

Stadt Zürich

Zürcher Migrationskonferenz vom 28. September 2006

Zukünftige migrationspolitische Herausforderungen für die urbane Schweiz

Referat von Rainer Münz

Migration in Europa: Rückblick auf das 20. Jahrhundert, Ausblick auf das 21. Jahrhundert, Konsequenzen für die politische Integration

Europäische Auswanderung und Binnenwanderung

Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts war Europa die wichtigste Herkunftsregion von Migranten in der Welt. Allein zwischen 1750 und 1960 wanderten rund 70 Millionen Europäer nach Übersee. Die meisten gingen nach Nord- und Südamerika. Kleiner waren die Zahlen der Auswanderer nach Australien und Neuseeland sowie ins südliche Afrika. Weitere Ziele bildeten Zentralasien und Sibirien, Palästina/Israel sowie Algerien. Etliche Europäer emigrierten aus religiösen oder politischen Gründen. Dies galt insbesondere für Reformierte und Anhänger protestantischer Freikirchen, ab dem späten 19. Jahrhundert auch für europäische Juden, die in einer Reihe von Staaten diskriminiert oder verfolgt wurden. Es galt für Liberale und Republikaner, in kleinerem Umfang auch für Exponenten der europäischen Linken. Für die Mehrzahl der Auswanderer standen jedoch wirtschaftliche Motive im Vordergrund. Emigration war für viele Europäer die einzige Chance, der eigenen Armut, der Knappheit an Boden oder den Beschränkungen zünftischer Ordnungen zu entkommen.

Anfangs dominierte die Siedlungskolonisation. Bis 1830 wurden die meisten europäischen Auswanderer in Übersee zu Landwirten. Erst mit der Industrialisierung entstanden moderne Formen der Arbeitskräftewanderung. Migrantinnen und Migranten fanden Arbeit in Gewerbe und Industrie. Einige gründeten früher oder später eigene Betriebe. Ähnliches gilt auch für die – in Summe beträchtlichen – innereuropäischen Migrationsbewegungen, die nach 1850 quantitativ an Bedeutung gewannen.

Im 19. Jahrhundert setzte eine massive Zuwanderung in die neuen Zentren der Eisen- und Stahlindustrie ein. Dazu gehörten vor allem die britischen Midlands, Lothringen und das Ruhrgebiet, aber auch einige Industriegebiete der Schweiz. Zugleich wurden einige europäische Metropolen damals durch Zuwanderung binnen weniger Jahrzehnte zu Millionenstädten – darunter London, Paris, Berlin, Wien und Budapest. Die Möglichkeit, in eine dieser wirtschaftlich und kulturell prosperierenden Metropolen zu ziehen, erschien vielen als Alternative zur Auswanderung nach Übersee.

Nach dem Ersten Weltkrieg verringerte sich in Europa die Arbeitskräftewanderung und in den USA die Einwanderung generell. Ursache dafür war, dass die meisten Nationalstaaten – auch klassische Einwanderungsländer wie die USA – seit Beginn des 20. Jahrhunderts schrittweise die Zuwanderung ausländischer Staatsbürger einschränkten. In Mitteleuropa sowie auf dem Balkan reduzierte zudem die Gründung neuer Nationalstaaten die zuvor mögliche Mobilität innerhalb des Deutschen Reichs, Österreich-Ungarns und der Osmanischen Türkei. Am Ende der 1920er Jahre kam es mit Einsetzen der Weltwirtschaftskrise schliesslich zur völligen Abschottung nationaler Arbeitsmärkte in Europa.

Während der Zeit des Nationalsozialismus, des Stalinismus und des Zweiten Weltkriegs dominierten in Europa Flucht und Vertreibung, kollektive Umsiedlung, Deportation und Zwangsarbeit. In einem Teil der Fälle Teil verbanden sich Deportationen und Genozid. Dies betraf vor allem Juden sowie Sinti und Roma in Mittel- und Osteuropa, es betraf aber auch eine grosse Zahl von Opfern stalinistischer Deportationen in der Sowjetunion. Freiwillige Migration blieb die Ausnahme. Die Schweiz blieb vom

Schrecken jener Zeit weitgehend verschont, geriet allerdings nachträglich in die Kritik, weil während der NS-Zeit jüdische Flüchtlinge nach Deutschland zurückgeschickt wurden.

