

DAS SCHWEIZER BÜRGERRECHT

DIE DEMOGRAPHISCHEN
AUSWIRKUNGEN DER AKTUELLEN
REVISION

RAINER MÜNZ UND RALF ULRICH
IM AUFTRAG VON AVENIR SUISSE

ZÜRICH, JUNI 2003

Vorwort

Die demographische Entwicklung stellt die Schweiz vor grosse Herausforderungen. Eine längere Lebenserwartung und weniger Kinder pro Frau haben dazu geführt, dass sich das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern deutlich verschlechtert. Diese Entwicklung wird sich im 21. Jahrhundert fortsetzen. Wie in der Avenir-Suisse-Studie «Alterung und Wanderung: Alternative Projektionen der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz» [MÜNZ/ULRICH 2001] gezeigt, wird sich diese Entwicklung in den nächsten dreissig Jahren noch verstärken. Internationale Zuwanderung wird dieses Problem nicht lösen, aber bis zu einem gewissen Grad entschärfen. Nur wenn die vergleichsweise hohe Nettozuwanderung der letzten Jahre anhält, bleibt – bei einem leichten Wachstum der Gesamtbevölkerung – die Zahl der Erwerbsfähigen auf dem jetzigen Stand. Der Migration sowie der Migrations- und Ausländerpolitik kommt somit in den nächsten Jahrzehnten eine noch grössere Bedeutung zu als bis anhin.

Immigration wird nicht nur von demographischen und ökonomischen Faktoren, sondern auch von der Politik in der aufnehmenden Gesellschaft bestimmt. Diese orientiert sich stark an der öffentlichen Wahrnehmung der Zuwanderung. Dabei spielte bisher der Ausländeranteil als politisch-symbolischer Wert eine grosse Rolle. Mit rund 20 Prozent liegt der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung im europäischen Vergleich relativ hoch. Immer wieder wurde diese Quote in der Schweiz zum Thema von politischen Auseinandersetzungen, was unter anderem in den so genannten Überfremdungsinitiativen zum Ausdruck kam: zuletzt bei der am 24.9.2000 abgelehnten «18-Prozent-Initiative».

Der hohe Ausländeranteil und die niedrige Einbürgerungsrate sind Anzeichen dafür, dass die Schweiz zwar de facto ein Einwanderungsland ist, aber die schon seit längerer Zeit im Land lebenden oder hier geborenen Ausländer nicht vollständig integriert wurden. Die Einbürgerung muss nämlich als letzter Schritt eines Prozesses betrachtet werden, ohne den die wirtschaftliche und auch die soziale Integration nicht abgeschlossen sind.

Der wichtigste Grund für die im europäischen Vergleich geringen Einbürgerungsraten in der Schweiz ist das komplexe Bürgerrecht und eine in Teilen der Schweiz recht restriktive Einbürgerungspraxis. In keinem anderen Land Westeuropas sind Bürgerrecht und Mindestvoraussetzungen für eine Einbürgerung regional so verschieden.

Derzeit steht eine umfassende Revision des Schweizer Bürgerrechts und der Einbürgerungsregelungen kurz vor dem Abschluss. Wenn das Volk dieser Verfassungsänderung zustimmt, wird dies sowohl unmittelbar Folgen für die Zahl der Einbürgerungen haben als auch mittel- und langfristig die Bevölkerungsstruktur der Schweiz beeinflussen. Mit der Revision ändert sich nämlich zunächst die rechtliche Definition

jenes Personenkreises, der die Mindestvoraussetzung für eine Einbürgerung erfüllt oder bei Geburt die Schweizer Staatsbürgerschaft erwirbt. Auch könnte zukünftig ein grösserer Teil der einbürgerbaren Ausländerinnen und Ausländer eine Einbürgerung anstreben. Die Revision stellt also eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Bürgerrechts dar.

Die vorliegende Studie versucht die Frage zu beantworten, wie sich die Reform des Bürgerrechts quantitativ auf die zukünftigen Einbürgerungen und damit auch auf den Ausländeranteil auswirkt. Dazu werden zunächst wichtige Merkmale des Schweizer Bürgerrechts und der geplanten Revision analysiert und in einen internationalen Vergleich gestellt (zweites bis viertes Kapitel). Die Rolle von Einbürgerungen für die bisherige Bevölkerungsentwicklung der Schweiz wird im fünften Kapitel und die unmittelbaren Folgen einer Umsetzung der im September 2002 vom Nationalrat beschlossenen Revision des Bürgerrechts werden im sechsten Kapitel behandelt.

Die langfristigen Folgen der geplanten Revision werden mit einer Bevölkerungsprojektion abgebildet, welche im siebten Kapitel erläutert und im achten Kapitel interpretiert wird. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Revision weder Trendbruch noch Trendumkehr verursachen würde, sondern einzig eine sich im Gange befindliche «natürliche» Entwicklung in Richtung einer erhöhten Einbürgerung beschleunigen würde. Die Struktur der ausländischen Bevölkerung wird – auch wenn das Gesetz nicht verändert wird – zu mehr Einbürgerungen führen. Diese Entwicklung ist nicht zu bremsen und kann dadurch erklärt werden, dass immer mehr Ausländer auch die strengen Mindestvoraussetzungen erfüllen. Weil aber die Einbürgerung und somit die politische Einbindung einer wirtschaftlich und demographisch für die Schweiz wichtigen Bevölkerungsgruppe angestrebt werden sollte, wäre es sinnvoll, diese Einbürgerungsdynamik mit der Revision des Staatsbürgerrechts zu unterstützen.

Die vorliegende Studie wurde von einem Team durchgeführt, dem neben den Autoren dieser Studie auch Gianni D'AMATO und Philippe WANNER (Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien) angehörten. Das dritte, das fünfte und das sechste Kapitel dieses Berichtes stützen sich auf Ergebnisse des separat publizierten Forschungsberichts von AVENIR SUISSE «Naturalisation en Suisse: Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation» von Philippe WANNER und Gianni D'AMATO [2003]. Betreut wurde das Projekt von Gisèle PINCK, die auch die Redaktion des Textes besorgte. Layout, Grafik und Produktion lagen in den Händen von Susanne GMÜR, das Korrektorat bei Marianne SIEVERT. Wichtige Ergänzungen und Verbesserungen verdankt der Bericht Wolfram MEISTER und dem Lektorat von Beat KAPPELER.

Berlin und Zürich, im Juni 2003

Inhalt

| | |
|--|----|
| ○1/ Bedeutung der Staatsbürgerschaft..... | 3 |
| ○2/ Schweizer, Ausländer: Die Entwicklung der Bevölkerung nach Staatsbürgerschaft | 5 |
| 2.1 Ausländer in der Schweiz | 5 |
| 2.2 Ausländeranteil in der Schweiz: Immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen ... | 10 |
| 2.3 Ausländeranteil: Die Schweiz im europäischen Vergleich | 12 |
| ○3/ Geburt, Einbürgerung: Der Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft..... | 16 |
| 3.1 Kompetenzen des Bundes..... | 16 |
| 3.2 Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden..... | 17 |
| 3.3 Bürgerrecht: Die Schweiz im europäischen Vergleich | 20 |
| ○4/ Staatsbürgerschaftsrecht, Einbürgerungsregelungen: Die Revisionen | 23 |
| 4.1 Revisionen von 1977 und 1990..... | 23 |
| 4.2 Anläufe zu weiteren Revisionen | 24 |
| 4.3 Aktuelle Revision: Der Stand der Dinge | 25 |
| ○5/ Bevölkerungsentwicklung: Die Rolle der Einbürgerungen..... | 29 |
| 5.1 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft im letzten Jahrhundert | 29 |
| 5.2 Ordentliche, erleichterte und automatische Einbürgerung | 31 |
| 5.3 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft nach früherer Nationalität | 32 |
| 5.4 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft nach Alter, Geschlecht und Geburtsort..... | 34 |
| 5.5 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft nach Wohnsitzkanton | 37 |
| 5.6 Einbürgerungen: Die Schweiz im europäischen Vergleich | 38 |
| ○6/ Einbürgerbare Ausländer: Die Folgen der zur Debatte stehenden Revision | 40 |
| 6.1 Einbürgerung: Angebot und Nachfrage | 40 |
| 6.2 Unmittelbare Folge der Revision: Mehr einbürgerbare Ausländer | 45 |
| ○7/ Simulation langfristiger Folgen einer Revision des Staatsbürgerschaftsrechts | 47 |
| 7.1 Grundlage der Simulation: Bevölkerungsprognosen..... | 47 |
| 7.2 Demographische Annahmen | 49 |
| 7.3 Zukünftige Einbürgerung und <i>ius soli</i> -Staatsbürgerschaft: Annahmen | 53 |
| 7.4 Die fünf Szenarien..... | 55 |
| ○8/ Einbürgerungen, Ausländeranteil: Die Ergebnisse der Simulation..... | 57 |
| 8.1 Ziele der Simulation..... | 57 |
| 8.2 Entwicklung der einbürgerbaren Ausländer..... | 57 |
| 8.3 Entwicklung der Einbürgerungen | 59 |
| 8.4 Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur..... | 63 |

| | |
|--|-----|
| 8.5 Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung | 67 |
| 8.6 Fazit | 69 |
| Literatur | 71 |
| Anhang | I |
| A Ausländische Bevölkerung ohne Aufenthaltserlaubnis | III |
| B Methodische Aspekte der Abbildung von internationalen Wanderungen | V |
| C Interpretation einer «neuen Immigration» aus den EU/EWR-Ländern | VII |
| D Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer (16. Dezember 1994) | IX |
| E Entwurf des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements zur Revision des Staatsbürgerschaftsgesetzes | XI |
| Tabellen | XII |

01/ Bedeutung der Staatsbürgerschaft

Staatsbürgerschaft hat drei Dimensionen: Staatsrechtlich geht es um die Zugehörigkeit von Personen zu einem bestimmten Land und damit zugleich um die Abgrenzung von Personen, die Bürger anderer Länder sind. Damit wird innerstaatlich eine rechtlich relevante Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern getroffen. Zweitens sind materiell mit der Staatsbürgerschaft eine Reihe politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte, aber auch bestimmter Pflichten – historisch vorrangig die Wehrpflicht – verbunden. Auf der ideellen Ebene schliesslich bietet Staatsbürgerschaft die Chance zur Identifikation mit dem eigenen Land. Im ausgeprägtesten Fall ist dies die Grundlage von Patriotismus.

Unsere heutige Vorstellung von Staatsbürgerschaft stammt aus der Aufklärung. Sie wendete die ursprünglich christliche Vorstellung von der Gleichheit aller Menschen vor Gott ins Diesseits. Darauf beruhen die Ideale der amerikanischen wie auch der Französischen Revolution sowie der nachfolgenden Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Erstere – also die Menschenrechte – galten und gelten universell, Letztere betreffen nur die Bürger des jeweiligen Landes.

Vor der Französischen Revolution stand ein Grossteil der Einwohner Europas in einem persönlichen Untertanenverhältnis oder zumindest in einem dinglichen Abhängigkeitsverhältnis. Selbst in der alten Eidgenossenschaft, die ursprünglich aus einer Erhebung gegen die Durchsetzung feudaler Herrschaftsverhältnisse entstanden war, sowie im Wallis und in Graubünden bestanden bis zur napoleonischen Zeit solche Abhängigkeiten. Die Bewohner des Tessins waren Untertanen der Innerschweizer Kantone, jene des Waadtlandes Untertanen Berns, jene des heutigen Kantons Basel-Landschaft Untertanen der Stadt Basel. Im heutigen Jura regierte der Bischof von Basel, und in Neuenburg waren die preussischen Hohenzol-

lern bis 1857 Landesherren. In den republikanisch verfassten Städten Basel, Bern, Genf oder Zürich war die Mitgliedschaft im Grossen und im Kleinen Rat in der Regel für Mitglieder angestammter Patrizierfamilien reserviert. Und selbst in den historischen Landsgemeinden der alten Eidgenossenschaft, des Wallis und Graubündens waren Mitgliedschaft und Stimmrecht erblich und somit auf die männlichen Mitglieder alteingesessener Familien beschränkt.

Die Verfassung der Helvetischen Republik von 1798 sah ein allgemeines und gleiches Wahlrecht für Männer vor. Aber in der Verfassung von Malmaison (1801) und der Mediationsverfassung (1803) wurde es wieder verworfen. Den Kantonen wurde vorgeschrieben, das Wahlrecht mittels Zensus zu beschränken und es an einen bestimmten Vermögensnachweis, die Steuerleistung oder die Zunftmitgliedschaft zu binden. Erst mit der Bundesverfassung von 1848 wurde das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer wieder eingeführt.

Eine gemeinsame Schweizer Staatsbürgerschaft, welche die Einwohner dieses Landes formal als gleiche Bürger definiert, entstand somit im 19. Jahrhundert mit der Gründung des Bundesstaates. Diese formale Gleichheit aller Bürger ist eine wesentliche Voraussetzung der seit 1848 bestehenden demokratischen Ordnung, denn nur sie legitimiert die Teilhabe aller (erwachsenen) Staatsbürger an der politischen Willensbildung und definiert diese Bürger zugleich als Souverän.

Weil das Recht auf politische Partizipation in der Schweiz und in etlichen anderen Staaten historisch an die Wehrfähigkeit bzw. Waffenfähigkeit gebunden war, durften Frauen in Europas Demokratien eine Zeitlang weder wählen noch gewählt werden. Erst seit die Schweiz 1971, als vorletztes europäisches Land, das Frauenstimmrecht eingeführt hat, sind

Schweizerinnen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen stimmberechtigt und somit auf Bundesebene politisch gleichberechtigte Staatsbürgerinnen.

Aus der Zeit vor Entstehung des modernen Bundesstaates datiert die in der Schweiz bis heute bestehende Kantons- und Gemeindebürgerschaft sowohl als Binnendifferenzierung wie auch als konstituierendes Element des gemeinsamen Schweizer Bürgerrechts. Wer nicht Bürger einer Schweizer Gemeinde und eines Kantons ist, kann auch nicht Schweizer Bürger sein oder werden. Für jene, die das Bürgerrecht bei Geburt von ihren Eltern «erben», sind Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft ein selbstverständlicher Teil des Bürgerrechts. Für jene, die in ihrem Bürgerort leben, verbinden sich damit unter Umständen auch gewisse Privilegien. Für jene hingegen, die sich in der Schweiz einbürgern lassen wollen, erschwert die Existenz separater Kantons- und Gemeindebürgerschaften den Zugang zur neuen Staatsbürgerschaft.

Analoge Elemente substaatlichen Bürgerrechts gab es auch in anderen europäischen Staaten, doch sie verschwanden im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts. Dies geschah nicht zuletzt deshalb, weil die Bindung von Rechten an einen bestimmten Herkunftsort zunehmend als Mobilitätshindernis auf innerstaatlichen Arbeitsmärkten sowie als Diskriminierung «ortsfremder» Bürger mit gleicher Staatsbürgerschaft – und somit als Verletzung formaler Gleichheitsgrundsätze – gesehen wurde. Gleiches galt für die zum Teil diskriminierende Behandlung von Personen mit einer Religionszugehörigkeit, welche von der Mehrheit abwich – insbesondere von Personen jüdischer Herkunft –, denen etliche europäische Staaten in der Vergangenheit keine vollen Bürgerrechte gewährt hatten.

Eine andere Form der Differenz zwischen Einwohnerschaft und entscheidungsberechtigten Staatsbür-

gern entstand und entsteht bis heute durch grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitsmigranten, Flüchtlingen und nachziehenden Familienangehörigen. Auch diesen Zuwanderern und ihren Kindern steht in der Regel bei Erfüllung bestimmter Bedingungen die Möglichkeit offen, Staatsbürger jenes Landes zu werden, in dem sie nun ihren Lebensmittelpunkt haben. Dies geschieht durch Einbürgerung oder durch Verleihung der Staatsbürgerschaft an im Land geborene Kinder mit ausländischen Eltern (ius soli-Staatsbürgerschaft). Manche Ausländer machen von dieser Möglichkeit Gebrauch, andere nicht. Die Zusammenhänge zwischen Zuwanderung, Staatsbürgerschaftsrecht, Einbürgerungsverhalten und der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit am Beispiel der Schweiz und im europäischen Vergleich zu untersuchen, ist Thema dieser Studie.

02/ Schweizer, Ausländer: Die Entwicklung der Bevölkerung nach Staatsbürgerschaft

Frankreich und die Schweiz begannen als erste Länder Europas im 19. Jahrhundert mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. In Frankreich führte dies bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem Staatsbürgerschaftsrecht, welches erleichterte Einbürgerungen für die so genannte zweite Generation, die Kinder der Zuwanderer, und ein automatisches Bürgerrecht für im Land geborene Enkel der Zuwanderer, die dritte Generation, vorsah [WEIL 2001]. Die Schweiz hingegen hielt im Wesentlichen an ihrem traditionellen Staatsbürgerschaftsrecht fest.

2.1 Ausländer in der Schweiz

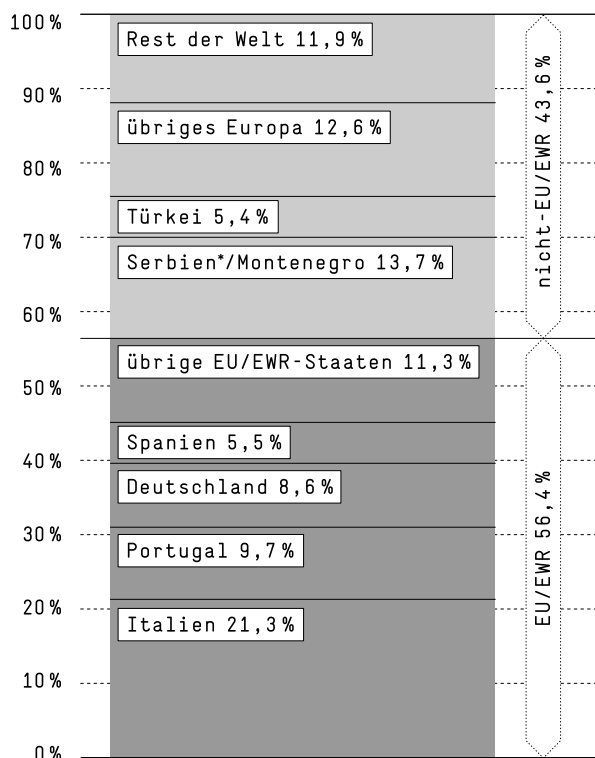
Mitte des 20. Jahrhunderts lebten in der Schweiz rund 285 000 Ausländer, die überwiegend ausländische Arbeitskräfte waren. Sie machten 6,1 Prozent der Wohnbevölkerung aus. Bis 1970 vervierfachte sich ihre Zahl auf 1,08 Millionen, während sich der Ausländeranteil in diesem Zeitraum auf 17,4 Prozent verdreifachte. Hauptursache dieses Anstiegs war das starke Übergewicht der Zuzüge gegenüber den Fortzügen (positiver Wanderungssaldo). Da die einheimische Bevölkerung ebenfalls kräftig wuchs, stieg die Zahl der Ausländer damals rascher als ihr Anteil. Die nach der (gescheiterten) Schwarzenbach-Initiative von 1970 restriktiver gewordene Ausländerpolitik – insbesondere der Rekrutierungsstopp von 1972 – sowie die wirtschaftliche Rezession nach der ersten Ölkrise von 1973 führten dazu, dass 1975–1979 mehr Ausländerinnen und Ausländer abwanderten als zuwanderten (negativer Wanderungssaldo). Zugleich wurde der Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft bis 1978 häufiger, während sich die Geburtenüberschüsse (Saldo aus Geburten und Sterbefällen) innerhalb der ausländischen Bevölkerung

bis 1985 verringerten. Diese Faktoren bewirkten bis 1981 einen Rückgang der ausländischen Bevölkerung auf 931 000 Personen. Noch ausgeprägter war angesichts der damals immer noch deutlich wachsenden inländischen Bevölkerung der Rückgang des Ausländeranteils auf 14,6 Prozent im Jahr 1981.

Erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und den frühen 1990er Jahren kam es wieder zu einem deutlichen Anstieg sowohl der absoluten Anzahl der Ausländer als auch ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung (1990: 1,13 Millionen bzw. 16,6 Prozent; 1996: 1,37 Millionen bzw. 19,4 Prozent). Zu Beginn der 1980er Jahre, vor allem aber zwischen 1986 und 1995, gab es deutlich mehr ausländische Zuwanderer als Abwanderer sowie Geburtenüberschüsse, auch wenn diese nicht mehr das Niveau der frühen 1970er Jahre erreichten. Seit Mitte der 1990er Jahre bremsen eine etwas verringerte Wanderungsdynamik sowie deutlich gestiegene Einbürgerungszahlen das Wachstum der ausländischen Bevölkerung. Im Jahr 2002 lebten 1,49 Millionen Ausländer in der Schweiz, welche 20,3 Prozent der Wohnbevölkerung des Landes¹ ausmachten.

¹ Diese Zahl bezieht sich auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Angaben des Bundesamts für Statistik (BFS), also auf alle in der Schweiz ansässigen Ausländer mit einer offiziellen Aufenthaltsbewilligung von mindestens 12 Monaten. Darin eingeschlossen sind: Niedergelassene und Aufenthaltler (inkl. anerkannter Flüchtlinge), Kurzaufenthalter mit einem bewilligten Aufenthalt von mindestens 12 Monaten sowie Diplomaten beziehungsweise Funktionäre internationaler Organisationen und deren Familienangehörige sowie über internationale Organisationen verteilte Kontingente von Flüchtlingen. Einzelne Teilgruppen sind in verschiedenen Registern erfasst [vgl. Kapitel 7.2, Vermerk 34]. Die Angaben des Bundesamts für Ausländerfragen (BEA) zur Ausländerzahl unterscheiden sich geringfügig von jenen des BFS, u.a. weil das BEA von einer etwas anderen Definition der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ausgeht und weil das BFS im Rahmen der Bevölkerungsbilanz offensichtliche Fehler und Inkonsistenzen in den Registern korrigiert.

Abbildung 1 In der Schweiz lebende Ausländer:
Bürger Italiens stellen die grösste Gruppe
(Stand: 31.12.2002)



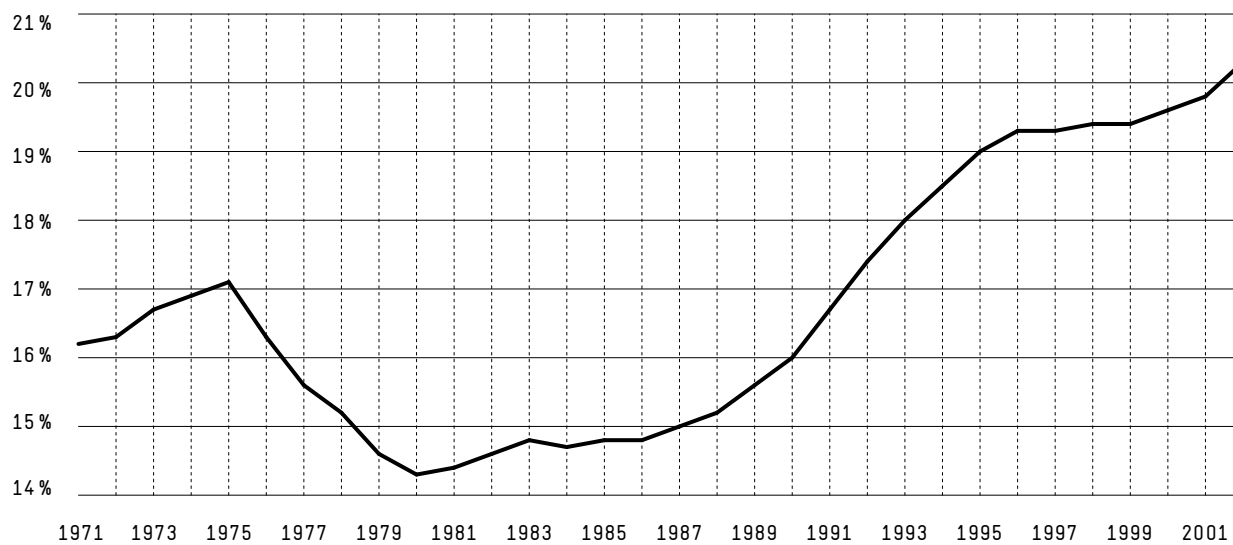
* einschliesslich Kosovos

Daten: Bundesamt für Ausländerfragen, www.auslaender.ch

Vom späten 19. Jahrhundert bis in die frühen 1970er Jahre stammten die meisten Zuwanderer aus den Nachbarstaaten der Schweiz sowie aus Südeuropa. Wichtigstes Herkunftsland war Italien. Später spielten auch Spanien und Österreich eine gewisse Rolle. Erst in den 1980er Jahren wurden die Türkei, Portugal und das seinerzeitige Jugoslawien zu wichtigen Herkunftsländern von neuen Arbeitsmigranten und nachziehenden Familienangehörigen. Flüchtlinge und Asylbewerber strömten seit den 1980er Jahren aus Vietnam, Kambodscha, Sri Lanka, Iran, dem Irak, der Türkei und aus Ländern des Nahen Ostens. In den 1990er Jahren kamen Flüchtlinge und Vertriebene aus Bosnien und dem Kosovo sowie Migranten aus Ostmitteleuropa hinzu.

Auch heute stellen Bürger Italiens die grösste Gruppe (327 000) der in der Schweiz lebenden Ausländer dar. An zweiter Stelle stehen Bürger Serbiens (einschliesslich des Kosovo) und Montenegros, gefolgt von Portugiesen, Deutschen und Spaniern [vgl. Abbildung 1]. 57 Prozent aller Ausländerinnen und Ausländer sind Bürger eines der heutigen 15 EU-Staaten oder – was sehr selten der Fall ist – eines anderen EWR-Staates. 43 Prozent sind Bürger von Drittstaaten (Nicht-EU/EWR). Diese Verhältnisse würden sich allerdings stark ändern, falls die Türkei und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens der EU beitreten. Dann nämlich würde ein beträchtlicher Teil der in der Schweiz lebenden Ausländer zu EU-Bürgern. Die für 2004 anstehende Osterweiterung der EU wird dagegen nur eine relativ geringe Zahl ansässiger Ausländer zu EU-Bürgern machen, da hier derzeit relativ wenige Ostmitteleuropäer leben. Die Osterweiterung wird die Einwanderung von Bürgern aus EU/EWR-Staaten begünstigen. Ein rascher Anstieg von Personen dieser Herkunft ist jedoch nicht zu erwarten, da bis zur völligen Niederlassungsfreiheit Übergangsfristen gelten und zugleich das Auswanderungspotenzial dieser Länder aufgrund der Altersstruktur ihrer Bevölkerung abnimmt oder

Abbildung 2 Ausländeranteil in der Schweiz (1971–2002)



Daten: CALOT et al. 1998, BFS 2003a

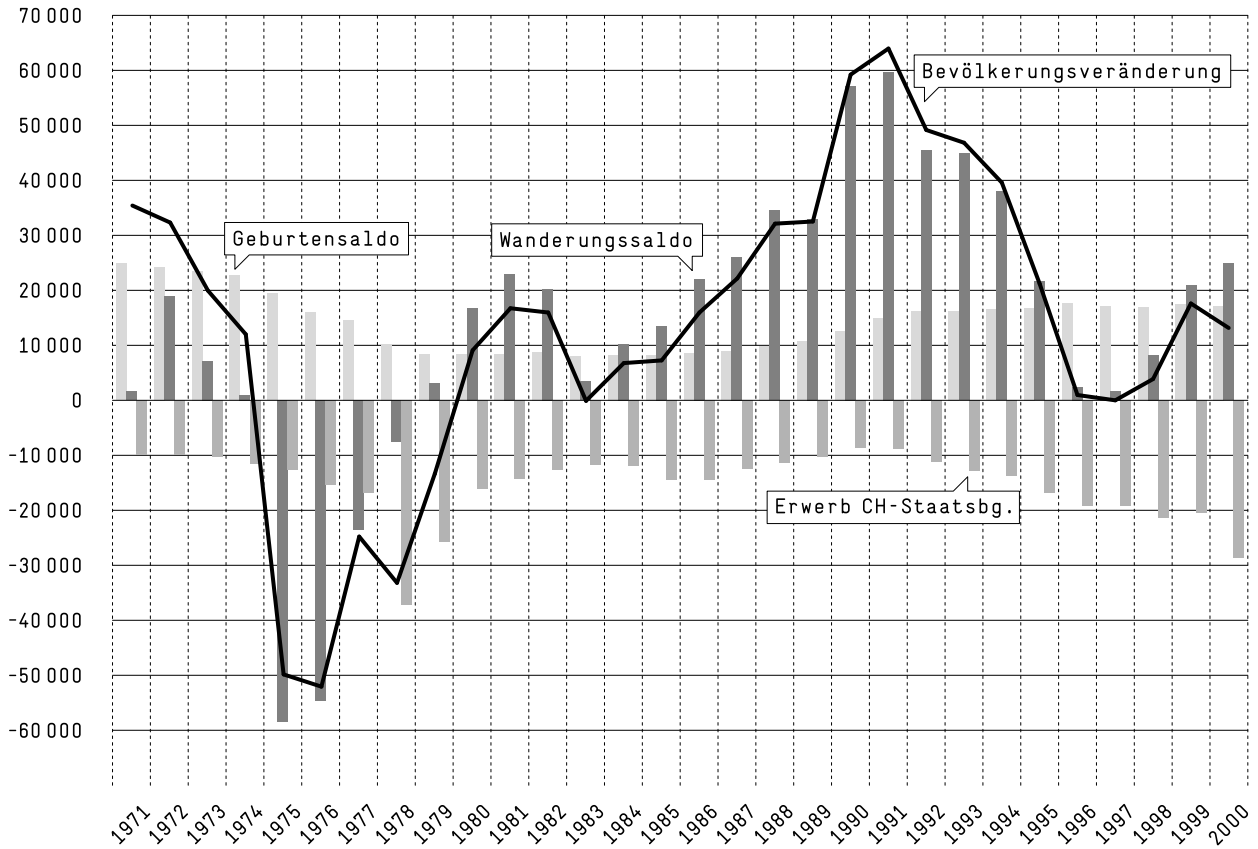
bereits heute sehr gering ist. Eine gewisse Attraktivität der Schweiz als Hochlohn- und als mehrheitlich deutschsprachiges Land ist jedoch gegeben.

In deutlichem Kontrast zur Entwicklung der ausländischen Bevölkerung steht die Dynamik der inländischen Bevölkerung. Sie ist seit Beginn der 1990er Jahre durch einen negativen Wanderungssaldo² und seit 1998 auch durch ein leichtes Geburtendefizit (mehr Sterbefälle als Geburten) geprägt. Für Anzahl und Anteil der Einwohner mit Schweizer Staatsbürgerschaft spielen Einbürgerungen und andere Formen des Staatsbürgerschaftserwerbs schon seit den frühen 1970er Jahren eine grössere Rolle als der bis 1996/97 zu verzeichnende, zuletzt allerdings sehr kleine Geburtenüberschuss. Seit den späten 1990er Jahren ist die Zahl der Schweizerinnen und Schweizer im Inland nur noch aufgrund von Einbürgerungen gewachsen.

Mit rund 20 Prozent ist die Schweiz heute in Europa der Flächenstaat mit dem mit Abstand höchsten Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung. Nur in den Kleinstaaten Luxemburg und Liechtenstein ist der Ausländeranteil noch höher. Die schweizerische Bevölkerung ist seit 1970 konstant gewachsen. Aber die Grösse der ausländischen Bevölkerung sank während der 1970er Jahre und stieg danach wieder an, so dass ihr Anteil stark fluktuierte.

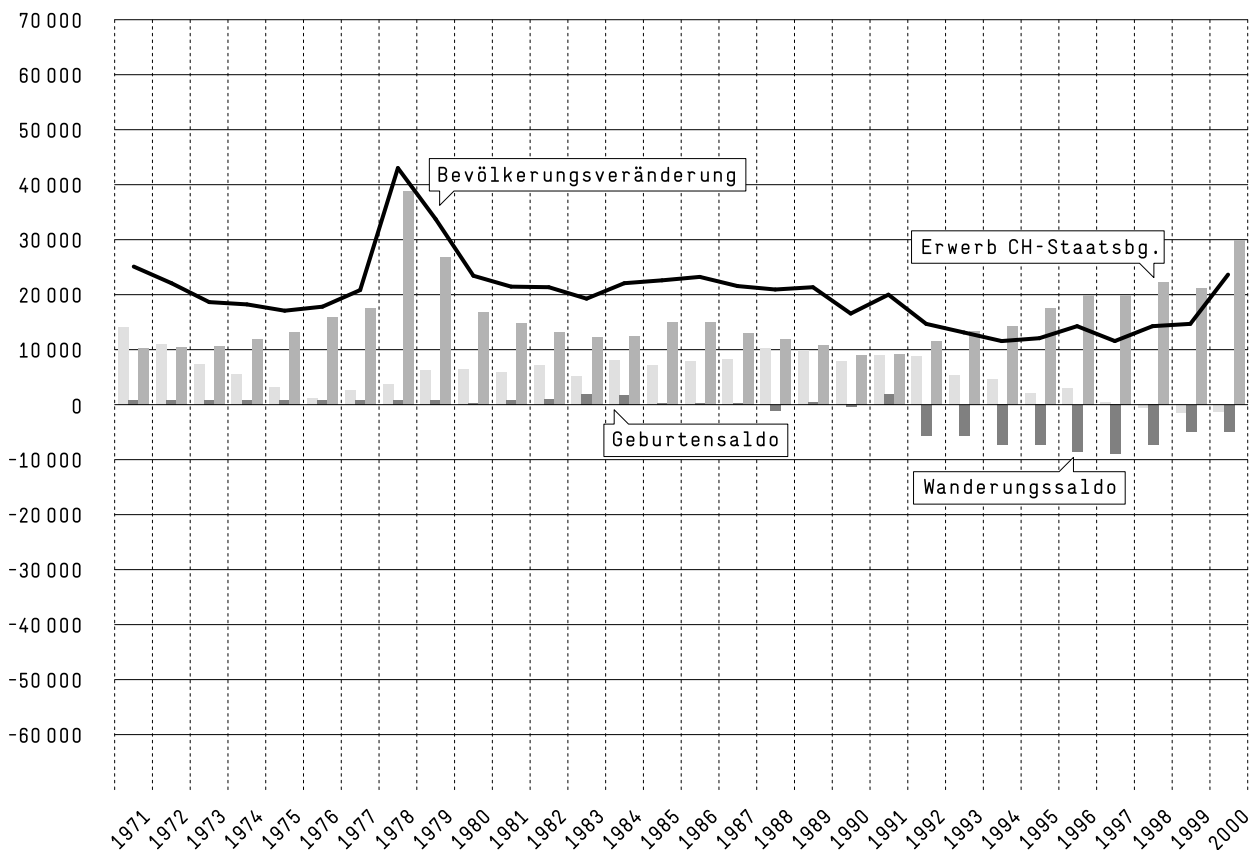
² Der Wanderungssaldo der Bevölkerung mit Schweizer Staatsbürgerschaft geriet damals auch deshalb ins Minus, weil seit 1992 Ausländerinnen, die einen Schweizer heiraten, nicht mehr automatisch eingebürgert werden. Wurde die Eheschliessung vor der Niederlassung vollzogen, galt die zugewanderte Ehefrau bis 1991 somit als zuwandernde Schweizerin. Seit 1992 gilt die zuwandernde Ehefrau hingegen als Ausländerin.

Abbildung 3 Bevölkerungsdynamik: Ausländer in der Schweiz (1971–2000)



Daten: CALOT et al. 1998, Demografisches Porträt 2001

Abbildung 4 Bevölkerungsdynamik: Schweizer Staatsbürger (1971–2000): Schweizer Bevölkerung wächst nur noch dank Einbürgerungen



Daten: CALOT et al. 1998, Demografisches Porträt 2001

2.2 Ausländeranteil in der Schweiz: Immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen

Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kam es in der Schweiz zu intensiveren Diskussionen um mögliche Revisionen des Staatsbürgerschaftsrechts und der Einbürgerungspraxis. Diese wurden geführt, weil die früher geltenden Bestimmungen dazu führten, dass Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, unter Umständen ihr Schweizer Bürgerrecht verloren bzw. es nicht an ihre ehelichen Kinder weitergeben konnten. Beides wurde als nicht mehr zeitgemässe Diskriminierung empfunden und 1952 bzw. 1978 abgeschafft. Andererseits wurde es seit den 1980er Jahren zunehmend als Problem gesehen, dass ein eher restriktives Staatsbürgerschaftsrecht bei laufender Zuwanderung und Familiengründung von Ausländern im Inland zu einem wachsenden Anteil von Ausländern – insbesondere auch von in der Schweiz geborenen, hier aufgewachsenen und voll integrierten Ausländern – führt.

Der Ausländeranteil selbst wurde in der Vergangenheit immer wieder Thema politischer Auseinandersetzungen, was unter anderem an den so genannten Überfremdungsinitiativen ersichtlich ist. Diese und andere ähnliche Initiativen forderten eine Begrenzung oder sogar die Rückführung des Ausländeranteils. Einige scheiterten schon an der Sammlung der Unterschriften, andere kamen aus anderen Gründen nicht zur Abstimmung. Über eine grössere Zahl der Initiativen wurde abgestimmt [vgl. Tabelle 1]. Wie der Vergleich zeigt, standen weder Erfolg oder Misserfolg der Initiativen im Stadium der Unterschriftensammlung noch das Ausmass der Zustimmung bei den erfolgten Abstimmungen in irgendeinem erkennbaren Zusammenhang mit der jeweiligen Höhe des

Ausländeranteils, auch wenn dessen Thematisierung häufig im Zentrum der Initiativen und der begleitenden politischen Kampagnen stand.

In keiner dieser Abstimmungen fanden die Befürworter wesentlicher Restriktionen eine Mehrheit. Dennoch machten sie klar, dass es sich bei der Ausländerzahl und noch mehr beim Ausländeranteil nicht bloss um statistische Werte, sondern um Informationen der Bevölkerungsstatistik von erheblichem politischem Symbolgehalt handelt. Dabei fällt auf, dass es kaum je bei so genannten Überfremdungsinitiativen und vergleichbaren Initiativen um die absolute Zahl in der Schweiz niedergelassener Ausländer ging, sondern fast immer deren Anteil an der Gesamtbevölkerung im Vordergrund stand, wie zuletzt im Jahr 2000 anlässlich der so genannten 18-Prozent-Initiative, welche in der Abstimmung vom 24.9.2000 abgelehnt wurde. Absolute Zahlen spielten hingegen in der Kampagne zu den drei bisherigen Initiativen für eine restriktivere Asylpolitik eine Rolle. Dabei standen jeweils die Asylbewerberzahlen der vergangenen Jahre im Vordergrund; zuletzt anlässlich der so genannten Asylinitiative, die in der Abstimmung vom 24.11.2002 sehr knapp scheiterte.

In keiner der so genannten Überfremdungsinitiativen machten die Initiatoren klar, wie die geforderte Reduktion angesichts der von Kanton zu Kanton sowie von Gemeinde zu Gemeinde höchst unterschiedlichen Ausländeranteile zustande kommen sollte, ob durch lineare Reduktion der Aufenthaltstitel oder durch überproportionale Kürzungen in jenen Kantonen und Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Ausländeranteil. Ausserdem blieb völlig ungewiss, wie dies zwischen den Kantonen abgeklärt werden sollte, die in der Frage der Aufenthaltstitel entscheidungsbefugt sind. Im Falle ihres Erfolges hätten diese Initiativen somit zu einem markanten Eingriff in die Souveränität der Kantone und zu einer administrati-

ven Zuteilung zukünftiger Aufenthaltsrechte durch den Bund führen müssen, oder die Begrenzungen wären auf administrativer Ebene undurchführbar geblieben.

