

Migrationspolitik

Einbürgerung als Chance

Vergleich zwischen Vereinigtes Königreich und Schweiz



Master in Sozialer Arbeit BFH / HSLU / OST

2021-FS SIV

Leistungsnachweis eingereicht von:

Jacqueline Zimmermann, Schützengasse 23, 2502 Biel/Bienne.

Berner Fachhochschule BFH

begleitet von:

Prof. Dr. Michelle Beyeler, Prof. Dr. Lucia Lanfranconi, Prof. Dr. Debra Hevenstone

Biel/Bienne, 21. Juni 2021

Inhalt

| | |
|---|----|
| Einleitung..... | 3 |
| Migrationspolitik Grossbritannien | 4 |
| Einwanderung..... | 5 |
| Einbürgerungspolitik | 5 |
| Antidiskriminierung..... | 5 |
| Migrationspolitik Schweiz | 5 |
| Einwanderung..... | 6 |
| Einbürgerungspolitik | 6 |
| Antidiskriminierung..... | 6 |
| Gegenüberstellung | 7 |
| Chancen der Staatsbürgerschaft aus Sicht der Forschung..... | 7 |
| Reflexion und Ausblick | 8 |
| Literaturverzeichnis..... | 10 |
| Abbildungsverzeichnis..... | 13 |

Einleitung

Migration und Einbürgerung sind brisante Themen. Die öffentlichen Debatten rund um das Thema Migration sind teils sehr emotional und eine Herausforderung für interessierte Leser*innen, da die Polarisierung der Meinungen sich durch die mediale Präsenz verstärken (Baker et al. 2008).

Gemäss dem Bericht des Forums Mercator für Migration und Demokratie gehörte das Thema Migration sogar zu den entscheidenden Themen im Abstimmungskampf vor dem Referendum um den Austritt Grossbritanniens aus der Europäischen Union 2016 (Wöhst, 2018, S.17). In der Schweiz wurden in diesem Jahr zwei Motionen im Ständerat (Motion 21.3111 & 21.3112) zur erleichterten Einbürgerung eingereicht, welche die Aktualität weiter bestätigen.

Da mich eine vertiefte Auseinandersetzung und einen differenzierten Überblick der Migrationspolitik sehr interessieren, lautet meine zentrale Fragestellung: **Welche Gesetze bestehen auf Makro Ebene zur Einwanderung und Einbürgerung und wo liegen die Chancen der Einbürgerung?**

Die Auswahl der beiden Länder Vereinigtes Königreich und der Schweiz erfolgt neben der Gemeinsamkeit im liberalen Wohlfahrtsstaat (Esping, 1990), aufgrund mehrerer Auffälligkeiten in den Unterschieden beim MIPEX Index. Laut MIPEX Index haben beide Länder eine ähnliche Punktzahl, setzen ihre Schwerpunkte aber sehr verschieden.