Auch während der unmittelbaren Nachkriegszeit blieben Flucht und Vertreibung an der Tagesordnung. Hauptsächlich betroffen waren 12 Millionen Ost- und Volksdeutsche. Opfer staatlich verordneter Zwangsumsiedlung wurden aber auch 1,5 Millionen Polen sowie Hunderttausende Ukrainer, Italiener und Ungarn. Zugleich setzte 1945/46 die durch Weltwirtschaftskrise und Zweiten Weltkrieg unterbrochene Auswanderung aus Europa nach Übersee wieder ein.

Entkolonialisierung und Arbeitskräftewanderung

Erst seit den späten 1950er und 1960er Jahren gibt es eine nennenswerte Zuwanderung aus anderen Regionen der Welt nach Europa. In Ländern wie Grossbritannien, Frankreich, den Niederlanden und später auch Portugal hatte dies mit dem Rückzug dieser Länder aus ihren Kolonien zu tun. Am Ende europäischer Kolonialherrschaft in Afrika, Süd- und Südostasien sowie in der Karibik migrierten in Summe mehrere Millionen in der Kolonialverwaltung tätige Beamte und Soldaten sowie Siedler europäischer Herkunft in die jeweiligen Mutterländer. In einigen Fällen war die Auswanderung „weisser“ Siedler explizit oder implizit Teil der Vereinbarungen zwischen ehemaliger Kolonialmacht und neu entstehenden Nationalstaaten. So sah etwa der Vertrag von Évian zwischen Frankreich und der algerischen Befreiungsbewegung FLN die vollständige Absiedlung von rund 1 Million Algerienfranzosen – so genannten *piéds noirs* – ins französische „Mutterland“ vor.

Den „Kolonialrückkehrern“, von denen viele zuvor allerdings nie in den jeweiligen europäischen Mutterländern gelebt hatten, folgten in grosser Zahl auch Einheimische aus ehemaligen Kolonien. Nach Grossbritannien kamen vor allem Inder, Pakistanis und Anglo-Karibier, nach Frankreich vor allem Algerier, Tunesier und Marokkaner sowie Vietnamesen und Westafrikaner. In die Niederlande kamen sowohl christliche und moslemische Bürger Indonesiens als auch Surinamer und Bewohner der Niederländischen Antillen. In den 1970er Jahren migrierten schliesslich Bewohner Angolas, Moçambiques und der Kapverden in grösserer Zahl nach Portugal. Sie alle kamen, auf der Suche nach Arbeit und besseren Bildungschancen nach Europa. Manche wollten auch nach der Entkolonialisierung ausgebrochenen Bürgerkriegen und politischer Repression im jeweiligen Herkunftsland entfliehen. Gerade in den ehemaligen Kolonialmächten entstanden dadurch neue ethnische Minderheiten, die heute vor allem das Bild der grossen städtischen Metropolen prägen.

Andere Länder Westeuropas – darunter die Schweiz – begannen zu jener Zeit, im Mittelmeerraum Arbeitsmigranten anzuwerben. Herkunftsländer dieser Arbeitskräfte waren vor allem Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und die Türkei sowie Marokko und Tunesien, später auch Jugoslawien. Darüber hinaus spielte in Schweden die Zuwanderung aus Finnland, in Grossbritannien jene aus Irland, in Deutschland und der Schweiz auch jene aus Österreich eine Rolle.

In ihrer Mehrzahl kehrten die Arbeitsmigranten jener Zeit kehrte in ihr Herkunftsland zurück. Eine Minderheit blieb jedoch und wurde sesshaft. Sie und ihre Kinder bildeten den Kern neuer, durch Arbeitskräftewanderung entstandener Minderheiten, mit denen Europa heute konfrontiert ist. Auslöser war der Anwerbestopp zu Beginn der 1970er Jahre. Den Anfang machte 1972 die Schweiz; Deutschland und Österreich folgten 1973-74 diesem Beispiel. Damit wollten die reicheren Länder Westeuropas signalisieren: Wir benötigen Euch nicht mehr; kehrt bitte wieder heim. Viele Betroffene verstanden dieses Signal jedoch als gegenteilige Botschaft: Anders als bis dahin solle man nun auch bei schlechter Arbeitsmarktlage nicht ins Herkunftsland zurückkehren, weil eine spätere Wiederkehr kaum noch möglich schien.