Unabhängig von ihrem Symbolwert bedeuten hohe Ausländeranteile eine wachsende Diskrepanz zwischen Wohnbevölkerung und Bürgerschaft. In der

Praxis heisst dies: Ein nicht unbedeutender Teil der Bevölkerung ist zwar steuerpflichtig, darf aber über Fragen des Gemeinwesens nicht mitentscheiden und unterliegt gleichzeitig nicht der Wehrpflicht. Aus Sicht der Demokratietheorie ist beides problematisch. Vor allem aber behindert der Ausländerstatus zweifellos die volle Integration vieler Zuwanderer sowie ihrer Kinder und Enkel.

.....
Tabelle 1 Ausländeranteil als Thema politischer Auseinandersetzungen: Volksinitiativen seit 1968
.....

| | INITIATIVE | JA-STIMMEN | AUSLÄNDERANTEIL |
|------------|---|------------|-----------------|
| 1968 | (zurückgezogen am 20. März) Eidgenössische Volksinitiative «Überfremdung» | | keine Angabe |
| 7.6.1970 | (so genannte Schwarzenbach-Initiative) Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» | 46,0% | 16,2% |
| 20.10.1974 | Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz» | 34,2% | 16,9% |
| 13.3.1977 | Eidgenössische Volksinitiative «IV. Überfremdungsinitiative» | 29,5% | 15,6% |
| | Eidgenössische Volksinitiative «für eine Beschränkung der Einbürgerungen» | 33,8% | 15,6% |
| 5.4.1981 | Eidgenössische Volksinitiative «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik» | 16,2% | 14,6% |
| 20.5.1984 | Eidgenössische Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» | 48,9% | 14,8% |
| 1987 | (am 4.8. im Sammelstadium gescheitert) Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» | | 15,2% |
| 4.12.1988 | Eidgenössische Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» | 32,7% | 15,6% |
| 1988 | (am 5.12. im Sammelstadium gescheitert) Eidgenössische Volksinitiative «für die Begrenzung der Aufnahme von Asylanten» | | 15,6% |
| 1991 | (am 21.8. im Sammelstadium gescheitert) Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten» | | 17,4% |
| 1996 | (am 14.3. vom Parlament für ungültig erklärt) Eidgenössische Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» | | 19,0% |
| 1.12.1996 | Eidgenössische Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» | 46,3% | 19,3% |
| 1997 | (am 13.3. im Sammelstadium gescheitert) Eidgenössische Volksinitiative «Masshalten bei der Einwanderung» | | 19,4% |
| 24.9.2000 | Eidgenössische Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» | 36,2% | 19,8% |

.....
Daten der Eidgenössischen Volksabstimmungen; Ausländer in Westeuropa; Schweizerische Bundesbehörden: www.admin.ch

2.3 Ausländeranteil: Die Schweiz im europäischen Vergleich

Im internationalen Vergleich zeigen verfügbare Statistiken³ die der Schweiz eigene Entwicklung [vgl. Tabelle 2, S. 15]. Von 1950 bis in die frühen 1970er Jahre verdreifachte sich die Zahl der legal anwesenden Ausländer in der westlichen Hälfte Europas (Schweiz, heutige EU-15, Liechtenstein, Norwegen).⁴ 1950 lebten in diesen 18 westeuropäischen Ländern nur 4 Millionen Ausländer.⁵ Bis 1970/71 stieg diese Zahl auf fast 11 Millionen. 2000/01 waren es mit rund 20,6 Millionen niedergelassenen Ausländern noch einmal fast doppelt so viele. Dieser Trend zeigt deutlich die zunehmende Internationalisierung und Heterogenität westeuropäischer Bevölkerungen, Arbeitsmärkte und Gesellschaften. Trotzdem ist festzuhalten: Von den 386 Millionen Menschen, die in dieser Weltregion leben, sind nur knapp über fünf

Prozent nicht Staatsbürger ihres jeweiligen Aufenthaltslandes, und ein Drittel davon sind Staatsangehörige eines anderen westeuropäischen Landes [MÜNZ 2002]. Allerdings unterscheiden sich einzelne Länder und Regionen Westeuropas bei der Ausländerzahl deutlich voneinander.

In den 1950er und 1960er Jahren dominierte in etlichen Ländern Westeuropas – z.B. in Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und Finnland – noch die Auswanderung. Die Schweiz gehörte hingegen aufgrund ihrer langen Tradition der Arbeitskräfteanwerbung und der Aufnahme politischer Flüchtlinge bereits in den 1950er Jahren zu den Ländern mit relativ grosser Ausländerzahl und hohem Ausländeranteil (1950: 6,1 Prozent). Gleiches galt für Frankreich (4,2 Prozent) und Belgien (4,3 Prozent). Der Grund für den hohen Ausländeranteil in Österreich (1951: 4,5 Prozent) war ein anderer. Das Land weigerte sich bis 1953, Vertriebene aus Ostmitteleuropa unbürokratisch einzubürgern.

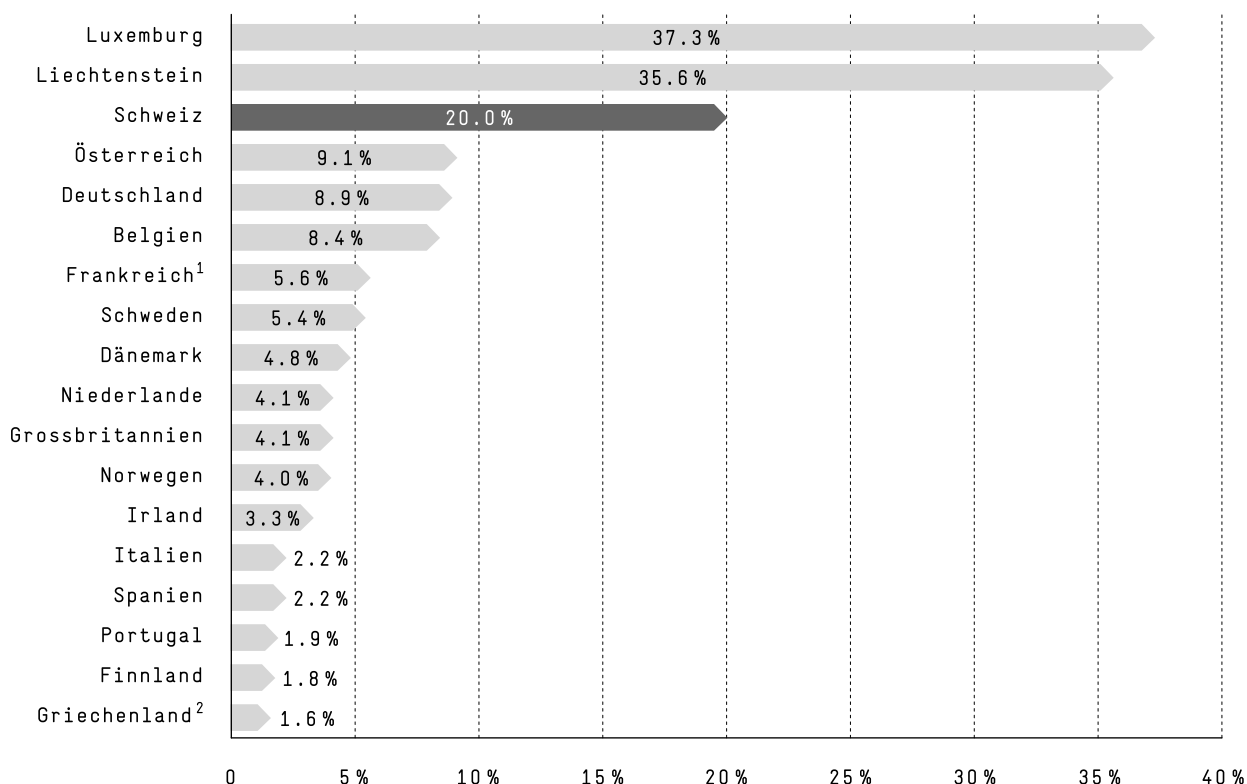
In den 1960er Jahren begannen Länder wie die Bundesrepublik Deutschland, Schweden und Österreich ebenfalls ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren. Bis zu Beginn der 1970er Jahre stiegen daher auch in diesen Ländern die Zahlen und Anteile der legal anwesenden Ausländer. In den 1970er Jahren dagegen, als Einwanderungskontrollen zu einem wichtigen politischen Thema wurden, stiegen diese Ziffern bloss geringfügig oder gar nicht. Allerdings nahmen die Ausländerzahlen nur in Schweden und der Schweiz tatsächlich ab. Im Fall der Schweiz erklärt sich dies aus negativen Wanderungssalden und einer grösseren Zahl von Einbürgerungen [vgl. Kapitel 2.1]. Überall sonst in Westeuropa wurden Rekrutierungsstopp und Einbürgerungen durch den einsetzenden Familiennachzug aus dem Ausland mehr als kompensiert.

3 SOPEMI-Statistik der OECD [2001], Europarat [Council of Europe 2001], Daten von EUROSTAT sowie offizielle Statistiken der analysierten Länder. Datengrundlagen und Zählweisen variieren von Land zu Land.

4 Stationierte ausländische Truppen und deren zivile Angehörige werden in keinem einzigen europäischen Land zur ausländischen Wohnbevölkerung gezählt. Sie scheinen auch in den Statistiken über Ein- und Auswanderung nicht auf.

5 Die damals im Zuge der Entkolonialisierung einsetzende Ein- und Rückwanderung nach Westeuropa ist in diesen Zahlen nur unvollständig sichtbar, weil viele Migrantinnen und Migranten als Staatsbürger der jeweiligen Mutterländer nach Europa kamen. Grossbritannien kannte bis 1964 keine separate Staatsbürgerschaft für die Einwohner des Mutterlandes. In Algerien waren alle nichtmuslimischen Einwohner französische Staatsbürger. In fast allen Kolonien besaßen nichteinheimische Siedler, Beamte und Soldaten die Staatsbürgerschaft des jeweiligen europäischen Mutterlandes. Manche Kolonialmächte bürgerten in den 1950er und frühen 1960er Jahren auch Angehörige einheimischer «Hilfstruppen» kollektiv ein.

Abbildung 5 Ausländeranteil in europäischen Ländern (2000/2001): Schweiz an dritter Stelle



¹ 1999; ² 1998

Daten: OECD 2001; Council of Europe 2001; EUROSTAT; offizielle, nationale Statistiken [vgl. Vermerk 3]

Ende der 1980er und vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nahmen Zahl und Anteil der Ausländer in den meisten Ländern Westeuropas (Schweiz und EU/EWR) wieder deutlich zu. Dies galt nicht nur für die inzwischen «etablierten» Zielländer wie Deutschland, die Schweiz, die Niederlande und Österreich, sondern auch für die südeuropäischen EU-Staaten Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, die nun erstmals Ziel einer zahlenmässig nennenswerten Zuwanderung wurden. In diesen Ländern wuchsen Zahlen und Anteile der Ausländer

auch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Im Gegensatz dazu fielen in dieser Periode in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden die Ausländerzahlen. Einerseits liess die Immigrationsdynamik aus konjunkturellen Gründen und durch die forcierte Rückkehr von Kriegsflüchtlingen (insbesondere nach Bosnien und ins Kosovo) nach. Andererseits war der Rückgang dieser Ziffern aber auch das Ergebnis deutlich gesteigener Einbürgerungszahlen [vgl. Kapitel 5].

Die Ausländerzahl war zu Beginn des 21. Jahrhunderts – wie auch schon in den drei Jahrzehnten davor – mit 7,3 Millionen in Deutschland am höchsten.⁶ Dahinter folgten Frankreich (3,3 Millionen), Grossbritannien (2,5 Millionen), an vierter Stelle bereits die Schweiz (1,5 Millionen) und schliesslich Italien (1,3 Millionen).⁷ In allen übrigen Staaten Europas leben jeweils weniger als eine Million Ausländer [vgl. Tabelle 2].

Relativ zur Gesamtbevölkerung war der Ausländeranteil 2000/01 – wie schon während der letzten 30–40 Jahre – in Luxemburg (37,3 Prozent) und Liechtenstein (35,6 Prozent) am grössten. Neben diesen Kleinstaaten liegt die Schweiz beim Ausländeranteil traditionell auf dem dritten Rang (20,0 Prozent). Dahinter folgen mit deutlichem Abstand Österreich (9,1 Prozent), Deutschland (8,9 Prozent) und Belgien (8,4 Prozent). In den anderen Staaten Europas lagen die Ausländeranteile zu Beginn des 21. Jahrhunderts zwischen 1,5 und 6 Prozent [vgl. Abbildung 5, S. 13].

6 Hinzu kommen rund 3,3 Millionen ethnisch deutsche Aussiedler (und deren Familienangehörige), die bei der Zuwanderung nach Deutschland automatisch eingebürgert wurden und deshalb in der Statistik nicht als Ausländer aufscheinen.

7 Aufgrund der beträchtlichen Zahl irregulärer Migranten dürfte die tatsächliche Zahl anwesender Ausländer in Italien inzwischen grösser sein als in der Schweiz.

.....

Table 2 Ausländeranteil und Ausländerzahl in 18 europäischen Ländern (1950–2000/2001):
Schweiz an dritter und vierter Stelle

.....

| | 1950 | | 1970/71 | | 1981/82 | | 1990 | | 1996 | | 2000/01 | |
|--------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | IN 1 000 | IN % | IN 1 000 | IN % | IN 1 000 | IN % | IN 1 000 | IN % | IN 1 000 | IN % | IN 1 000 | IN % |
| Luxemburg | 29 | 9,8 | 63 | 18,5 | 96 | 26,3 | 109 | 28,2 | 138 | 33,0 | 165 | 37,3 |
| Liechtenstein | 3 | 21,4 | 7 | 33,3 | 9 | 34,1 | 11 | 38,1 | 12 | 39,2 | 11 | 35,6 |
| Schweiz ² | 285 | 6,1 | 1 080 | 17,4 | 931 | 14,6 | 1 127 | 16,7 | 1 369 | 19,3 | 1 444 | 20,0 |
| Österreich | 323 | 4,7 | 212 | 2,8 | 303 | 4,0 | 482 | 6,2 | 728 | 9,0 | 730 | 9,1 |
| Deutschland ³ | 568 | 1,1 | 2 976 | 4,9 | 4 667 | 7,6 | 5 338 | 8,4 | 7 491 | 9,1 | 7 320 | 8,9 |
| Belgien | 368 | 4,3 | 696 | 7,2 | 886 | 9,0 | 903 | 9 | 910 | 8,9 | 862 | 8,4 |
| Frankreich ⁴ | 1 765 | 4,2 | 2 621 | 5,1 | 3 660 | 6,7 | 3 607 | 6,3 | 3 435 | 6,8 | 3 263 | 5,6 |
| Schweden | 124 | 1,8 | 411 | 5,1 | 406 | 4,9 | 484 | 5,6 | 527 | 6,0 | 477 | 5,4 |
| Dänemark | * | * | * | * | 102 | 2,0 | 161 | 3,1 | 223 | 4,2 | 257 | 4,8 |
| Niederlande | 104 | 1,0 | 255 | 1,9 | 547 | 3,8 | 692 | 4,6 | 725 | 4,7 | 652 | 4,1 |
| Norwegen | 16 | 0,5 | 76 | 2,0 | 91 | 2,2 | 143 | 3,4 | 161 | 3,7 | 184 | 4,1 |
| Grossbritannien | * | * | 2 000 | 3,6 | 2 137 | 3,8 | 1 904 | 3,3 | 1 983 | 3,4 | 2 450 | 4,1 |
| Irland | * | * | 137 | 4,6 | 232 | 6,6 | 80 | 2,3 | 93 | 2,6 | 127 | 3,3 |
| Italien | 47 | 0,1 | 122 | 0,2 | 312 | 0,6 | 469 | 0,8 | 738 | 1,3 | 1 271 | 2,2 |
| Spanien | 93 | 0,3 | 148 | 0,4 | 183 | 0,5 | 279 | 0,7 | 539 | 1,4 | 896 | 2,2 |
| Finnland | 11 | 0,3 | 6 | 0,1 | 13 | 0,3 | 26 | 0,5 | 69 | 1,3 | 91 | 1,8 |
| Portugal | 21 | 0,2 | 32 | 0,4 | 64 | 0,6 | 108 | 1,1 | 168 | 1,7 | 191 | 1,9 |
| Griechenland | 31 | 0,4 | 15 | 0,2 | 60 | 0,6 | 173 | 1,7 | 155 | 1,5 | 165 | 1,6 |
| Gesamt ⁵ | 3 788 | 1,7 | 10 857 | 3,3 | 14 701 | 4,2 | 16 096 | 4,5 | 19 464 | 5,1 | 20 556 | 5,3 |

* Für das entsprechende Jahr und Land sind keine zuverlässigen Daten verfügbar.

² Die Schweizer Ausländerzahlen enthalten weder Saisoniers noch Mitarbeiter internationaler Organisationen. Letzter Wert für 2002 statt 2001.

³ Bis 1990 nur Westdeutschland; ab 1991 Gesamtdeutschland.

⁴ Im Gegensatz zu den anderen hier analysierten Ländern weist Frankreich die ausländische Bevölkerung plus die im Ausland geborene, aber inzwischen eingebürgerte Bevölkerung aus. Im Ausland als Franzosen geborene Personen sind jedoch nicht enthalten.

⁵ Die Gesamtsumme bezieht sich 1950 und 1970/71 nur auf die aufgelisteten Länder mit verfügbarer Ausländerzahl. Zahlen jeweils ohne stationierte ausländische Truppen und deren zivile Angehörige.

.....

Daten: Council of Europe 2001; OECD/SOPEMI 2001; MÜNZ 2002

03/ Geburt, Einbürgerung: Der Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft

3.1 Kompetenzen des Bundes

Über die Verleihung des Bürgerrechts entscheiden in der Schweiz in grossem Umfang die Wohnsitzkantone und -gemeinden. Der Bund legt durch so genannte Mindestvorschriften den Rahmen fest.

Allgemeine Voraussetzung der ordentlichen Einbürgerung ist nach geltendem Recht, dass sich die Antragsteller mindestens 12 Jahre lang legal in der Schweiz aufhalten, davon 3 der letzten 5 Jahre vor der Antragstellung. Für Schulbesuch und Sozialisation in der Schweiz gibt es bei den Fristen einen «Bonus»; die Zeit, welche die Antragsteller zwischen ihrem 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbracht haben, zählt doppelt. Kantone und Gemeinden legen darüber hinaus weitere Mindestbedingungen fest und verfügen über weitgehende Entscheidungsbefugnisse.

Für Ausländerinnen und Ausländer, die mit einem Schweizer Bürger bzw. mit einer Schweizer Bürgerin verheiratet sind, besteht die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung. Voraussetzung dabei sind mindestens drei Jahre aufrechte Ehe sowie ein Mindestaufenthalt von nur fünf Jahren, davon wenigstens ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung. Bei der erleichterten Einbürgerung entfällt das Mitspracherecht der Wohnsitzgemeinde.

Eine Zwischenform gilt für verheiratete Ausländer. Diese haben die Möglichkeit, sich als Paar einbürgern zu lassen. Erfüllt nur ein Ehepartner die gesetzlich vorgesehene Mindestaufenthaltsdauer von 12 Jahren, dann gilt für den anderen Partner ein Mindestaufenthalt von nur 5 Jahren, davon wenigstens ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung.⁸ Allerdings müssen sich beide Partner auf dem ordentlichen Weg einbürgern lassen

Darüber hinaus vereinfachen fast alle Kantone (mit Ausnahme von OW, UR, VS) das Verfahren für bestimmte Kategorien von Personen; in der Regel für Angehörige der so genannten zweiten Generation, also für in der Schweiz geborene oder hier zumindest aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer [vgl. Tabelle 9, Anhang].

In jedem Fall gelten beim Erwerb des Bürgerrechts durch Einbürgerung neben dem Mindestaufenthalt weitere bundesweit einheitliche Voraussetzungen:

1. Integration in die lokale Gemeinschaft am Wohnort (soziale Integration),
2. Vertrautheit mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen (kulturelle Integration),
3. Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung (keine Vorstrafen),
4. keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, besteht zwar ein Anspruch auf die Erteilung der «eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung». Allerdings besitzt der Bund keinerlei eigenständige Einbürgerungskompetenz, denn die Staatsbürgerschaft ist in der Schweiz untrennbar an das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons gekoppelt.

Die Bundesbehörden sind in der Regel an der Eröffnung des ordentlichen Verfahrens beteiligt (vorrangig: eidgenössische Einbürgerungsbewilligung) und werden bei dessen positivem Ausgang am Ende vom Kanton informiert. In mehreren Kantonen (AG, BE, BS, LU, SO, TI) muss sich die Wohnsitzgemeinde vor den Bundesbehörden positiv äussern, um das Verfahren zu beschleunigen und Mehrfachprüfungen zu vermeiden (vorrangig: Zusicherung des Gemeindebürgerrechts). In zwei Kantonen (AI/Zivilstandskreis

⁸ Siehe http://www.admin.ch/ch/d/sr/c141_o.html

Appenzell, GE) sind die Gemeinden selbst nicht am Verfahren beteiligt, weil das Kantons- und Gemeindebürgerrecht durch den Kanton zugesichert wird. Nur der Kanton Zürich holt die Einwilligung des Bundes ganz am Ende des Verfahrens ein (vorrangig: Zusicherung des Bürgerrechts durch Wohnsitzgemeinde und Kanton).

3.2 Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden

Aufgrund des Vorrangs der Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft verfügen Kantone und Gemeinden im ordentlichen Einbürgerungsverfahren sowie die Kantone im erleichterten Einbürgerungsverfahren über erhebliche Entscheidungskompetenzen und Mitwirkungsrechte. Diese Entscheidungskompetenzen über die Aufnahme in das Bürgerrecht sind historisch gewachsen und somit von Kanton zu Kanton verschieden. Die Einbürgerungsverfahren unterscheiden sich in den 26 Kantonen sowie in den einzelnen Gemeinden desselben Kantons beträchtlich. Diese Differenzen sind nicht bloss formaler oder administrativer Natur.

In vielen Gemeinden entscheidet eine Einbürgerungskommission, an anderen Orten die kantonale und/oder kommunale Exekutive, in etlichen Gemeinden auch die Legislative bzw. die Gemeinschaft aller Stimmbürger. Die Verfassungen mehrerer Kantone beschränken das Recht zur Mitwirkung an der Entscheidung auf Personen, die selbst das Bürgerrecht der jeweiligen Gemeinde besitzen (Bürgergemeinde). Durch das in vielen Fällen bestehende Mitwirkungsrecht der Legislative bzw. (potenziell) aller Stimmbürger oder Gemeindebürger im Einbürgerungsverfahren erhält die Entscheidung einen politischen

und nicht bloss administrativen Charakter. Dadurch besteht im Regelfall auch bei Erfüllung aller formalen Voraussetzungen kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Rechtslage in den meisten anderen demokratischen Rechtsstaaten.

Im ordentlichen Einbürgerungsverfahren muss sich jeder Bewerber bzw. jede Bewerberin um die Schweizer Staatsbürgerschaft einer Art «Eignungsprüfung» durch Gemeinde und Kanton stellen. Geprüft werden die eingangs genannten Voraussetzungen: die Integration in die lokale Gemeinschaft am Wohnort, die Anpassung an (im jeweiligen lokalen Kontext zu definierende) «schweizerische Sitten und Gebräuche» und die Einhaltung der Gesetze.⁹ Dabei bestehen derzeit weder überall ein Anspruch auf individuelle Einsicht in die jeweilige Einbürgerungsakte noch Rekursmöglichkeiten gegen einen negativen Entscheid. Dies gilt in all den Fällen, in denen die Legislative bzw. (potenziell) alle Stimmbürger oder Gemeindebürger an der Entscheidung mitwirken, aber zum Teil auch in jenen Fällen, in denen die Exekutive im eigenen Ermessen entscheidet. Damit entfällt im Einzelfall die Möglichkeit zur nachträglichen Überprüfung und allfälligen Korrektur (vermeintlich oder tatsächlich) willkürlich erfolgter, politisch oder ethnisch motivierter Ablehnungen.¹⁰ Das im Rechtsstaat übliche Diskriminierungs- und Willkürverbot steht somit in

⁹ Darüber hinaus muss der Kanton prüfen, ob der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet (siehe oben).

¹⁰ Zwar sollte Art. 9 der Bundesverfassung von 1999 – wie den parlamentarischen Beratungen zu entnehmen – einen selbständigen Anspruch auf willkürfreie Entscheidungen einräumen: Das Bundesgericht hielt aber an seiner bisherigen Rechtsprechung fest, wonach das Willkürverbot nur im Zusammenhang mit einem konkreten Recht besteht (Entscheid vom 3.4.2000 BGE 126 I 81). Ein solcher expliziter Rechtsanspruch besteht aber wegen des weitgehenden Gestaltungs- und Mitspracherechts von Kantonen und Gemeinden im Einbürgerungsverfahren in der Regel nicht. Zur Kritik an dieser bundesgerichtlichen Position siehe AUER/V. ARX [2000], KIENER [2000] und RHINOW [2000].

einem deutlichen Spannungsverhältnis zu den in der Schweiz gängigen Vorstellungen von Gemeindeautonomie und (direkter) Demokratie auf lokaler Ebene [vgl. auch AUER/VON ARX 2000].

Kompetenzen und Verfahrensregeln auf kommunaler Ebene

In der Schweiz legen kantonale Gesetze entweder fest, welche Gemeindeorgane im ordentlichen Einbürgerungsverfahren über die Einbürgerungsgesuche entscheiden, oder sie überlassen den Gemeinden die Entscheidung, wer über die Gesuche befinden darf. Mehrheitlich wird die Einbürgerung in der Schweiz als politischer Akt der individuellen Aufnahme von «Mitbürgern» in die jeweilige Wohnsitzgemeinde verstanden, über den die Legislative zu entscheiden hat.¹¹

In sechs Kantonen (AI/Zivilstandskreis Oberegg, AR, GL, LU, NW, SZ) haben die Stimmbürger im Prinzip das Recht, über Einbürgerungen per Volksentscheid abzustimmen (Urnenabstimmung). Allerdings sehen keineswegs alle Verfassungen der Gemeinden dieser sechs Kantone solche Abstimmungen vor. In neun Kantonen (BL, GL, NW, OW, SO, SZ, UR, VS, ZG) entscheidet – falls es keine Urnenabstimmung gibt – die Gemeindeversammlung (Einwohner- oder Bürgergemeinde) über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts. In sieben Kantonen (AG, FR, GR, JU, SH, TG, ZG) kann die Gemeindeversammlung ihre Kompetenz an das Gemeindeparlament delegieren.¹²

Weitere neun Kantone (AR, BE, BS, LU, SG, SO, TI, VD, ZH) räumen der kommunalen Legislative die Möglichkeit ein, die Entscheidungskompetenz der Exekutive, also gewählten Politikern oder der Verwaltung, zu übertragen. In diesen Fällen wird die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zu einem Verwaltungsakt,

bei dem den einbürgerungswilligen Antragstellern allenfalls auch Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Nur in einem Kanton (NE) ist auf kommunaler Ebene im ordentlichen Einbürgerungsverfahren ausschliesslich die Exekutive zuständig. In weiteren vier Kantonen (AR, BS, GL, ZH) ist ausschliesslich die Exekutive für Antragsteller mit Rechtsanspruch auf Einbürgerung [vgl. Tabelle 9, Anhang] zuständig. Im Kanton FR befindet die Exekutive über Gesuche der zweiten Generation niedergelassener Ausländer, im Kanton NW über jene von jugendlichen Ausländern.

Spezielle Fälle stellen die Kantone GE, TI und AI (Zivilstandskreis Appenzell) dar: Im Kanton GE haben die Gemeinden keine Entscheidungskompetenz. Der Staatsrat entscheidet über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Das gleiche Verfahren wird im Tessin für die zweite Generation angewendet. In den zwei Zivilstandskreisen des Kantons AI herrschen hingegen unterschiedliche Prozeduren: Im Zivilstandskreis Appenzell ist es Sache des Landrates (Parlament), über das Kantonal- und Gemeindebürgerrecht zu entscheiden, im Zivilstandskreis Oberegg kommt hingegen den Gemeindeversammlungen die Entscheidungskompetenz auf kommunaler Ebene zu. Der Landrat ist hier nur für das kantonale Bürgerrecht (AI) zuständig.

¹¹ In drei Kantonen (BL, SG, SZ) sind Revisionsbestrebungen gescheitert, die zumindest auf kommunaler Ebene die Einbürgerung zu einem Verwaltungsakt und damit überprüfbar und rekursfähig machen sollten.

¹² Der Kanton Zug sieht diese Möglichkeit insbesondere für jene Fälle vor, in denen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht.

Kompetenzen und Verfahrensregeln auf kantonaler Ebene

In knapp zwei Dritteln der Kantone (AI, BE, BL, BS, FR, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG) entscheidet die Legislative über die Verleihung des Kantonsbürgerrechts. Im Kanton AG ist die Einbürgerungskommission des Grossen Rates zuständig. Der Grosse Rat kann jedoch auf Beschluss hin über ein einzelnes Gesuch bestimmen.

In acht Kantonen (AR, GE, GL, GR, JU, LU, SO, ZH) liegt die Einbürgerungskompetenz in der Hand der Exekutive. Dies gilt in der Regel auch für die Waadt. Hier kann die Legislative die Entscheidung jedoch an sich ziehen. In St. Gallen ist eine Delegation der Entscheidungskompetenz an den Regierungsrat vorgesehen.

Bei Fällen, in denen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht, entscheidet auch in den Kantonen BS und TI auf kantonaler Ebene die Exekutive. In Nidwalden erfolgt die Einbürgerung Jugendlicher durch die Justiz- und Sicherheitsdirektion.

Zusammenfassend lässt sich für die ordentlichen Einbürgerungen feststellen:

- Zwölf Kantone (AG, BL, FR, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VS, ZG) folgen zur Gänze der herkömmlichen Vorstellung vom «politischen Charakter» der Einbürgerung und lassen darüber sowohl auf der kommunalen wie auf der kantonalen Ebene die Legislative (Gemeinde- oder Bürgerversammlung, Gemeindeparlament, Stimmbürger) entscheiden.
- Neun Kantone (AR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SO, ZH) sehen in ihren Verfahren zwingend auf einer der beiden Ebenen die Exekutive als zuständiges Organ vor.
- Kein Kanton sieht auf beiden Ebenen zwingend die Exekutive als zuständiges Organ für die Einbürgerungen vor. Allerdings ist in Genf, wo die

Gemeinden über kein direktes Mitspracherecht bei der Einbürgerung verfügen, ausschliesslich der Staatsrat (Exekutive) zuständig.

Abweichende Verfahrensregeln gibt es in etlichen Kantonen bei der Einbürgerung spezifischer Gruppen.

Erleichterte und vereinfachte Verfahren für bestimmte Kategorien einbürgerungswilliger Ausländer

Ehepartnerinnen und -partner von Schweizerinnen und Schweizern haben bundesweit einen Anspruch auf erleichterte Einbürgerung mit verkürzten Wohnsitzfristen und ohne Verfahren auf kommunaler Ebene. Die meisten Kantone kennen für bestimmte Kategorien niedergelassener Ausländer auch bei der ordentlichen Einbürgerung rechtliche und verfahrenstechnische Vereinfachungen, eine Reduktion einschlägiger Taxen und Gebühren oder sogar Rechtsansprüche:¹³

- Sieben Kantone sehen unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf ein vereinfachtes ordentliches Einbürgerungsverfahren vor.
- In drei Kantonen (BS, GL, GR) gilt dies für Ausländer, die seit 15 bzw. 20 Jahren im Kanton bzw. in derselben Gemeinde leben.
- In zwei Kantonen (ZH, ZG) gilt dies unter bestimmten Bedingungen für in der Schweiz geborene ausländische Jugendliche (zweite und dritte Generation).
- In drei Kantonen (AR, BS, SO) besteht ein solcher Anspruch für ausländische Jugendliche, die ihren

¹³ Besteht ein Rechtsanspruch, muss der Antragsteller bzw. die Antragstellerin im Prinzip eingebürgert werden, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Wird dies verweigert, verfügen die Betroffenen über Rechtsmittel.

Wohnsitz während der letzten 8 bzw. 10 Jahre ununterbrochen in derselben Gemeinde hatten und den grösseren Teil ihrer Schulzeit in der Schweiz verbrachten.

- In den Kantonen AR, BS, GL und ZH ist im Falle eines Rechtsanspruchs zwingend die Exekutive zuständig.
- In den Kantonen GR und ZG entscheidet im Falle eines Rechtsanspruchs das Gemeindeparlament.
- Der Kanton TI sieht für Jugendliche Erleichterungen vor, die einem Rechtsanspruch gleichkommen. Für jugendliche Antragsteller erteilt hier – ähnlich wie in Genf – der Regierungsrat sowohl das Kantons- als auch das Gemeindebürgerrecht.
- Im Kanton NW entscheidet bei Jugendlichen auf Gemeindeebene der Gemeinderat, auf kantonaler Ebene die Justiz- und Sicherheitsdirektion.
- Im Kanton FR ist bei der zweiten Generation auf Gemeindeebene der Gemeinderat zuständig.

Die meisten Kantone sehen für ausländische Jugendliche Erleichterungen bzw. Reduktionen bei Taxen und Gebühren sowie bei kantonalen oder kommunalen Wohnsitzerfordernissen vor.

Gegenrechtskonvention

Nach Ablehnung der Verfassungsvorlage über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer in der Volksabstimmung von 1994 schlossen sieben Kantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH) auf Gegenseitigkeit eine Vereinbarung über Vereinfachungen bei der Einbürgerung. Die Signatarkantone verpflichteten sich dabei zu Verfahrenserleichterungen für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die ihr Gesuch im Alter zwischen 16 und 25 Jahren stellen. Überdies verpflichteten sich diese sieben Kantone, jene Jahre, in denen ein Gesuchsteller in einem anderen Signatarkanton wohnte, auf die jeweils eigenen Wohnsitz-

fristen anzurechnen sowie Gebühren und Taxen nach Möglichkeit zu reduzieren.

Primäre Zielgruppe der Gegenrechtskonvention sind Bewerber um die Staatsbürgerschaft, die mindestens fünf Jahre lang in der Schweiz zur Schule gegangen sind, seit mindestens zwei Jahren im Kanton leben, in dem sie eingebürgert werden wollen, davon mindestens ein Jahr in den letzten zwei Jahren vor der Antragstellung, und die während der gesamten Dauer des Einbürgerungsverfahrens in der Schweiz wohnhaft sind.

In Anbetracht der komplexen Situation und der Vielfalt an Regelungen ist es bemerkenswert, dass von der eidgenössischen Behörde nicht schon früher Vorschläge zu einer Vereinheitlichung des Einbürgerungsverfahrens gemacht wurden. Dabei ist zu bedenken, dass das Einbürgerungsverfahren in keinem anderen Industrieland, auch nicht in föderalistisch geprägten Staaten, wie zum Beispiel in Deutschland oder in den USA, regional so differenziert gehandhabt wird wie in der Schweiz.

3.3 Bürgerrecht: Die Schweiz im europäischen Vergleich

Der europäische Vergleich zeigt die Ausnahmestellung der Schweiz. In keinem anderen europäischen Land spielt die historisch einst weit verbreitete Stadt- oder Gemeindebürgerschaft für die Staatsangehörigkeit noch eine Rolle. Es gibt zwar in mehreren anderen föderal verfassten Staaten – insbesondere in Belgien, Deutschland und Österreich – eine administrative Mitwirkung (und dadurch auch einen gewissen Ermessens- und Entscheidungsspielraum) der Bundesländer (Deutschland, Österreich) bzw. Regionen

(Belgien) im Einbürgerungsverfahren. In der Mehrzahl der Staaten Westeuropas erfolgt die Verleihung des Bürgerrechts jedoch entweder unmittelbar durch Behörden des Zentralstaats oder zumindest ohne regionale Differenzierungen.

Automatischer Erwerb der Staatsbürgerschaft bei der Geburt

Staatsbürgerschaft nach Geburtsort (ius soli): Fast die Hälfte aller Staaten Westeuropas verleiht ihre Staatsbürgerschaft automatisch an etliche oder sogar einen Grossteil der im Land geborenen Kinder ausländischer Abstammung (Territorialprinzip: *ius soli*-Staatsbürgerschaft) [vgl. Tabelle 10, Anhang]. Wenn mindestens ein Elternteil ebenfalls Staatsbürger des jeweiligen Landes ist, geschieht dies voraussetzungslos. Sind beide Eltern ausländische Zuwanderer, wird die *ius soli*-Staatsbürgerschaft dem Kind (zweite Generation) entweder durch Deklaration der Eltern (Niederlande) oder erst nach einer Mindestaufenthaltsdauer der Eltern (Deutschland, Grossbritannien, Portugal) verliehen.¹⁴ Nur in Irland werden fast alle Kinder ausländischer Zuwanderer automatisch *ius soli*-Staatsbürger.¹⁵ In Frankreich und Belgien erhalten erst die Enkel ausländischer Zuwanderer (dritte Generation) automatisch (Frankreich) bzw. durch Registrierung (Belgien) die *ius soli*-Staatsbürgerschaft dieser Länder.

Staatsbürgerschaft nach Abstammung (ius sanguinis): In den übrigen Staaten Westeuropas richtet sich die Staatsbürgerschaft bei der Geburt nach der Nationalität der Eltern (*ius sanguinis*-Staatsbürgerschaft). Allerdings sehen auch alle Staaten mit *ius soli*-Staatsbürgerschaft die Möglichkeit der «Vererbung» der Staatsbürgerschaft an die Kinder ihrer eigenen Staatsbürger vor.

Einbürgerung

In allen Staaten Westeuropas haben ausländische Zuwanderer die Möglichkeit, nach einer gesetzlich fixierten Mindestaufenthaltsdauer die Einbürgerung zu beantragen. In fast allen diesen Staaten – mit der Ausnahme von Griechenland und der Schweiz – besteht nach einer weiteren oder derselben Frist ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Einbürgerung, sofern alle anderen gesetzlichen Bedingungen (Sprachkenntnisse, guter Leumund, ausreichender Lebensunterhalt usw.) erfüllt sind. Diese Fristen liegen in der Regel zwischen 4 und 10 Jahren.¹⁶

Die meisten Staaten Westeuropas erleichtern das Verfahren für die ausländischen Ehepartnerinnen und -partner ihrer Staatsbürger, sofern beide Ehepartner ihren gemeinsamen Wohnsitz im Inland haben. Die Voraussetzungen sind in der Regel eine Mindestdauer der Ehe (1–3 Jahre) sowie ein Mindestaufenthalt des ausländischen Ehepartners bzw. der ausländischen Ehepartnerin (0,5–4 Jahre) im Inland [vgl. Tabelle 10, Anhang].¹⁷

Fast alle Staaten Westeuropas sehen auch die vereinfachte oder erleichterte Einbürgerung für im Inland geborene und/oder im Inland aufgewachsene Kinder

¹⁴ Mindestaufenthalt wenigstens eines Elternteils in Deutschland: 8 Jahre, in Grossbritannien: 4 Jahre, in Portugal: 10 Jahre (bzw. 6 Jahre, wenn die Eltern aus einem portugiesischsprachigen Land stammen), [vgl. Tabelle 10, Anhang].