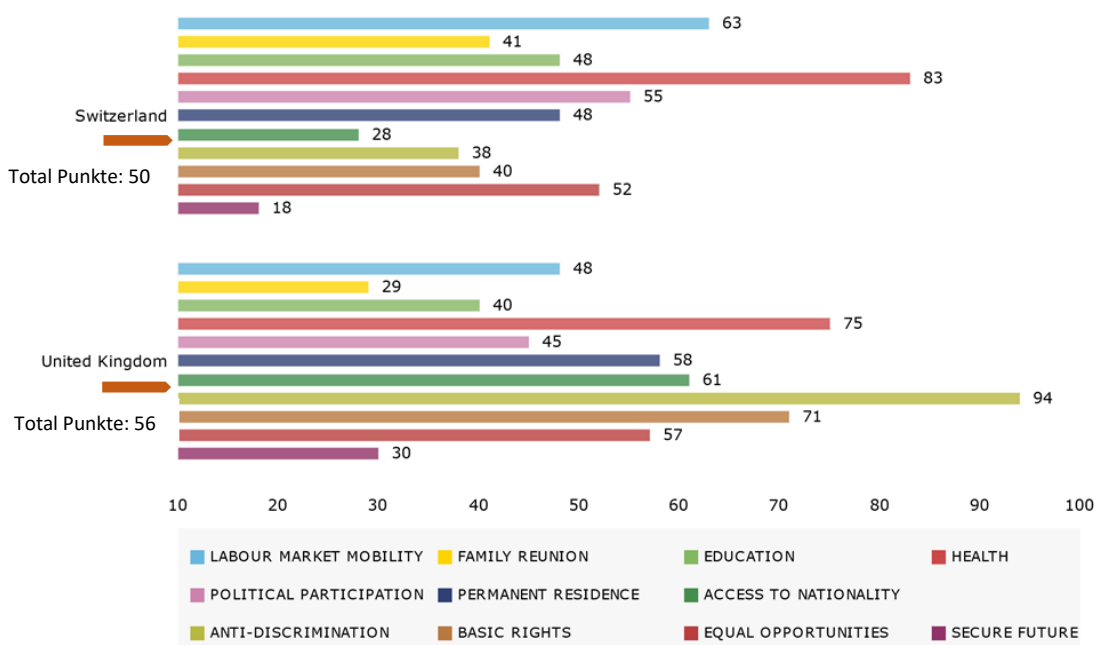


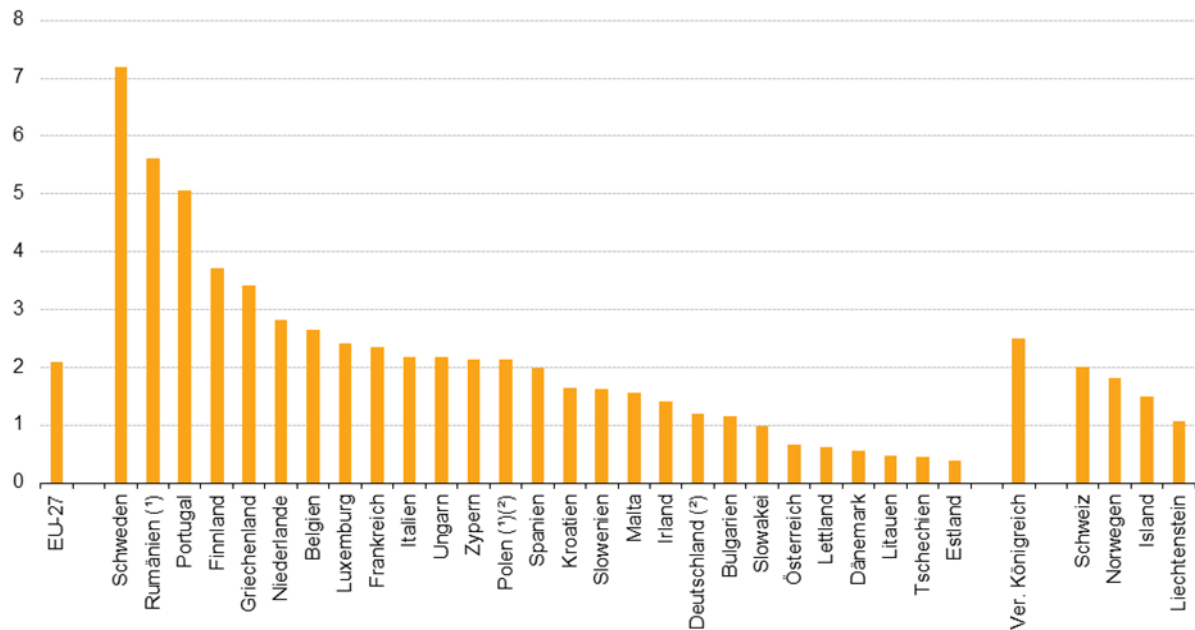
Abbildung 1, MIPEX Index, Ländervergleich, Quelle: mipex.eu, 2020

Während bei der Schweiz ein schwacher Schutz vor Diskriminierung (38 Punkte) und hohen Hürden für die Einbürgerung (40 Punkte) erkennbar sind, gehören diese zwei Themen (94 bzw. 71 Punkte) im Vereinigten Königreich zu den Erfolgsfaktoren der Integration (MIPEX, 2000).

Die untenstehende Tabelle bestätigt die strenge Einbürgerungspraxis der Schweiz, sie liegt mit dem Anteil an Einbürgerungen unter dem europäischen Durchschnitt (Eurostat, 2020).

Einbürgerungsquote (Erwerb der Staatsangehörigkeit je 100 Nichtstaatsangehörige), 2018

(in %)



Hinweis: Die Daten zur Zahl der im Land lebenden Nichtstaatsangehörigen beziehen sich auf den 1. Januar 2018.

(*) Schätzung.

(²) Vorläufig.

Abbildung 2: Einbürgerungsquote, Quelle: Eurostat, 2020

Da Einwanderung, Einbürgerung und Integration stark miteinander verbunden sind, stelle ich folgende These auf:

Wenn der Zugang zur Staatsbürgerschaft vereinfacht ist, dann hat dies positiven Einfluss auf den Integrationsprozess.