Durch den Anwerbestopp verlagerte sich das Wanderungsgeschehen von der Arbeitsmigration zum Familiennachzug. Jene, die zum Bleiben entschlossen waren, holten nun ihre Ehepartner und ihre Kinder nach. Man hielt dies anfangs für einen Prozess, der bald abgeschlossen sein würde. Doch davon kann keine Rede sein. Denn viele Zugewanderte gründen erst im Zielland eine Familie – allerdings häufig mit einer Partnerin oder einem Partner aus der eigenen Herkunftsregion, oft sogar aus der eigenen Verwandtschaft. Gleiches gilt für in Westeuropa geborene Kinder von Zuwanderern. Auch von ihnen holen sich etliche die Partnerin oder den Partner aus dem Herkunftsland und der Herkunftsgruppe der Eltern. Deshalb dauern diese Formen der Familienwanderung bis heute an. In

vielen Ländern Europas bilden sie inzwischen die wichtigste Möglichkeit legaler Zuwanderung. Man könnte auch sagen: Mangels anderer legaler Optionen nützen etliche die Möglichkeit der Heiratsmigration.

Erst mit dem Familiennachzug und der Gründung neuer Familien im Zielland stellte sich für viele Länder Europas das Problem der Integration von Zuwanderern. Spracherwerb und Vermittlung demokratischer Werte, Schulbesuch ausländischer Kinder und Erwerb der Staatsbürgerschaft. Mehrere EU-Staaten – darunter Dänemark, Deutschland, die Niederlande und Österreich – führten inzwischen verpflichtende Sprach- und Integrationskurse für Neuzuwanderer aus Drittstaaten ein.

Politische Flüchtlinge und ethnisch privilegierte Migranten

Mit der Spaltung Europas und dem Kalten Krieg entstand eine neue Form der Ost-West-Wanderung. In beträchtlicher Zahl versuchten Bürger kommunistisch regierter Länder in den Westen zu gelangen. Am grössten war dieser Wanderungsstrom zwischen Ost- und Westdeutschland, bis die DDR mit dem Bau der Berliner Mauer die letzte Lücke im Eisernen Vorhang schloss. In anderen Ländern Ostmitteleuropas kam es jeweils in Krisenjahren des kommunistischen Herrschaftssystems zu spontaner Massenauswanderung: 1956 aus Ungarn, 1968 aus der Tschechoslowakei, 1980 aus Polen, 1989 aus der DDR. In Westeuropa wurden jene, die aus einem Land „hinter“ dem Eisernen Vorhang emigrierten, bis 1990 in der Regel als politische Flüchtlinge anerkannt. Dass bei vielen auch wirtschaftliche Motive eine Rolle spielten, war damals kein Thema.

Erst nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde die Zuwanderung von Asylbewerbern zu einem Problem. Denn ihre Zahl nahm nach dem Ende der politischen Spaltung Europas nicht ab, sondern zu. Dies hatte mit dem Wegfall der Reisebeschränkungen, aber auch mit wirtschaftlichen Transformationskrisen und dem Ausbruch gewaltsamer ethnischer Konflikte nach 1989 zu tun. Dies gilt insbesondere für Bosnien, das Kosovo und Tschetschenien. Darüber hinaus stammte nach 1992 der Grossteil der Asylbewerber aus Afghanistan, dem Irak, dem Iran und der Türkei.

Die Länder Westeuropas reagierten auf diese Entwicklung mit der Wiedereinführung der Visumpflicht für etliche benachbarte Länder sowie mit einer Verschärfung ihrer Asylgesetze. Die Schweiz setzte mit dem am 24.9. 2006 von Volk und Ständen gebilligten Asylgesetz nun wohl die strengsten Massstäbe innerhalb Westeuropas. Zudem entstand zwischen den EU- und Schengen-Mitgliedsstaaten eine enge Kooperation in Asyl- und Visumfragen.

Willkommener als Asylsuchende waren vor und nach 1989 Migrantinnen und Migranten, die wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit das Recht auf Zuwanderung in einen der europäischen Nationalstaaten hatten bzw. noch haben. Grösste Gruppe waren ethnische Deutsche, die nach 1945 in Polen, Rumänien und der Sowjetunion verblieben waren. Sie und ihre zur jeweiligen ethnischen Mehrheit gehörenden Familienangehörigen fanden in grosser Zahl Aufnahme in Deutschland, wengleich die Bundesrepublik seit den 1990er Jahren versuchte, diesen Zuzug zu bremsen. Privilegierten Zugang gab es darüber hinaus in Griechenland für Pontus-Griechen aus Ostmitteleuropa und dem Schwarzmeerraum, in Ungarn für ethnische Ungarn aus Siebenbürgen, der serbischen Vojvodina und der Westukraine, in Polen für ethnische Polen aus Litauen, der Ukraine und Weissrussland, schliesslich auf dem Balkan für ethnische Serben in Serbien, ethnische Kroaten in Kroatien sowie ethnische Türken und andere Moslems in der Türkei.