¹⁵ Durch eine Entscheidung des irischen Höchstgerichts erhalten seit 2003 in Irland geborene Kinder von Asylbewerberinnen (im Verfahren) sowie von Touristinnen und anderen Ausländerinnen ohne Aufenthaltstitel nicht mehr die irische Staatsbürgerschaft.

¹⁶ Eine Ausnahme ist Österreich, wo zwar auch nach 4–10 Jahren Aufenthalt eingebürgert werden kann, aber erst nach 30 Jahren Aufenthalt ein Rechtsanspruch besteht.

¹⁷ Dänemark bildet hier einen Sonderfall, weil dieses Land seinen eigenen Staatsbürgern erst mit 24 Jahren die Heirat mit bzw. den Familiennachzug von im Ausland lebenden ausländischen Partnern beziehungsweise Partnerinnen gestattet.

(«echte» und «unechte» zweite Generation) ausländischer Zuwanderer vor, sofern diese Kinder nicht schon nach *ius soli* die Staatsbürgerschaft des Landes erhielten. Voraussetzung sind in der Regel entweder ein längerer Schulbesuch oder ein ununterbrochener Aufenthalt im Inland. Meist gelten die erleichterten Bedingungen für die Einbürgerung nur zwischen einem bestimmten Mindestalter (13–21 Jahre) und einem Höchstalter (20–25 Jahre). In einigen Staaten erfolgt die Einbürgerung in diesem Alter automatisch (Frankreich) oder durch Deklaration der ausländischen Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen (Dänemark, Finnland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien). In den anderen Ländern – mit der Ausnahme von Griechenland, Österreich und etlichen Kantonen der Schweiz – besteht in diesem Alter zumindest ein Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung.

04/ Staatsbürgerschaftsrecht, Einbürgerungsregelungen: Die Revisionen

4.1 Revisionen von 1977 und 1990

Nach der alten, vor 1992 geltenden Regelung erwarben Ausländerinnen bei der Heirat mit einem Schweizer automatisch dessen Bürgerrecht. Dieses ging der Frau auch nach einer Scheidung nicht wieder verloren. Im Gegensatz dazu gab es für Ausländer, die eine Schweizerin heirateten, weder eine automatische noch eine erleichterte Einbürgerung. Der ausländische Mann einer Schweizerin blieb Ausländer und konnte nur den Weg der ordentlichen Einbürgerung beschreiten. Die Wohnsitzfrist betrug – wie auch bei anderen ordentlichen Einbürgerungen – im Prinzip 12 Jahre. Allerdings konnten die Jahre in Zeiten, in denen der ausländische Ehepartner mit einer gebürtigen Schweizerin in der Schweiz in ehelicher Gemeinschaft gelebt hatte, doppelt angerechnet werden.¹⁸

Zugleich verloren Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, bis 1952 automatisch ihr Schweizer Bürgerrecht.¹⁹ Auch noch danach konnte es verloren gehen, wenn eine Frau durch die Heirat die Staatsangehörigkeit des Ehemannes erwarb und bei der Heirat nicht erklärte, Schweizerin bleiben zu wollen. Umgekehrt erhielten seit 1952 zuvor bei der Heirat ausgebürgerte Ex-Schweizerinnen auf Antrag ihr altes Bürgerrecht wieder. Dies führte 1952/53 zu einer grossen Zahl von Wiedereinbürgerungen [vgl. Abbildung 6, Kapitel 5].

Kritik gab es während der 1970er und 1980er Jahre an der bürgerschaftsrechtlichen Ungleichbehandlung von Männern, Frauen und Kindern. Die Kritik entzündete sich insbesondere an der Schlechterstellung von Schweizer Bürgerinnen sowie von Kindern, die von Schweizerinnen innerhalb binationaler Ehen zur Welt gebracht wurden. Kritisiert wurde aber auch, dass die automatische Einbürgerung Zweckheiraten

und das kurzfristige Eingehen von Scheinehen oder Staatsbürgerschaftsehen begünstige.

Diese Kritik motivierte Bundesrat und Gesetzgeber zu mehreren Revisionen des Staatsbürgerschaftsrechts. So werden seit 1978 die von Schweizerinnen innerhalb binationaler Ehen zur Welt gebrachten Kinder automatisch Schweizer Bürger. Der Anspruch darauf wurde auch rückwirkend eingeführt, was 1978/79 zu einem beträchtlichen Anstieg nachträglicher Verleihungen der Staatsbürgerschaft an Kinder und Jugendliche mit Schweizer Mutter und ausländischem Vater führte [vgl. Abbildung 6, Kapitel 5].

Die bislang letzte Revision des Schweizer Staatsbürgerschaftsrechts wurde 1990 beschlossen und ist seit 1.1.1992 in Kraft. Seither gilt [HOTTELIER 1991]:

- Ausländerinnen und Ausländer, die mit einem Schweizer Bürger bzw. mit einer Schweizer Bürgerin verheiratet sind, haben seit 1992 die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung.²⁰ Voraussetzung dafür sind mindestens drei Jahre aufrechte Ehe sowie ein Mindestaufenthalt von fünf Jahren in der Schweiz, davon wenigstens ein Jahr unmittelbar vor dem Einbürgerungsantrag.
- Die Gleichstellung von Frauen und Männern erfolgte in diesem Fall durch eine Schlechterstellung von Ausländerinnen, die nach dem 1.1.1992 einen Schweizer heirateten. Im Gegensatz dazu wurde Ausländern, die mit einer Schweizerin verheiratet sind, der Weg zur Schweizer Staatsbürgerschaft erleichtert.

¹⁸ Eine solche Anrechnung erfolgte nicht, wenn es sich bei der Ehefrau um eine eingebürgerte Schweizerin handelte.

¹⁹ 1952 erhielt eine grössere Zahl mit Ausländern verheirateter oder verheiratet gewesener Ex-Schweizerinnen ihr Bürgerrecht wieder [vgl. Abbildung 6, Kapitel 5].

²⁰ Bei der erleichterten Einbürgerung entfällt das Mitsprachrecht der Wohnsitzgemeinde.

Eine weitere Änderung war für das seither steigende Interesse am Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von Bedeutung. Die Bestimmung, dass Einbürgerungen tunlichst eine doppelte Staatsbürgerschaft (Mehrstaatigkeit) vermeiden sollen wurde in der Revision von 1990 gestrichen.²¹ Die Möglichkeit, die alte Staatsbürgerschaft beizubehalten, erleichterte etlichen niedergelassenen Ausländern offensichtlich den Entschluss, sich einbürgern zu lassen.

4.2 Anläufe zu weiteren Revisionen

Ein weiterer Anlauf zur Modernisierung des Staatsbürgerschaftsrechts erfolgte 1994 durch eine Initiative, die auf eine vereinfachte Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen der so genannten zweiten Generation abzielte. In der Volksabstimmung erhielt der Vorschlag zwar eine Stimmenmehrheit, verfehlte aber das Ständemehr. Etliche Kantone, in denen eine Mehrheit der Stimmbürger die Vorlage von 1994 befürwortet hatte, beschlossen in der Folge im eigenen Wirkungsbereich Erleichterungen bei der ordentlichen Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren wurden oder hier zumindest aufwuchsen. Sieben Kantone verpflichteten sich überdies im Rahmen einer Gegenrechtskonvention, jene Jahre, in denen ein Gesuchsteller in einem anderen Signatarkanton wohnte, auf die jeweils eigenen Wohnsitzfristen anzurechnen sowie Gebühren und Taxen nach Möglichkeit zu reduzieren [vgl. Kapitel 3.1].²²

Die 1994 knapp gescheiterte Initiative und die folgenden Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene führten während der 1990er Jahre zu weiteren Überlegungen, das Staatsbürgerschaftsrecht auf

Bundesebene zu revidieren. Dazu wurde im April 1999 die Arbeitsgruppe Bürgerrecht durch den Bundesrat eingesetzt. Sie veröffentlichte im Dezember 2000 eine kritische Bestandesaufnahme sowie eigene Vorschläge.²³ Der Kommissionsbericht kritisierte folgende Punkte:

1. die zum Teil restriktive Handhabung bei der Verleihung des Schweizer Bürgerrechts;
2. die oftmals lange Dauer des Verfahrens;
3. die in etlichen Kantonen und Gemeinden hohen Kosten des Einbürgerungsverfahrens (bis zu 50 000 Franken);
4. schliesslich die im Regelfall fehlenden Rekursmöglichkeiten für abgelehnte Bewerber.

Letzteres ist auch der Hauptgrund, warum die Schweiz die Mindestanforderungen der vom Europarat entworfenen Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention nicht erfüllt. Die Arbeitsgruppe zeigte für die kritisierten Bereiche Alternativen auf und schlug überdies vor, dem Bund durch eine Revision der Bundesverfassung die Kompetenz zu erteilen, Vereinfachungen für die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen sowie den in der Schweiz geborenen Enkeln ausländischer Zuwanderer unter bestimmten Voraussetzungen durch *ius soli* automatisch die Schweizer Staatsbürgerschaft zu verleihen. Gestützt auf einige, wenn auch nicht alle Vorschläge der Arbeitsgruppe, schickte der Bundesrat fünf Vorschläge bzw. Empfehlungen in die Vernehmlassung.²⁴ Sie führten zu mehreren Motionen und zu Gesetzes-

21 Der alte Art. 17 des BÜG von 1952 bestimmte: «Wer sich einbürgern will, hat alles zu unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckt. Soweit es nach den Umständen zumutbar ist, soll auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden.»

22 Gegenrechtskonvention der Kantone BE, FR, GE, JU, NE, VD und ZH vom 16. Dezember 1994 [vgl. Anhang D].

23 Siehe http://www.auslaender.ch/news_info/schlussbericht/schlussbericht_d.pdf

vorschlagen, die eine umfassendere Revision des Schweizer Bürgerrechts und der Einbürgerungsregelungen vorsehen [Botschaft zum Bürgerrecht 2001]. Wichtigster Vorschlag war der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) selbst ausgearbeitete Entwurf einer Verfassungs- und Gesetzesrevision, die so genannten Metzler-Vorschläge.²⁵

Kontrovers diskutiert wurden vor allem zwei Vorschläge der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, die sich auch in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision wiederfinden:

1. zum einen die Schaffung einer Möglichkeit des Rekurses gegen als willkürlich oder diskriminierend empfundene Ablehnungen von Einbürgerungsbegehren;
2. zum anderen die Einführung einer automatischen *ius soli*-Staatsbürgerschaft für in der Schweiz geborene Enkel ausländischer Zuwanderer (dritte Generation).

Zur Rekurs- und Beschwerdemöglichkeit für abgelehnte Einbürgerungsbewerber äusserten sich 20 Kantone sowie der Schweizerische Gemeinde- und Städteverband positiv [D'AMATO 2003]. Im Gegensatz dazu teilte der Verband der Bürgergemeinden und Korporationen (SVBK) mit, dass seine Mitglieder eine gerichtliche Überprüfung oder gar Korrektur

eines ablehnenden Volksmehrers nicht akzeptieren würden.²⁶ Hier geht es ganz zentral um die Frage, ob direkte Demokratie und Gemeindeautonomie Vorrang vor Rechtsstaatlichkeit und Gleichbehandlung beanspruchen können.

Bei der *ius soli*-Staatsbürgerschaft für in der Schweiz geborene Enkel ausländischer Zuwanderer wurden verschiedene Bedenken laut. Manchen erscheint dies als Eingriff in das Elternrecht. Denn erwachsene Angehörige der zweiten Ausländergeneration würden bei automatischem Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft ihrer Kinder nicht über deren Nationalität bestimmen können. Andere Kritiker befürchten durch die automatische *ius soli*-Staatsbürgerschaft eine «Entwertung» des Schweizer Bürgerrechts.

Dieses letztgenannte Bedenken wendet sich auch gegen vereinfachte Einbürgerungen, verkürzte Fristen und die Revision insgesamt.

4.3 Aktuelle Revision: Der Stand der Dinge

Derzeit steht diese umfassendere Revision des Schweizer Bürgerrechts und der Einbürgerungsregelungen zur Abstimmung. Der Vorschlag der vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe Bürgerrecht wurde mit kleineren Abänderungen im September 2002 vom Nationalrat gutgeheissen²⁷ und steht nun in der Sommersession 2003 auf der Traktandenliste des Ständerats. Falls dieser den Gesetzesvorschlägen zustimmt, erfolgt eine obligatorische Volksabstimmung, denn die vorgeschlagene Revision des Staatsbürgerschaftsrechts und der Einbürgerungsbestimmungen beinhaltet Änderungen der Bundesverfassung.

²⁴ Siehe http://www.auslaender.ch/news_info/buergerrecht/verfassungstexte/a1_d.pdf

Mit Ausnahme des Kantons Wallis hiessen alle Kantone wenigstens einen Teil der Bürgerrechtsrevision im Prinzip gut.

²⁵ Entwurf des EJPD [vgl. Anhang E].

²⁶ Vgl. NZZ, Nr. 133 v. 12.6.2002, S. 14.

²⁷ Die Redaktion dieses Berichtes im Juni 2003 erfolgte vor der Behandlung der Materie im Ständerat. Der Nationalrat hiess die Anträge des Bundesrats ohne substanzielle Abstriche und fast durchwegs mit grossem Mehr gut. Nur bei der automatischen Einbürgerung in der dritten Generation durch Einführung einer *ius soli*-Staatsbürgerschaft gab es knappe Mehrheitsverhältnisse und als Kompromiss eine kleine Modifikation der Bundesratsvorlage.

In der im September 2002 vom Nationalrat beschlossenen und voraussichtlich im Sommer 2003 vom Ständerat behandelten Fassung sieht die Revision folgende wesentliche Änderungen vor [vgl. Tabelle 3]:

1. Ausländischen Zuwanderern der ersten Generation soll die ordentliche Einbürgerung nach 8 Jahren Mindestaufenthalt (bislang 12 Jahre) offen stehen, sofern sie über einen dauerhaften Aufenthaltsstatus verfügen. Die kantonalen Fristen für den Mindestaufenthalt sollen auf maximal 3 Jahre begrenzt werden (bislang je nach Kanton 3–12 Jahre).
2. Werden ordentliche Einbürgerungen von der zuständigen Gemeindebehörde (Gemeinde- oder Bürgerversammlung, Urnenabstimmung, Einbürgerungskommission) abgelehnt, erhalten abgelehnte Antragstellerinnen und -steller bei Verdacht auf Willkür oder individueller Diskriminierung ein Beschwerderecht. Ein gesetzlicher Anspruch auf Einbürgerung wird indes nicht geschaffen.
3. Niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz zur Welt kamen oder hier zumindest fünf Jahre lang zur Schule gingen («echte» bzw. «unechte» zweite Generation, die so genannten Bildungsinländer), sollen zwischen dem 15. und dem 24. Lebensjahr bei Vorliegen aller Mindestanforderungen die Möglichkeit einer vereinfachten Einbürgerung durch Verfahrensänderung im Bereich der ordentlichen Einbürgerung erhalten (bislang Vereinfachungen nur in einigen Kantonen). Drei Voraussetzungen müssen dabei erfüllt sein: a) Die betreffenden Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen müssen seit Ende ihrer Schulzeit ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben. b) Wenigstens ein Elternteil muss ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen. c) Die betreffenden Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen müssen mit

den Verhältnissen und Lebensformen der Schweiz vertraut sein.

4. Im Land geborene Enkel ausländischer Zuwanderer (dritte Generation) sollen in Zukunft automatisch Schweizer Bürger werden (*ius soli*-Staatsbürgerschaft). Voraussetzung ist, dass mindestens ein Elternteil fünf Jahre oder länger in der Schweiz zur Schule ging und bei der Geburt des Kindes seit mindestens fünf Jahren ein verfestigtes Aufenthaltsrecht (Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung) besass.²⁸

Generell sollen die Verfahren gestrafft und damit beschleunigt werden. Künftig soll zuerst der Kanton die Erfüllung der bundesgesetzlich festgelegten Mindestanforderungen prüfen, dann die Gemeinde (oder wo vorgesehen, der Kanton) die Integration der einbürgerungswilligen Person beurteilen. Erst wenn beide Entscheidungen positiv ausfallen, prüft der Bund eine mögliche Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit und kann im Anschluss gegebenenfalls sofort seine Zustimmung zur Einbürgerung erteilen. Bislang musste sich die Bundesebene in der Regel zweimal damit befassen.

Die geplante Revision des Staatsbürgerschaftsrechts verkürzt den erforderlichen Mindestaufenthalt bei ordentlichen Einbürgerungen und erweitert den Kreis derer, die leichter eingebürgert werden können. Zugleich gäbe es neben den bisherigen Erwerbsmöglichkeiten der Schweizer Staatsbürgerschaft: die Abstammung (*ius sanguinis*) oder die Einbürgerung, als neue Form die Staatsbürgerschaft kraft Geburt

²⁸ In diesem Punkt beschloss der Nationalrat mit sehr knapper Mehrheit durch Stichtentscheid der Ratspräsidentin eine gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates leicht modifizierte Fassung, wonach die Eltern für ihre Kinder bei der Geburt auf die Einbürgerung verzichten können. Werden die Kinder mündig, können sie den Verzicht widerrufen.

Tabelle 3 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft: Bestehende Regelung, zur Debatte stehende Revision

| | BESTEHENDE REGELUNG | REVISION |
|--------------------------------|---|---|
| 1. GENERATION | <ul style="list-style-type: none"> – 12 Jahre Mindestaufenthalt in der Schweiz, davon 3 Jahre in den letzten 5 Jahren vor Antragstellung; – Soziale Integration; – kulturelle Integration (insbes. Sprachkenntnisse); – Beachtung der Rechtsordnung; – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit. <p>Kein Anspruch, kein Rechtsschutz. Kantone haben eigene Wohnsitzfristen von 5-12 Jahren.</p> | <p>Bei Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder eines anderen dauerhaften Aufenthaltstitels:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 8 Jahre Mindestaufenthalt in der Schweiz, davon 3 Jahre in den letzten 5 Jahren vor Antragstellung; – Integration; – Beachtung der Rechtsordnung; – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit. <p>Kein Anspruch, kein Rechtsschutz. Kantone haben eigene Wohnsitzfristen bis zu 3 Jahren.</p> |
| EHEPARTNER/IN VON CH-BÜRGER/IN | <p>Erleichterte Einbürgerung, wenn Antragstellerin/Antragsteller insgesamt 5 Jahre in der Schweiz gewohnt hat, seit 1 Jahr in der Schweiz wohnt und seit 3 Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit einem Schweizer Bürger bzw. einer Schweizer Bürgerin lebt (BüG Art. 27 Abs 1).</p> | <p>Keine Änderung.</p> |
| 2. GENERATION | <ul style="list-style-type: none"> – 12 Jahre Mindestaufenthalt in der Schweiz, wobei die zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr in der Schweiz verbrachte Zeit doppelt zählt; – kulturelle Integration (insbes. Sprachkenntnisse); – Beachtung der Rechtsordnung; – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit. <p>Kein Rechtsanspruch, keine Erleichterung (Ausnahme: Kantone, welche die Gegenrechtskonvention unterzeichnet haben).</p> | <p>Vereinfachte Einbürgerung zwischen dem vollendeten 15. und dem 24. Lebensjahr, falls:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Antragsteller/in mit 5 Jahren obligatorische Schulbildung in der Schweiz; – zwischen dem Ende der obligatorischen Schulzeit und der Gesuchstellung in der Schweiz wohnhaft gewesen; – mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz vertraut; – ein Elternteil im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder eines anderen dauerhaften Aufenthaltsrechts. <p>Rechtsanspruch auf Eröffnung des Verfahrens, aber auch bei Vorliegen aller Mindestvoraussetzungen kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung; Ablehnung muss jedoch begründet werden.</p> |
| 3. GENERATION | <ul style="list-style-type: none"> – 12 Jahre Mindestaufenthalt in der Schweiz, wobei die zwischen dem 10. und 20. Altersjahr in der Schweiz verbrachte Zeit doppelt zählt (Art. 15 Abs. 1+2 BüG); – kulturelle Integration (insbes. Sprachkenntnisse); – Beachtung der Rechtsordnung; – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 14 BüG). <p>Kein Rechtsanspruch, keine Erleichterung (Ausnahme: Kantone, welche die Gegenrechtskonvention unterzeichnet haben).</p> | <p>Das in der Schweiz geborene Kind ist Schweizer Bürger von Geburt an, sofern ein Elternteil:</p> <ul style="list-style-type: none"> – mindestens 5 Jahre seine obligatorische Schulbildung in der Schweiz erhalten hat; – und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit 5 Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt. <p>Eltern können für das Kind auf die Schweizer Staatsbürgerschaft verzichten. Das Kind kann diesen Verzicht nach Erreichen der Volljährigkeit widerrufen.</p> |

Quelle: D'AMATO/WANNER 2003

in der Schweiz (*ius soli*). Die Kantone verlieren an Spielraum und Verzögerungsmöglichkeit bei der Festsetzung eigener Fristen, Taxen und Gebühren, aber sie behalten bei der ordentlichen Einbürgerung von Angehörigen der ersten Generation weitgehende Entscheidungsgewalt und bei der vereinfachten Einbürgerung von Angehörigen der zweiten Generation das Recht auf Regelung des Verfahrens.

Neu ist, dass neben dem Bund zukünftig auch abgelehnte Bewerber gegen Entscheide des Kantons bzw. der Gemeinde Rekurs einlegen können. Bislang besteht in den meisten Fällen bekanntlich kein Rechtsmittel für abgelehnte Antragsteller. Bei vermuteter Willkür oder Diskriminierung würde im ordentlichen Einbürgerungsverfahren jedoch bei Annahme der Revision keine richterliche Korrektur des Entscheids der Gemeinde bzw. des Kantons, sondern eine Rückverweisung erfolgen, worauf das Verfahren nochmals durchgeführt werden muss.

Auch bei vereinfachten Einbürgerungen von jungen, in der Schweiz geborenen oder hier zumindest aufgewachsenen Ausländern der zweiten Generation obliegt – nach dem zur Abstimmung stehenden Vorschlag – den Kantonen und Gemeinden weiterhin die Durchführung des Verfahrens; sie beurteilen die Eignung der Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber. Der Kanton kann – wie bei der ordentlichen Einbürgerung – die Entscheidung den Gemeinden überlassen. Das Verfahren verkürzt sich auf jeden Fall.

Angehörige der zweiten Generation hätten bei der Umsetzung der Revision zwar einen Anspruch auf Eröffnung des Verfahrens, aber auch bei Vorliegen aller Mindestvoraussetzungen weiterhin keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Die Ablehnung müsste jedoch begründet werden und könnte bei

Verdacht auf Willkür und individuelle Diskriminierung Gegenstand eines Rekurses werden.

Bei der geplanten *ius soli*-Staatsbürgerschaft für im Inland geborene Enkel ausländischer Zuwanderer besteht hingegen kein materieller Entscheidungsspielraum für Kantone und Gemeinden. Ihnen bliebe bei der Annahme der Revision hier – analog zu jenen Fällen, in denen das Bürgerrecht durch Abstammung erworben wird – nur die blossе Beurkundung.

05/ Bevölkerungsentwicklung: Die Rolle der Einbürgerungen

5.1 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft im letzten Jahrhundert

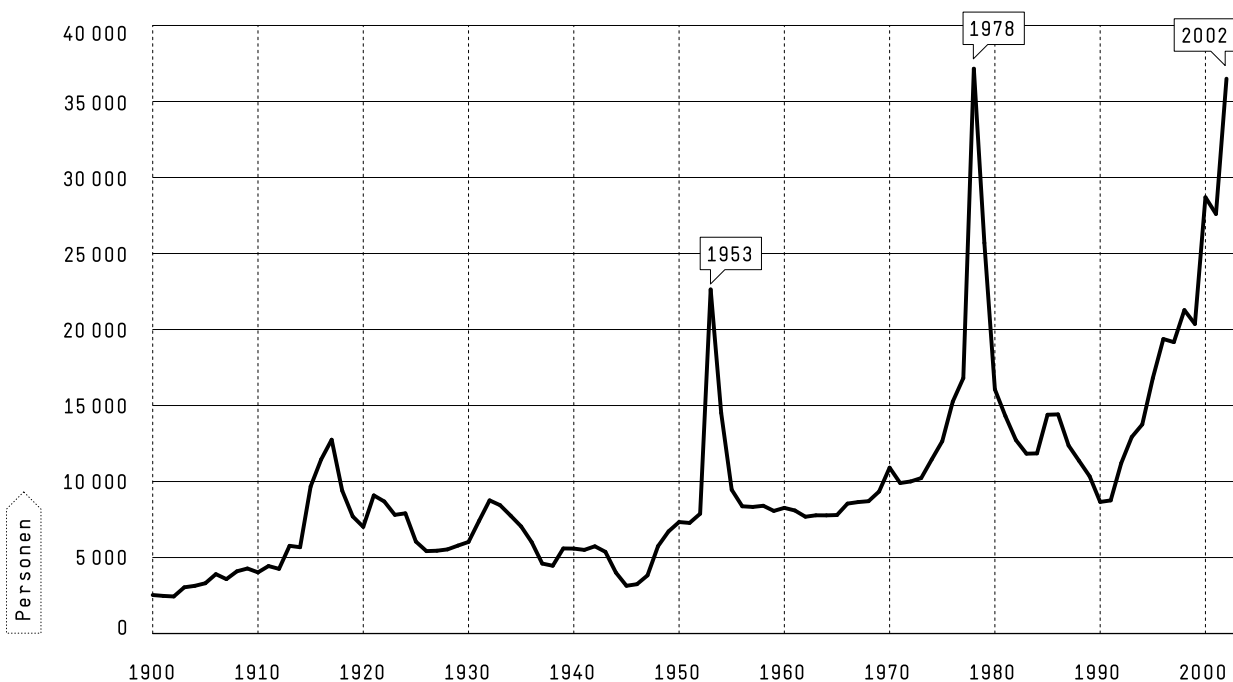
Im Regelfall erwerben Schweizer Bürgerinnen und Bürger ihre Staatsbürgerschaft durch Geburt, weil ein Elternteil oder beide Eltern Schweizer sind (*ius sanguinis*-Staatsbürgerschaft). Für jene, die erst im Laufe ihres Lebens Schweizer werden, ist die Einbürgerung der wichtigste Weg dahin. Daneben spielten in der Vergangenheit Adoptionen, Wiedereinbürgerungen und Staatsbürgerschaftsfeststellungen eine gewisse Rolle.

Insgesamt erwarben im Laufe des 20. Jahrhunderts rund 900 000 Ausländerinnen und Ausländer durch Einbürgerung, Adoption oder Feststellung das

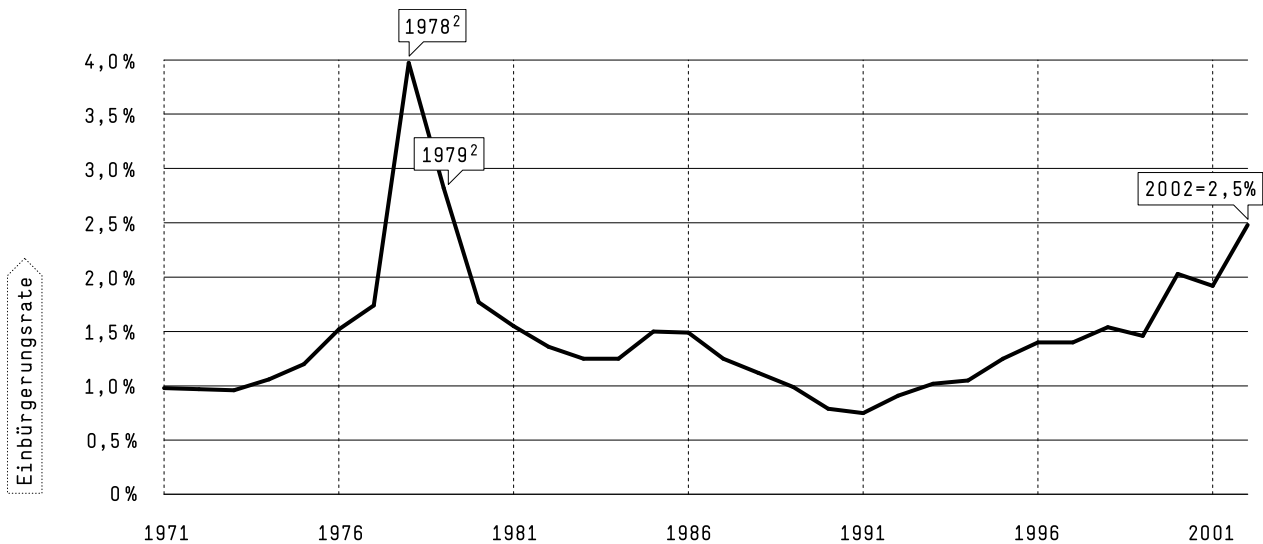
Schweizer Bürgerrecht. Weitere 21 000 mit Ausländern verheiratete Ex-Schweizerinnen wurden ab 1952 wieder eingebürgert. Bis Mitte des 20. Jahrhunderts lag die Zahl von Ausländern, die das Schweizer Bürgerrecht erwarben, nur selten über 5000 Personen pro Jahr. In den letzten Jahren (1996–2002) erwarben hingegen zwischen 20 000 und fast 37 000 Personen das Schweizer Bürgerrecht.

Im Verlauf des Ersten Weltkrieges und kurz danach, weiter in der ersten Hälfte der 1930er Jahre sowie 1953/54 und 1978/79 kam es jeweils zu einem temporären Anstieg auf bis dahin nicht erreichte «historische» Höchstwerte. Während des Ersten Weltkrieges wollten etliche in der Schweiz ansässige Staatsangehörige von Nachbarstaaten die Rückkehr in ihre Krieg führenden Herkunftsländer und einen eventuellen Kriegsdienst durch Wechsel der

Abbildung 6 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft (1900–2002): Frühere Anstiege nach Rechtsänderungen



Daten: CALOT et al. 1998; BFS 2002a; BFS 2003a

Abbildung 7 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft (1971–2002): 2,5% aller niedergelassenen Ausländer im letzten Jahr¹

¹ Mittlere ausländische Bevölkerung des jeweiligen Jahres.

² 1978/79: Einbürgerung von Kindern mit Schweizer Mutter und ausländischem Vater.

Daten: Demografisches Porträt 2001; BFS 2002a; BFS 2003a

Staatsbürgerschaft vermeiden. 1953/54 wurde eine grössere Zahl von Frauen wieder eingebürgert, die als Schweizerinnen zur Welt gekommen waren, aber durch Heirat mit einem Ausländer ihr Schweizer Bürgerrecht verloren hatten. Ende der 1970er Jahre bürgerten sich dank einer weiteren Gesetzesänderung eine grosse Zahl von Kindern mit Schweizer Mutter und ausländischem Vater ein. Dadurch stieg der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts vorübergehend auf den höchsten Stand des 20. Jahrhunderts.

Mit dem verstärkten Zuzug von ausländischen Arbeitnehmern und dem Wachstum der ausländischen Bevölkerung wuchs die Zahl jener Personen, welche die Mindestbedingungen für eine Einbürgerung erfüllten. In der Folge wurde auch der Erwerb der Staatsbürgerschaft häufiger. Seit Anfang der 1970er Jahre lag er meist bei über 10 000 Personen pro Jahr.

Der Anwerbestopp von 1972 und der nachfolgende Rückgang der ausländischen Bevölkerung führten dazu, dass in den 1980er Jahren der Erwerb des Bürgerrechts durch im Land lebende Ausländer wieder etwas seltener wurde. Hatten in den 1970er Jahren durchschnittlich 16 000 Personen pro Jahr das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung, Adoption oder Feststellung erworben, so waren es in den 1980er Jahren nur 13 000 Personen pro Jahr. 1990 erwarben sogar nur 8700 Ausländerinnen und Ausländer die Schweizer Staatsbürgerschaft.

Nach der letzten Reform des Bürgerrechts Anfang der 1990er Jahre [vgl. Kapitel 3] stiegen die Einbürgerungen im Verlauf dieser Dekade wieder an. Im Jahr 2000 erwarben genau 28 700 Personen das Schweizer Bürgerrecht. 2001 gingen die Einbürgerungen geringfügig zurück. Im Jahr 2002 lag ihre Zahl mit 36 500

mehr als viermal so hoch wie Anfang der 1990er Jahre. Im Durchschnitt der 1990er Jahre erwarben jährlich 15 200 Ausländerinnen und Ausländer die Schweizer Staatsbürgerschaft.

Bezogen auf die gesamte regulär anwesende ausländische Bevölkerung, lässt sich eine (rohe) Ziffer des Erwerbs der Staatsbürgerschaft berechnen.²⁹ Diese erreichte zuletzt 1978 mit 4,0 Prozent und 1979 mit 2,7 Prozent durch die nachträgliche Einbürgerung der Kinder mit Schweizer Mutter und ausländischem Vater ein historisches Maximum. Bis 1991 sank die Ziffer auf 0,7 Prozent. Seither steigt sie wieder an. Im Jahr 2002 wurden rund 2,5 Prozent aller in der Schweiz niedergelassenen Ausländer eingebürgert. Während die historischen Höchstwerte der Jahre 1952/53 und 1978/79 auf Gesetzesänderungen beruhten, erklärt sich der Anstieg der jüngeren Zeit aus dem Wachstum der einbürgerbaren Bevölkerung und dem wachsenden Interesse eines Teils der niedergelassenen Ausländer an der Schweizer Staatsbürgerschaft.

5.2 Ordentliche, erleichterte und automatische Einbürgerung

Bis zur letzten Revision des Bürgerschaftsrechts Anfang der 1990er Jahre gelangten in der Regel nur 70 bis 80 Prozent der Neuschweizerinnen und Neuschweizer durch eine ordentliche, erleichterte oder automatische Einbürgerung in den Besitz des Schweizer Bürgerrechts. Feststellungen des Schweizer Bürgerrechts spielten bis 1990 eine gewisse Rolle. Adoptionen von jährlich 500 bis über 600 Personen durch Schweizer Bürger trugen ebenfalls in gewissem Mass zum Erwerb des Schweizer Staatsbürgerschaftsrechts bei [vgl. Abbildung 8, S. 32].

Nachdem die Revision von 1990 Anfang der 1990er Jahre in Kraft getreten war, stieg die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen an. Wurden in den fünf Jahren vor der Reform (1987–91) durchschnittlich 5981 Ausländer auf diesem Wege eingebürgert, so waren es in den fünf Jahren nach Inkrafttreten der Reform (1992–96) im Jahresdurchschnitt 8705 Personen.

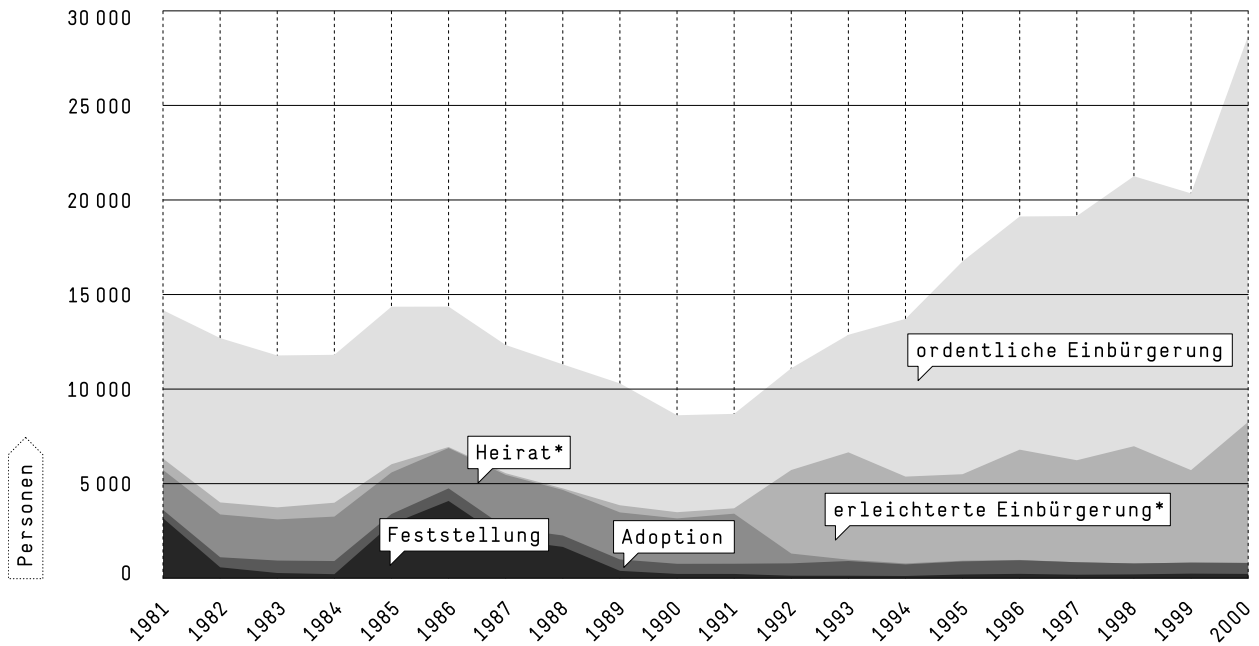
Bis 1991 wurden Ausländerinnen, die einen Schweizer heirateten, automatisch eingebürgert. Im Schnitt der Jahre 1987–89 erwarben 2547 Ausländerinnen die Schweizer Staatsbürgerschaft durch Heirat. Wegen der Revision von 1990 gibt es diesen Weg des Erwerbs der Schweizer Staatsbürgerschaft seit 1992 nicht mehr.³⁰ Stattdessen haben ausländische Frauen und Männer, die einen Schweizer bzw. eine Schweizerin heirateten, nun gleichermassen Anspruch auf eine erleichterte Einbürgerung. Diese geschlechtsneutrale Regelung schlug sich unmittelbar in den Zahlen nieder. Im Jahresdurchschnitt 1992–96 wurden 5019 Ausländerinnen und Ausländer erleichtert eingebürgert. Diese Zahl war doppelt so gross wie die Zahl der Ausländerinnen, die in den fünf Jahren vor der Reform (1987–91) das Schweizer Bürgerrecht durch Heirat erworben hatten.

Während der 1990er Jahre stieg die Zahl der Einbürgerungen an. Und zugleich wurden Einbürgerungen für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer zu dem mit Abstand wichtigsten Weg des Erwerbs der Schweizer Staatsbürgerschaft. Im Jahr 2000 erwarben 28 700 Personen das Schweizer Bürgerrecht, davon 27 893 durch Einbürgerung (ordentliche Ein-

²⁹ Jährlicher Erwerb des Schweizer Bürgerrechts je 100, mittlere ausländische Bevölkerung.

³⁰ Für die fünf Jahre nach Wirksamwerden der Revision wies die Statistik bis 1997 noch 692 Frauen aus, die aufgrund einer vor 1992 geschlossenen Ehe einen Anspruch auf das Schweizer Bürgerrecht geltend machen konnten.

Abbildung 8 Verschiedene Wege zum Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft (1981–2000)



* Die automatische Einbürgerung durch Heirat mit einem/r CH-Bürger/in wurde aufgrund der Revision von 1990 zwischen 1991 und 1993 von der erleichterten Einbürgerung abgelöst.

Daten: Demografisches Porträt 2001

bürgerungen: 20 418, erleichterte Einbürgerungen: 7456) und nur weitere 807 Personen durch Adoption oder Feststellung des Schweizer Bürgerrechts.

5.3 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft nach früherer Nationalität

Die in der Schweiz lebenden Ausländer verschiedener Nationalitäten bürgerten sich in der Vergangenheit nicht gleich häufig ein. 60 Prozent des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts entfallen auf nur sieben Staatsangehörigkeiten. Die wichtigste Rolle spielten

und spielen dabei die Italiener. Ein Viertel derer, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Schweizer Staatsangehörigkeit erwarben, waren italienische Staatsbürger. An zweiter Stelle stehen heute Bürger der inzwischen aufgelösten Republik Jugoslawien (Serbien einschliesslich Kosovos und Montenegro), an dritter Stelle Bürger der Türkei [vgl. Tabelle 4].