Für die Verifizierung dieser These werden in den folgenden Abschnitten die Einwanderungs- und Einbürgerungspolitiken der beiden Länder dargestellt und mit Blick auf die Antidiskriminierungsgrundlagen miteinander verglichen.

Migrationspolitik Grossbritannien

Die Einwanderungspolitik in Grossbritannien wurde nach dem zweiten Weltkrieg weitgehend von den Beziehungen zu den 54 Commonwealth Ländern bestimmt. Da die meisten Einwanderer aus den Commonwealth Ländern nach Grossbritannien reisten und innerhalb des britischen Imperiums geboren wurden, durften sie bis 1962 ohne Einschränkungen ins Land reisen.

Einwanderung

Aufgrund des Brexit und dem Ende der Personenfreizügigkeit wird im Rahmen eines White Papers der Zentralregierung ein einheitliches kompetenzbasiertes Einwanderungssystem eingeführt. Bereits im Land lebende EU-Bürger können einen settled status beantragen, wenn sie nachweislich fünf Jahre im Vereinigten Königreich leben. Ein Gesuch müssen sie bis am 20. Juni 2021 eingereicht haben (HM Government, 2018). Diese Frist wird aktuell in den Medien breit diskutiert.

Einbürgerungspolitik

Die Grundlagen für die Einbürgerung sind im White Paper «Safe Borders, Secure Haven» festgehalten (Home Office, 2002). Durch «jus solis» wird die Staatsbürgerschaft aufgrund der Geburt im Vereinigten Königreich automatisch erworben. Die Commonwealth Bürger*innen welche vor 1973 nach Grossbritannien gekommen sind, oder die mehr als zwei Jahre ununterbrochen in Grossbritannien gelebt haben, erhalten die Staatsbürgerschaft im Rahmen des Windrush Programmes.

Weiter besteht die Möglichkeit der Einbürgerung, wenn die Person einen unbefristeten Aufenthaltsurlaub besitzt und fünf Jahre in Großbritannien gelebt hat. Oder über die Ehe bzw. Partnerschaft mit einer Staatsbürger*in, welche bereits drei Jahre im Vereinigten Königreich lebt.

Ein Gesuch mit einem Sprachnachweis und erfolgreich abgeschlossener Life in the UK Test kann beim Innenministerium eingereicht werden. Bei einem positiven Entscheid wird die Teilnahme an einer lokalen Einbürgerungszeremonie vorausgesetzt. Die Kosten für den Erwerb der Staatsbürgerschaft betragen umgerechnet ca. CHF 1700.00 und die Bearbeitungsdauer beträgt ca. sechs Monate (Home Office, 2014).

Antidiskriminierung

Das erste Antidiskriminierungsgesetz wurde 1965 aufgrund der grossen Einwanderungswelle aus dem Commonwealth Ländern verabschiedet, danach folgten viele weitere bis zur Zahl 116. Diese wurden in den letzten Jahren in einem übergeordneten Gleichstellungsgesetz vereint (Europäische Kommission, 2018).

Migrationspolitik Schweiz

Dank dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Nachkriegszeit kam es auch in der Schweiz zu einem zunehmenden Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. In der Folge bestimmte die wirtschaftliche Konjunktur eine eher liberale Einwanderungspolitik. Seither gestaltet sich die Einwanderungspolitik der Schweiz restriktiver (EMK, 2020).

Einwanderung

Seit dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweiz am 1. Juni 2002 wird zwischen zuwandernden Personen aus dem EU/EFTA-Raum und jenen aus so genannten Drittstaaten unterschieden, welche in verschiedene Aufenthaltskategorien aufgeteilt sind (SEM, 2007).

Mit der Annahme der Initiative "gegen Masseneinwanderung", wurde am 2014 die Steuerung der Zuwanderung in einem zusätzlichen Artikel in der Bundesverfassung festgehalten (BV, SR 101, Art. 121a).

Einbürgerungspolitik

Im Bereich der Einbürgerung existiert ein Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014, welches seit 2018 in Kraft ist. Die ordentliche Einbürgerung steht ausländischen Staatsbürger*innen offen, die mindestens zehn Jahre in der Schweiz gelebt haben, davon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs. Die erleichterte Einbürgerung steht unter anderem Personen zu, die mit einem Schweizer Staatsbürger oder einer Schweizer Staatsbürgerin verheiratet sind, oder die zur dritten Ausländergeneration gehören und in der Schweiz geboren wurden (EKM, 2020).