Irreguläre Zuwanderung

Seit den späten 1980er Jahren gewann die irreguläre Zuwanderung quantitativ an Bedeutung. Wichtigste Herkunftsländer waren zum einen Polen, Rumänien, Moldawien, die Ukraine und Albanien, zum anderen Marokko und Tunesien sowie einige Staaten Westafrikas und Lateinamerikas. Auslöser dieser Zuwanderung waren zum einen der Fall des Eisernen Vorhangs und die erleichterten Reisemöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger Ostmittel- und Osteuropas. Zum anderen spielten die Entstehung irregulärer Arbeitsmärkte in Westeuropa sowie der ökonomische Aufschwung in Südeuropa eine entscheidende Rolle.

Beschäftigung fanden und finden irreguläre Migrantinnen und Migranten in erster Linie in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, als Haushaltshilfen und Pflegekräfte sowie im Gastgewerbe. Zu den in diesen Bereichen gezahlten Stundenlöhnen stehen Einheimische in vielen Regionen nicht mehr zur Verfügung; oder es mangelt generell an einheimischen Arbeitskräften. Mehrere Länder Europas – insbesondere Belgien, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien – reagierten auf diesen Zustrom an Arbeitskräften mit gross angelegten Regularisierungsprogrammen. Insgesamt erhielten zwischen 1995 und 2006 im Rahmen dieser Programme mehr als 3,2 Millionen irreguläre Zuwanderer ein Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. Zugleich bewirkte die EU-Osterweiterung des Jahres 2004 eine Legalisierung des Aufenthalts hunderttausender Bürgerinnen und Bürger Ostmitteleuropas, die schon davor in einem der „alten“ EU-Staaten vorübergehenden Aufenthalt gefunden hatten. Länder wie Grossbritannien, Irland und Schweden öffneten für diese EU-Bürger zugleich ihren Arbeitsmarkt, während Neu-Zuwanderer aus neuen EU-Mitgliedsstaaten in Deutschland, Frankreich oder Österreich zwar nun Aufenthaltsrecht, aber keinen Zugang zum legalen Arbeitsmarkt besitzen.

Migration von Eliten und von Menschen im Ruhestand

Durch die Globalisierung von Ökonomie und Bildungssystemen vergrösserte sich in den letzten Jahrzehnten auch die Zahl von Managern, Spezialisten, Forschern und Studierenden, die innerhalb Europas in ein anderes Land wechselten oder ins aussereuropäische Ausland gingen. Hauptziel von Forschern und Studierenden waren und sind die USA. Gleichzeitig wächst die Zahl ausländischer Studierender an europäischen Hochschulen. Zugleich erhöhte sich die Zahl europäischer Firmen, die in mehr als einem Land tätig sind; und damit auch die Zahl jener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die innerhalb derselben Firma, aber im Laufe ihrer Karriere in unterschiedlichen Ländern tätig sind.

Zum Teil umfasst die Elitenwanderung Steuerflüchtlinge, die sich bevorzugt an Orten niederlassen, wo der Steuersatz niedrig ist oder ein Teil der jeweiligen Einkünfte bzw. Vermögenswerte nicht deklariert werden muss.

Von wachsender Bedeutung für Europa ist schliesslich die Migration von Personen ab 50 Jahren, die ihren Lebensabend in einem anderen Land zubringen wollen. Hauptziel waren und sind bisher die Küstenregionen des westlichen Mittelmeers und der iberischen Halbinsel. Hier siedeln sich vor allem Briten, Deutsche und Skandinavier im Ruhestand an. Wesentlich kleiner war bisher der Zuzug von Ruheständlern nach Griechenland. Im Anstieg begriffen ist dagegen ihre Zahl an der türkischen Südküste. Parallel dazu gibt es eine Rückkehr ehemaliger Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsländer. Auch dies betrifft Personen im Ruhestand, in wachsender Zahl aber auch Personen, die in ihrem Herkunftsland bzw. in dem ihrer Eltern beruflich tätig werden.