Früher wichtige Herkunftsnationalitäten wie Frankreich, Deutschland und Spanien verloren im Verlaufe des 20. Jahrhunderts unter den Eingebürgerten an Bedeutung. Während in der ersten Hälfte der 1980er Jahre 12 114 Deutsche die Schweizer Staatsangehörigkeit erwarben, taten dies in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bloss noch 3024. Dies könnte sich in

.....
 Tabelle 4 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft
 (1981–2000): Frühere Nationalitäten

| | 1981–1985 | | 1996–2000 | |
|----------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Italien | 14 306 | 21,9 % | 27 908 | 25,7 % |
| Jugoslawien | 2 551 | 3,9 % | | |
| Serbien ¹ /Montenegro | | | 11 250 | 10,4 % |
| Kroatien ² | | | 3 574 | 3,3 % |
| Türkei | 795 | 1,2 % | 10 723 | 9,9 % |
| Frankreich | 5 223 | 8,0 % | 5 377 | 4,9 % |
| Deutschland | 12 114 | 18,6 % | 3 024 | 2,8 % |
| Spanien | 2 606 | 4,0 % | 2 907 | 2,7 % |
| andere | 27 618 | 42,4 % | 43 905 | 40,4 % |
| Gesamt | 65 213 | 100,0 % | 108 668 | 100,0 % |
| EU/EWR | 43 055 | 66,0 % | 45 894 | 42,2 % |
| nicht-EU/EWR | 22 158 | 34,0 % | 62 774 | 57,8 % |

¹ einschliesslich Kosovos

² 1981–1985 unter «Jugoslawien» enthalten

.....
 Daten: PIGUET/WANNER 2000

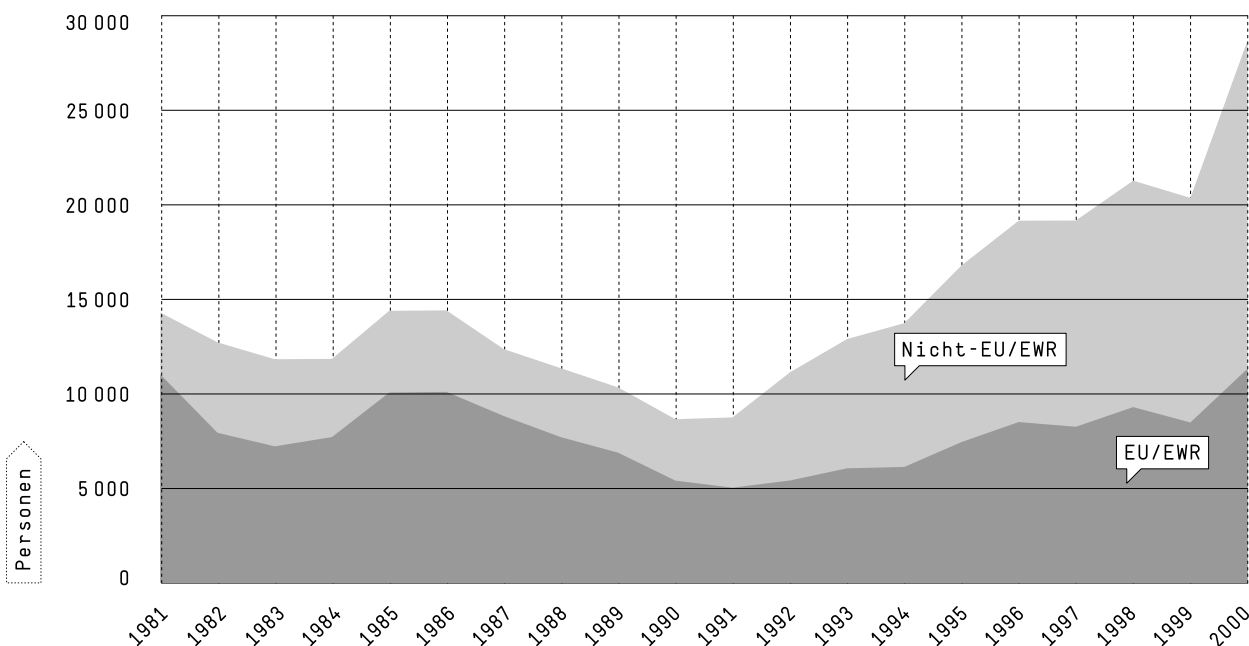
Zukunft erneut ändern, weil es zuletzt wieder einen deutlichen Zuzug aus Deutschland in die Schweiz gab [vgl. Anhang c]. Bei etwa gleich bleibenden absoluten Zahlen sank der Anteil von EU/EWR-Ausländern an den Einbürgerungen in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich: von 77 Prozent 1981 auf 40 Prozent im Jahr 2000 [vgl. Abbildung 9, S. 34]. Es scheint, dass die persönlichen Vorteile des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts für viele EU/EWR-Bürger heute geringer sind als für Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten. Etienne PIGUET und Philippe WANNER [2000] wiesen darauf hin, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für Staatsbürger einiger EU-Staaten den Verlust ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit zur Folge hätte. Sie könnten sich dann im Fall einer

Aufkündigung dieser Abkommen nicht mehr frei im EU-Raum niederlassen und dort erwerbstätig werden. Dem steht entgegen, dass immer mehr EU-Länder die Doppelbürgerschaft tolerieren. Allerdings sehen es etliche junge Angehörige der zweiten Ausländergeneration als vorteilhaft an, weder in der Schweiz noch im Herkunftsland der Eltern der Wehrpflicht nachkommen zu müssen. Nicht aktiv am politischen Prozess der Schweiz teilnehmen zu können, erachten viele hingegen nicht als gravierenden Nachteil. Materielle Nachteile ergeben sich allerdings für jene Nicht-eingebürgerten, die im öffentlichen Dienst Karriere machen oder eine Firma gründen wollen.

Während die Einbürgerungen von EU/EWR-Bürgern in der Schweiz seit einiger Zeit stagnieren, verdreifachten sich die Einbürgerungszahlen von Nicht-EU/EWR-Ausländern zwischen 1981–85 und 1997–2000 beinahe [vgl. Tabelle 4], und ihr Anteil an allen Einbürgerungen stieg auf knapp über 60 Prozent [vgl. Abbildung 9, S. 34].

Bezieht man die Einbürgerungen auf die Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer gleicher Nationalität, dann treten weitere Unterschiede zutage. Ähnlich selten wie Bürger der meisten heutigen EU/EWR-Staaten lassen sich auch Nordamerikaner (USA, Kanada) einbürgern. Besonders hohe Einbürgerungsziffern gab es – bei allerdings relativ kleiner Gesamtzahl der Fälle – unter den in der Schweiz lebenden Bürgern Rumäniens (1997–2000 Männer: 9,0 Prozent, Frauen: 7,0 Prozent), Polens (1997–2000 Männer: 8,5 Prozent, Frauen: 7,5 Prozent), Vietnams (1997–2000 Männer: 7,6 Prozent, Frauen: 7,3 Prozent), des Iran (1997–2000 Männer: 7,0 Prozent, Frauen: 6,8 Prozent), Marokkos (1997–2000 Männer: 5,5 Prozent, Frauen: 4,4 Prozent), der Philippinen (1997–2000 Männer: 3,7 Prozent, Frauen: 6,6 Prozent) und Thailands (1997–2000 Männer: 2,7 Prozent, Frauen: 5,3 Prozent).

Abbildung 9 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft (1981–2000): Deutlicher Anstieg vor allem bei Nicht-EU/EWR-Ausländern



Daten: Demografisches Porträt 2001

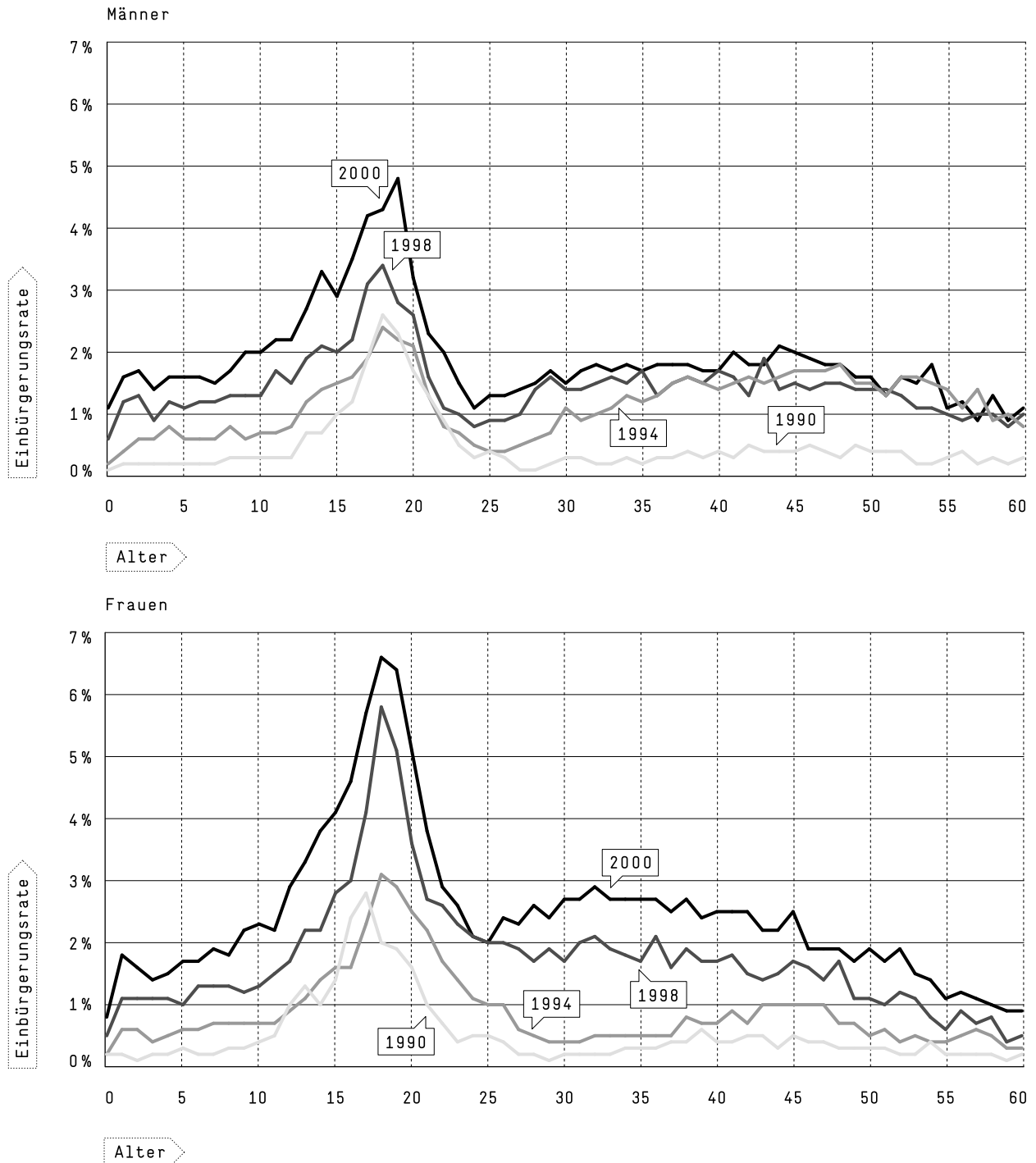
Im Gegensatz dazu liegen die Einbürgerungsziffern der in absoluten Zahlen häufigsten Nationalitäten deutlich niedriger. Dies gilt insbesondere für Bürger der Türkei (1997–2000 Männer: 2,8 Prozent, Frauen: 3,0 Prozent), Serbiens (einschliesslich des Kosovo) und Montenegros (1997–2000 Männer und Frauen: 1,0 Prozent) sowie für italienische Staatsbürgerinnen und -bürger (1997–2000 Männer: 1,4 Prozent, Frauen: 2,0 Prozent).

5.4 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft nach Alter, Geschlecht und Geburtsort

Auch nach Alter, Geschlecht, Geburtsort (Ausland/Schweiz) gibt es erhebliche Unterschiede in den spezifischen Einbürgerungsziffern [vgl. Abbildungen 10–13, S. 35–36].

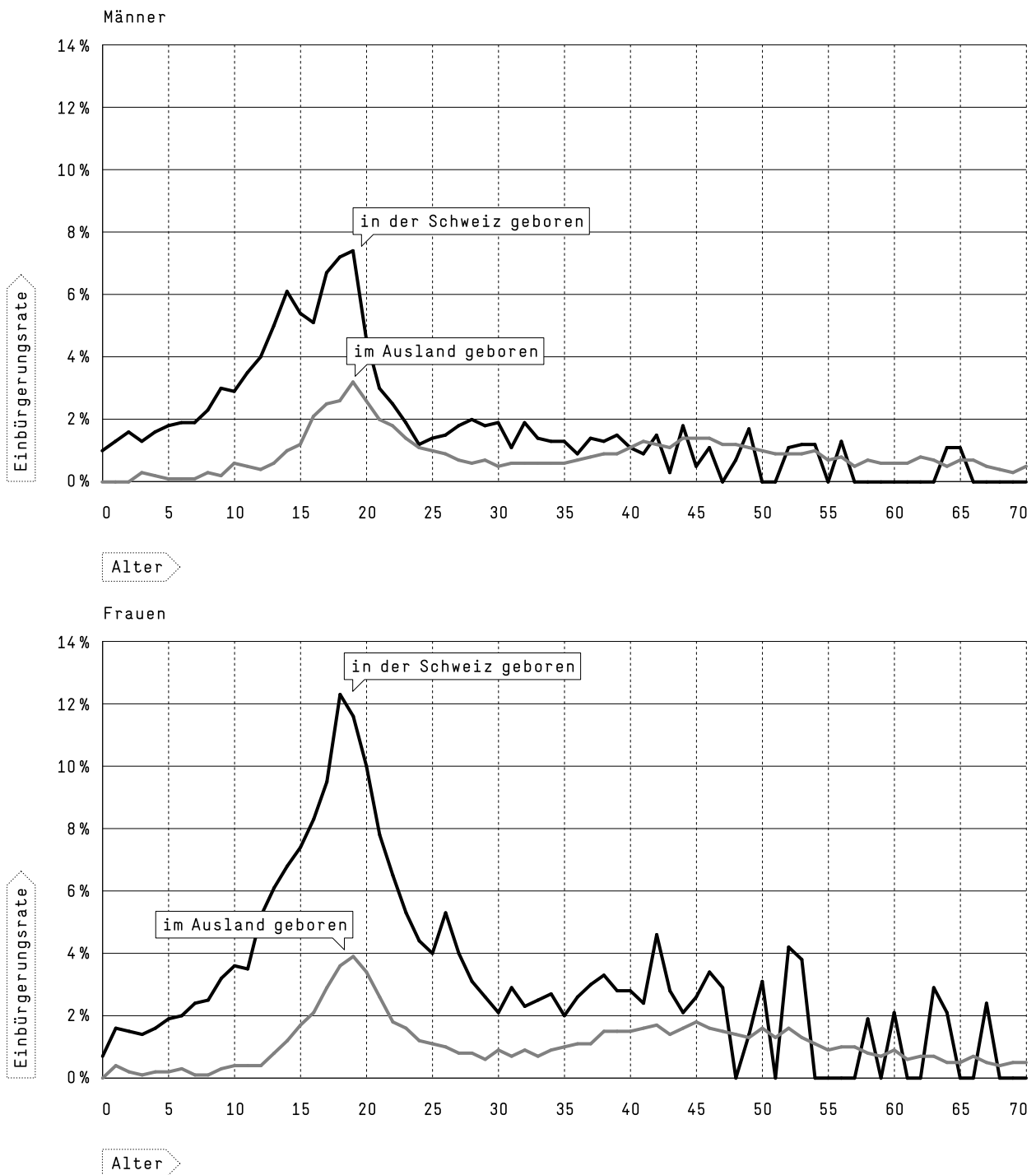
Sowohl bei Männern wie bei Frauen steigt die Wahrscheinlichkeit einer Einbürgerung im Alter zwischen 15 und 22 Jahren deutlich an. Ursache dafür ist unter anderem die doppelte Anrechnung der zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr in der Schweiz

Abbildung 10/11 Einbürgerung ausländischer Männer/Frauen (1990–2000): Deutlicher Anstieg bei den 15- bis 22-Jährigen/ 19- bis 22-Jährigen



Quelle: WANNER/D'AMATO (2003) auf Basis von PETRA/BFS

Abbildung 12/13 Einbürgerung nach Geburtsort: Grosses Interesse der in der Schweiz geborenen Ausländer, sehr grosses Interesse der in der Schweiz geborenen Ausländerinnen der zweiten Generation



Quelle: WANNER/D'AMATO (2003) auf Basis von PETRA/BFS

verbrachten Lebenszeit an den Mindestaufenthalt. Die Einbürgerungen der Frauen konzentrieren sich etwas deutlicher auf das Alter zwischen 19 und 22 Jahren als bei Männern. Dies hat vor allem damit zu tun, dass eingebürgerte Neuschweizer in diesem Alter sofort wehrpflichtig werden. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nahm sowohl bei Männern wie bei Frauen die Einbürgerungsziffer in allen Altersgruppen zu. Trotzdem blieben die Niveauunterschiede zwischen Frauen und Männern sowie die altersspezifischen Muster erhalten.

Deutlich sind auch die Unterschiede nach dem Geburtsort. Im Ausland geborene Einwanderer der ersten Generation lassen sich seltener einbürgern als in der Schweiz geborene Angehörige der zweiten Generation. Diese Unterschiede zeigen sich vor allem im Alter unter 35 Jahren. Sie haben zum einen mit unterschiedlichen Lebensperspektiven, zum anderen mit unterschiedlichen Einbürgerungsvoraussetzungen zu tun. In der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer sehen ihre Zukunft in der Regel im Inland. Sie sind zumeist sprachlich und kulturell integriert. Dazu ist es für sie leichter, die erforderlichen Wohnsitzfristen zu erfüllen. Überdies gibt es in etlichen Kantonen für Angehörige der zweiten Generation bis zum 25. Lebensjahr verkürzte und verbilligte Verfahren, in einigen Kantonen sogar einen Rechtsanspruch auf Einleitung des Einbürgerungsverfahrens [vgl. Tabelle 3, Kapitel 4]. Alle diese Faktoren bewirken ein grösseres Interesse an der Schweizer Staatsbürgerschaft unter den Angehörigen der zweiten Generation, und sie erklären auch die starke Konzentration der Einbürgerungen auf die Altersgruppen unter 25 Jahren.

Überdies lassen sich auch in der zweiten Generation Ausländerinnen etwa doppelt so häufig einbürgern wie Ausländer. Bei den 20-jährigen Frauen lag die Einbürgerungswahrscheinlichkeit 2000 – bezogen

auf alle gleichaltrigen Ausländerinnen – immerhin bei 10 Prozent, bei 20-jährigen Männern der zweiten Generation hingegen nur bei 5 Prozent [vgl. Abbildungen 12 und 13]. Die erwähnte, nach der Einbürgerung einsetzende Wehrpflicht spielt dabei zweifellos eine zentrale Rolle.

Diese hohe Einbürgerungsrate junger Ausländerinnen hat zur Folge, dass eine beträchtliche Zahl der in der Schweiz als Ausländerinnen geborenen Frauen noch vor Gründung einer eigenen Familie die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben und diese später an ihre Kinder weitergeben.

5.5 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft nach Wohnsitzkanton

Der Vorrang der Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft gibt Kantonen und Gemeinden erhebliche Entscheidungskompetenzen und Mitwirkungsrechte im Einbürgerungsverfahren. Dadurch bestehen zwischen den Einbürgerungsverfahren in den 26 Kantonen sowie zwischen einzelnen Gemeinden desselben Kantons beträchtliche Unterschiede [vgl. Kapitel 3.1]. Es ist allerdings unklar, welchen Einfluss diese Unterschiede auf die Einbürgerungsziffern haben. Etienne PIGUET und Philippe WANNER [2000] zeigten für die zweite Hälfte der 1980er Jahre, dass die rohe Einbürgerungsziffer in den Kantonen mit damals geringer Einbürgerungshäufigkeit (z.B. VS) viermal geringer als in Kantonen mit hoher Einbürgerungshäufigkeit (z.B. TI) war. Im Zeitraum 1992–1998 betrug diese Relation nur noch 1 zu 2,6. Relativ niedrige rohe Einbürgerungsziffern gab es in den 1990er Jahren weiterhin im Wallis sowie in Obwalden und Appenzell (A.-Rh.), hohe Einbürgerungsziffern hingegen in Nidwalden, Zürich und Genf [PIGUET/WANNER 2000].

Die Analyse von Etienne PIGUET und Philippe WANNER zeigt, dass Unterschiede in den rohen Einbürgerungsziffern sich in der Vergangenheit nur zum Teil durch Besonderheiten der Einbürgerungsverfahren zwischen Kantonen sowie zwischen einzelnen Gemeinden erklären liessen. Diese Differenzen hängen stärker von der Struktur der ausländischen Bevölkerung nach Alter, Aufenthaltsdauer und Geburtsort in den jeweiligen Kommunen ab. Die beiden Autoren berechneten Einbürgerungsziffern auf der Grundlage einer Standardzusammensetzung der ausländischen Bevölkerung nach den genannten Strukturmerkmalen. In dieser Analyse verringerten sich die interkantonalen Differenzen der Einbürgerungshäufigkeit etwas [vgl. Kapitel 7.1].

Die in den 1990er Jahren erfolgte Angleichung der rohen Einbürgerungsziffern war vor allem die Folge einer Angleichung in der Struktur der ausländischen Bevölkerung. PIGUET und WANNER folgerten daraus, dass die Unterschiede im Einbürgerungsverfahren und in der Einbürgerungspraxis – also kantonale und kommunale Wohnsitzfristen, die Höhe der Gebühren und eine mögliche Mitwirkung der Stimmbürger – zwar eine Rolle spielen, aber keinen alles erklärenden Einfluss auf die Höhe der Einbürgerungsziffern haben.

5.6 Einbürgerungen: Die Schweiz im europäischen Vergleich

Klassische Einwanderungsländer wie die USA, Kanada, Australien und Neuseeland bemühen sich von Staates wegen um die rasche Einbürgerung von Zuwanderern. Ausserdem verleihen sie allen auf ihrem Territorium geborenen Kindern automatisch das Bürgerrecht. Dahinter steht die fast selbstverständ-

liche Annahme, dass Zuwanderer und deren Kinder auf Dauer im Land bleiben und deshalb möglichst rasch Mitbürger mit gleichen Rechten und Pflichten werden sollen. Vergleichsweise wenige Zuwanderer bleiben in diesen Ländern ein Leben lang ausländische Staatsbürger.

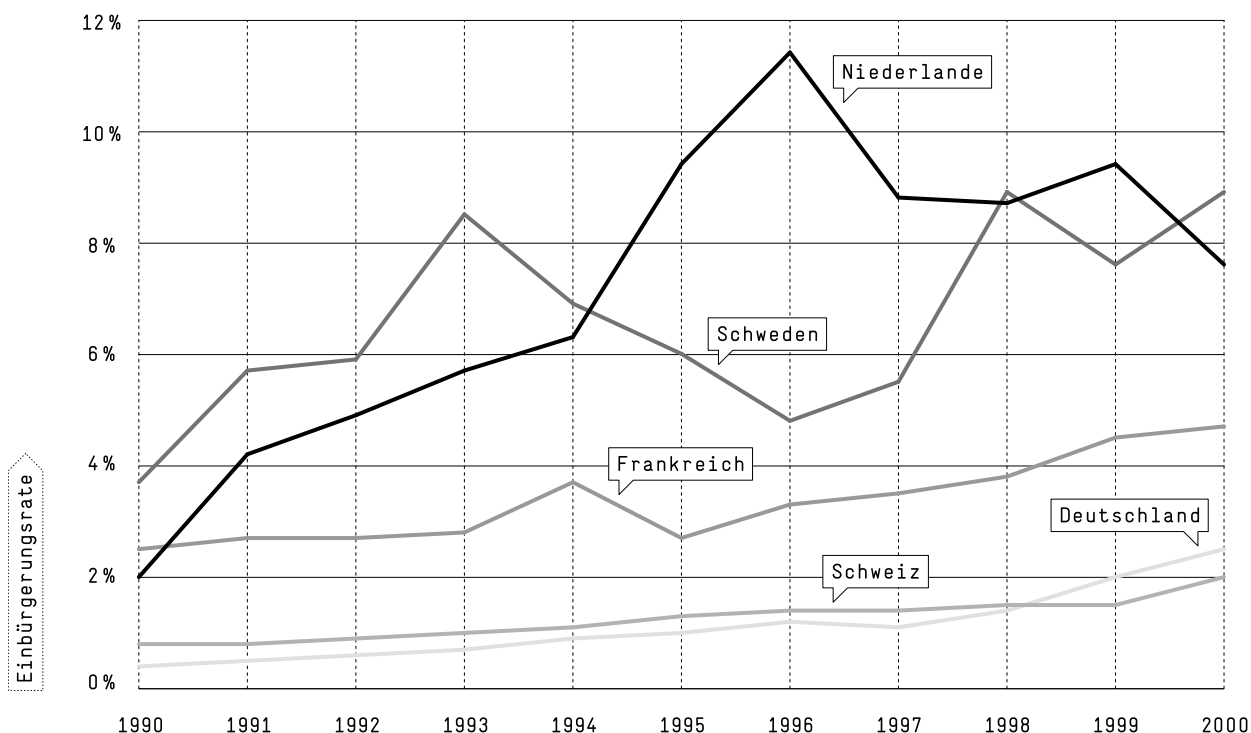
In Europa verfolgt zumindest Frankreich – das in Europa über die längste Einwanderungstradition verfügt – eine ähnliche Politik. Derzeit werden in diesem Land jährlich 4–5 Prozent der ausländischen Bevölkerung eingebürgert; ein grosser Teil dieser Einbürgerungen betreffen Angehörige der zweiten Generation im Alter von 16–18 Jahren durch Deklaration. Für Angehörige der dritten Generation gibt es in Frankreich eine automatische (also voraussetzungsfreie) *ius-soli*-Staatsbürgerschaft ohne Einspruchsrecht der Eltern.

Seit den 1990er Jahren setzten auch die Niederlande und Schweden verstärkt auf die Einbürgerung von Zuwanderern und deren Kindern. In den Niederlanden stiegen die Einbürgerungsziffern daraufhin zwischenzeitlich auf über 10 Prozent (1996: 11,4 Prozent). Seither sind sie wieder leicht rückläufig (1999: 9,4 Prozent, 2000: 7,6 Prozent), weil eine wachsende Zahl von Einbürgerungsfähigen bereits eingebürgert ist. In Schweden lagen die Einbürgerungsquoten zuletzt bei rund 8 Prozent pro Jahr [vgl. Abbildung 14].

Im Jahr 2000 folgte schliesslich Deutschland, verkürzte Fristen und führte eine deutsche *ius soli*-Staatsbürgerschaft für im Land geborene Kinder der zweiten Generation mit ausländischen Eltern

³¹ Voraussetzung ist, dass mindestens ein Elternteil bereits acht oder mehr Jahre im Land ist und über einen verfestigten Aufenthaltstitel verfügt.

Abbildung 14 Einbürgerungen (1990–2000): Die Schweiz im europäischen Vergleich



Daten: BFS/OFS; Centre Bureau voor de Statistiek; Haut conseil à l'intégration; Statistisches Bundesamt; Statistics Sweden

ein.³¹ Eine Mitsprache der Eltern (konditionales *ius soli*) gibt es dabei auch nicht. Schon während der Diskussion um eine Revision des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts begannen die Einbürgerungsziffern zu steigen und erreichten zuletzt das Niveau von 2,5 Prozent (2000) bzw. 2,4 Prozent (2001) pro Jahr. 2001 lagen damit die Einbürgerungsziffern in Deutschland erstmals über denjenigen der Schweiz, wo im internationalen Vergleich vor kurzem relativ wenige Ausländer eingebürgert wurden (2000/01: 2,0 Prozent) [vgl. Abbildung 14]. 2002 lag die Einbürgerungsziffer in der Schweiz allerdings bei 2,5 Prozent. Auch hier könnte – ähnlich wie zuletzt in

Deutschland – schon die intensivere Debatte um eine Revision des Bürgerrechts das Interesse an einer Einbürgerung verstärkt haben.

06/ Einbürgerbare Ausländer: Die Folgen der zur Debatte stehenden Revision

Grundsätzlich ist die Gesamtzahl der jährlichen Einbürgerungen jeweils abhängig von:

1. der Gesamtzahl der im Zielland legal anwesenden Ausländer,
2. den rechtlichen Möglichkeiten dieser legal anwesenden Ausländer, die Staatsbürgerschaft des Ziellandes zu erwerben (Angebot), also von der Zahl der einbürgerbaren Ausländer, und
3. der Intention der legal anwesenden Ausländer, sich einbürgern zu lassen (Nachfrage).

Aus 1. und 2. ergibt sich die Zahl der einbürgerbaren Ausländer. Aus dieser Zahl und 3. ergibt sich die Zahl der Einbürgerungsgesuche. Die Einbürgerungspraxis bestimmt schliesslich, wie viele dieser Gesuche tatsächlich zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts führen.

Es ist absehbar, dass sich die Zahl jener Ausländer erhöhen wird, welche die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen. Dies resultiert einerseits aus dem ständig zunehmenden Anteil von Ausländern mit längerer Aufenthaltsdauer. Andererseits würde die Umsetzung der zur Abstimmung stehenden Revision sofort die rechtlichen Bedingungen verändern und somit die Zahl jener Ausländer erhöhen, die einbürgerbar sind. Langfristig dürften alle drei genannten Faktoren (1.–3.) zusammenwirken. Diese Möglichkeiten der längerfristigen Veränderungen werden im siebten und achten Kapitel in einer demographischen Simulation modelliert. Bevor im Abschnitt 6.2 die unmittelbaren Folgen der Reform simuliert werden, ist es sinnvoll, das hier verwendete Konzept der Dekomposition der Einbürgerungsbedingungen in Angebot und Nachfrage nach Einbürgerung zu erläutern.

6.1 Einbürgerung: Angebot und Nachfrage

Sowohl bestehende rechtliche Regelungen als auch die Struktur der ausländischen Bevölkerung – insbesondere die Aufenthaltsdauer und das Alter der legal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer – bestimmen, wie viele Personen die Mindestvoraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen und somit im Prinzip eine Einbürgerung beantragen können. Selbst wenn sich die rechtlichen Regelungen in der Schweiz über längere Zeit nicht ändern würden, müsste man mit einer Veränderung der Zahl und auch des Anteils jener Ausländerinnen und Ausländer rechnen, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen, weil die Zahl der in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Angehörigen der zweiten Ausländergeneration wächst. Diese können schon jetzt nach kürzerer Frist und in etlichen Kantonen auch zu vereinfachten Bedingungen eingebürgert werden. Ferner wächst die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer mit langer Aufenthaltsdauer, die unabhängig vom Geburtsort die Mindestvoraussetzung eines 12-jährigen Aufenthalts in der Schweiz erfüllen. Schliesslich gibt es immer mehr ansässige Ausländerinnen und Ausländer, die mit einem Schweizer Bürger bzw. einer Schweizer Bürgerin verheiratet sind und somit nach verkürzter Frist Anspruch auf eine erleichterte Einbürgerung haben.

Verschiedene Schätzungen zeigen, dass schon heute eine grosse Zahl von Ausländern in der Schweiz die Voraussetzung für eine Einbürgerung erfüllt. Das BFS schätzte diese Zahl für das Jahr 2000 auf 700 000 Personen [Demografisches Porträt 2001], was etwa 49 Prozent der rund 1,42 Millionen in der Schweiz wohnhaften Ausländer ausmachte. 1980 hatte die Zahl der Einbürgerungsfähigen laut BFS bloss etwas

über 400 000 betragen und damals 43 Prozent aller in der Schweiz lebenden Ausländer umfasst.

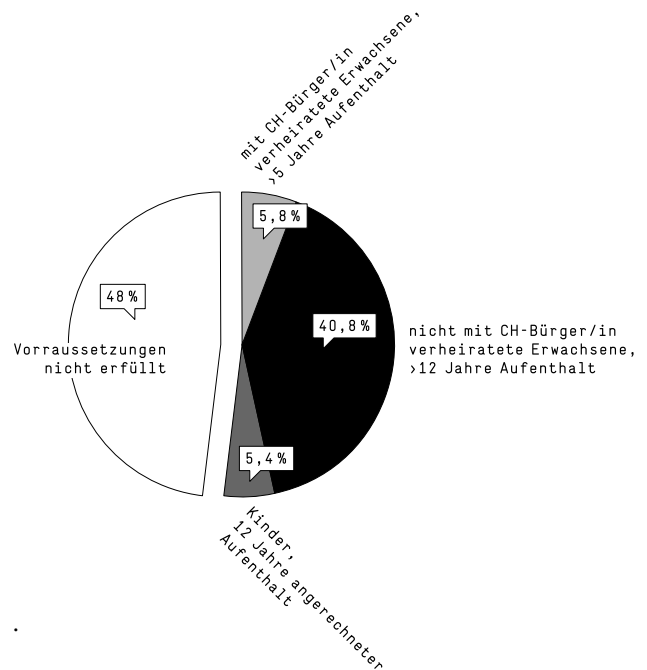
Im Rahmen unseres Forschungsprojektes wurde auch versucht, Grösse und Struktur der einbürgerbaren Bevölkerung abzuschätzen.³² Anhand demographischer und sozialer Merkmale der im Ausländerregister enthaltenen Personen lässt sich auf die Erfüllung bzw. Nichterfüllung wesentlicher formaler Kriterien für eine Einbürgerung schliessen. So kann man die Zahl jener Ausländerinnen und Ausländer abschätzen, welche die eidgenössischen Mindestvoraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen. Allerdings setzen die Komplexität des derzeit geltenden Schweizer Staatsbürgerschaftsrechts und der Entscheidungsspielraum von Kantonen und Gemeinden der Genauigkeit einer solchen Schätzung gewisse Grenzen, da die Gesamtzahl der tatsächlichen jährlichen Einbürgerungen auf Tausenden von Einzelfallentscheidungen beruht, die nach kantonal und kommunal unterschiedlichen Rechtsgrundlagen getroffen werden [vgl. Kapitel 3].

Auf Basis dieser Berechnungen wurde für das Jahr 2001 die Zahl der einbürgerbaren Ausländer auf 738 545 geschätzt. Nach derzeitiger Rechtslage erfüllen somit rund 52 Prozent der damals 1,42 Millionen in der Schweiz niedergelassenen ausländischen Bevölkerung die Mindestbedingungen für eine Einbürgerung. Diese einbürgerungsfähigen Personen gliedern sich in folgende Gruppen:

1. 578 800 erwachsene Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Jahren;
2. 76 200 ausländische Jugendliche mit einer anrechenbaren Aufenthaltsdauer von mindestens

32 Die Berechnungen wurden von Philippe WANNER mit Daten des BFS (PETRA-Register) vorgenommen. Grundlage für diese Berechnungen war die möglichst weitgehende technische Operationalisierung des aktuellen Schweizer Einbürgerungsrechtes.

Abbildung 15 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft (2001): 52% der Ausländer erfüllen die Mindestbedingungen



Daten: WANNER/D'AMATO 2003

12 Jahren, wobei der Aufenthalt in der Schweiz zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr doppelt zählt;

3. 82 700 erwachsene ausländische Ehepartner und Ehepartnerinnen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens 5 Jahren.

Von den 738 545 einbürgerbaren Ausländern des Jahres 2001 gehörten 533 000 der ersten Zuwanderergeneration an, hatten also ihren Geburtsort im Ausland. Die übrigen 203 700 Personen, welche die Voraussetzungen für die Einbürgerungen erfüllen, waren also Angehörige der zweiten oder dritten Generation, wurden somit als Ausländer in der Schweiz geboren.

Tabelle 5 Einbürgerbare Ausländer (1996–2001): Grösserer Zuwachs bei den Nicht-EU/EWR-Ausländern

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| EU/EWR | 142 467 | 153 300 | 166 518 | 186 083 | 198 906 | 223 204 |
| Nicht-EU/EWR | 497 855 | 500 019 | 503 674 | 500 352 | 509 186 | 515 341 |
| Gesamt | 640 322 | 653 319 | 670 191 | 686 435 | 708 092 | 738 545 |

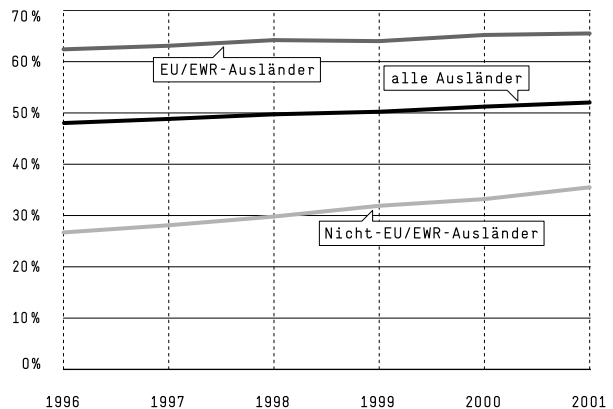
Daten: WÄNNER/D'AMATO 2003

Eine Rückrechnung zeigt, dass die Zahl der einbürgerbaren Personen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre von 640 322 Personen (1996) auf 738 545 Personen (2001) stieg. Dabei wuchs vor allem die Zahl der einbürgerbaren Bürger von den heute nicht zur EU oder zum EWR gehörenden Staaten (1996: 142 467, 2001: 223 204). Geringer war der Zuwachs bei den einbürgerbaren EU/EWR-Bürgern (1996: 497 855, 2001: 515 341) [vgl. Tabelle 5].

In diesem Zeitraum stieg zugleich auch die Gesamtzahl der legal in der Schweiz ansässigen Ausländer. Wesentlich für die Dynamik ist daher der Anteil der einbürgerbaren Personen an allen in der Schweiz wohnhaften Ausländern gleicher Kategorie [vgl. Abbildung 16].

Der Anteil der einbürgerbaren Personen unter allen ansässigen Bürgern von EU/EWR-Staaten war 2001 fast doppelt so hoch (65,5 Prozent) wie unter Bürgern von Nicht-EU/EWR-Staaten (35,5 Prozent). Dies erklärt sich vor allem aus der Migrationsgeschichte der Schweiz. Der grösste Teil der EU/EWR-Ausländer ist schon länger im Land oder wurde hier geboren und erfüllt deshalb die Bedingung der Mindestaufenthaltsdauer.

Abbildung 16 Anteil einbürgerbarer Ausländer (1996–2000): Tendenz steigend

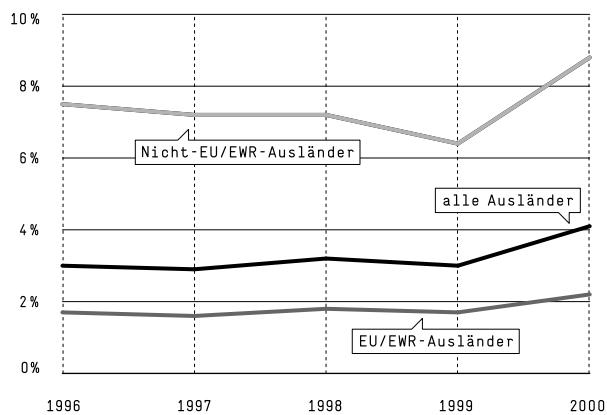


Errechnet nach Daten des Zentralen Ausländerregisters (ZAR).