Personen, welche die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben wollen, müssen ein Einbürgerungsgesuch stellen, welches drei stufig, auf der Ebene des Bund, des Kanton sowie der Gemeinde geprüft wird. Je nach Kanton und Gemeinde wird ein bestandener Einbürgerungstest sowie ein Sprachnachweis vorausgesetzt, die Kosten betragen zwischen CHF 2000.00 und CHF 3000.00 und die Bearbeitung des Antrags dauert je nach Kanton ca. zwei Jahre (Schweizerische Bundeskanzlei, 2013).

Aktuell wurden zwei Vorstösse von der Genfer Ständerätin Lisa Mazzone und dem St. Galler Ständerat Paul Rechsteiner eingereicht, welche die erleichterte Einbürgerung für die zweite Generation und ein Systemwechsel zu «jus solis» vorschlägt. In einem Interview der Wochenzeitschrift meint Lisa Mazzone «Die Anerkennung der Staatsangehörigkeit muss ein Recht sein, kein Privileg.» Dies wird durch die klaren Worte von Paul Rechsteiner ergänzt: «Weil junge Menschen ohne Bürgerrecht wegen der Ausschaffungsinitiative immer stärker prekarisiert werden, müssen sie ständig damit rechnen, ausgewiesen zu werden, wenn sie straffällig werden.» (Surber, 2021). Es gehe dabei um Menschenrechte und die Demokratie.

Antidiskriminierung

In der Schweiz ist das Gleichheitsgebot in der Bundesverfassung niedergeschrieben (BV, SR 101, Art. 8 Abs. 1-2.). Zudem verpflichtet die Bundesverfassung alle Behörden die Grundrechte und darin

eingeschlossen das Diskriminierungsverbot zu beachten und zu deren Verwirklichung beizutragen (BV, SR 101, Art. 35). Es besteht jedoch kein nationales einheitliches Gesetz, was zu einer erschwerten Übersicht beiträgt (SKMR, 2015).

Gegenüberstellung

Beide Länder haben eine Einwanderungspolitik, die auf hochqualifizierte Arbeitskräfte fokussiert und die Einwander*innen in verschiedene Kategorien unterteilt.

Während in der Schweiz die Einbürgerung erst nach zehn Jahren möglich ist, erfolgt sie im Vereinigten Königreich mit fünf Jahren oder durch «jus soli» automatisch bei der Geburt.

Die Kosten sind in beiden Ländern relativ hoch, jedoch dauert das drei- stufige Verfahren in der Schweiz viel länger. Dieses komplizierte Verfahren sei auch ein Grund, dass nur 12% der ausländischen Wohnbevölkerung mit einem B- oder C- Ausweis ein Einbürgerungsgesuch gestellt haben (BFS, 2020). Die unterschiedlichen kommunalen Entscheidungskompetenzen bei der Einbürgerung machen die Schweiz europaweit zu einem der restriktivsten Einbürgerungsländer. Dies bestätigt auch eine Studie des Schweizer Politologen Marc Helbling, die darlegt, dass lokale Abstimmungen auch durch stärkere Mobilisierung der rechtspolitischen Kräfte, eine restriktive Einbürgerungspraxis begünstigen (Helbling, 2009).

Ein weiterer grosser Unterschied besteht hinsichtlich der Antidiskriminierung. Die Schweizer Gesetzgebung ist lückenhaft und schwierig zu überblicken, wohin gegen im Vereinigten Königreich alle Quellen der Antidiskriminierungsgesetze in einem übergeordneten Gleichstellungsgesetz vereint sind.

Ein Vergleich der Integrationsgrundlagen würden weitere spannende Aussagen zulassen, leider ist dies aus Platzgründen nicht möglich.

Nach dieser Auseinandersetzung der Migrationspolitik komme ich zum Schluss, dass die Schwerpunkte beider Länder sehr unterschiedlich sind und die Schweiz von einer liberaleren Einwanderungspolitik nur profitieren könnte, wie folgende Ausführung bestätigt.