Während sich bei EU/EWR-Ausländern dieser Anteil der einbürgerbaren Personen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kaum veränderte, stieg er bei Bürgern von Nicht-EU/EWR-Staaten in der Schweiz an. Dies erklärt sich zum grossen Teil aus der inzwischen gestiegenen durchschnittlichen Aufenthaltsdauer auch dieser Gruppe.

Vergleicht man die Zahl der einbürgerbaren Personen mit der Zahl der tatsächlichen Einbürgerungen, so fällt hier eine deutliche Diskrepanz auf. Im Jahr 2000 erfüllten nach dieser Schätzung rund 708 100 Ausländer die Voraussetzung für eine Einbürgerung. Nur 28 700 Ausländer erhielten aber im selben Jahr das Schweizer Bürgerrecht. Im Jahr 2001 waren etwa 738 500 Personen einbürgerbar, aber nur 27 600 wurden eingebürgert. Somit könnte die Zahl der Einbürgerungen in der Schweiz auch ohne eine Änderung der rechtlich entscheidenden Regelungen schon heute um ein Vielfaches höher sein. Vorausset-

Abbildung 17 Anteil der Eingebürgerten an den einbürgerbaren Ausländern (1996–2000): Nur wenige EU/EWR-Bürger beantragen das Schweizer Bürgerrecht



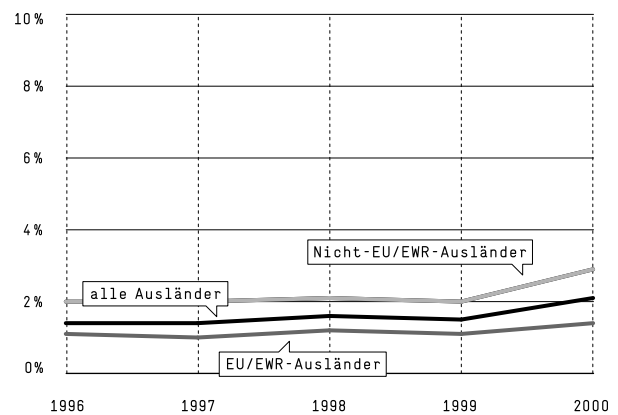
Errechnet nach Daten des Zentralen Ausländerregisters (ZAR).

zung dafür wäre eine stärkere Nachfrage nach dem Schweizer Bürgerrecht.

Viele Ausländer, welche die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen, stellen also keinen Einbürgerungsantrag. Dies gilt für die Schweiz wie auch für die meisten anderen europäischen Länder. Mit anderen Worten: Die Nachfrage nach Einbürgerung ist im Regelfall wesentlich geringer als das Angebot an Einbürgerung auf Grundlage der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen.

Vielfältige Gründe beeinflussen das Einbürgerungsverhalten von Ausländern [ÖZCAN 2002]. Unterstellt man, dass der Wunsch nach Beibehaltung oder Änderung der Staatsbürgerschaft auf rationaler Wahl (*rational choice*) beruht, dann entscheiden sich Menschen immer dann für eine dieser beiden Optionen, wenn der wahrgenommene oder erwartete Nutzen die damit verbundenen Kosten überwiegt. Dabei geht

Abbildung 18 «Rohe» Einbürgerungsziffern (1996–2000)*
*Anteil Einbürgerungen in Relation zu allen Ausländern (auch solchen, die die Mindestbedingungen für eine Einbürgerung nicht erfüllen)



Errechnet nach Daten des Zentralen Ausländerregisters (ZAR).

es nicht nur um direkte oder indirekte materielle Vorteile. Kosten und Nutzen können durchaus auch eine emotionale Dimension haben. Bezogen auf die Entscheidung einer Ausländerin bzw. eines Ausländers, das Schweizer Bürgerrecht zu beantragen, dürften der erhoffte Nutzen und die befürchteten Kosten für die betrachteten Gruppen und Generationen von Ausländern unterschiedlich sein. In vielen Fällen können Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten relativ grössere Vorteile aus einer Einbürgerung ziehen als Bürger von EU/EWR-Staaten. Dies erklärt zu einem grossen Teil erkennbare Unterschiede in der Einbürgerungsneigung der Angehörigen beider Gruppen [vgl. Abbildung 17].

Bezieht man die tatsächlich erfolgenden Einbürgerungen nur auf die einbürgerbaren Ausländer, dann ergibt sich für das Jahr 2000 eine bereinigte oder «echte» Einbürgerungsquote von 4,1 Prozent und für das Jahr 2001 von 3,8 Prozent. 1992 lag diese Quote

noch bei 2 Prozent, 1996 bei 3 Prozent. Der Anstieg der Einbürgerungen seit Beginn der 1990er Jahre lässt sich somit sowohl durch eine wachsende Zahl einbürgerungsfähiger Ausländer (Struktureffekt) als auch durch ein verstärktes Interesse an der Schweizer Staatsbürgerschaft (Nachfrageeffekt) erklären. Bei der veränderten Nachfrage treten klare Unterschiede zutage.

Während der Anteil der einbürgerbaren Personen unter den EU/EWR-Ausländern erheblich höher ist, war ihre Neigung, sich tatsächlich einbürgern zu lassen, deutlich geringer als bei Nicht-EU/EWR-Ausländern. Erst im Jahr 2000 überschritt die jährliche «echte» Einbürgerungsrate der EU/EWR-Ausländer die 2-Prozent-Schwelle. Ob sich dahinter ein langfristiger Trend verbirgt, ist noch nicht abschätzbar. Von den Nicht-EU/EWR-Bürgern erwarben im Laufe des Jahres 1996 immerhin 7,5 Prozent aller einbürgerbaren Personen das Schweizer Bürgerrecht. Vier Jahre (2000) später taten dies 8,8 Prozent aller einbürgerbaren Nicht-EU/EWR-Ausländer [vgl. Abbildung 17, S. 43].

Auch zeigen in der Schweiz geborene und aufgewachsene Angehörige der so genannten zweiten Generation deutlich höhere «echte» Einbürgerungsraten als Zuwanderer der ersten Generation.

Sowohl in der Fachliteratur als auch in der politischen Diskussion werden meist nur die «rohen» Einbürgerungsraten betrachtet, also die Anteile der Eingebürgerten an allen Ausländern. Diese Betrachtungsweise erlaubt somit einen Vergleich über Ländergrenzen [vgl. Abbildung 18]. In der Schweiz zeigen die «rohen» Quoten ein etwas anderes Bild als die «echten» Einbürgerungsraten. Hohe «rohe» Raten gab es – bei allerdings z.T. relativ kleiner Gesamtzahl der Fälle – unter in der Schweiz lebenden Bürgern Rumäniens, Polens, Vietnams, Irans, Marokkos, der Philippinen und Thailands.

Die Analyse der tatsächlichen Einbürgerungen – nur bezogen auf jene, die auf Basis bestehender rechtlicher Regelungen prinzipiell einbürgerbar sind (Angebot aufgrund bestehender Gesetzeslage), sowie deren Einbürgerungsneigung (Nachfrage), also die Analyse der «echten» Raten – bietet methodisch eine bessere Grundlage für die Formulierung von Annahmen zur zukünftigen Entwicklung als die Untersuchung der «rohen» Raten. Mit der ersteren Rechnungsart können genauere Annahmen bezüglich der Änderungen der bestimmenden Einbürgerungsfaktoren gemacht werden. Damit werden nämlich jene beiden Komponenten analysiert, welche das zukünftige Niveau der Einbürgerung von Ausländern beeinflussen: eine mögliche Ausdehnung des Kreises der einbürgerbaren Personen durch Revision des Bürgerrechts (Ausdehnung des Angebots) und – soweit dies politisch gewollt ist – die positive Beeinflussung des Einbürgerungsverhaltens derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, welche die Mindestvoraussetzungen erfüllen (Stimulierung der Nachfrage).

Um diese Nachfrage zu fördern, kann man einerseits Anreize schaffen, welche die Einbürgerung für einbürgerbare Ausländer vereinfachen oder attraktiver machen. In vielen Fällen geht es dabei um mehr Information über die Voraussetzungen und die langfristigen Vorteile einer Einbürgerung. In anderen Fällen geht es um das Signal von Seiten der einbürgernden Gemeinde bzw. des einbürgernden Kantons, dass sie einer Gesuchstellung positiv gegenüberstehen.

Zusammenfassend muss also eine Vorausschätzung der Zahl zukünftiger Einbürgerungen und der Veränderung der Bevölkerung nach Bürgerrecht in der Schweiz daher:

1. den Einfluss der erwarteten Reform des Bürgerrechts auf die Zahl der einbürgerungsfähigen Ausländer (zukünftiges Angebot) abschätzen,

2. Hypothesen und Annahmen über das zukünftige Interesse an (Nachfrage nach) einer Einbürgerung bilden, schliesslich
3. den Effekt der zur Diskussion stehenden Verleihung der Staatsbürgerschaft an im Land geborene Enkel ausländischer Zuwanderer (*ius soli*-Staatsbürgerschaft für Angehörige der dritten Generation) abbilden.

Zugleich müssen im Rahmen des demographischen Grundszenarios Annahmen über Ausmass und Struktur von Ein- und Auswanderungen sowie über Fertilität, Mortalität und Heiratsverhalten der ausländischen sowie der eingebürgerten oder durch *ius soli* zu Schweizern gewordenen Bevölkerung getroffen werden [vgl. Kapitel 7].

6.2 Unmittelbare Folge der Revision: Mehr einbürgerbare Ausländer

Die in diesem Forschungsprojekt von Gianni D'AMATO und Philippe WANNER [2003] erarbeitete Analyse des Status quo der Einbürgerung in der Schweiz und der zur Diskussion stehenden Gesetzesrevision [vgl. Kapitel 3 und 4] bildet die Grundlage für die Schätzung der zusätzlichen Zahl von einbürgerbaren Personen und *ius soli*-Staatsbürgern, die sich unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform ergeben würde.

Die mit der Revision vorgesehene Neuregelung würde das Angebot an Einbürgerung beträchtlich verändern. Im Jahr 2001 betrug die Zahl der einbürgerbaren Ausländerinnen und Ausländer 738 545 Personen. Wenn die vom Bundesrat vorgeschlagenen und vom Nationalrat beschlossenen Neuregelungen schon gegolten hätten, wäre die Zahl der Berechtig-

ten im Jahr 2001 um 233 165 Personen grösser gewesen. Unter diesen Bedingungen hätten 971 710 Personen 2001 theoretisch die Möglichkeit gehabt, eine Einbürgerung zu beantragen. Während 2001 nach geltendem Recht 52,1 Prozent der ausländischen Bevölkerung wesentliche Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllten, wären dies bei rückwirkender Anwendung der neuen Regelungen 68,6 Prozent gewesen, was eine Steigerung um 16,5 Prozentpunkte bedeutet hätte.

Mit der zur Diskussion stehenden Revision des Bürgerrechts würde sich der Unterschied im Anteil der einbürgerbaren Personen zwischen EU/EWR-Ausländern und Nicht-EU/EWR-Ausländern verringern. Die Zahl der einbürgerbaren Nicht-EU/EWR-Ausländer nähme schneller zu. Dies hätte vor allem mit den verkürzten erforderlichen Wohnsitzfristen zu tun.

Die zukünftige Zahl der einbürgerbaren Personen hängt aber, wie gesagt, nicht nur von den (dann) geltenden rechtlichen Regelungen ab, sondern mittelfristig auch von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Einbürgerungsmöglichkeiten. Falls zukünftig mehr einbürgerbare Personen als heute sich tatsächlich einbürgern liessen, würde sich trotz voraussichtlich weiterer Zuwanderung die Zahl der Ausländer, die alle Kriterien erfüllen, aber noch keinen Antrag gestellt haben, verringern, weil sich bei höherer Einbürgerungsneigung mehr Ausländer einbürgern würden als neu in die Schweiz kämen.

.....

Tabelle 6 Zahl der einbürgerbaren Ausländer (2001): Im bestehenden Recht und nach der zur Debatte stehenden Revision (hypothetisch)

.....

| | HEUTIGES RECHT | | NEUES RECHT | | DIFFERENZ | |
|-------------------------------|----------------|--------|-------------|--------|-----------|---------|
| Nicht-EU/EWR-Ausländer | 223 204 | 35,5 % | 377 145 | 60,0 % | +153 941 | +24,5 % |
| in der Schweiz geboren | 46 458 | 36,7 % | 76 065 | 60,0 % | +29 607 | +23,3 % |
| im Ausland geboren | 176 746 | 35,2 % | 301 080 | 60,0 % | +124 334 | +24,8 % |
| EU/EWR-Ausländer | 515 341 | 65,5 % | 594 565 | 75,5 % | +79 224 | +10,0 % |
| in der Schweiz geboren | 157 973 | 78,1 % | 170 072 | 84,1 % | +12 099 | +6,0 % |
| im Ausland geboren | 357 368 | 61,1 % | 424 493 | 72,6 % | +67 125 | +11,5 % |
| Alle Ausländer/innen | 738 545 | 52,1 % | 971 710 | 68,6 % | +233 165 | +16,5 % |
| in der Schweiz geboren | 204 431 | 62,1 % | 246 137 | 74,8 % | +41 706 | +12,7 % |
| im Ausland geboren | 534 114 | 49,1 % | 725 573 | 66,7 % | +191 459 | +17,6 % |

.....

Quelle: WANNER/D'AMATO 2003, errechnet nach Daten des Zentralen Ausländerregisters (ZAR)

07/ Simulation langfristiger Folgen einer Revision des Staatsbürgerschaftsrechts

Die Auswirkungen der Reform des Schweizer Bürgerrechts auf die zukünftigen Einbürgerungen, das damit verbundene quantitative Verhältnis von Inländern und Ausländern sowie die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung können nur durch eine Bevölkerungsprojektion aufgezeigt werden.

7.1 Grundlage der Simulation: Bevölkerungsprognosen

Seit 1984 werden im Auftrag des Bundesrates vom Bundesamt für Statistik (BFS) offizielle Bevölkerungsprojektionen für die Schweiz durchgeführt. Vollständig überarbeitete und neu gerechnete Szenarien wurden 1987, 1992, 1995 und zuletzt im April 2001 veröffentlicht [BFS/OFS 1987 1992, 1995, 2001]. Die Erarbeitung der Hypothesen, die den Szenarien zugrunde liegen, wurde jeweils auf Bundesebene durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe gesteuert.

Im Jahr 2001 publizierte Avenir Suisse mit der Studie «Alterung und Wanderung: Alternative demographische Szenarien für die Schweiz» [MÜNZ/ULRICH 2001] erstmals eine alternative Prognose zu den BFS-Bevölkerungsprognosen für die Schweiz. Diese ging über die Prognosen und Fragestellungen des BFS hinaus und operierte zum Teil mit anderen Annahmen. Die Projektionen wurden jedoch mit dem BFS-Prognosemodell gerechnet, um einen direkten Vergleich zu ermöglichen. Die Methode war somit weitgehend identisch. Neben den Folgen einer Verringerung der Sterblichkeit in höheren Altersjahren waren der potenzielle Einfluss zukünftig höherer Wanderungsgewinne der Schweiz und die Auswirkungen einer höheren Einbürgerungsrate zwei der besonders hervorgehobenen und über das BFS hinaus betrachteten Themen dieses Avenir-Suisse-Berichtes.

Bisher wurden in allen demographischen Prognosen der Schweiz die Annahmen zur Einbürgerung jeweils als rohe Einbürgerungsziffer formuliert, also das Verhältnis der in einem Jahr eingebürgerten Ausländer zur gesamten ausländischen Bevölkerung (Aufenthalter und Niedergelassene) festgelegt.³³ Zumeist wurde diese Ziffer in den Annahmen über einen grossen Teil des Prognosezeitraumes konstant gehalten. Die demographische Dynamik der einbürgerbaren ausländischen Bevölkerung wurde damit ausgeklammert.

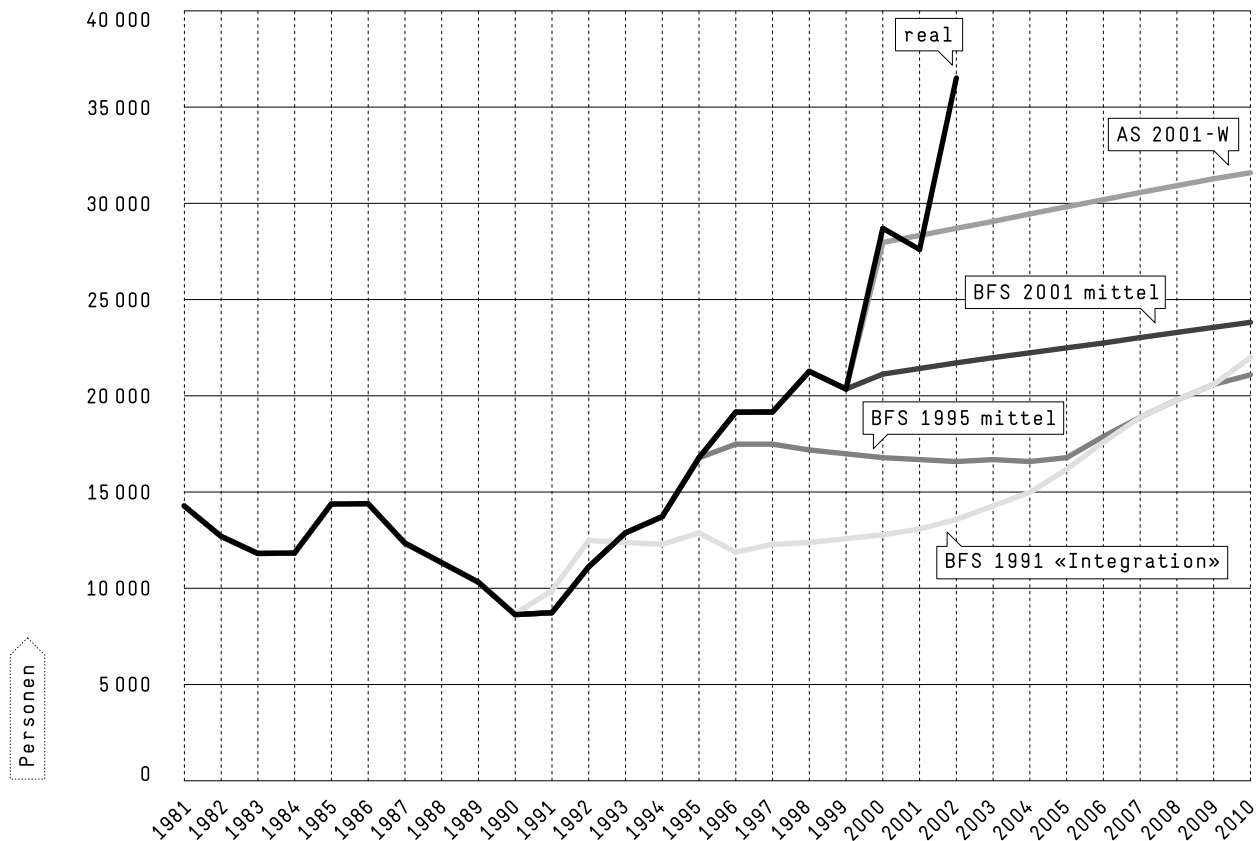
Die Zahl jener Ausländer, welche die Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts erfüllen, ist wesentlich abhängig von der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer und damit die Zahl der einbürgerbaren Ausländer nimmt tendenziell mit jedem Jahr zu.

Die zukünftige Entwicklung der Einbürgerungen ist nur in denjenigen Prognosen relevant, welche die Gesamtbevölkerung mindestens nach Inländern und Ausländern unterscheiden. Sowohl die jüngeren BFS-Prognosen als auch jene von Avenir Suisse aus dem Jahr 2001 unterschieden nach der Staatsbürgerschaft drei Bevölkerungsgruppen:

1. Schweizer Bürger,
2. Ausländer mit der Staatsangehörigkeit eines EU/EWR-Staates,
3. Ausländer, die Bürger eines Nicht-EU/EWR-Staates sind.

³³ Diese Ziffer ist insofern «roh», als sie die Einbürgerungen auf alle Ausländer bezieht, also auch auf Teile der ausländischen Bevölkerung, welche die Voraussetzungen für eine Einbürgerung gar nicht erfüllen. Bezogen auf Teilgruppen der ausländischen Bevölkerung oder Regionen, wird die rohe Einbürgerungsziffer auch von demographischen Merkmalen der jeweiligen Teilgruppen (Alter, Aufenthaltsdauer, Nationalitäten usw.) beeinflusst, was einen Vergleich verzerrt.

Abbildung 19 Einbürgerungen: Realität und frühere Projektionen des Bundesamtes für Statistik (BFS) und von AVENIR SUISSE



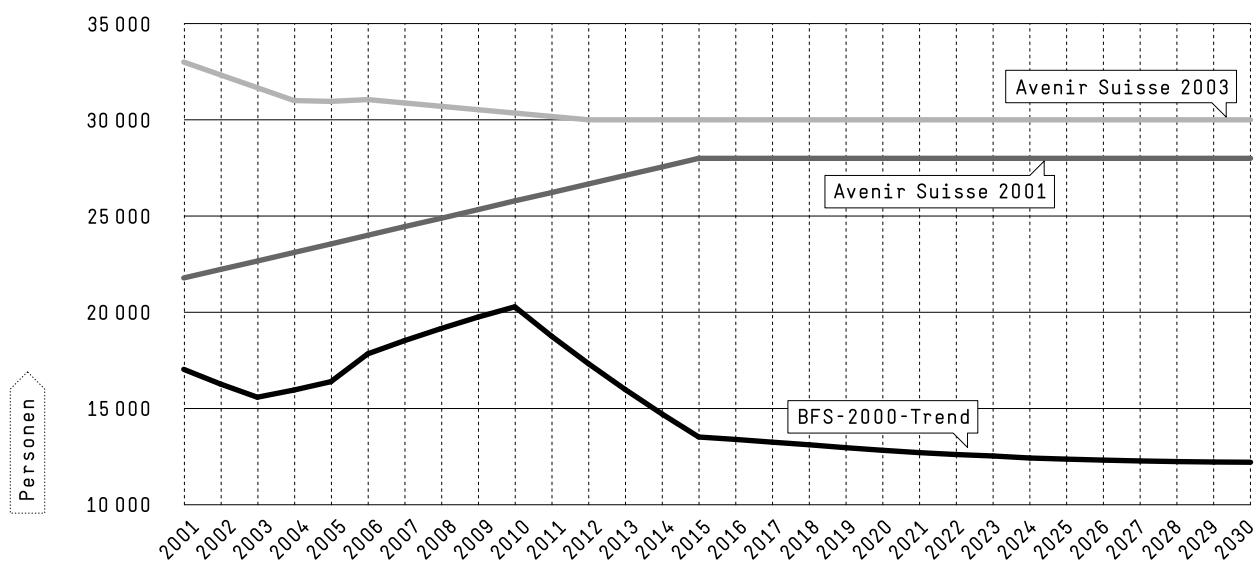
Daten: BFS/OFS 1992, 1996, 2001; AVENIR SUISSE 2001

Für die beiden Gruppen von Ausländern wurden in den Projektionen des BFS und von Avenir Suisse unterschiedliche alters- und geschlechtsspezifische Einbürgerungsraten angenommen. Die Avenir-Suisse-Szenarien E und W aus dem Bericht «Alterung und Wanderung» untersuchten auch die Folgen einer höheren Einbürgerungsrate. In allen Fällen wurden die in Raten formulierten Annahmen jedoch konstant in der Zukunft fortgeschrieben. Diese Vorgehensweise ist für allgemeine Bevölkerungsprognosen durchaus sinnvoll, denn solche Prognosen sollten die getroffenen Annahmen möglichst überschaubar halten.

Ein Vergleich der Prognoseergebnisse [Abbildung 19] zeigt, dass in der Vergangenheit in allen Bevölkerungsprojektionen das tatsächliche Ausmass an Einbürgerungen zumindest kurzfristig jeweils deutlich unterschätzt wurde. Mit Blick auf die Zahlen der Einbürgerungen im Jahr 2002 wird klar, dass dies sowohl in den BFS-Projektionen seit 1991 als auch in derjenigen von Avenir Suisse geschehen ist.

Um die zukünftige Dynamik der Einbürgerungen und die Einführung eines *ius soli* zu simulieren, war es für diese Studie erforderlich, das bisher verwendete Ko-

Abbildung 20 Wanderungsannahmen: Frühere Projektionen des Bundesamtes für Statistik (BFS) und von AVENIR SUISSE und neuste Prognose von AVENIR SUISSE



Daten: BFS/OFS 2000; AVENIR SUISSE 2001, 2003

herten-Komponenten-Modell anzupassen. Einerseits werden in der Schweiz lebende Personen nicht nur nach Alter, Geschlecht und Staatsbürgerschaft, sondern bei der ausländischen Bevölkerung auch nach Geburtsort und Aufenthaltsdauer unterschieden. Andererseits werden die zukünftigen Einbürgerungen nicht mehr durch konstante Raten als Annahme vorgegeben. Stattdessen wurde ein komplexeres Modell geschaffen, welches die Entwicklung der prinzipiell einbürgerbaren Bevölkerung und ihrer Einbürgerungsneigung dynamisch abbildet. Darüber hinaus wurde auch die Neudefinition der beiden Hauptgruppen von Ausländern (EU/EWR und Drittländer) im Zuge der EU-Osterweiterung ab 2004 berücksichtigt. Die Wanderungsannahmen für diese Studie wurden den inzwischen verfügbaren Wanderungsstatistiken

angepasst, sie versuchen auch den zukünftig freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und dem EU-Raum zu berücksichtigen.

7.2 Demographische Annahmen

Um den Einfluss der zur Abstimmung stehenden Reform des Bürgerrechts sowie einer möglicherweise weiter steigenden Einbürgerungsneigung auf die Bevölkerungsstruktur der Schweiz aufzuzeigen, knüpfen die hier entwickelten Prognosen – so weit wie möglich – an die Avenir-Suisse-Studie «Alterung und Wanderung» und dabei insbesondere an das Sze-

nario w an. In den meisten Punkten wurden deshalb für die hier entwickelten Simulationsrechnungen analoge demographische Annahmen wie im Szenario w getroffen.

Struktur der Start- und Projektionsbevölkerung

Die Startbevölkerung für diese Prognose beruht wesentlich auf der Bevölkerungsfortschreibung des Bundesamts für Statistik, aber noch nicht auf den endgültigen Ergebnissen der Volkszählung 2001. Ähnlich wie bei den Bevölkerungsprognosen des BFS und der Avenir-Suisse-Prognose von 2001 wurde die ständige ausländische Wohnbevölkerung zugrunde gelegt [vgl. Kapitel 2, Vermerk 1, und Kapitel 6, Vermerk 32].³⁴ Nicht Teil dieser Gruppe, weder für diese Studie noch für alle vorher genannten, sind unter anderem Asylbewerber und die *population clandestine* [vgl. Anhang A].

Drei wesentliche Differenzen bestehen zu allen amtlichen Szenarien, aber auch zum Avenir-Suisse-Szenario w bei der Strukturierung der projizierten Bevölkerung. In allen vorhergehenden Projektionen wurde zwischen drei Bevölkerungsgruppen unterschieden: Schweizer Staatsbürger, Ausländer mit der Staatsangehörigkeit eines EU/EWR-Staates und Ausländer mit anderer Staatsangehörigkeit. Nach den Erfordernissen der gewählten Modellform – des Kohorten-Komponenten-Bevölkerungsmodells – wurde

jede dieser Gruppen nach Alter (100 Altersjahre) und Geschlecht differenziert. Diese Studie unterscheidet primär auch diese drei Gruppen, definiert aber ab dem Jahre 2004 die EU/EWR-Gruppe und die Nicht-EU/EWR-Gruppe so um, dass sie der beschlossenen EU-Osterweiterung gerecht werden. Die in der Schweiz anwesenden Staatsbürger der heute bereits feststehenden zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten werden also im Jahr 2004 «umdefiniert»; und auch zukünftige Zuwanderer aus diesen Staaten werden als EU/EWR-Bürger gerechnet.

Eines der wesentlichen Ziele dieser Studie ist es, den Einfluss der zur Diskussion stehenden *ius soli*-Staatsbürgerschaft für im Land geborene Angehörige der dritten Generation zu modellieren. Um dies abzubilden, war es notwendig, die Geburten der Kinder von Frauen der zweiten Ausländergeneration separat zu erfassen. Dadurch kommt für die beiden Gruppen von Ausländern (EU/EWR bzw. Nicht-EU/EWR) eine Unterscheidung nach dem Geburtsort (in der Schweiz geboren / im Ausland geboren) hinzu. Die Aufteilung nach Geburtsort [vgl. Tabelle 7, Gruppen b und c, d und e] war nur anhand der Informationen des ZAR möglich, welches etwa 97 Prozent der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung erfasst. Diese Aufteilung wurde auf die Gesamtheit der Startbevölkerung hochgerechnet, also auch auf Diplomaten und Beschäftigte internationaler Organisationen sowie deren Angehörige.

Schliesslich werden Diplomaten und internationale Funktionäre sowie deren Angehörige auch als Teil der ausländischen Bevölkerung gezählt, aber als spezielle Gruppe aus der Einbürgerungsdynamik ausgeklammert. Dahinter steht die Annahme, dass durch den konstanten Fluss immer ähnlich viele Diplomaten und internationale Funktionäre in der Schweiz residieren, aber die meisten nicht lange genug bleiben, um sich einbürgern lassen zu können.

³⁴ Einzelne Teilgruppen werden im statistischen System der Schweiz in verschiedenen Registern erfasst: dem Zentralen Ausländerregister (ZAR), dem Automatisierten Personenregister des Asylbereichs (AUPER) und dem Personenregister der Diplomaten und Funktionäre internationaler Organisationen sowie ihrer Angehörigen (ORDIPRO). Der Bereich Ausländerstatistik des BFS (AUPER) führt einen Abgleich und Korrekturen im Zuge der Bevölkerungsfortschreibung durch und erhält dabei etwas andere Zahlen zur ausländischen Bevölkerung als das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA).

Tabelle 7 Fünf Teilgruppen der Bevölkerungsprojektion

| | | GEBURTSORT | |
|--------------|----------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| | | Schweiz | Ausland |
| STAATSBÜRGER | Schweiz | Schweizer Bürger | |
| | EU/EWR-Staaten | EU/EWR-Ausländer, 2. Generation | EU/EWR-Ausländer, 1. Generation |
| | Nicht-EU/EWR-Staaten | Nicht-EU/EWR-Ausländer, 2. Generation | Nicht-EU/EWR-Ausländer, 1. Generation |

Nicht Einbürgerbare (Diplomaten, Funktionäre intern. Org. und deren Angehörige)

Somit gliedert sich die in dieser Studie projizierte Bevölkerung in fünf Teilgruppen, die nach Geschlecht und 100 Altersjahren abgebildet werden (für die Startbevölkerung galt der Stichtag 31.12.2001) [vgl. Tabelle 7].

Fertilität

Die Fertilität liegt in der Schweiz seit Jahrzehnten unterhalb jenes Niveaus, das für eine Reproduktion der Bevölkerung in annähernd gleicher Grösse notwendig wäre. Dazu müsste im statistischen Durchschnitt jede Frau etwas mehr als zwei Kinder zur Welt bringen (zusammengefasste Geburtenziffer von ca. 2,1). Im Jahr 2000 erreichte die Schweiz eine zusammengefasste Geburtenziffer von 1,5 [Demografisches Porträt 2001]. Dabei brachten Schweizer Bürgerinnen im Durchschnitt 1,28 Kinder und Ausländerinnen im Schnitt 1,97 Kinder zur Welt.

In der Schweiz, wie auch in anderen westeuropäischen Ländern, stimmen die meisten Experten in der

Einschätzung überein, dass ein deutlicher Anstieg der Kinderzahlen bis auf 2,1 auf absehbare Zeit unwahrscheinlich ist. Von dieser Einschätzung ging auch die Avenir-Suisse-Studie «Alterung und Wanderung» aus. In Anlehnung an die Fertilitätsannahmen des «Trend»-Szenarios der Projektionen des BFS von 2001 wurde ein weiteres kurzfristiges Sinken der Fertilität und danach ein moderater Anstieg auf ein bestimmtes Niveau angenommen.

Diese Annahmen wurden auch in der aktuellen Studie verwendet. Nach ihnen steigt die Fertilität der Schweizerinnen und der EU/EWR-Ausländerinnen bis zum Jahr 2030 auf ein Niveau von jeweils 1,5 Kindern pro Frau. Die zum Beginn des Betrachtungszeitraumes höhere Fertilität der Nicht-EU/EWR-Ausländerinnen sinkt bis 2030 auf das Niveau der Bestandserhaltung von 2,1 Kindern pro Frau und bleibt für die letzten zwanzig Jahre der Projektion auf diesem Niveau.

Es ist zu erwarten, dass sich die Fertilität der in der Schweiz geborenen Ausländerinnen (zweite Genera-

tion) von jener der zugewanderten Ausländerinnen etwas unterscheidet. Die Datenlage gestattete es jedoch nicht, zu den Unterschieden zwischen diesen Gruppen von Ausländerinnen begründete Annahmen zu treffen. Daher musste diese Studie bei EU/EWR-Ausländerinnen und Nicht-EU/EWR-Ausländerinnen jeweils für die erste und die zweite Generation dieselben Fertilitätsannahmen treffen.

Mortalität

Auch bei der Mortalität gestattete es die Datenlage nicht, die Annahmen für zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer der ersten und im Land geborene Angehörige der zweiten Generation zu differenzieren. Wie bei der Fertilität wurden hier die Annahmen des Szenarios w aus der Studie «Alterung und Wanderung» verwendet. Dabei wird von weiteren Gewinnen in der Lebenserwartung der Schweizer Bevölkerung vor allem bei den über 60-Jährigen ausgegangen. Für die ausländische Bevölkerung, insbesondere für Bürger von EU/EWR-Staaten, sind die Schätzungen zur aktuellen Lebenserwartung aufgrund von Datenfehlern möglicherweise etwas verzerrt. Es wurde eine schrittweise Angleichung an das Niveau der Schweizer Bevölkerung unterstellt.

Die hier erstellte Prognose rechnet mit einem Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt für Schweizer Männer von 77,0 Jahren (2001) auf 84,2 Jahre (2050) und für Schweizer Frauen von 82,8 Jahren (2001) auf 88,1 Jahre (2050). Bei ausländischen Männern mit EU/EWR-Staatsbürgerschaft wurde bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes ein Anstieg von 78,6 Jahren (2001) auf 84,2 Jahre (2050) angenommen. Dies entspricht dem Niveau Schweizer Männer. Bei Frauen wurde ein ähnlicher Anstieg unterstellt: von 84,2 Jahren (2001) auf 88,1 Jahre (2050). Bei Männern und Frauen mit Nicht-EU/EWR-Staatsbür-

gerschaft wurden wie bei der Studie «Alterung und Wanderung» ebenfalls die Mortalitätsannahmen der Schweizer Bevölkerung verwendet.

Wanderungen

Bei der Abbildung der internationalen Wanderungen waren zweierlei Änderungen gegenüber den für die Studie «Alterung und Wanderung» getroffenen Annahmen notwendig. Zum einen musste das Vorgehen in dieser Studie der Aufteilung der ausländischen Bevölkerung nach Geburtsort (in der Schweiz geboren, im Ausland geboren) Rechnung tragen, zum Zweiten mussten inzwischen verfügbare Wanderungsstatistiken für die Jahre 2000–2002 sowie die inzwischen beschlossene EU-Erweiterung für die Höhe der Annahmen berücksichtigt werden. Um die Wanderungsannahmen für alle vier Gruppen von Ausländern bestimmen zu können, wurden aus historischen Daten des ZAR Aufteilungsfaktoren geschätzt. Darüber hinaus wurde das 2001 verwendete Modell absoluter Annahmen zu den Fortzügen etwas modifiziert [vgl. Anhang B].

Neben den Änderungen bei der Modellierung der Fortzugsannahmen wurden die Richtwerte der Migration von Schweizern und EU/EWR-Bürgern aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen der Jahre 2000–2002 anders gewählt. Für die Schweizer Bevölkerung wurde ein höherer Migrationssaldo gewählt (–4000 anstatt –8000), was durch den Anstieg der letzten Jahre gerechtfertigt ist. Zudem wurde versucht, den ab 2007 zu erwartenden Effekt des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und den EU-Staaten sowie entsprechende Auswirkungen der bevorstehenden EU-Osterweiterung abzubilden [vgl. Anhang C].

Als erster Schritt wird ab dem Jahr 2004 der Migrationssaldo der Bürger der zehn neuen EU-Länder vom Nicht-EU/EWR-Saldo weg- und zum EU/EWR-Saldo dazugezählt, was den ersteren um 1000 Personen schrumpfen, den letzteren um 1000 wachsen lässt. Im Jahre 2007 wird der EU/EWR-Migrationssaldo wieder um 1000 Personen erhöht, weil ab diesem Jahr wegen des Auslaufens der Übergangsfrist zum freien Personenverkehr eine höhere Immigration angenommen wird. Schliesslich wird im Jahr 2012 der prognostizierte Migrationssaldo ein weiteres Mal um 1000 Personen erhöht, weil man ab dann mit freiem Personenverkehr auch für Bürger der neuen EU-Mitgliedsländer rechnen kann, was wiederum zu einer erhöhten Immigration führen wird. Eine mögliche EU-Mitgliedschaft anderer Staaten – insbesondere der Türkei – wird hier nicht modelliert. Das bedeutet, dass Bürger potenzieller weiterer EU-Mitgliedsstaaten sowie Immigranten aus solchen Staaten über den gesamten Prognosezeitraum als Nicht-EU/EWR-Bürger behandelt werden.

Wenn in Folge der diskutierten Revision des Bürgerrechts zukünftig mehr Migranten und Kinder von Migranten die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben und mehr Enkel von Migranten kraft *ius soli* als Schweizer Bürger zur Welt kommen, ist zu erwarten, dass dies die Fortzüge von Angehörigen dieser Personengruppen reduziert. Die Prognose nimmt daher an, dass die Auswanderungswahrscheinlichkeit eingebürgerter Schweizer zukünftig zwischen jener der bereits mit Schweizer Bürgerrecht geborenen Schweizer und jener der jeweiligen Ausländergruppe liegen wird. Zahlenmässig wurden deshalb in dieser Studie die in «Alterung und Wanderung» angenommenen Fortzüge von Ausländern proportional zur Zahl der eingebürgerten Schweizer verringert, aber die Hälfte dieser Verringerung den Fortzügen der Schweizer Bevölkerung zugerechnet. Die Gesamtsumme der Fortzüge aus der Schweiz verringert sich in den hier

verwendeten Wanderungsannahmen bei steigenden Einbürgerungen somit geringfügig.

7.3 Zukünftige Einbürgerung und *ius soli*-Staatsbürgerschaft: Annahmen

Im sechsten Kapitel wurde abgeschätzt, wie sich eine Reform des Bürgerrechts zahlenmässig auf das Jahr 2001 ausgewirkt hätte. Anhand von Daten des ZAR konnte die Grösse bestimmter Teilgruppen der ausländischen Bevölkerung geschätzt werden, die nach dem derzeit gültigen und nach dem neuen Bürgerrechtsrecht die Bedingungen für eine Einbürgerung erfüllen bzw. erfüllen würden. Offen blieb jedoch die Frage, wie sich die Grösse jener Teilgruppen der ausländischen Bevölkerung in den kommenden fünfzig Jahren bzw. zwischen erster und zweiter Generation verändern würde.

Dies zu beantworten, erfordert eine Dynamisierung der im sechsten Kapitel dargestellten Schätzung jenes Teils der ausländischen Bevölkerung, der die Bedingungen für den Erwerb des Bürgerrechts erfüllt. Dies stösst auf einige Schwierigkeiten. Für die Schätzung konnten die Aufenthaltsdauer und folgende andere Merkmale des ZAR verwendet werden: «verheiratet mit einem Schweizer / einer Schweizerin für länger als fünf Jahre», «in der Schweiz geboren und lebt seit mehr als acht Jahren in der Schweiz». Merkmale wie Zivilstand, Nationalität des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin, Ehedauer usw. lassen sich aber nicht in einem klassischen Kohorten-Komponenten-Modell fortrechnen.³⁵

35 Mikrosimulationsmodelle können dies grundsätzlich leisten. Sie stellen jedoch sehr hohe Forderungen an Daten und Rechenleistung. Die notwendigen Annahmen zur zukünftigen Entwicklung der Übergangsraten erreichen zudem recht schnell einen kaum mehr überschaubaren und vermittelbaren Umfang.

Für die Projektion der ausländischen Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer ist es aber möglich, ein solches Modell anzuwenden. Sie verändert sich nämlich ähnlich wie die Bevölkerung mit dem Lebensalter:

1. Von Jahr zu Jahr verlängert sich die Aufenthaltsdauer der legal anwesenden Ausländer um ein Jahr. Damit erfüllen weitere Ausländer eine wesentliche Voraussetzung für eine Einbürgerung.
2. Jährlich wandern Ausländer zu. Die meisten beginnen mit 0 Jahren Aufenthaltsdauer. Einige waren schon früher in der Schweiz.
3. Jährlich ziehen Ausländer aus der Schweiz fort.
4. Jährlich verringert sich die Zahl jener Ausländer, welche die Voraussetzungen erfüllen, um die Einbürgerung zu erhalten.

Ausgehend von den Daten des ZAR für den Zeitraum 1996–2000, wurde zunächst ein Modell erstellt, welches die ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer von 1996 für fünf Jahre mit der Kohorten-Komponenten-Methode fortrechnet. Aus diesem Modell wurden Relationen geschätzt, welche aus der fortgeschriebenen Struktur der ausländischen Bevölkerung nach der Aufenthaltsdauer die Zahl jener Ausländer abbildet, welche die Voraussetzungen für eine Einbürgerung besitzen. Dazu wurde für jede der in Tabelle 6 [vgl. Kapitel 6] dargestellten Teilgruppen der Anteil an der entsprechenden Gesamtheit von Ausländern mit derselben Aufenthaltsdauer geschätzt.

Die Aufenthaltsdauer ist die wesentliche Determinante für die Zahl von Ausländern, welche die Voraussetzung für eine Einbürgerung erfüllen. Die in dieser Simulation für 1997–2001 geschätzten Werte weichen in keinem Jahr um mehr als 10 Prozent und durchschnittlich nur um 4 Prozent von den im sechsten Kapitel aus der reicheren Datengrundlage des ZAR ermittelten Werten ab. Solch geringe punktuelle

Abweichungen können für eine Langzeitprognose vernachlässigt werden.

Auf dieser Grundlage wurde für die Zukunftsprojektion parallel zum klassischen Kohorten-Komponenten-Modell die ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer fortgeschrieben und daraus die Grösse der ausländischen Bevölkerung geschätzt, welche die Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt.

In der Vergangenheit stellte in jedem Jahr nur ein relativ kleiner Prozentsatz jener Ausländer, welche die Voraussetzungen für den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft besaßen, tatsächlich einen Einbürgerungsantrag. Wie sich dies nach einer Reform des Bürgerschaftsrechts ändern würde, lässt sich mit keinem Schätzverfahren ermitteln. Daher wurden im Team der Autoren dieses Projektes in Abstimmung mit Avenir Suisse Annahmen zur Nachfrage nach Einbürgerung formuliert. Die diskutierten Annahmen wurden in verschiedenen Szenarien kombiniert. Die Formulierung von insgesamt fünf Szenarien ermöglicht es einerseits, verschiedene und zum Teil alternative Hypothesen zu verfolgen. Andererseits kann durch den Vergleich der Szenarien der Einfluss einzelner Faktoren und Annahmen dargestellt werden. Die Szenarien wurden durch jene drei Faktoren strukturiert, die in der zur Abstimmung stehenden Revision des Bürgerrechts und ihren möglichen Auswirkungen eine zentrale Rolle spielen:

1. die Auswirkungen der Reform auf die Zahl jener Ausländerinnen und Ausländer, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen (Angebot);
2. den Einfluss möglicher Entwicklungen des Einbürgerungsverhaltens der Ausländer (Nachfrage);
3. die Auswirkungen der Einführung einer *ius soli*-Staatsbürgerschaft für im Inland geborene Angehörige der dritten Generation.

7.4 Die fünf Szenarien

Das erste Szenario («Status quo») schreibt sowohl die derzeitige Rechtslage beim Staatsbürgerschaftsrecht als auch die «Nachfrage» nach Einbürgerung (= den Anteil der Einbürgerbaren, die sich tatsächlich einbürgern lassen) der Jahre 2000/01 fort. Dieses Szenario verdeutlicht jene zukünftige Zusammensetzung der Bevölkerung der Schweiz nach Staatsbürgerschaft, die ohne Revision des Staatsbürgerschaftsrechts (Angebotsseite) und ohne nennenswerte Änderung des derzeitigen Einbürgerungsverhaltens (Nachfrageseite) zustande käme. Dabei wird die zurzeit feststellbare Einbürgerungsneigung von Ausländern nach Staatsbürgerschaft (EU/EWR, Nicht-EU/EWR) und Geburtsort (Schweiz/Ausland) fortgeschrieben.

Das zweite Szenario («Revision») geht von der Umsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen und im September 2002 vom Nationalrat gebilligten Revision des Staatsbürgerschaftsrechts ab dem Jahr 2005 aus (Verkürzung der Wartefristen für die erste Generation ausländischer Zuwanderer, erleichterte Einbürgerung für die zweite Generation, *ius soli*-Staatsbürgerschaft für die dritte Generation). Dies erweitert den Kreis derer, die in der Schweiz einbürgerungsfähig sind oder die Schweizer Staatsbürgerschaft automatisch erhalten (erweitertes Angebot). Das Szenario «Revision» schreibt jedoch das aktuelle Einbürgerungsverhalten der einbürgerbaren Ausländer nach Staatsbürgerschaft (EU/EWR, Nicht-EU/EWR) und Geburtsort (Schweiz/Ausland) fort (gleich bleibende Nachfrage). Alle quantitativen Unterschiede zum Szenario «Status quo» erklären sich somit aus «angebotsseitigen» Veränderungen.

Für das zweite Szenario wurde hier angenommen, dass im Startjahr 2005 nicht mehr bloss 52 Pro-

zent aller Ausländer (wie im Jahr 2001 und für das erste Szenario angenommen), sondern 69 Prozent einbürgerungsfähig wären. Der jährliche Anteil jener einbürgerbaren Personen, die sich tatsächlich einbürgern lassen, läge jedoch weiterhin nur bei 1,6 Prozent der EU/EWR-Staatsangehörigen, die im Ausland geboren wurden, bei 4,2 Prozent der in der Schweiz geborenen EU/EWR-Bürger, bei 8,3 Prozent der im Ausland geborenen Nicht-EU/EWR-Bürger und 13 Prozent der Nicht-EU/EWR-Staatsangehörigen, die in der Schweiz geboren wurden.

Das dritte Szenario («Dynamik») geht von derselben Revision des Staatsbürgerschaftsrechts ab 2005 aus wie das Szenario «Revision» (erweitertes Angebot). Neben der Erweiterung des Kreises der einbürgerbaren Personen nimmt das Szenario «Dynamik» aber auch an, dass mehr einbürgerbare Ausländer die Möglichkeit der Einbürgerung nutzen werden. Unterstellt wird somit ein Anstieg des Angebots und der Nachfrage.

Für das Szenario «Dynamik» wurde konkret angenommen, dass sich der jährliche Anteil jener einbürgerbaren Personen, die sich tatsächlich einbürgern liessen beim Inkrafttreten der Revision, auf 1,7 Prozent der im Ausland geborenen EU/EWR-Staatsangehörigen, 5,3 Prozent der in der Schweiz geborenen EU/EWR-Bürger, 10,4 Prozent der Nicht-EU/EWR-Bürger, die im Ausland geboren wurden, und auf 19,5 Prozent der in der Schweiz geborenen Nicht-EU/EWR-Staatsangehörigen erhöhen würde. Somit wurde unterstellt, dass die Einbürgerungsneigung sich prozentual stärker bei denjenigen Gruppen erhöhen würde, die in der Vergangenheit schon eine grössere Einbürgerungsneigung hatten (Angehörige der zweiten Generation und Staatsangehörige Nicht-EU/EWR-Staaten) [vgl. Tabelle 8, S. 56].

.....
 Tabelle 8 Einbürgerungsneigung: Anteil der Eingebürgerten
 an den Einbürgerbaren

| | Schätzung 2000 | Annahme «Dynamik» |
|---------------------------------------|-------------------|----------------------|
| EU/EWR (im Ausland geboren) | 1,6% | 1,8% |
| EU/EWR (in der Schweiz geboren) | 3,6% | 5,3% |
| Nicht-EU/EWR (im Ausland geboren) | 8,0% | 10,4% |
| Nicht-EU/EWR (in der Schweiz geboren) | 11,8% | 19,5% |

Errechnet anhand der vorgenommenen Schätzung zur Zahl
 der Ausländer, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung
 erfüllen [vgl. Kapitel 6, Tabelle 5].

Quelle: WANNER/D'AMATO 2003

Das vierte und das fünfte Szenario («Revision ohne *ius soli*» bzw. «Dynamik ohne *ius soli*») gehen von fast denselben Prämissen aus wie das zweite und das dritte Szenario, modellieren die Revision des Staatsbürgerschaftsrechts aber ohne *ius soli*-Staatsbürgerschaft für die dritte Generation.

Der Vergleich der Ergebnisse von Szenario «Revision» mit jenen von Szenario «Status quo» erlaubt die Quantifizierung der blossen Änderung der Gesetzeslage (Angebotsseite). Der Vergleich der Ergebnisse von Szenario «Dynamik» mit jenen von Szenario «Revision» erlaubt die Abschätzung der Auswirkungen des angenommenen Verhaltenseffekts (Nachfrageseite). Der Vergleich des vierten und fünften Szenarios mit dem zweiten und dritten Szenario erlaubt somit die Quantifizierung der Auswirkungen einer *ius soli*-Staatsbürgerschaft für die dritte Generation.

08/ Einbürgerungen, Ausländeranteil: Die Ergebnisse der Simulation

8.1 Ziele der Simulation

Das Ziel der Simulation ist es, folgende Grössen und Effekte zu untersuchen und abzubilden. Es wird analysiert:

1. wie sich die Zahl jener Ausländer, welche die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen, durch die wachsende durchschnittliche Aufenthaltsdauer erhöht,
2. welchen Einfluss die geplante Revision des Staatsbürgerschaftsrechts auf die zukünftige Zahl einbürgerbarer Ausländer hätte,
3. welchen Effekt die im Rahmen der Revision diskutierte *ius soli*-Staatsbürgerschaft hätte,
4. welchen Effekt ein angenommener Anstieg der Einbürgerungsneigung der Ausländer hätte,
5. wie sich dies auf die zu erwartende Zahl der Einbürgerungen auswirken würde und
6. was dies für die Zahl und den Anteil der Ausländer in der Schweiz bedeutet.

Die Beschreibung der Simulation folgt immer der gleichen Logik. Zuerst wird der Status quo (keine Revision, Einbürgerungsneigung verbleibend auf den jetzigen Werten der vier Ausländergruppen [vgl. Tabelle 8, Kapitel 7]) mit den Effekten der Revision verglichen. Dann wird untersucht, welche zusätzlichen Effekte sich aus einer erhöhten Einbürgerungsneigung (Dynamik) ergeben. Schliesslich wird für diese beiden Zukunftsszenarien (Revision und Dynamik) jeweils eine Variante ohne *ius soli* für die dritte Generation dargestellt.

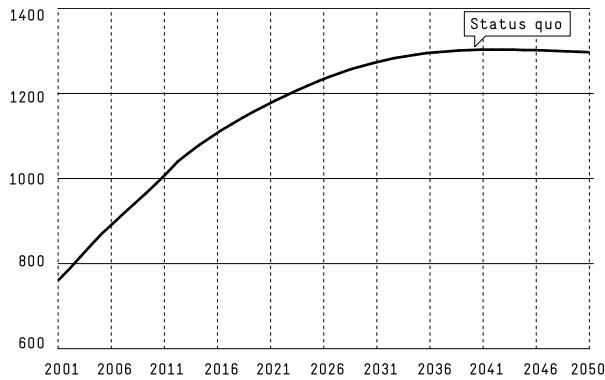
8.2 Entwicklung der einbürgerbaren Ausländer

Die Entwicklung der einbürgerbaren Personen setzt den maximalen Rahmen für die Zahl der Einbürgerungen und beeinflusst die zukünftige Struktur der Bevölkerung nach Inländern und Ausländern wesentlich. Szenario «Status quo» [vgl. Abbildung 21, S. 58] zeigt, wie sich allein durch die wachsende Aufenthaltsdauer der in der Schweiz lebenden Ausländer die Zahl jener Personen erhöhen wird, welche die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen – und zwar auch ohne eine Revision des Bürgerrechts.

Durch die geplante Revision des Bürgerrechts (von deren Realisierung alle übrigen Szenarien ausgehen) würde sich die Zahl der einbürgerbaren Ausländer bei Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2005 sprunghaft erhöhen. Danach würden die höheren jährlichen Einbürgerungen die Zahl der einbürgerbaren Ausländer kontinuierlich verringern. Das Abflachen und schliesslich der Rückgang der einbürgerbaren Bevölkerung gegen Ende der Projektionsperiode erklärt sich dadurch, dass mit der Zeit ein immer grösserer Teil dieser einbürgerbaren Ausländer das Bürgerrecht tatsächlich erwirbt. Dennoch werden in der Schweiz am Ende des Prognosezeitraums in jedem Fall mehr einbürgerbare Ausländer leben als heute.

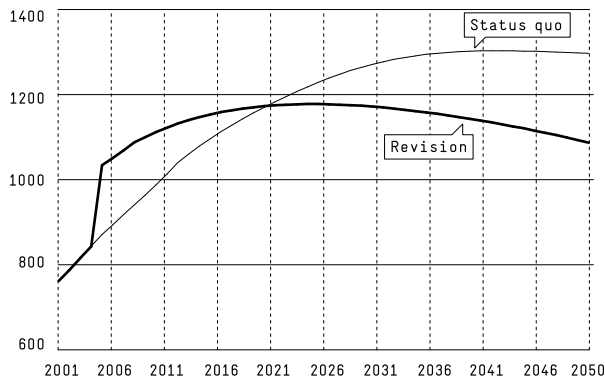
Bei einer Fortschreibung des Status quo wächst die einbürgerbare ausländische Bevölkerung am längsten – nämlich bis 2042. In diesem Jahr würde auch die Zahl der einbürgerbaren Ausländer mit 1,30 Millionen den grössten absoluten Wert erreichen. Aber auch in diesem Fall geht die Zahl der einbürgerbaren Personen aufgrund der Einbürgerungsdynamik am Schluss des Prognosezeitraums wieder zurück. Sie

Abbildung 21 Entwicklung der Zahl der einbürgerbaren Ausländer (2001–2050): Fünf Szenarien

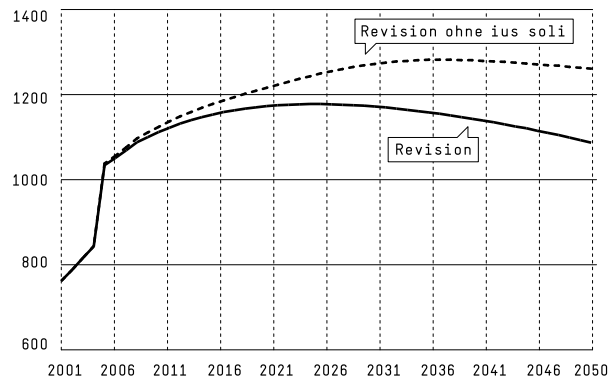


Die Zahl der einbürgerbaren Ausländer setzt den maximalen Rahmen für die Zahl der tatsächlichen Einbürgerungen. Diese Zahl nimmt in den nächsten zwei Jahrzehnten stark zu, und zwar auch ohne eine Revision des Rechtes. Mit der Revision beschleunigt sich die Zunahme, nach 2020 nimmt dann aber die Zahl der Einbürgerbaren wieder langsam ab. Wenn die Revision ohne ius soli für die dritte Generation realisiert würde, gibt es weniger Einbürgerungen durch Geburt, dafür logischerweise mehr einbürgerbare Ausländer.

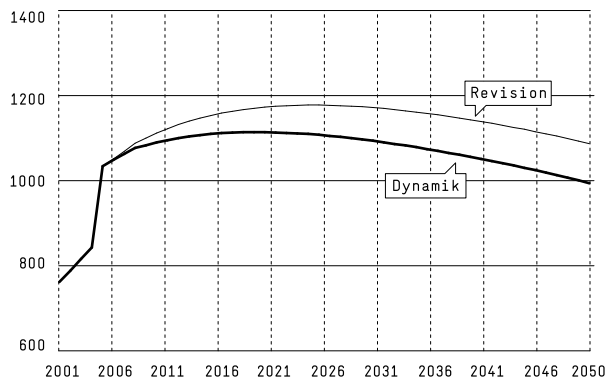
Revision



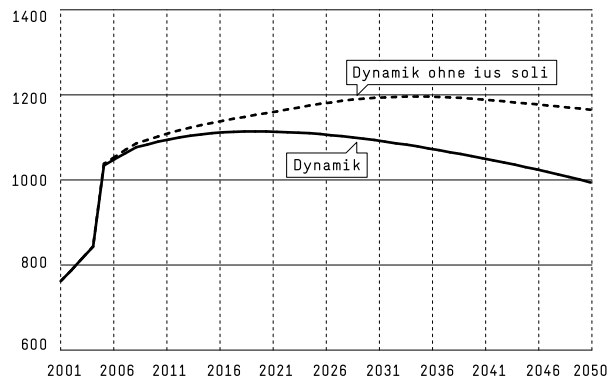
Revision ohne ius soli



Dynamik



Dynamik ohne ius soli



läge allerdings 2050 immer noch deutlich über dem heutigen Wert.

Käme es zu der geplanten Gesetzesänderung («Revision»), würde die Zahl der Einbürgerbaren nach dem Sprung im Jahr 2005 nur noch bis 2024 auf 1,18 Millionen ansteigen. Danach würde sie, viel früher als im Szenario «Status quo», wieder abnehmen.

Am stärksten und am frühesten setzt die Abnahme der einbürgerbaren ausländischen Bevölkerung ein, wenn es nicht nur zur geplanten Revision des Bürgerchaftsrechts kommt, sondern auch die Bereitschaft der Ausländer zum Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft steigt («Dynamik»). In diesem Fall beginnt der Rückgang der Einbürgerbaren schon 2019, nachdem ein Spitzenwert von 1,11 Millionen Personen erreicht ist.

Mit der Einführung der *ius soli*-Staatsbürgerschaft würde es mit der Zeit kaum noch Angehörige der dritten Ausländergeneration geben. Wenn die Revision ohne *ius soli* beschlossen würde («Revision ohne *ius soli*» und «Dynamik ohne *ius soli*»), stiege die Zahl der einbürgerbaren Ausländer länger als bei einer Revision mit *ius soli* («Revision» und «Dynamik») und erreichte auch höhere Werte.

Unter Beibehaltung der derzeitigen Einbürgerungsneigung («Revision ohne *ius soli*») steigt die Zahl der Einbürgerbaren ohne *ius soli* im Jahr 2036 auf über 1,28 Millionen. Danach wird die Gruppe langsam wieder kleiner. Mit einer erhöhten Einbürgerungsneigung («Dynamik ohne *ius soli*») setzt der Rückgang etwas früher ein: im Jahr 2034 bei leicht unter 1,2 Millionen einbürgerbaren Ausländern. Diese durch das *ius soli* entstehenden Unterschiede werden in der Simulation erst etwa zehn Jahre nach dem voraussichtlichen Inkrafttreten der Revision, also etwa ab 2015, sichtbar.

8.3 Entwicklung der Einbürgerungen

Bei der hohen Zahl von einbürgerbaren Ausländern wird die Entwicklung der Einbürgerungen künftig nicht nur durch die jeweilige Gesetzeslage (Angebot), sondern auch durch die Einbürgerungsneigung (Nachfrage) bestimmt [vgl. Abbildung 22, S. 60].

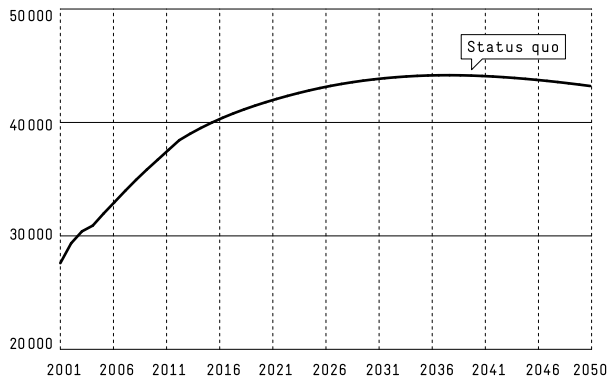
Ohne Revision und bei Fortschreibung bestehender Einbürgerungsneigung («Status quo») würden die jährlichen Einbürgerungen bis 2039, ungefähr solange die einbürgerungsfähige ausländische Bevölkerung wächst, kontinuierlich auf leicht über 44 000 Fälle ansteigen. Danach würden die tatsächlichen Einbürgerungen mit dem Rückgang der einbürgerbaren Bevölkerung abflachen und schliesslich wieder abnehmen.

Mit Revision des Staatsbürgerschaftsrechts bei gleich bleibender Einbürgerungsneigung («Revision») würden sich die Einbürgerungen mit dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung im Jahr 2005 sprunghaft auf fast 40 000 Fälle pro Jahr erhöhen und danach bis 2020 auf etwa 43 000 Fälle pro Jahr zunehmen. Anschliessend wäre die Zahl der Einbürgerungen wieder leicht rückläufig.

Für das Szenario «Dynamik» [vgl. Tabelle 8, Kapitel 7] wurde angenommen, dass die Einbürgerungsneigung nach dem Inkrafttreten der Reform während einer Übergangszeit von drei Jahren auf ein höheres Niveau ansteigt. Die Zahl der jährlichen Einbürgerungen erreicht 2005 leicht über 42 000 Personen und nimmt dann bis 2008 noch weiter auf den Höchstwert von fast 49 000 zu.³⁶ Danach sinken die

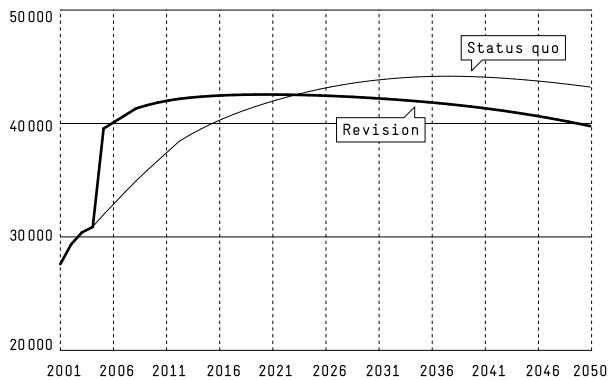
³⁶ Einen ähnlich starken Anstieg binnen kurzer Zeit gab es während der 1990er Jahre. Zwischen 1990 und 2000 verdreifachte sich die Zahl der Einbürgerungen [vgl. Abbildung 6, Kapitel 5]. Zwischen 2001 und 2002 stieg diese Zahl nochmals um 20 Prozent.

Abbildung 22 Entwicklung der jährlichen Einbürgerungen (2001–2050): Fünf Szenarien

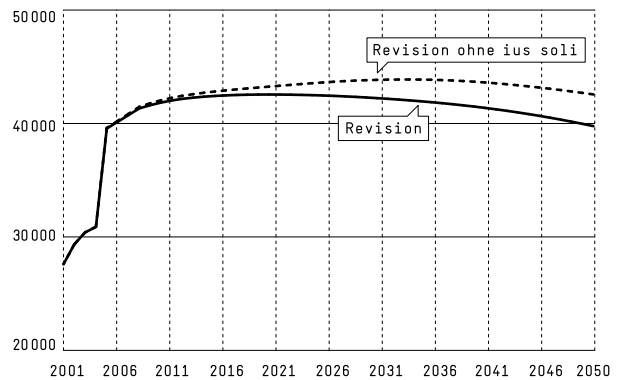


Die Entwicklung der Einbürgerungen wird einerseits durch die Zahl der Einbürgerbaren, aber auch durch die Einbürgerungsneigung verschiedener Gruppen von Ausländern bestimmt. Wenn die aktuellen Einbürgerungsneigungen (Nachfrage) fortgeschrieben werden, steigt die Zahl der Einbürgerungen auch ohne Revision deutlich an, mit Revision aber wesentlich rascher. Wenn man annimmt, dass sich auch die Einbürgerungsneigung erhöht, konzentrieren sich die neuen Einbürgerungen noch stärker auf die nächsten zwanzig Jahre.

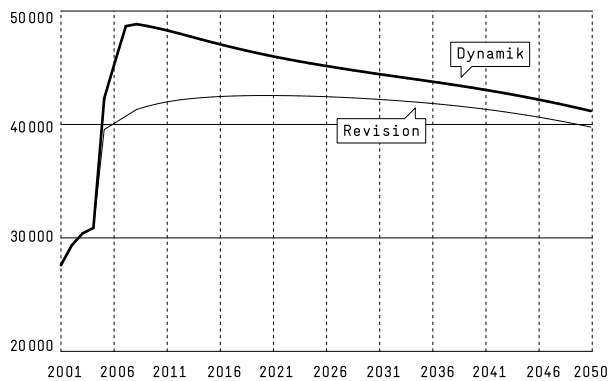
Revision



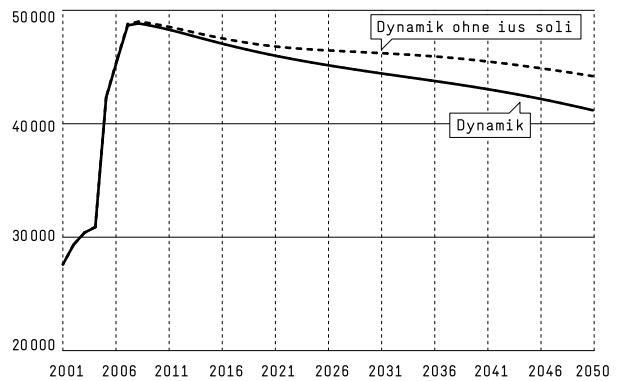
Revision ohne ius soli



Dynamik



Dynamik ohne ius soli



Einbürgerungsfälle, weil auch die Zahl der Einbürgerbaren zurückgeht.

Eine Erhöhung der Einbürgerungsneigung (Nachfrage) hätte kurz- und mittelfristig mehr Einfluss auf das Einbürgerungsgeschehen als die blosser Erhöhung der Zahl der Einbürgerbaren (Angebot) durch die geplante Gesetzesrevision. Langfristig – d.h. nach dem Jahr 2035 – macht es für die jährliche Zahl der Einbürgerungen jedoch keinen grossen Unterschied, ob die Revision in Kraft tritt und die Einbürgerungsneigung steigt oder ob der Status quo fortgeschrieben wird. Während der kommenden dreissig Jahre sind die Unterschiede allerdings beträchtlich.

Die geplante *ius soli*-Komponente der Revision hat einen anfangs sehr geringen, aber im Laufe der Zeit kontinuierlich zunehmenden Einfluss auf die Zahl der Einbürgerungen. Dieser Effekt ergibt sich aufgrund der allmählich kleiner werdenden Zahl von Ausländern, sobald neugeborene Angehörige der dritten Generation in der Modellrechnung ab 2005 automatisch Schweizer Bürger werden («Revision» und «Dynamik»).

Mittel- und langfristig reduziert der Effekt des *ius soli* die Grösse der einbürgerbaren ausländischen Bevölkerung. Dadurch gibt es mehr Einbürgerungen, wenn die *ius soli*-Komponente fehlt. Falls es zur Revision ohne *ius soli* kommt, wird sich die Zahl der Einbürgerungen nach dem Sprung von 2005 bis im Jahr 2033 auf fast 44 000 Personen erhöhen, über 1000 mehr als beim Szenario «Revision». Wenn noch eine Erhöhung der Einbürgerungsneigung dazukommt («Dynamik ohne *ius soli*»), würde im Jahr 2008 mit 49 000 Einbürgerungen der Höchstwert aller Szenarien erreicht. Danach flacht auch in diesem Fall die Einbürgerungskurve ab, wobei sie wegen der fehlenden *ius soli*-Komponente höher als die Kurve des Szenarios «Dynamik» verläuft.

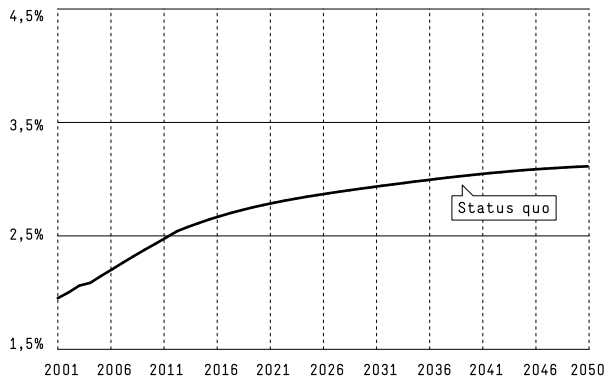
Das Zusammenspiel zwischen der Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer, der Grösse der einbürgerbaren ausländischen Bevölkerung und der Einbürgerungsneigung zeigt sich in der Entwicklung der rohen Einbürgerungsziffer [vgl. Abbildung 23, S. 62]. Als wesentlich folgenreicher als die geplante Revision des Staatsbürgerschaftsrechts erweist sich in diesem Zusammenhang dabei die Erhöhung der Einbürgerungsneigung.

Der langfristige Anstieg der Einbürgerungsziffer im «Status quo» auf 3,1 Prozent pro Jahr (2050) ergibt sich aus dem allmählichen prozentualen Anwachsen der einbürgerbaren ausländischen Bevölkerung, bezogen auf alle in der Schweiz wohnhaften Ausländer. Dieses Wachstum ergibt sich aus der zunehmenden durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der in der Schweiz lebenden Ausländer.

Mit der Revision steigt die rohe Einbürgerungsrate stärker an, als wenn es zu keiner Gesetzesänderung kommt. Allerdings ist die alleinige Auswirkung der Revision relativ klein. Im Szenario «Revision» steigt die rohe Einbürgerungsziffer zwar von derzeit 2,0 Prozent pro Jahr (2001) kurzfristig durch die grössere Zahl einbürgerbarer Personen auf 2,7 Prozent (2005) an. Aber in den folgenden Jahrzehnten wächst sie nur langsam auf ein Niveau an (3,4 Prozent pro Jahr), welches bloss etwas höher ist, als bis Ende des Prognosezeitraums auch ohne Revision zu erwarten ist («Status quo»).

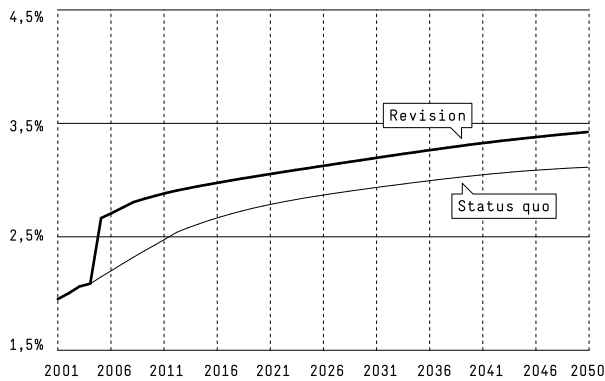
Die in Szenario «Dynamik» modellierte stärkere Nachfrage nach Einbürgerung würde zu einer deutlich stärkeren Erhöhung der rohen Einbürgerungsrate führen. In diesem Fall stiege die Rate nach dem Sprung 2005 noch bis zum Jahr 2008 steil auf 3,4 Prozent an, um bis 2050 auf 3,9 Prozent zuzunehmen. Das würde gegenüber dem Wert des Jahres 2001 (2,0 Prozent) fast eine Verdoppelung bedeuten.

Abbildung 23 Entwicklung der «rohen» Einbürgerungsziffern* (2001–2050): Fünf Szenarien

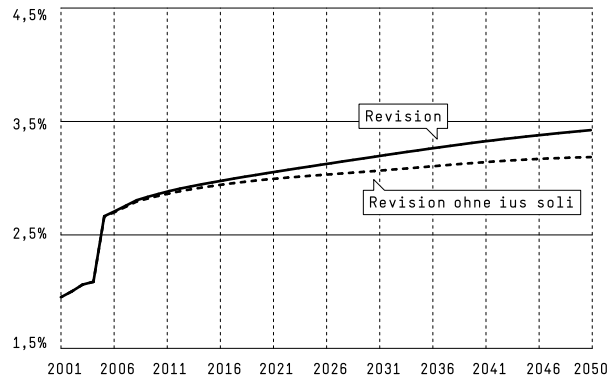


Die «rohe» Einbürgerungsziffer, d. h. die Zahl der Einbürgerungen bezogen auf alle Ausländer, wird in jedem Fall langfristig ansteigen. Dies ergibt sich aus dem allmählichen prozentualen Wachstum der einbürgerbaren ausländischen Bevölkerung in Bezug auf alle in der Schweiz wohnhaften Ausländer, was eine Folge der zunehmenden durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der in der Schweiz lebenden Ausländer ist. Die Revision und noch stärker die erhöhte Einbürgerungsneigung lassen die rohe Einbürgerungsziffer stärker ansteigen.

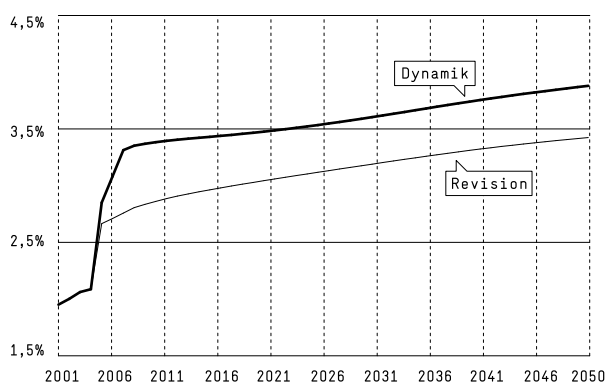
Revision



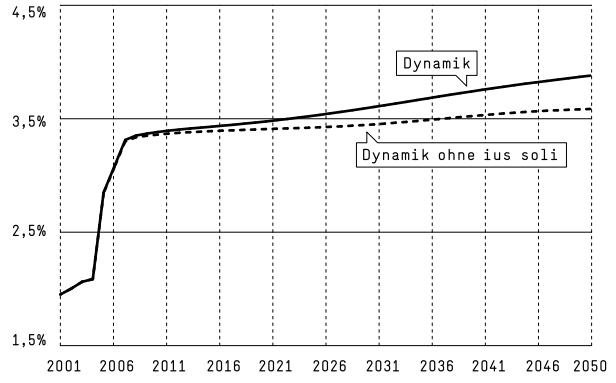
Revision ohne ius soli



Dynamik



Dynamik ohne ius soli



* Anteil Einbürgerungen in Relation zu allen Ausländern (auch solchen, die die Mindestbedingungen für eine Einbürgerung nicht erfüllen).

Die *ius soli*-Komponente wirkt sich auch in diesem Fall erst mittel- und langfristig, aber doch merklich aus. Wenn die Kinder der Ausländer der zweiten Generation automatisch Schweizer werden, verkleinert sich die gesamte ausländische Bevölkerung. Deshalb ist die rohe Einbürgerungsrate höher, wenn die Revision mit *ius soli* durchgeführt wird. Wenn die *ius soli*-Komponente fehlt, wird sich die Einbürgerungsziffer beim Szenario «Revision ohne *ius soli*» 2005 zwar auf 2,7 Prozent erhöhen, aber bis zum Ende des Projektionszeitraums nur noch auf 3,2 Prozent steigen. Auch mit einer erhöhten Einbürgerungsneigung ist dieser Effekt sichtbar. Im Szenario «Dynamik ohne *ius soli*» wächst die rohe Einbürgerungsrate bis 2008 zwar auf 3,3 Prozent, steigt dann aber bis 2050 nur noch bis 3,6 Prozent an.

8.4 Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur

Die Revision des Bürgerrechts wird sich allem Ermessen nach nur wenig auf die zukünftige Bevölkerungsgrösse der Schweiz auswirken. Allenfalls ist anzunehmen, dass höhere Einbürgerungszahlen weniger Aus- und Rückwanderungen von Migranten und ihren Kindern bewirken.³⁷ Erheblich sind hingegen die Auswirkungen auf die zukünftige Zusammensetzung der Bevölkerung nach In- und Ausländern.

Bei einer Fortschreibung des Status quo im Bürgerrecht hätte die Schweiz langfristig die grösste ausländische Bevölkerung – jeweils im Vergleich mit den anderen hier betrachteten Varianten mit Revision des Bürgerrechts [vgl. Abbildung 24, S. 64].³⁸ Ohne Revision des Bürgerrechts und bei derzeitiger Einbürgerungsneigung («Status quo») steigt die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Ausländer bis 2012 auf 1,51

Millionen. Danach allerdings nimmt sie auch bei anhaltender Zuwanderung wegen der steigenden Zahl von Einbürgerungen und des sinkenden Geburtenüberschusses wieder ab: bis 2025 auf 1,50 Millionen und bis 2050 auf 1,39 Millionen. In jedem Fall wird die Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer in fünfzig Jahren geringer sein als heute.

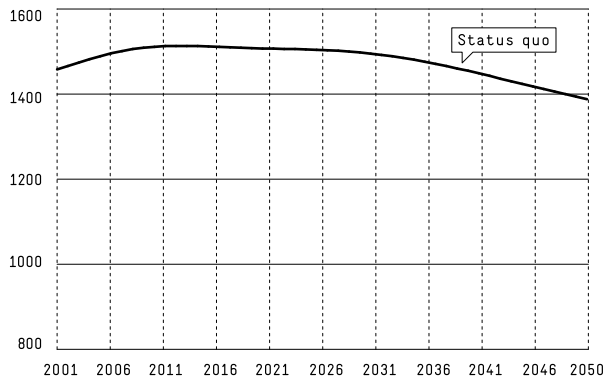
Bei Umsetzung der geplanten Revision («Revision») steigt die Grösse der ausländischen Bevölkerung bis 2005 auf 1,48 Millionen. Danach nimmt sie über 1,36 Millionen (2025) bis zum Ende des Prognosezeitraums (2050) wieder auf 1,16 Millionen ab. Zum Ende des Betrachtungszeitraums ist die ausländische Bevölkerung im Szenario «Revision» also um etwa 200 000 Personen kleiner als im Szenario «Status quo» ohne Revision des Staatsbürgerschaftsrechts.