Chancen der Staatsbürgerschaft aus Sicht der Forschung

Die Migrationsforscher Koopman und Staatham haben in einer Studie die Integrationssysteme im Rahmen der Staatsbürgerschaft untersucht. Sie bestätigen die Vorzüge einer nationalen Staatsbürgerschaft in dem sie aufzeigen, dass wenn der Zugang zur Staatsbürgerschaft vereinfacht ist, die Anerkennung kultureller Eigenheiten und die Teilhabe durch Forderungen von Chancengleichheiten im Einwanderungsland besser sind. Bei erschwertem Zugang zur Staatsbürgerschaft bestehen symbolische und materielle Einschränkungen, welche die Identifikation

mit dem Einwanderungsland hemmen. Die Studie bestätigt zudem die Verkoppelung von Einwanderung, Einbürgerung und Integration (Koopman & Staatham 2001, S. 150).

Eine weitere Studie, welche die Einbürgerung bezogen auf die berufliche Integration analysiert hat, zeigt ein spannendes Ergebnis. Eingebürgerte Schweizer*innen verdienen im Durchschnitt mehr und leisten einen grösseren wirtschaftlichen Beitrag für die Schweiz als nicht eingebürgerte Schweizer*innen, da die Chancen höher sind, eine hoch qualifizierte Arbeit zu finden. Sie stellt fest, dass der Gewinn der Schweizer Staatsbürgerschaft das jährliche Jahreseinkommen um durchschnittlich etwa 5000 US-Dollar über die folgenden 15 Jahre erhöht. Die positiven Effekte der Einbürgerung auf die wirtschaftliche Integration seien umso grösser, je früher sich eine Person einbürgern lässt (Hainmueller, Hangartner & Ward, 2019).

Der Politologe Marc Helbling relativiert: Während die meisten Forschungsstudien, welche die Auswirkungen der Einwanderungspolitik auf die Teilhabe am politischen System und im Arbeitsmarkt fokussieren, konzentriert sich diese Studie auf den sozioökonomischen Status von Migrant*innen, ihr politisches Vertrauen und ihre Beteiligung sowie ihr soziales Vertrauen und ihre wahrgenommene Diskriminierung. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Auswirkungen der erleichterten Einbürgerung auf die Integrationsergebnisse gering sind. Dennoch konnten sie ihre These bestätigen, dass eine restriktivere Einwanderungspolitik zu besseren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Integrationsergebnissen führen, weil die Migrant*innen auf der Grundlage ihres Integrationspotenzials ausgewählt werden (Helbling, Simon & Schmid, 2020).

Zusammenfassend ist die Aussage von Dominik Hangartner, Professor für Politikanalyse an der ETH Zürich und Koautor der obengenannten Studie: «Die Einbürgerung wirkt wie ein Katalysator für die Integration» (Bornhauser, 2019).

Reflexion und Ausblick

Diese Arbeit zeigt auf, wie komplex das Thema Migration ist. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Migrationsprozesse sehr vielschichtig sind und keine pauschalen Aussagen zulassen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit bestätigen meine These dahingehend, dass der erleichterte Zugang zur Staatsbürgerschaft die Integration positiv beeinflusst. Da die Schweiz den Fokus ihrer Integrationsstrategien auf die berufliche Integration setzt (EJPD, 2018), wäre es gemäss der obengenannten Studie gewinnbringend, die Motionen im Ständerat voranzutreiben und die Einbürgerung zu erleichtern oder sogar «jus solis» einzuführen.

Die verantwortungsvolle Aufgabe der Teilhabe erfolgt jedoch nicht nur über den einfachen Zugang zur Staatsbürgerschaft. Vielmehr braucht es eine Kombination von Massnahmen zur erleichterten Einwanderung und zur sozialen und beruflichen Integration sowie Grundlagen zur Antidiskriminierung.

Die vorliegende Arbeit bestätigt, wie wichtig die proaktive sozialpolitische Arbeit ist, um auch politische Entscheidungsträger*innen und die Bevölkerung zum Thema Migration zu sensibilisieren.

Notwendig sind grundsätzlich differenzierte Untersuchungen der Entwicklung der Migration. Forschungsbeiträge, klare Definitionen und solide Berichterstattung sollen zu einem besseren Verständnis beitragen. Transnationale Zusammenarbeiten wie der Global Pakt 2018 der UNO-Generalversammlung (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) sind dabei sehr erfolgsversprechend.

Um weitere Aussagen über Migrationsverläufe oder über vielschichtige Wirkungszusammenhänge zwischen Einwanderung, Einbürgerung und Integration zu machen, wäre die Vertiefung von bestehenden Umfragen auf der Mikro- und Mesoebene, wie beispielsweise der British Integration Survey oder die Erhebung über das Zusammenleben in der Schweiz des Bundesamtes für Statistik interessant.