Die Erhöhung der Einbürgerungsneigung verstärkt die Wirkung der grösseren Zahl einbürgerbarer Ausländer durch die Revision. Im Szenario «Dynamik» würde die Zahl der Ausländer in der Schweiz ab dem Inkrafttreten der Revision im Jahr 2005 von 1,48 Millionen bis 2025 auf 1,28 Millionen und bis zum Jahr 2050 auf 1,06 Millionen sinken. Somit wäre die

37 Diesem wurde im hier verwendeten Prognosemodell Rechnung getragen.

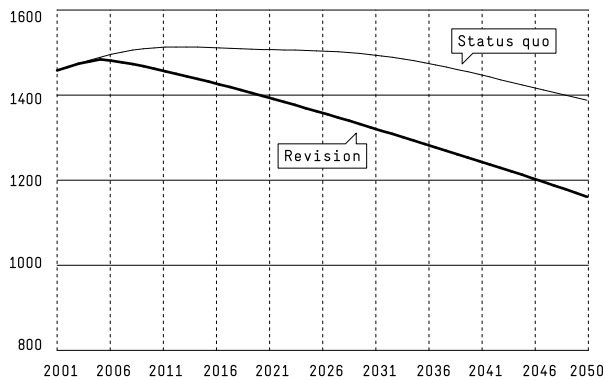
38 Die Grösse der ausländischen Bevölkerung sinkt in der hier analysierten Prognose auch im Szenario 1 ohne Reform schneller als in den Szenarien der Studie «Alterung und Migration» [MÜNZ/ULRICH 2001]. Dies ist deshalb der Fall, weil in der genannten Studie von 2001 weitgehend konstante Einbürgerungsraten auf dem Niveau von 1998 angenommen wurden. Die vorliegende Studie verwendet ein eigenes Prognosemodell. Dieses erlaubt es zu modellieren, wie mit Zunahme der Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung die Zahl der Einbürgerbaren und damit wahrscheinlich auch die Zahl der tatsächlichen Einbürgerungen steigen wird. Allein deshalb bedeutet die Annahme einer konstanten Einbürgerungsrate – wie in den Prognosemodellen des BFS [BFS/OFS 1992, 1996, 2001] und von MÜNZ/ULRICH [2001] – jeweils eine Unterschätzung des zu erwartenden Einbürgerungsgeschehens [vgl. Abbildung 19, Kapitel 7].

Abbildung 24 Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz (2001–2050): Fünf Szenarien

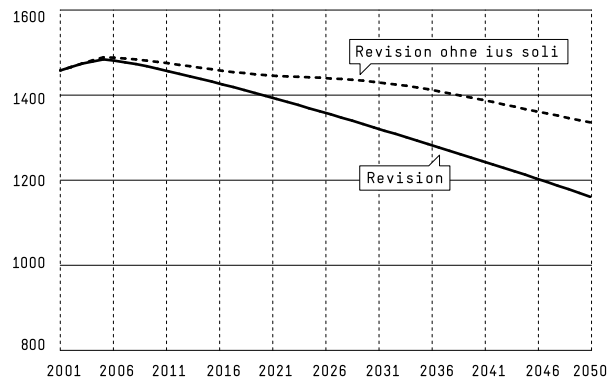


Auch bei anhaltender hoher Zuwanderung nimmt die Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer höchstens kurzfristig leicht zu und wird mittel- und langfristig sogar gegenüber dem heutigen Stand zurückgeben. Diese Entwicklung ergibt sich aus der steigenden Zahl von Einbürgerungen und dem sinkenden Geburtenüberschuss der ausländischen Bevölkerung. Die Revision und die erhöhte Nachfrage beschleunigen die Abnahme der Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer.

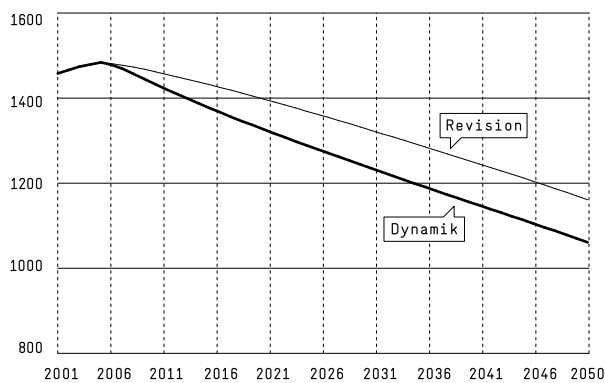
Revision



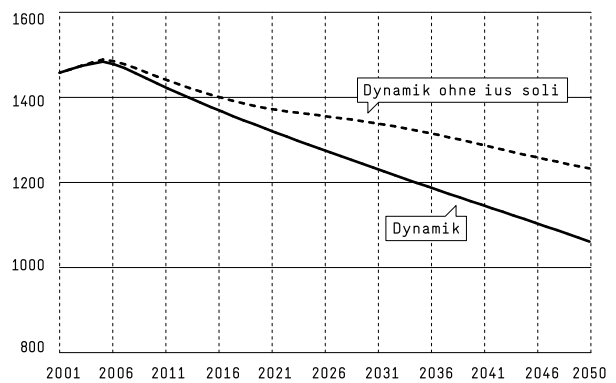
Revision ohne ius soli



Dynamik



Dynamik ohne ius soli



Zahl der Ausländer in der Schweiz um 100 000 kleiner als im Szenario «Revision».

Auch in der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur wirkt sich die *ius soli*-Komponente mittel- und langfristig erheblich aus. Würde die *ius soli*-Staatsbürgerschaft für die dritte Generation aus der Revision gestrichen («Revision ohne *ius soli*»), ginge die ausländische Bevölkerung in deutlich kleinerem Umfang zurück. Von 1,49 Millionen im Jahr 2005 sänke die ausländische Bevölkerung in diesem Fall bis 2025 nur auf 1,44 Millionen und bis 2050 auf 1,34 Millionen ab. Somit läge die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Ausländer bis am Ende des Betrachtungszeitraums 2050 um fast 200 000 höher als beim Szenario «Revision» und nur 50 000 tiefer als beim «Status quo».

Auch mit einer erhöhten Einbürgerungsneigung fällt die *ius soli*-Staatsbürgerschaft der dritten Generation ins Gewicht. Ohne die *ius soli*-Komponente würden die Ausländerzahlen auch bei erhöhter Nachfrage nach Einbürgerung («Dynamik ohne *ius soli*») nicht so stark absinken wie mit dieser Komponente des Gesetzes («Dynamik»). Im Szenario «Dynamik ohne *ius soli*» sinkt die Zahl der Ausländer in der Schweiz von 1,49 Millionen im Jahr 2005 bis 2025 nur auf 1,36 Millionen und bis 2050 auf 1,23 Millionen. Das wären am Ende des Betrachtungszeitraums zwar über 100 000 weniger als beim Szenario «Revision ohne *ius soli*», aber um 200 000 Personen mehr als mit der *ius soli*-Komponente («Dynamik»).

Da jede Einbürgerung nicht nur die Grösse der ausländischen Bevölkerung verringert, sondern auch die Schweizer Bevölkerung im selben Umfang wachsen lässt, wird der Ausländeranteil von den analysierten Entwicklungen noch deutlicher beeinflusst als die Ausländerzahl [vgl. Abbildung 25, S. 66].

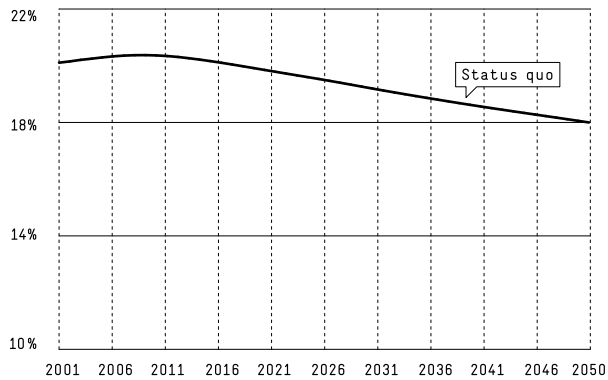
Im Jahr 2001 betrug der Ausländeranteil 20,1 Prozent, wovon allerdings etwa 30 000 zu der prinzipiell nicht einbürgerbaren Gruppe ausländischer Diplomaten und Funktionäre internationaler Organisationen sowie ihrer Angehörigen gehören [vgl. Kapitel 2, Vermerk 1, und Kapitel 6, Vermerk 32]. Auch ohne jede Veränderung («Status quo») würde dieser Anteil nur noch bis 2009 auf 20,4 Prozent steigen, dann bis 2025 auf 19,5 Prozent und bis 2050 auf 18,0 Prozent sinken.

Mit der Revision würde der Ausländeranteil nur noch bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung 2005 auf 20,2 Prozent zunehmen, danach aber durch die Erhöhung der Zahl der Einbürgerbaren und die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Kinder der dritten Generation bis 2025 auf 17,5 Prozent und bis 2050 auf 14,7 Prozent sinken. Bis dahin läge somit der Ausländeranteil mit der Revision um mehr als drei Prozentpunkte tiefer als im Szenario «Status quo».

Wenn es nicht nur zur geplanten Revision kommt, sondern auch die Einbürgerungsneigung zunimmt («Dynamik»), würde der Ausländeranteil ebenfalls im Jahr 2005 mit 20,2 Prozent seinen Höhepunkt erreichen, dann aber bis 2025 auf 16,4 Prozent sinken. 2050 würde er 13,4 Prozent betragen und hätte sich damit gegenüber heute um etwa ein Drittel verkleinert.

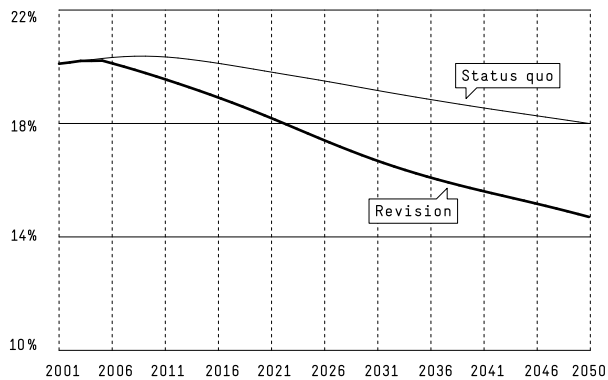
Bei Revision ohne *ius soli*-Staatsbürgerschaft und der heutigen Einbürgerungsneigung («Revision ohne *ius soli*») läge der Ausländeranteil nach der Spitze von 20,2 Prozent im Jahr 2005 im Jahr 2025 mit 18,7 und 2050 mit 17,3 Prozent höher als beim Szenario «Revision». Die Differenz wird vor allem gegen Ende des Betrachtungszeitraums deutlich. Auch bei einer erhöhten Einbürgerungsneigung läge der Ausländeranteil ohne *ius soli*-Staatsbürgerschaft («Dynamik ohne *ius soli*») im Jahr 2025 mit 17,6 und im Jahr

Abbildung 25 Entwicklung des Ausländeranteils in der Schweiz (2001-2050): Fünf Szenarien

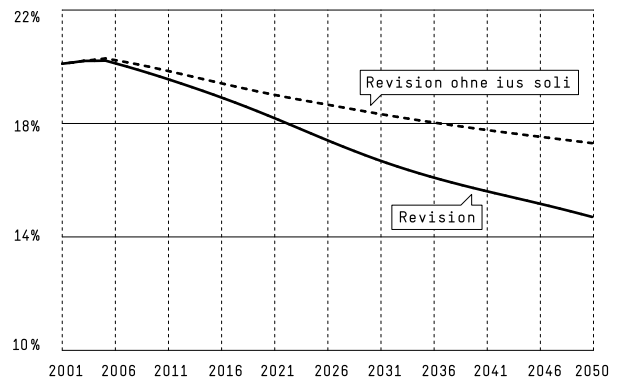


Mit jeder Einbürgerung verringert sich nicht nur die Grösse der ausländischen Bevölkerung, sondern auch die Schweizer Bevölkerung wächst im selben Umfang. Der Ausländeranteil hängt somit stark von der Zahl der Einbürgerungen ab. Deshalb wird dieser Anteil in der Schweiz auch bei anhaltender Zuwanderung bereits mittelfristig leicht abnehmen, und in jedem Szenario bis in dreissig Jahren klar unter den heutigen Wert sinken. Die Revision und die erhöhte Nachfrage beschleunigen den Rückgang des Ausländeranteils in der Schweiz, wobei der Rückgang langsamer verläuft, wenn die Revision ohne ius soli durchgeführt wird.

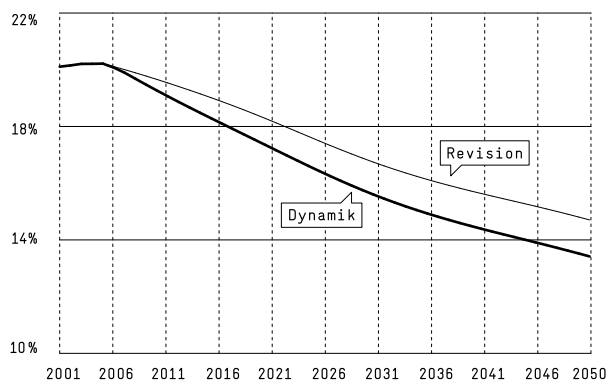
Revision



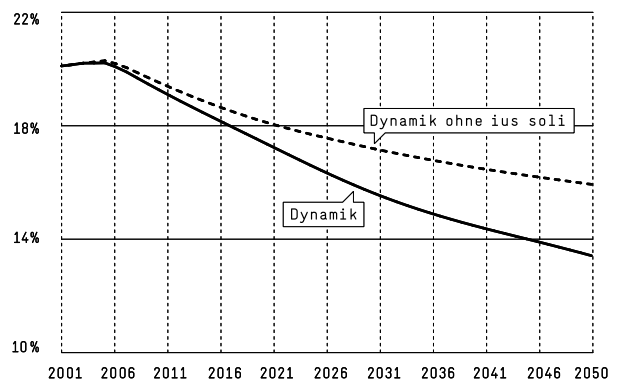
Revision ohne ius soli



Dynamik



Dynamik ohne ius soli



2050 mit 15,9 Prozent klar höher als im Szenario «Dynamik». Diese Werte liegen auch über jenen des Szenarios «Revision». Das zeigt, wie stark sich die *ius soli*-Komponente vor allem bei längerfristiger Betrachtung auswirkt.

8.5 Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung

Die Zunahme der Einbürgerungen als Folge der Revision bzw. der erhöhten Einbürgerungsneigung wirkt sich nicht nur auf die Relation zwischen Inländern und Ausländern aus, sondern verändert auch die Struktur der ausländischen Bevölkerung. Dies hat mit dem unterschiedlichen Anteil an einbürgerbaren Personen und der unterschiedlichen Einbürgerungsneigung von heutigen EU-Bürgern und heutigen Drittstaatsangehörigen in der Schweiz zu tun. Hinzu kommt, dass die Bedeutung der Zuwanderung aus heutigen Drittstaaten seit geraumer Zeit wächst. Dies wird auch künftig der Fall sein. Nur vorübergehend ist nach der EU-Osterweiterung und nach Ablauf der Übergangsfristen bei der Personenfreizügigkeit (zuerst für Bürger alter EU-Staaten, später auch für Bürger der neuen EU-Staaten) mit einer Erhöhung der EU/EWR-Zuwanderung zu rechnen.

Derzeit beträgt der Anteil der Bürger von EU/EWR-Staaten an der ausländischen Bevölkerung der Schweiz 56 Prozent. Dieser Anteil wird durch die Osterweiterung sprunghaft steigen, weil ab dann die in der Schweiz lebenden Bürger der zehn neuen EU-Länder zu EU-Staatsbürgern werden. Danach steigt der Anteil der EU/EWR-Ausländer in allen Szenarien über einige Jahr weiter an, um dann bis zum Ende des Prognosezeitraums wieder auf 49,8 Prozent abzunehmen [vgl. Abbildung 26, S. 68]. Diese

Entwicklung ist damit zu erklären, dass sich Bürger von Drittstaaten eher einbürgern lassen als EU/EWR-Bürger. Dadurch steigt der Anteil der EU/EWR-Bürger kurzfristig an. Allerdings wird die langfristig erhöhte Zuwanderung aus Drittstaaten diesen Anteil später wieder sinken lassen.

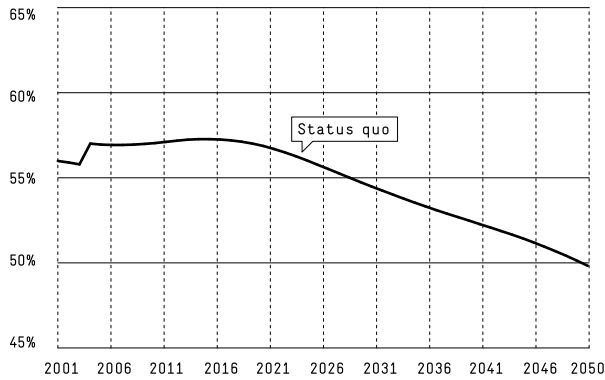
Bei Fortschreibung des Status quo steigt der Anteil der EU/EWR-Bürger an allen in der Schweiz wohnhaften Ausländern bis 2015 auf 57,3 Prozent an und nimmt dann bis 2050 auf 49,8 Prozent ab («Status quo»). Somit läge der Anteil der Bürger von EU/EWR-Staaten in fünfzig Jahren um mehr als 10 Prozentpunkte tiefer als heute.

Bei einer Revision des Bürgerrechts («Revision») wird der Anteil der EU/EWR-Bürger stärker ansteigen: auf 58,5 Prozent im Jahr 2018. Danach wird er bis 2050 wieder auf 53,8 Prozent zurückgehen, was höher ist als der erwartete Wert ohne Revision und nur leicht tiefer als der Anteil im Jahr 2001. Dies erklärt sich daraus, dass Nicht-EU/EWR-Bürger durch ihre durchschnittlich kürzere Aufenthaltsdauer eher von den verkürzten Wartefristen profitieren werden als EU/EWR-Staatsangehörige.

Mit einer zusätzlich erhöhten Einbürgerungsneigung («Dynamik») würde der Anteil der EU/EWR-Staatsangehörigen bis 2021 sogar auf 61,6 Prozent ansteigen und dann bis zum Ende der Projektionsperiode wieder auf 55,5 Prozent sinken. Dieses höhere Niveau erklärt sich dadurch, dass die Szenarien bei Bürgern von EU/EWR-Staaten eine geringere Erhöhung der Einbürgerungsneigung unterstellen.

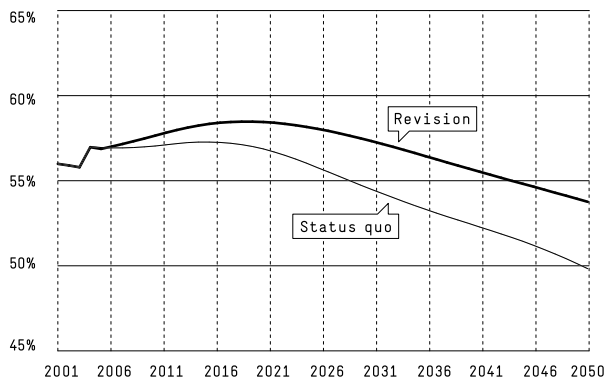
Die *ius soli*-Komponente hat auch in diesem Vergleich mittel- und langfristig eine starke Auswirkung. Im Szenario «Revision ohne *ius soli*» steigt der Anteil der EU/EWR-Bürger bis im Jahr 2016 auf 59,4 Prozent an, sinkt dann aber bis 2050 auf 49,8 Prozent. Somit

Abbildung 26 Entwicklung des Anteils der EU/EWR-Ausländer an der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz (2001–2050): Fünf Szenarien

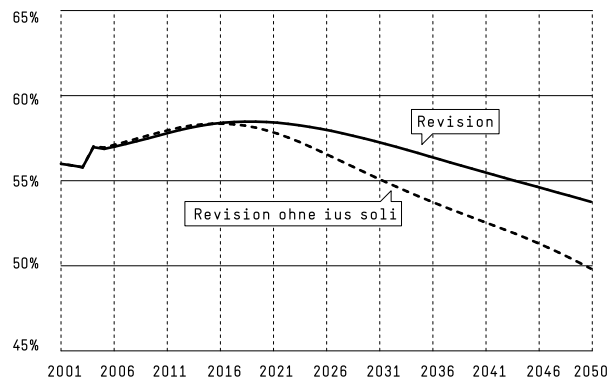


Die Entwicklung der Zahl der Einbürgerungen wirkt sich auch auf die Struktur der ausländischen Bevölkerung aus, d. h. auf das Verhältnis zwischen EU/EWR- und Nicht-EU/EWR-Staatsbürgern. Grund dafür sind die unterschiedliche Einbürgerungsneigung von heutigen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen in der Schweiz. Wegen der tieferen Einbürgerungsneigung von EU/EWR-Bürgern wird ihr Anteil an allen Ausländern in der Schweiz mittelfristig zunehmen, um dann wegen des tieferen jährlichen Wanderungssaldos dieser Ausländergruppe langfristig wieder abzunehmen.

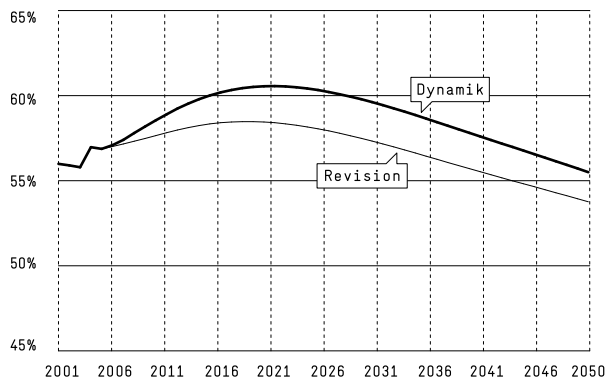
Revision



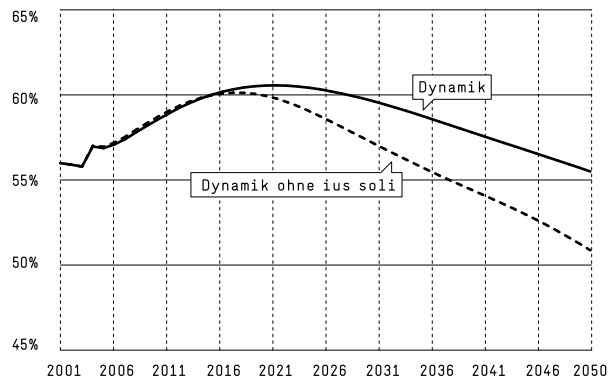
Revision ohne ius soli



Dynamik



Dynamik ohne ius soli



wird bis zum Ende des Betrachtungszeitraums der gleiche Wert erreicht wie im Szenario «Status quo».

Schliesslich würde auch mit einer erhöhten Einbürgerungsneigung ohne *ius soli* («Dynamik ohne *ius soli*») der Anteil der Angehörigen aus EU/EWR-Staaten bis im Jahr 2017 auf 61,1 Prozent ansteigen und bis zum Jahr 2050 wieder auf 50,9 Prozent zurückgehen. Somit würden bis zum Ende des Betrachtungszeitraums trotz der Wirkung der erhöhten Nachfrage ohne die *ius soli*-Einbürgerungen der dritten Generation fast die Werte des Status quo erreicht werden.

8.6 Fazit

Hohe Ausländerzahlen und ein im europäischen Vergleich sehr hoher Ausländeranteil sind Resultat einer im 20. Jahrhundert – vor allem seit 1950 – beträchtlichen Zuwanderung in die Schweiz. Sie hängen aber auch mit dem komplexen Bürgerrecht und einer bis in jüngere Zeit recht geringen Einbürgerungshäufigkeit zusammen.

Zuwanderung aus dem Ausland wird auch in Zukunft die soziale und demographische Entwicklung der Schweiz mitbestimmen. Dennoch werden Zahl und Anteil der Ausländer in der Schweiz selbst bei vergleichsweise hohem Zuwanderungsniveau, das diese Szenarien generell unterstellen, nur noch leicht wachsen und dann wieder sinken. Dies gilt auch für den Fall, dass die heutige Rechtslage beibehalten wird. Durch die zur Diskussion stehende Revision des Bürgerrechts werden sich Zahl und Anteil der Ausländer rascher und stärker verringern. Dabei hängt das Ausmass der Abnahme sowohl von der Ausgestaltung der Revision (mit oder ohne *ius soli*) als auch von der zukünftigen Einbürgerungsneigung (auf heutigem

Niveau oder höher) ab. Aufgrund der Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten ist davon auszugehen, dass die Wanderungsbilanz positiv bleibt, also die Zahl der Immigranten und ihrer Kinder weiterhin zunimmt. Damit bleibt die ökonomische und soziale Integration der Immigranten für die Schweiz eine Daueraufgabe. Unter Integrationsgesichtspunkten ist es aber auch problematisch, wenn ein beträchtlicher Teil der erwachsenen Bevölkerung von staatsbürgerlichen Loyalitäten und Pflichten entbunden ist, aber auch keine politischen Mitbestimmungsrechte besitzt. In der Schweiz ist dies immerhin bei einem Fünftel der Wohnbevölkerung der Fall.

Voraussetzung für die volle Integration ist die Einbürgerung bzw. die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch *ius soli*. Die vom Bundesrat angestossene und vom Nationalrat beschlossene Revision des Staatsbürgerschaftsrechts und des Einbürgerungsverfahrens stellt deshalb einen entscheidenden Schritt in die richtige Richtung dar. Diese Revision erweitert den Kreis der einbürgerbaren Personen.

Aus dem gleichen Grund ist es sinnvoll, dafür Sorge zu tragen, dass sich mehr auf Dauer im Land lebende Ausländerinnen und Ausländer um die Schweizer Staatsbürgerschaft bemühen. Die zur Diskussion stehende Revision des Staatsbürgerschaftsrechts stellt – falls sie von Volk und Ständen angenommen wird – ein wichtiges politisches Signal an die im Land lebenden Ausländer dar. Bund und Kantone könnten darüber hinaus weitere Signale setzen. Diese könnten deutlich machen, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch hier lebende Ausländerinnen und Ausländer erwünscht ist. Auch solche Signale könnten die Integration der Zuwanderer erleichtern.

Die zur Diskussion und Abstimmung stehende Revision bewirkt keine Trendwende, sondern liegt im Trend. Auch etliche andere Industriestaaten haben

in den letzten fünfzehn Jahren die Einbürgerung erleichtert. Dies ist nicht nur politisch wünschbar, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll, weil die Hauptzielgruppen der Revision, nämlich die zweite und dritte Generation, in vielen Bereichen überproportional innovativ und häufiger als die Einheimischen unternehmerisch tätig sind. Deshalb sollte der sich ohnedies abzeichnende Trend der zunehmenden Einbürgerungen legislativ und praktisch unterstützt werden. Und jenen, die in der Schweiz geboren werden, sollten auf dem Weg zum Bürgerrecht möglichst keine Hürden, z.B. durch ein stark eingeschränktes *ius soli*, in den Weg gelegt werden.

Literatur

- AREND, Michael (1991): Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz. Basel, Frankfurt/M.: Helbling & Lichtenhahn.
- ARLETTAZ, Gérald (1985): «La Suisse et la question des étrangers», in: Studien und Quellen, Band 11. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv: S. 83–180.
- ARLETTAZ, Gérald et al. (1990): «Naturalisation, «assimilation» et nationalité Suisse. L'enjeu des années 1900–1930», in: Pierre CENTLIVRES (Hrsg.): Devenir Suisse: adhésion et diversité culturelle en Suisse. Genf: Géorg: S. 47–63.
- AUER, Andreas und Nicolas VON ARX (2000): «Direkte Demokratie ohne Grenzen?: Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk», in: Aktuelle juristische Praxis, Nr. 8: S. 923–935.
- BARANZINI, Erminio, COTTER, Stéphane, HAUG, Werner und Philippe WANNER (1996): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2050. Bern: Bundesamt für Statistik.
- BONER, Barbara (2000): Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR).
- BUHMANN, Brigitte (1993): «Wer sind die eingebürgerten Schweizer? Eine Analyse auf Grund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung», in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Nr. 129: S. 491–503.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (1998): Migration und ausländische Bevölkerung in der Schweiz. Bern: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (2000): Bevölkerungsbewegungen in der Schweiz 1998. Neuenburg: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (2000): Bilanz der Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz. Neuenburg: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (2001): Demografisches Porträt der Schweiz 2001. Neuenburg: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (2001): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2001 – digital. Neuenburg: BFS.
- CALLOVI, Giuseppe (1998): «La citoyenneté de l'Union et les migrations dans la nouvelle architecture de l'Union Européenne», in: Hans-Rudolf WICKER (Hrsg.): Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Bern: Paul Haupt: S. 177–206.
- CALOT, Gérard, CONFESSON, Alain, SARDON, Jean-Paul, BARANZINI, Erminio, COTTER, Stéphane und Philippe WANNER (1998): Two centuries of Swiss demographic history. Graphic album of the 1860–2050 period. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- COUNCIL OF EUROPE (COE) (2000): Recent demographic developments in Europe 2000. Strasbourg: COE.
- COUNCIL OF EUROPE (Hrsg.) (2001): Recent demographic developments in Europe 2002. Strasbourg: Council of Europe.
- D'AMATO, Gianni (1991): Vom Ausländer zum Bürger. Münster: LIT.
- D'AMATO, Gianni (2003): Einbürgerung in der Schweiz. Status quo und neue Gesetzesvorlage (Forschungsbericht für Avenir Suisse). Neuenburg: SFM/FSM.
- EFIONAYI-MÄDER, Denise und Sandro CATTACIN (2002): Illegal in der Schweiz, eine Übersicht zum Wissensstand, Discussion Paper. Neuenburg: Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- HAUG, Werner (2003): Vorwort, in: Hans Rudolf WICKER, Rosita FIBBI, Werner HAUG (Hrsg.): Migration und die Schweiz – Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen». Zürich: Seismo: S. 7–11.
- HEINIGER, Marcel, FÄSSLER, Alois und Esther SALVISBERG (2000): Ausländerinnen und Ausländer

- in der Schweiz. Bericht 2000. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- HEINIGER, Marcel und WERNER Haug (1998): «Switzerland», in Eurostat (1998): *La mesure de la migration clandestine en Europe*. Volume 1: *Rapport nationaux* (3/1998/E/no 8). Luxembourg.
- HOTTELIER, Michel (1991): «Le nouveau droit de la nationalité Suisse», in: *Revue internationale de droit comparé*, n° 3: p. 565–584.
- KIENER, Regina (2000): «Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren», in: *Recht: Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis*, Jg. 18, Nr. 5: S. 213–225.
- KREIS, Georg und Patrick KURY (1996): *Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten*, Nationale Schweizerische UNESCO-Kommission, Europainstitut/Historisches Seminar der Universität Basel. Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission.
- MÜNZ, Rainer (2002): *Europe and its immigrants*, in: Henry CAVANNA (Hrsg.): *Governance, Globalization and the European Union. Which Europe for Tomorrow?* Dublin: Four Courts Press: S. 183–210.
- MÜNZ, Rainer und Ralf ULRICH (2001): *Alterung und Migration*. Zürich: Avenir Suisse.
- OECD (Hrsg.) (2002): *Trends in International Migration: SOPEMI 2002 Edition*. Paris: OECD.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS) (1992): *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1991–2040*. Berne: OFS.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS) (1996): *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1995–2050*. Berne: OFS.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS) (2001): *La population étrangère en Suisse*. Neuchâtel: OFS.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS) (2001): *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 2000–2060*. Neuchâtel: OFS.
- ÖZCAN, Veysel (2002): *Einbürgerungsverhalten von Ausländern – beeinflussende Faktoren auf der Angebots- und Nachfrageseite* (Forschungsbericht für Avenir Suisse). Neuenburg: SFM/FSM.
- PIGUET, Etienne und Philippe WANNER (2000): *Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981–1998*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- PIGUET, Etienne und Philippe WANNER (2000): *Die Einbürgerungen in der Schweiz*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- PIGUET, Etienne und Stefano LOSA (2002): *Travailleurs de l'ombre*. Zürich: Seismo.
- PREVITALI, Adriano (2000): «Naturalisation: sur quels critères?», in: *Plädoyer: revue juridique et politique*, n° 3: p. 48–51.
- RHINOW, René (2002): «Von der Mühe des Bundesgerichts mit der Verfassung», in: *NZZ*, Nr. 101 v. 2.5.2000: S. 27.
- SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT (2002): *Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes*. Bern: EDMZ.
- SCHWEIZERISCHER GEMEINDEVERBAND (SGV) (1998): *Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz*. Bern: SGV.
- STEINER, Pascale (2001): *Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR).
- STRAUBHAAR, Thomas (1999): *Integration und Arbeitsmarkt. Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union*. Bern: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit.
- WANDERS, Anne-Christine, VUILLE, Alain, CALOT, Gerard, KOHLI, Raymond und Stéphane COTTER (2001): *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060*. DEMOS, Informationen aus der Demografie 1+1/2001, Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

- WANNER, Philippe und Gianni D'AMATO (2003): Naturalisation en Suisse. Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation (Forschungsbericht für Avenir Suisse). Neuchâtel: SFM/FSM.
- WANNER Philippe (1997): «L'acquisition de la nationalité suisse: données historiques et tendances actuelles». DEMOS, 2: p. 1-18.
- WANNER, Philippe (1998): «Les changements de nationalité des étrangers en Suisse: chronique statistique», in: Revue européenne des migrations internationales, n^o 14: p. 185-201.
- WANNER, Philippe (2001): Immigration en Suisse: Situation et conséquences démographiques. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- WANNER, Philippe (2002): Naturalisation en Suisse. Revue de la littérature des analyses empiriques (Forschungsbericht für Avenir Suisse). Neuchâtel: SFM/FSM.
- Wanner, Philippe (1996a): Mortalité attribuable au tabagisme en Suisse, Médecine sociale et préventive. 1997/42: S. 223-229.
- WANNER, Philippe (1996b): Sterbetafeln für die Schweiz 1988/1993. Bern: Bundesamt für Statistik.
- WEIL, Patrick (2001): Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen, in: Christoph CONRAD, Jürgen KOCKA (Hrsg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Hamburg: Ed.-Körper-Stiftung: S. 92-111.
- WICKER, Hans-Rudolf, FIBBI, Rosita und Werner HAUG (2003): Migration und die Schweiz – Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen». Zürich: Seismo.

Anhang

A. Ausländische Bevölkerung ohne Aufenthaltserlaubnis

Die vorliegenden Berechnungen und Projektionen beruhen auf den in den Statistiken des BFS und des IMES bzw. im Zentralen Ausländerregister (ZAR) verwendeten Kategorien von Ausländern. Nicht berücksichtigt wird die ausländische Bevölkerung ohne legalen Aufenthaltsstatus, da es keine verwertbaren Angaben über ihre Zahl und ihre demographischen Charakteristika gibt. Aufgrund des prekären Aufenthaltsstatus der Angehörigen dieser Gruppe (z.B. illegal eingewanderte Personen, Personen mit abgelaufenem Aufenthaltstitel, insbesondere abgelehnte Asylbewerber) handelt es sich um eine Population mit starker Fluktuation.

Dennoch muss dieser statistisch «unsichtbare» Bevölkerungsteil in Betracht gezogen werden, wenn man eine Diskussion über die Entwicklung der Migrationsflüsse und den zukünftigen Anteil der ausländischen Bevölkerung führen will. Die bisherigen Versuche, die Grösse dieses Bevölkerungsteils zu schätzen, stimmen nicht überein. Die ehemalige Baugewerkschaft GBH (heute: GBI) schätzte 1990 die Zahl der «Sans-Papiers» auf 120 000 bis 180 000 Personen. Der ARBENZ-Bericht von 1995 ging von 50 000 bis 100 000 Personen aus, was auch den Schätzungen des BFS entspricht, die kurze Zeit später in einer europäischen Studie verwendet wurden (HEINIGER und HAUG, 1998). Aufgrund einer Befragung von Arbeitgebern schätzte eine andere Untersuchung (PIGUET und LOSA, 2002) die Anzahl von Personen ohne legalen Status in der Schweiz auf 70 000 bis 180 000 Personen. Die Vereinigungen der «Sans-Papiers» hingegen gehen von 300 000 illegal in der Schweiz lebenden Personen aus (Übersicht bei EFIONAYI-MÄDER und CATTACIN, 2002).

Die unterschiedlichen Angaben widerspiegeln die grossen Schwierigkeiten bei der Messung oder auch nur Schätzung dieser Population. Trotzdem kann aufgrund der vorhandenen Informationen grob angenommen werden, dass bei einer Berücksichtigung der illegal in der Schweiz lebenden Menschen der Ausländeranteil um etwa zwei Prozent erhöht werden müsste.

Zur Entwicklung dieses Anteils der illegal anwesenden Bevölkerung bis zum Jahr 2050 lassen sich zwei Überlegungen anstellen: Die bilateralen Verträge dürften zu einem erleichterten Zugang derzeit illegaler Arbeitskräfte aus EU-Staaten zu einer Aufenthaltserlaubnis führen. Im Gegenzug könnte die Zahl der illegalen Ausländer von ausserhalb des EU-Raums steigen, die dann jene Nischen des Arbeitsmarktes füllen, in denen vorwiegend irreguläre Kräfte beschäftigt werden. Jedenfalls zeigt die Erfahrung, dass eine restriktive Migrationspolitik mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einem Anstieg der Zahl illegal anwesender Zuwanderer führt.

B. Methodische Aspekte der Abbildung von internationalen Wanderungen

Die Prognose von AVENIR SUISSE von 2001 unterschied weder in der Startbevölkerung noch in den Annahmen nach dem Geburtsort (Inland/Ausland) der ausländischen Bevölkerung. Daher musste für diese Prognose eine zusätzliche Annahme über die Aufteilung der Fortzüge nach Geburtsort getroffen werden. Dabei wurde auf der Grundlage der Analyse der Jahre 1996–2000 unterstellt, dass die Aufteilung der Fortzüge der EU/EWR- und Nicht-EU/EWR-Ausländer nach Geburtsort der jeweiligen Bevölkerungsgrösse und der Fortzugsneigung nach Geburtsort folgt. Die Relation der Fortzugswahrscheinlichkeit nach Geburtsort zwischen EU/EWR- und Nicht-EU/EWR-Ausländern wurde anhand der Jahre 1998–2000 ermittelt. Sie ist bei in der Schweiz geborenen Ausländern der zweiten Generation viel niedriger als bei ausländischen Zuwanderern der ersten Generation.

Die Bevölkerungsprojektionen des BFS verwenden für die Annahmen zu den Zuzügen absolute Zahlen und für die Fortzüge Raten. Die Modellierung der Fortzüge unter Verwendung von Raten hat den Vorteil, dass die absolute Höhe der Fortzüge im Lauf der Projektion abhängig von der Grösse der ausländischen Bevölkerung ist. Kommt es im Verlauf der Projektion zu einem Rückgang dieser Bevölkerung, sinken auch die Fortzüge von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe. Somit kann es nie vorkommen, dass in der Modellierung mehr Menschen abwandern, als in einer bestimmten Gruppe überhaupt im Land sind. Der Nachteil dieser Vorgehensweise besteht allerdings darin, dass der Wanderungssaldo nicht als eine fixe Annahme gesetzt werden kann, was ungünstig ist, weil sich die politische Diskussion meist auf den Saldo der Wanderungen konzentriert.

Um dieses Problem zu umgehen, wurden in der Studie «Alterung und Wanderung» daher Annahmen zu Zuzügen und Fortzügen in absoluten Zahlen formuliert. Dadurch konnten Szenarien entworfen werden, die sich in den Annahmen zum Wanderungssaldo klar unterschieden und die jeweiligen Konsequenzen unterschiedlicher Wanderungsniveaus deutlich aufzeigten.

Für diese Studie zu den Auswirkungen einer Revision des schweizerischen Staatsbürgerschaftsrechts war allerdings eine andere Vorgehensweise notwendig. Die weitere Unterteilung der ausländischen Startbevölkerung nicht nur nach Nationalitätengruppen, sondern auch nach Geburtsort und somit nach «Generationen» führt in den Anfangsjahren der Projektion zu einigen relativ kleinen Bevölkerungsgruppen (z.B. «in der Schweiz geborene Ausländer mit EU/EWR-Staatsangehörigkeit»: 215 000 oder «in der Schweiz geborene Ausländer mit Nicht-EU/EWR-Staatsangehörigkeit»: 136 000). Bei der Verwendung absoluter Annahmen zu den Fortzügen von Angehörigen so kleiner Bevölkerungsgruppen besteht für einzelne Altersjahre die Gefahr unplausibler Ergebnisse, wie oben beschrieben. Dabei wurde jede einzelne Rate als geglätteter Durchschnitt der Werte für die Jahre 1996–2000 ermittelt. Durch diese Vorgehensweise lässt sich über den Projektionszeitraum eine Proportionalität der absoluten Wanderungszahlen für jede der 800 aus den Daten des ZAR errechneten Teilgruppen (EU/EWR bzw. Nicht-EU/EWR, in der Schweiz bzw. im Ausland geboren, männlich bzw. weiblich, jeweils für 100 Altersjahre) zum Bevölkerungsbestand der Teilgruppe gewährleisten. Verringert sich die Grösse einzelner Altersjahrgänge in einer Teilgruppe, dann gehen auch die Fortzüge zurück.

Für die hier vorgenommene Projektion wurden die Fortzüge von Ausländern also grundsätzlich mit einem Ratenmodell errechnet. Um diese Projektion so nahe wie möglich an den Wanderungsannahmen des Avenir-Suisse-Szenarios w von «Alterung und Wanderung» [MÜNZ/ULRICH 2001] zu halten, wurde bei der Berechnung der Wanderungen ein Korrekturfaktor eingefügt, der eine Anpassung an die Annahmen der aggregierten Fortzüge in besagtem Szenario w herstellt.

c. Interpretationen einer «neuen Immigration» aus den EU/EWR-Ländern

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigte sich bei der Migration aus EU/EWR-Ländern ein negativer Saldo, d.h., die Zahl der Rückwanderer übertraf die Zahl der Zuwanderer. Bei den Bürgern aus Nicht-EU/EWR-Ländern resultierte hingegen insgesamt eine Nettozuwanderung von etwa 12 000 Personen. Seit dem Jahr 2000 ist es nun aber zu einer Trendumkehr gekommen. Durch die Neuregelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte sowie im Vorgriff auf das Inkrafttreten der bilateralen Abkommen stieg die Nettowanderung aus dem EU/EWR-Raum stetig an; seit 1999 übertrifft die Zahl der Zuzüger jene der Wegzüger (2001: 11 278, 2002: 17 517). Auf der anderen Seite nahm die Nettowanderung aus dem Nicht-EU/EWR-Raum seit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge geringfügig ab.¹

Die bedeutsame Trendumkehr betrifft aber nicht alle Länder. Sie lässt sich vorwiegend bei Deutschen, Portugiesen und auch bei Italienern feststellen, während Franzosen, Österreicher und Spanier eine stabilere Wanderungsbilanz aufweisen. Der Migrationssaldo der Deutschen verdreifachte sich innert fünf Jahren (1997: 2690, 2002: 8692). Dabei handelt es sich mehrheitlich um junge, hoch qualifizierte Personen, die entweder über eine Jahresaufenthalts- oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung verfügen. Unter ihnen ist ein hoher Anteil an Studierenden und Kadermitgliedern. Familiennachzug spielt in dieser Gruppe keine zentrale Rolle.

Auch wenn das Profil der neuen Einwanderung aus Deutschland und Frankreich sehr ähnlich ist, scheint die Schweiz vorwiegend für Deutsche neu an Attraktivität zu gewinnen. Es dürften vor allem Deutsche aus Grenzgebieten ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegt haben.² Hierfür mag auch die wirtschaftliche

und noch mehr die wirtschaftspolitische Situation in Deutschland eine gewisse Rolle spielen. Die deutsche Migrationsdynamik ist aber auch mit der Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitnehmern verknüpft, die das schweizerische Bildungssystem, vor allem in der deutschsprachigen Schweiz, nicht befriedigen kann. Allerdings scheint der Zyklus der deutschen Zuwanderung, der durch die Öffnung des Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte schon vor dem Inkrafttreten der Bilateralen begünstigt wurde, schon an Dynamik verloren zu haben.

Der sprunghafte Anstieg der Zuwanderung von Portugiesen (2001: -654, 2002: +4392) dürfte sich am ehesten durch eine nachträgliche Regulierung des Aufenthalts in der Schweiz nach dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge erklären. Deren Migrationsbilanz wird sich nach diesem Nachholeffekt wahrscheinlich wieder auf tieferem Niveau stabilisieren.

Generell ist eine Abkoppelung der Migrationsflüsse vom Konjunkturzyklus zu beobachten. Im Abschwung von 2001/02 hätte es eigentlich zu einer Abnahme der Zuwanderung kommen müssen, was jedoch nicht geschah. Im Bereich der hoch qualifizierten Berufe nahm im Gegenteil die Einwanderung noch zu, wenn auch nicht im Ausmass der Vorjahre. Offensichtlich bestand trotz der schwierigeren wirtschaftlichen Lage weiterhin eine Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften sowie nach Migranten im peripheren Arbeitsmarkt.

¹ Weil zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichtes das Bundesamt für Statistik (BFS) die Zahlen vom Jahr 2002 noch nicht publiziert hatte, wurden die Zahlen des Bundesamts für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) ausgewertet.

² NZZ v. 15.5.2003, vgl. auch die speziellen Wirtschaftsansiedlungsprogramme in den Kantonen TG und SH.

D. Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer (16. Dezember 1994)

Die Regierungen der dieser Konvention beitretenden Kantone vereinbaren wie folgt:

1. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche im Zeitpunkt der Gesuchstellung 16 bis 25 Jahre alt sind, ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren vorzusehen oder das bestehende Einbürgerungsverfahren zu ergänzen.
2. Jeder beitretende Kanton anerkennt die Dauer des Wohnsitzes, die die junge Ausländerin oder der junge Ausländer in einem anderen beitretenden Kanton verbracht hat.
3. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, die kantonale Einbürgerungsgebühr, die die junge Ausländerin oder der junge Ausländer zu entrichten hat, soweit wie möglich zu reduzieren.
4. Die vorstehenden Bestimmungen gelten für junge Ausländerinnen und Ausländer, die einerseits ihr Gesuch zwischen dem 16. und 25. Altersjahr stellen und andererseits
 - a) während mindestens fünf Jahren eine Schule nach schweizerischem Lehrplan besucht haben;
 - b) während mindestens zwei Jahren im Kanton, in welchem sie ihr Gesuch stellen, gewohnt haben (wovon ein Jahr in den zwei Jahren vor der Gesuchstellung);
 - c) ihren Wohnsitz während der Dauer des Verfahrens in der Schweiz haben.
 Die übrigen kantonalrechtlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.
5. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, sein internes Recht im Sinne der vorstehenden Ziffern 1 bis 4 innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt zur vorliegenden Konvention zu ändern.

Ein beigetretener Kanton wird von den aus dieser Konvention fließenden Verpflichtungen befreit, wenn die kantonale Legislative oder das Stimmvolk die mit der vorliegenden Konvention erforderlich werdenden Gesetzesänderungen ablehnt.
6. Jeder beitretende Kanton kann die vorliegende Konvention mit vorgängiger Benachrichtigung der übrigen beigetretenen Kantone unter Einhaltung einer Frist von mindestens sechs Monaten kündigen.
7. Jeder der vorliegenden Konvention nicht beigetretene Kanton kann gegenüber einem beigetretenen Kanton, der sodann die übrigen beigetretenen Kantone benachrichtigt, schriftlich erklären, dieser beitreten zu wollen.

Die unter Ziffer 5 oben festgelegten Verpflichtungen werden mit dem Beitrittsdatum wirksam.

(Übersetzung aus dem Französischen durch das Bundesamt für Ausländerfragen.)

E. Entwurf des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements zur Revision des Staatsbürgerschaftsgesetzes

1. Änderung der BV in Art. 38 Abs. 2 und 2^{bis}, wodurch der Bund die Grundsätze für die Einbürgerung durch die Kantone festlegt und die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erleichtert. [http://www.auslaender.ch/news_info/buergerrecht/verfassungstexte/a1_d.pdf]
2. Art. 15 zur Regelung der Wohnsitzfristen. Mit dem neuen Gesetz werden als Voraussetzungen die Aufenthalts- oder die Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht bestimmt. Ausserdem muss der Gesuchsteller während insgesamt 8 Jahren in der Schweiz gewohnt haben, wovon 3 Jahre in den letzten 5 vor Einreichung des Gesuchs. Stellen Ehegatten, die seit 3 Jahren in ehelicher Gemeinschaft leben, gemeinsam ein Gesuch und erfüllt der eine die oben genannten Bedingungen, so genügt für den andern ein Wohnsitz von insgesamt 5 Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs. Diese Fristen gelten auch für Bewerberinnen und Bewerber, deren Ehegatte bereits allein eingebürgert wurde.
3. Art. 28a bestimmt, dass junge Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen können, wenn sie
 - a) fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten haben;
 - b) vom Ende der obligatorischen Schulzeit bis zur Einreichung des Gesuchs in der Schweiz gewohnt haben;
 - c) ein Elternteil eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt oder besass; und wenn
 - d) sie mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz vertraut sind.
4. Dieses Gesuch ist zwischen der Vollendung des 15. und des 24. Lebensjahres zu stellen und kann beim Kanton oder bei der Gemeinde gestellt werden, in welchen der Bewerber oder die Bewerberin seit mindestens zwei Jahren wohnt oder vorher gewohnt hat. [http://www.auslaender.ch/news_info/buergerrecht/verfassungstexte/a2_d.pdf]
5. Nach Art. 2 BÜG ist Schweizer Bürgerin oder Bürger von Geburt an, sofern ein Elternteil:
 - a) mindestens fünf Jahre seiner obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat,
 - b) im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt.

Nach dieser Regelung erwirbt das Kind das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde, in welchem der schon erwähnte Elternteil bei der Geburt des Kindes wohnt. [http://www.auslaender.ch/news_info/buergerrecht/verfassungstexte/b2_d.pdf]

Tabelle 9 Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft: Kantonale Unterschiede

| KANTON | REIHENFOLGE | WOHNSITZFRISTEN | ERLEICHTERUNGEN |
|--------|----------------------------|--|---|
| AG | Gemeinde Bund Kanton | 5 J. im Kanton, davon 3 J. ununterbrochen in der Gemeinde | Für Jugendliche (tiefere Abgaben) und Ehegatten (tiefere Wohnsitzerfordernisse) |
| AI | Bund Kanton | 5 J. im Kanton, davon 2 J. unmittelbar und ununterbrochen vor der Einbürgerung | Niedrigere Gebühren für die zweite Generation |
| AR | Bund Gemeinde Kanton | 3 J. im Kanton, kommunale Fristen variieren | Rechtsanspruch falls Schulbesuch mehrheitlich in der Schweiz und die letzten 8 Jahre vor Gesuchstellung ununterbrochen in der Schweiz wohnhaft |
| BE | Gemeinde Bund Kanton | 2 J. ohne Unterbrechung in der Gemeinde | Jene der Gegenseitigkeitsvereinbarung: Jugendliche zwischen 15 u. 25 J. in der Gemeinde, in der sie seit 2 J. ununterbrochen wohnen, zahlen auch tiefere Gebühren |
| BL | Bund Gemeinde Kanton | 5 J. im Kanton, 5 J. in der Gemeinde | Ausländische Ehepaare |
| BS | Gemeinde Bund Kanton | 5 J. im Kanton, 3 J. in der Gemeinde | Antragsteller mit 15 J. Wohnsitz, wovon 5 J. ohne Unterbrechung, haben Rechtsanspruch |
| FR | Bund Gemeinde Kanton | Wohnsitz im Kt während mind. 3 J., davon 2 in den letzten 5 J. vor der Antragstellung; zweite Generation: Wohnsitz im Kt während mind. 2 J., wovon 1 Jahr in letzten 2 J. vor Einreichung des Gesuchs Gemeinden: unterschiedliche Regelung | Zweite Generation: Zuständigkeit Gemeinderat auf Gemeindeebene, Gebührenreduktion Härtefälle: Ausnahmeregelung bei Wohnsitzerfordernissen Erleichterungen gemäss Gegenseitigkeitsvereinbarung |
| GE | Bund Kanton | 2 J. im Kanton, davon 1 J. ununterbrochen vor dem Gesuch; das Gesuch kann unabhängig vom Aufenthaltsstatus gestellt werden, dieser muss aber während des Verfahrens gültig und der Gesuchsteller in der Schweiz niedergelassen sein | Erleichterungen gemäss Gegenseitigkeitsvereinbarung |
| GL | Bund Gemeinde Kanton | 6 J. im Kanton, davon die letzten 3 J. ohne Unterbrechung in der Gemeinde, in der das Bürgerrecht beantragt wird | Rechtsanspruch bei mind. 20 J. Wohnsitz in der Schweiz, davon die letzten 15 J. im Kanton und die letzten 5 J. in der Gemeinde; Erleichterungen bei Jugendlichen (doppelte Anrechnung der Wohnsitzjahre im Alter zwischen 10 und 20 Jahren), Anspruch muss aber spätestens 2 Jahre nach seinem Entstehen geltend gemacht werden |

| ZUSTÄNDIGKEIT GEMEINDE/KANTON | RECHTSMITTEL | GEBÜHREN | DAUER |
|---|---|---|---|
| <u>Gemeinde:</u> Einwohnergemeindeversammlung oder Einwohnerrat <u>Kanton:</u> Einbürgerungskommission oder Grosser Rat | Keine Rechtsmittel | <u>Kanton:</u> über 23 J.: 500.– <u>Gemeinde:</u> maximal 5000.–; max. 750.– bei über 23 J. und 5 J. Schulbildung in der Schweiz | 1,5–2 Jahre |
| <u>Zivilstandskreis Appenzell:</u> Grosser Rat entscheidet über Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft <u>Zivilstandskreis Oberegg:</u> Stimmberechtigte Einw. (Urnenabstimmung) oder Gemeindeversammlung <u>Kanton:</u> Grosser Rat | Keine | 1 Mindestmonatslohn oder $\frac{1}{12}$ des Jahreseinkommens | k. A. |
| <u>Gemeinde:</u> Stimmberechtigte Einw. (Urnenabstimmung); Rechtsanspruch: Gemeinderat <u>Kanton:</u> Regierungsrat | Bei Rechtsanspruch Rekurs an Regierungsrat | <u>Kanton:</u> Kind/Jugendlicher 500.–; Erwachsene Einzelperson 700.–; Ehepaar: 1000.– <u>Gemeinde:</u> bis 2000.– | 1,5 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> In der Regel Legislative, aber mit Möglichkeit der Delegation an Exekutive <u>Kanton:</u> Grosser Rat | Keine | <u>Kanton:</u> 500.– bis 5000.– pro Person; für Jugendliche 100.– <u>Einwohnergemeinde:</u> max. 10 000.– pro Person/ Ehepaar; Jugendliche max. 200.– | k. A. (mehrere J.) |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgergemeindeversammlung (offene oder geheime Abstimmung) <u>Kanton:</u> Landrat (Legislative) | Keine | <u>Kanton:</u> max. 1000.– <u>Gemeinde:</u> max. $\frac{1}{12}$ Jahreseinkommen | 3 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgerrat oder Bürgergemeinderat (Exekutive); Rechtsanspruch: Exekutive <u>Kanton:</u> Grosser Rat; bei Rechtsanspruch: Regierungsrat | Rekurs an Regierungsrat gegen Entscheide der Bürgergemeinde bez. Einbürgerungen | <u>Kanton:</u> max. 1000.– <u>Gemeinden:</u> zw. 2000.– und 10 000.– | 1–3 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Generalrat oder Gemeindeversammlung; bei zweiter Generation: Gemeinderat <u>Kanton:</u> Grosser Rat | Keine | <u>Kanton:</u> max. 10 000.– <u>Gemeinde:</u> max. 10 000.– <u>Kanton und Gemeinde:</u> zweite Generation unter 25 J. keine Einbürgerungsgebühr; über 25 J. max. 2000.– | k. A. |
| <u>Gemeinde:</u> Keine Kompetenz auf Gemeindeebene, blosses Antragsrecht <u>Kanton:</u> Staatsrat | Grosser Rat kann Entscheide des Staatsrates auf Gesuch der Gemeinde oder des Gesuchstellers hin überprüfen. | <u>Zu Beginn des Verfahrens:</u> > 25 J. 550.–; unter 25 J. 300.– <u>Nach dem Verfahren</u> wird eine Taxe eingehoben, die proportional zum Jahreseinkommen steigt: 300.– bis 2200.– <u>Gemeinden</u> erhalten keinen Ertragsanteil | Alter bis 25 Jahre: 1,5 Jahre; Sonst 2–2,5 J. |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgergemeindeversammlung (Tagwen) oder Einwohnergemeindeversammlung überprüfen Gesuch, gefolgt von Urnenabstimmung; Gemeinderat bei Rechtsanspruch <u>Kanton:</u> Regierungsrat | Keine, ausser: gegen Entscheide des Gemeinderates bei erl. Einbürgerungen kann Beschwerde erhoben werden. | <u>Kanzleigegebühr:</u> 200.– bis 1000.– (je zur Hälfte an Kanton und Gemeinde) <u>Taxe:</u> 6000.– an Gemeinde | 1 Jahr ab Vorliegen der eidg. Bewilligung |

| KANTON | REIHENFOLGE | WOHNSITZFRISTEN | ERLEICHTERUNGEN |
|--------|----------------------------|--|---|
| GR | Bund Gemeinde Kanton | 6 J. im Kanton, davon 3 in den letzten 5 J.; wenn Mutter/Vater oder Ehepartner Bündner/in von Geburt oder der Bewerber in Graubünden geboren ist, dann 3 in den letzten 5 J. | Anspruch, falls Wohnsitz seit 20 J. in derselben Gemeinde; zweite Generation 16 J. Wohnsitz in derselben Gemeinde |
| JU | Bund Gemeinde Kanton | 2 J. Wohnsitz in der Gemeinde vor dem Gesuch | Erleichterungen gemäss Gegenseitigkeitsvereinbarung Möglichkeit des Absehens von Wohnsitzerfordernissen |
| LU | Gemeinde Bund Kanton | 3 J. gesetzlich geregelter Wohnsitz in der Gemeinde | Für die zweite Generation und Gesuchsteller, die seit mehr als 20 J. in der Schweiz leben, sind Gebührenreduktionen um 30% vorgesehen |
| NE | Bund Gemeinde Kanton | 3 J. im Kanton vor dem Gesuch; zweite Genera- tion: mind. 2 J. im Kanton, davon 1 J. ununter- brochen vor Gesuch | Für die zweite Generation und Gesuchsteller unter 25 Jahren wird das Wohnsitzerfordernis reduziert und die Taxe gestrichen; Erleichterungen gemäss Gegenseitigkeitsvereinbarung |
| NW | Bund Gemeinde Kanton | 12 J. Wohnsitz im Kanton und 3 J. Wohnsitz in der Gemeinde in den letzten 5 J. vor Gesuch; doppelte Anrechnung der Wohnsitzjahre im Alter zwischen 10 bis 20 Jahren | Für Jugendliche nur eine Gebühr, keine Taxe |
| OW | Bund Gemeinde Kanton | Es gelten die Wohnsitzfristen des Bundes, 5 J. müssen im Kanton verbracht worden sein | Keine |
| SG | Bund Gemeinde Kanton | 5 J. im Kt, davon 2 J. unmittelbar vor dem Gesuch; zweite Generation: doppelte An- rechnung der Wohnsitzjahre im Alter zwischen 10 bis 20 Jahren | Wohnsitzerfordernisse für Jugendliche |
| SH | Bund Gemeinde Kanton | 2 J. ohne Unterbrechung in Gemeinde und Kanton (gilt für alle Bewerber/innen) | Reduktion der Gebühren für Gesuchsteller, die 20 und mehr Jahre im Kanton wohnen sowie für Jugendliche bis zum 22. Altersjahr |
| SO | Gemeinde Bund Kanton | 6 J. im Kanton, wovon 3 J. unmittelbar vor dem Gesuch; doppelte Anrechnung der Jahre zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr Gemeinde: 2 J. Wohnsitz, sofern die kant. und eidg. Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind | Aufnahmepflicht der Gemeinde, sofern Kandidat während der letzten 10 Jahre ununterbrochen in der Gemeinde ge- lebt hat, grösstenteils die Schulen dort besucht hat und das Gesuch vor Vollendung des 25. Altersjahres einreicht. |

| ZUSTÄNDIGKEIT GEMEINDE/KANTON | RECHTSMITTEL | GEBÜHREN | DAUER |
|---|--|---|-------------|
| <u>Gemeinde:</u> Bürgergemeindeversammlung (Delegation an Vorstand der Bürgergemeinde möglich) oder, mangels einer solchen, Einwohnergemeindeversammlung; bei Rechtsanspruch: Bürger- oder Einwohnerrat <u>Kanton:</u> Regierungsrat | Keine | <u>Kanton:</u> 1500.– pro erwachsene Person <u>Gemeinde:</u> 3000.– pro erwachsene Person | k. A. |
| <u>Gemeinde:</u> Einwohnergemeindeversammlung (falls vorgesehen: Generalrat) oder Bürgergemeindeversammlung <u>Kanton:</u> Gouvernement (Exekutive) | Keine | <u>Kanton:</u> 600.– bis 12 000.–; zweite Generation unter 25 J. 600.– <u>Gemeinde:</u> Alle 2000.– | 1–2 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgergemeinde oder Einwohnergemeinde (Urnenabstimmung); Möglichkeit der Delegation an Gemeinde- oder Bürgerrat, Gemeindeparlament oder Kommission <u>Kanton:</u> Justizdepartement | Keine | <u>Kanton:</u> 100.– bis 10 000.– <u>Gemeinde:</u> 100.– bis 10 000.– Einheitlicher Tarif in Kanton und Gemeinde | 1 Jahr |
| <u>Gemeinde:</u> Gemeinderat auf Antrag der Bürgerrechtskommission <u>Kanton:</u> Grosse Rat | Keine | <u>Kanton:</u> 500.– Basistaxe; von Jahreseinkommen und Vermögen abhängig <u>Gebühr:</u> mind. 10 000.–, Regierungsrat und Gemeinderat können Taxe bis zu 50% reduzieren Für zweite Generation und Antragsteller unter 25 J. wird keine Gebühr erhoben | 1,5–2 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Gemeindeversammlung (Urnenabstimmung); bei Jugendlichen entscheidet Gemeinderat <u>Kanton:</u> Landrat (Legislative); bei Jugendlichen entscheidet Justiz- und Sicherheitsdirektion | Keine für Gesuchsteller; jeder Aktivbürger kann Einspruch erheben. | <u>Kanton / Gemeinde:</u> Gebühr: 200.– bis 400.–; Taxen einkommensabhängig: 500.– bis 15 000.– 1/2 der kantonalen Gebühr fliesst in die Gemeindekasse | 1,5–2 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Bürger- oder Einwohnergemeindeversammlung <u>Kanton:</u> Kantonsrat (Legislative) | Keine | <u>Kanton:</u> Unter Berücksichtigung des Einkommens vom Kantonsrat durch Verordnung festgelegt, max. 15 000.– <u>Gemeinde:</u> Freie Gebührenerhebung (i. d. R. wird kantonaler Rahmen angewendet) | 0,5 Jahr |
| <u>Gemeinde:</u> Bürger der Ortsgemeinde, Bestätigung durch Bürger der politischen Gemeinde (in Gemeinden mit Parlament kann die Gemeindeordnung die Bestätigung durch das Parlament vorsehen) <u>Kanton:</u> Grosse Rat | Keine | <u>Kanton:</u> Grundtaxe 300.– mit Zuschlägen nach steuerbarem Vermögen ab 20 000.– bei Unverheirateten, bei Verheirateten ab 40 000.–; Reduktion bei Wohnsitz von 10 und mehr Jahren im Kanton (falls beide Ehepartner eingebürgert werden oder ein Gesuchsteller im Kanton geboren ist) <u>Gemeinde:</u> Einbürgerungstaxen analog zu Kanton, dürfen höchstens verdoppelt werden | k. A. |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgergemeindeversammlung, Möglichkeit der Delegation an Bürgerausschuss <u>Kanton:</u> Grosse Rat | Keine | <u>Kanton / Gemeinde je:</u> 750.– bis 5000.– bei 20 J. in Gemeinde 1/2 der Gebühr; vor 22 Lebensjahr Minimalgebühr | 2 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament, im Falle einer Delegation der Gemeinderat <u>Kanton:</u> Regierungsrat | Richten sich auf Gemeindeebene nach dem Gemeindegesetz | <u>Kanton:</u> 300.– bis 2000.– <u>Gemeinde:</u> Taxordnung geht vom Höchstsatz von 18 000.– aus | 1,5–2 Jahre |

| KANTON | REIHENFOLGE | WOHNSITZFRISTEN | ERLEICHTERUNGEN |
|--------|----------------------------|--|--|
| SZ | Bund Gemeinde Kanton | 5 J. Wohnsitz in einer schwyzerischer Gemeinde während der letzten 10 J. | gewisse rechtliche Erleichterungen für die zweite Generation (keine Einladung vor Kommission); bei besonderen Verhältnissen 3-jähriger Wohnsitz im Kanton |
| TG | Bund Gemeinde Kanton | 6 J. Wohnsitz im Kanton, 3 J. in der Gemeinde | Für Jugendliche reduzierte Taxen und Gebühren |
| TI | Gemeinde Bund Kanton | 5 J. Wohnsitz im Kanton, 3 J. in Gemeinde, wovon 2 J. ununterbrochen vor dem Gesuch | Verfahrensrechtliche Erleichterung für Personen, die die Schule im Kanton besucht haben (Befreiung der Überprüfung); zweite Generation: bis 22. Lebensjahr entscheidet Staatsrat |
| UR | Bund Gemeinde Kanton | 10 J. ununterbrochen im Kanton | Keine |
| VD | Bund Gemeinde Kanton | 5 J. Wohnsitz im Kanton, wovon 1 von 2 J. vor dem Gesuch; während dem Gesuch Wohnsitz in der Schweiz; Kandidaten bis 25 J. nur 2 J. Wohnsitz in Kanton erforderlich Gemeinden: 1-5 J. Wohnsitzfristen | Erleichterungen gemäss Gegenseitigkeitsvereinbarungen |
| VS | Bund Gemeinde Kanton | 5 J. Wohnsitz im Kanton, davon 1 J. in den letzten 3 J. vor dem Antrag; Wohnsitz in der Schweiz während des Verfahrens | Keine |
| ZG | Bund Gemeinde Kanton | 5 J. Wohnsitz im Kanton, davon die letzten 3 J. ununterbrochen in der Gemeinde; doppelte Anrechnung der Jahre zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr; in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländer/innen, die das Gesuch vor dem 22. Lebensjahr stellen und mind. 5 J. im Kt. Zug wohnen, ist das Gemeindebürgerrecht der Wohngemeinde zu erteilen | Rechtsanspruch für ausländische Jugendliche, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, die das Gesuch vor dem 22. Lebensjahr stellen und mind. 5 J. im Kt. Zug gewohnt haben |
| ZH | Gemeinde Kanton Bund | 2 J. in der Gemeinde | Entsprechend der Gegenrechtsvereinbarung Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde für die in der Schweiz geborenen Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, die 5 und mehr Jahre Schweizer Schulen besucht haben und seit 2 J. im Kanton wohnen. |

.....
 Quelle: D'AMATO (2003), BONER (2000), SGV 1998

| ZUSTÄNDIGKEIT GEMEINDE/KANTON | RECHTSMITTEL | GEBÜHREN | DAUER |
|--|---|--|---------------------------------------|
| <u>Gemeinde:</u> Gemeindeversammlung (danach i. d. R. Urnenabstimmung) <u>Kanton:</u> Kantonsrat (Legislative) | Keine | <u>Kanton:</u> 1/3 der Gemeindegebühr, mind. 500.– <u>Gemeinde:</u> 3000.– | mind. 1 Jahr |
| <u>Gemeinde:</u> Einwohnergemeindeversammlung oder Gemeindeparlament (geheime Abstimmung) <u>Kanton:</u> Grosser Rat | Keine | <u>Kanton und Gemeinde:</u> bis 20 J. je 200.–; übrige Bewerber 500.– bis 10 000.– | 1–2 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Gemeinderat oder Gemeindeversammlung; zweite Generation: Gemeinde nur konsultiert <u>Kanton:</u> Grosser Rat Staatsrat für zweite Generation | Rekursmöglichkeit gegen Entscheid des Staatsrates am kant. Appellationsgericht | <u>Kanton:</u> Höchstsatz von 10 000.–; zweite Generation: Höchstsatz von 1000.– <u>Gemeinde:</u> bis zu 10 000.– Gebühren | k. A. |
| <u>Gemeinde:</u> Einwohnergemeindeversammlung (in 18 Gemeinden offene Abstimmung, in zweien geheime) <u>Kanton:</u> Landrat (Legislative) | Keine | <u>Kanton:</u> 1000.– bis 10 000 .– <u>Gemeinde:</u> i.d.R. gleich wie Kanton; Ermässigung, falls Kandidat Gesuch vor 22. Lebensjahr stellt und in der Schweiz geboren und aufgewachsen ist | 2–3 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Gemeinde- oder Generalrat <u>Kanton:</u> Staatsrat oder Grosser Rat | Keine | <u>Kanton:</u> Keine Taxen mehr <u>Gemeinden:</u> max. 500.– | 2–4 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgerversammlung <u>Kanton:</u> Grosser Rat | Keine | <u>Kanton:</u> Gebühr 300.– Einzelpersonen; 500.– für Ehepaare <u>Gemeinden:</u> Höchstsatz 15 000.– pro Person | 2 Jahre |
| <u>Gemeinde:</u> Bürgergemeindeversammlung; bei Rechtsanspruch Bürgerrat <u>Kanton:</u> Kantonsrat (Legislative) | Anfechtbarkeit der Beschlüsse des Bürgerrates, der Bürgergemeindeversammlung und der Direktion des Innern | <u>Kanton:</u> Kanzleigebür 250.– <u>Gemeinde:</u> bis 10 000.– | 2–3 Jahre 2. Generation: 1 Jahr |
| <u>Gemeinde:</u> Gemeindeversammlung oder delegierte Instanz; bei Rechtsanspruch: Gemeinderat <u>Kanton:</u> Direktion der Justiz und des Innern | Bei Rechtsanspruch besteht Rekursmöglichkeit | <u>Kanton:</u> 500.– bis 50 000.– Unter 27 J. halbe Gebühr, wenn Antragsteller insgesamt 10 J. in der Schweiz gelebt hat | 3–4 Jahre |

Tabelle 10 Erwerb der Staatsbürgerschaft: Europäische Unterschiede

| LAND | ORDENTLICHE EINBÜRGERUNG | EINBÜRGERUNG ZWEITE GENERATION | |
|-----------------|---|--------------------------------|--|
| | Mindestaufenthalt | Rechtsanspruch | Aufenthalt |
| SCHWEIZ | 12 Jahre | Ja | Mindestens 6 Jahre |
| BELGIEN | 3 Jahre | Ja | Eltern seit 9 Jahren Einwohner |
| DÄNEMARK | 7 Jahre | Ja | 10 Jahre ununterbrochener Aufenthalt |
| DEUTSCHLAND | 8 Jahre | Ja | 8 Jahre, inkl. 6 in der Grundschule, davon 4 in allg.-bildender Schule |
| FINNLAND | 5 Jahre | Ja | 10 Jahre ununterbrochener Aufenthalt |
| FRANKREICH | 5 Jahre | Ja | 5 Jahre seit dem 11. Lebensjahr |
| GRIECHENLAND | 8 Jahre | Nein | — |
| GROSSBRITANNIEN | 5 Jahre | Ja | |
| IRLAND | 4 Jahre | Ja | Keiner |
| ITALIEN | 10 Jahre; 4 Jahre für Angehörige der EU/EWR | Ja | Ununterbrochen seit Geburt |
| LUXEMBURG | 10 Jahre | Nein | — |
| NIEDERLANDE | 5 Jahre | Ja | Ununterbrochen seit Geburt |
| NORWEGEN | 7 Jahre | Ja | Seit 16. Lebensjahr 5 Jahre im Land |
| ÖSTERREICH | 10 Jahre; 4 Jahre für Angehörige der EU/EWR | Nein | 6 oder 4 Jahre statt 10 |
| PORTUGAL | 6 Jahre | Ja | Keiner |
| SCHWEDEN | 5 Jahre | Nein | 10 Jahre ununterbrochener Aufenthalt |
| SPANIEN | 10 Jahre | Nein | 1 Jahr, sofern im Land geboren |

Quelle: WEIL (2001); Botschaft zum Bürgerrecht (2002)

| Alter | Weitere Infos | ERWERB BEI GEBURT (<i>IUS SOLI</i>) | ERWERB BEI HEIRAT |
|--|---|--|---|
| | | | Aufenthalt/Wartefrist |
| 10–20 Jahre | – | Nein | 5 Jahre / – |
| Erleichterte Einbürgerung zwischen 18 und 30 Jahren bei Geburt im Land | Registrierung | Ja: 3. Generation | 3 Jahre / – |
| 21–23 Jahre | Erklärung | Nein | – / – |
| 16–23 Jahre | Option zw. deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit zw. 18.–23. Lebensjahr | Ja: 2. Generation, falls in Deutschland geboren und Eltern seit 8 Jahren im Land wohnhaft) | 5 Jahre / – |
| 21–23 Jahre | Erklärung | Nein | 3 Jahre / 2 Jahre |
| Nach 13 Jahren | Mit dem Einverständnis der Eltern mit 13, auf Wunsch mit 16, automatisch (<i>ius soli</i>) ab 18 Jahren | Ja: 3. Generation | – / 1 Jahr |
| – | – | Nein | – / – |
| | | Ja: 2. Generation | 3 Jahre / – |
| | | Ja | – / 3 Jahre |
| Volljährigkeit (18 Jahre) | | Nein | 6 Monate in Italien, oder 3 gemeinsam im Ausland |
| – | – | Nein | 3 Jahre / – |
| 18–25 Jahre | Erklärung | Ja: 2. Generation | 3 Jahre / – |
| 21–23 Jahre | Erklärung | Nein | k. A. / k. A. |
| – | Naturalisierung | Nein | 1 + 4 Jahre Aufenthalt oder 2 + 3 Jahre Aufenthalt / 1 Jahr |
| Jederzeit | Eltern seit 10 Jahren wohnhaft; 6 Jahre, falls aus portugiesischsprachigem Land | Ja: 2. Generation | 3 Jahre / – |
| 21–23 Jahre | Erklärung | Nein | Unbefristeter Aufenthalt (3 Jahre) / 2 Jahre |
| 18–20 Jahre | Erklärung | Nein | – / 1 Jahr |

.....

Tabelle 11 Eingebürgerte Ausländerinnen und Ausländer (1988–1991/1997–2000): «Rohe» Einbürgerungsziffern* und absolute Zahlen der Einbürgerungen

.....

| | MÄNNER | | | | | FRAUEN | | | | |
|----------------|-----------|------|-----------|------|-------------|-----------|------|-----------|------|-------------|
| | 1988-1991 | | 1997-2000 | | VERÄNDERUNG | 1988-1991 | | 1997-2000 | | VERÄNDERUNG |
| | IN 1000 | IN % | IN 1000 | IN % | IN % | IN 1000 | IN % | IN 1000 | IN % | IN % |
| DEUTSCHLAND | 1 700 | 0,9 | 1 137 | 0,5 | -42,8 | 1 371 | 0,9 | 1 029 | 0,6 | -38,7 |
| FRANKREICH | 882 | 0,8 | 2 255 | 1,9 | 133,3 | 657 | 0,7 | 1 977 | 1,9 | 152,0 |
| GRIECHENLAND | 192 | 1,0 | 366 | 2,5 | 149,2 | 194 | 1,3 | 376 | 3,5 | 156,9 |
| GROSSBRITANIEN | 154 | 0,4 | 603 | 1,4 | 243,7 | 167 | 0,6 | 510 | 1,6 | 168,7 |
| ITALIEN | 2 870 | 0,3 | 10 864 | 1,4 | 330,7 | 2 650 | 0,4 | 11 708 | 2,0 | 406,3 |
| EX-JUGOSLAWIEN | 919 | 0,4 | 2 015 | 1,0 | 181,4 | 818 | 0,4 | 1 858 | 1,0 | 169,9 |
| ÖSTERREICH | 584 | 0,9 | 359 | 0,6 | -33,7 | 509 | 1,1 | 363 | 0,7 | -31,7 |
| POLEN | 189 | 1,9 | 593 | 8,5 | 358,7 | 168 | 1,8 | 692 | 7,5 | 310,0 |
| PORTUGAL | 48 | 0,0 | 726 | 0,3 | 692,7 | 61 | 0,1 | 1 134 | 0,4 | 771,6 |
| RUMÄNIEN | 153 | 3,5 | 302 | 9,0 | 156,9 | 154 | 3,3 | 399 | 7,0 | 115,4 |
| SPANIEN | 599 | 0,2 | 983 | 0,5 | 110,4 | 665 | 0,3 | 1 423 | 0,9 | 173,1 |
| TÜRKEI | 465 | 0,3 | 4 805 | 2,8 | 706,7 | 408 | 0,4 | 4 461 | 3,0 | 728,7 |
| | | | | | | | | | | |
| MAROKKO | 97 | 1,5 | 472 | 5,5 | 268,3 | 28 | 1,4 | 465 | 4,4 | 211,7 |
| | | | | | | | | | | |
| BRASILIEN | 19 | 0,5 | 186 | 2,7 | 414,3 | 11 | 0,3 | 682 | 3,4 | 1 073,5 |
| DOM. REPUBLIK | 1 | 0,2 | 107 | 2,5 | 1 465,0 | 1 | 0,2 | 418 | 3,5 | 1 962,8 |
| PERU | 13 | 0,7 | 171 | 5,5 | 671,9 | 13 | 0,9 | 345 | 5,7 | 558,2 |
| USA | 63 | 0,3 | 379 | 1,6 | 426,5 | 67 | 0,4 | 361 | 1,7 | 326,2 |
| | | | | | | | | | | |
| IRAN | 167 | 2,6 | 461 | 7,0 | 174,2 | 141 | 3,0 | 371 | 6,8 | 126,6 |
| PHILIPPINEN | 17 | 0,7 | 146 | 3,7 | 447,5 | 19 | 0,5 | 697 | 6,6 | 1 343,8 |
| SRI LANKA | 13 | 0,3 | 418 | 1,4 | 320,6 | 17 | 0,8 | 319 | 1,3 | 62,7 |
| THAILAND | 6 | 0,4 | 111 | 2,7 | 598,1 | 7 | 0,4 | 777 | 5,3 | 1 296,4 |
| VIETNAM | 388 | 2,5 | 758 | 7,6 | 206,2 | 354 | 2,7 | 736 | 7,3 | 173,2 |

* Anteil Einbürgerungen in Relation zu allen Ausländern (auch solchen, die die Mindestbedingungen für eine Einbürgerung nicht erfüllen).

.....

Quellen: OECD/SOPEMI 2002; 2002; BFS/Demografisches Porträt 2000