Literaturverzeichnis

Baker, Paul, Gabrielatos Costas, Khosravini, Majid, McEnery, Anthony & Wodak, Ruth. (2008).

A Useful Methodological Synergy. Combining Critical Discourse Analysis and Corpus Linguistics to Examine Discourses of Refugees and Asylum Seekers in the UK Press. *Discourse & Society* 19, 273-306.

Bornhauser, Martin. (2019). Bessere Integration dank Einbürgerung. Abgerufen unter:

<https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2019/12/bessere-integration-dank-einbuengerung.html>

Bundesamt für Statistik BFS. (2020). Bevölkerung nach Migrationsstatus. Abgerufen unter:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD. (2018). Integrationsagenda Schweiz

Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018. Bern.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM. (2020). Einbürgerung. Abgerufen unter:

<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/staatsbuergerschaft-citoyennete/staatsbuergerschaft/einbuengerung.html>

Esping-Andersen, Gøsta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge.

Europäische Kommission. (2018). Governance der Integration von Migranten im Vereinigten

Königreich, ehemaliger Mitgliedstaat. Abgerufen unter: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/united-kingdom>

Eurostat. (2020). Einbürgerungsquote 2018. Abgerufen unter:

<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/-/3-06032019-ap>

Hainmüller, Jens, Hangartner, Dominik & Ward, Dalston. (2019). The effect of citizenship on the

long-term earnings of marginalized immigrants: Quasi-experimental evidence from Switzerland. *Sci. Adv.* 5, eaay1610. Abgerufen am 22.05.2021 unter:

<http://www.advances.sciencemag.org/>

Helbling, Marc. (2009). Geheim und diskriminierend. WZB-Mitteilungen Heft 125 September 2009
Abgerufen unter: <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2009/f-14806.pdf>

Helbling, Marc, Simon, Stephan & Schmid, Samuel. (2020). Zuwanderung einschränken, um die
Integration von Migranten zu fördern? Eine vergleichende Studie, *Journal of Ethnic and
Migration Studies* 46(13): 2603-2624. Abgerufen unter:
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2020.1727316>

HM Government. (2018). The UK's future skills based immigration system. Abgerufen unter:
[https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-future-skills-based-immigration-
system](https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-future-skills-based-immigration-system)

Home Office. (2002). *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern
Britain*, Stationary Office, London.

Home Office. (2014). Policy and legislative changes timeline. Abgerufen unter:
[https://data.gov.uk/dataset/01da355f-f491-4760-9bbe-8807c8087e37/immigration-
statistics-citizenship](https://data.gov.uk/dataset/01da355f-f491-4760-9bbe-8807c8087e37/immigration-statistics-citizenship)

Koopman, Ruud & Statham, Paul. (2001). Herausforderung des liberalen Nationalstaats?
Postnationalismus, Multikulturalismus und die politischen Forderungen von Migranten und
ethnischen Minderheiten in Großbritannien und Deutschland. In Klein Ansgar, Koopmans
Ruud & Geiling Heiko (Hrsg.). (2001) *Globalisierung-Partizipation-Protest*. Leske + Budrich,
Opladen.

Migrant Integration Policy Index MIPEX. (2020). Solano, Giacomo & Huddleston, Thomas. Abgerufen
unter: <https://www.mipex.eu/>

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR. (2015). *Zugang zur Justiz in
Diskriminierungsfällen*. Synthesebericht. Bern.

Schweizerische Bundeskanzlei. (2013). *Einbürgerung*. ch.ch. Abgerufen unter:
<https://www.ch.ch/de/einbuengerung/>

Staatssekretariat für Migration SEM. (2007). Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer.

Abgerufen unter:

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/archiv/aug.html>

Surber, Kaspar. (2021). Einbürgerungen. Es wird ein grosser Kampf um die Köpfe und Herzen.

Wochenzeitung Nr. 10/2021 vom 11.03.2021. Abgerufen unter :

https://www.woz.ch/2110/einbuengerungen/es-wird-ein-grosser-kampf-um-die-koepfe-und-herzen?fbclid=IwAR2-9_01qbyFktCCjPI9IOGZTA9v9ZxuUj29yNkhxFQ-CJvIVDEbfmveCrE

Wöhst, Christian. (2018). MIDEM Länderbericht Vereinigtes Königreich, Dresden. Abgerufen unter:

https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/MIDEM_Laenderbericht_2018-1_01.pdf

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: MIPEX Index, Ländervergleich, Quelle: mipex.eu, 2020

Abbildung 2: Einbürgerungsquote, Quelle: Eurostat, 2020