Zuwanderer in Europa

Heute leben in der EU-25, den übrigen EWR-Staaten und der Schweiz zusammen rund 472 Millionen Menschen. Etwa 42 Millionen von ihnen sind Zuwanderer, haben also ihren Geburtsort in einem anderen europäischen oder aussereuropäischen Land. Die genaue Zahl ist nicht bekannt, denn etliche Länder Europas unterscheiden in ihrer Statistik nicht detailliert zwischen den im eigenen Land und den anderswo Geborenen, sondern zwischen In- und Ausländern. Primäres Unterscheidungsmerkmal ist also in mehreren Ländern die Staatsbürgerschaft, nicht das Geburtsland. In diesen Fällen sind wir auf Schätzungen angewiesen. Trotzdem ist klar: Heute leben in West- und Mitteleuropa deutlich mehr Zuwanderer wie in den USA. Zieht man allerdings die Wanderungsbewegungen zwischen den EU/EWR-Staaten ab (was in den USA der dortigen Binnenwanderung entspräche), liegen die USA weiterhin vor West- und Mitteleuropa.

Wichtigstes Zielland in West- und Mitteleuropa ist die Bundesrepublik Deutschland mit ca. 10,3 Mio. Zuwanderern. Weltweit ist dies (nach den USA und Russland) die drittgrösste zugewanderte Bevölkerung. Danach folgen Frankreich (5,9 Mio.), Grossbritannien (4,9 Mio.), Spanien (4,1 Mio.) und Italien (2,5 Mio.). Auch in der Schweiz (1,6 Mio.), Schweden (1,1 Mio.), Griechenland (1,1 Mio.) und in Österreich (1,2 Mio.) ist eine beträchtliche Zahl der Einwohner im Ausland geboren. Im europäischen Durchschnitt beträgt der Anteil der Zuwanderer etwa 8%. Gemessen an der Gesamtbevölkerung ist der Anteil der Zuwanderer in Kleinststaaten wie Luxemburg und Liechtenstein

mit ca. 36% am grössten. Unter den Flächenstaaten Europas hat die Schweiz mit rund 23% den grössten Zuwandereranteil. Danach folgen Estland (18,6%) und Lettland (18,8%), wobei dort der überwiegende Teil der im (heutigen) Ausland geborenen Bevölkerung zu sowjetischer Zeit als Binnenwanderer ins Land gekommen war. Deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegen auch Deutschland (12,4%), Österreich (12,5%) und Schweden (12,0%).

Mehr als die Hälfte aller Zugewanderten besitzt nur die Staatsbürgerschaft des Herkunftslandes. Damit sind Migrantinnen und Migranten zwar den Gesetzen des Landes unterworfen, in dem sie leben, sind als fremde Staatsangehörige jedoch im Prozess der politischen Willensbildung und der Gesetzgebung nicht repräsentiert. Dies führt dazu, dass in Europa – je nach Land – zwischen 3 und 20 Prozent der Bevölkerung von der politischen Willensbildung von vornherein ausgeschlossen sind. Auf kommunaler Ebene ist der Anteil der nicht-stimmberechtigten erwachsenen Bevölkerung oft noch deutlich höher. Umgekehrt räumen jedoch viele Staaten ihren im Ausland lebenden Staatsbürgern das Recht auf Beteiligung an Wahlen ein, selbst wenn diese Wählerinnen und Wähler, solange sie im Ausland bleiben, von den Folgen der Gesetzgebung des Herkunftslandes nur marginal betroffen sind.

Europäische Migration heute

Europas Bevölkerung altert. Die Zahl der Einheimischen stagniert und beginnt in einigen Regionen bereits zu schrumpfen. In 9 der bisherigen 25 EU-Staaten gab es 2005 mehr Sterbefälle als Geburten. Gleiches gilt für die Beitrittsländer der nächsten EU-Erweiterungsrunden (Bulgarien, Kroatien, Rumänien), nicht aber für den Beitrittskandidaten Türkei. Trotzdem gibt es in der EU weiterhin demographisches Wachstum. Heute gehen allerdings 85% dieses Wachstums auf das Konto von Zuwanderung. Auch in der Schweiz erklären sich rund 80% des Bevölkerungswachstums durch Zuwanderung aus dem Ausland.

2005 betrug der Netto-Wanderungsgewinn West- und Mitteleuropas etwa 1,7 Mio. Personen (3,7 pro 1000 Einwohner). In absoluten Zahlen war die Netto-Wanderung in Spanien (+652.000) und Italien (+338.000) am grössten, danach folgten Grossbritannien (+196.000), Frankreich (+103.000), Deutschland (+99.000), Österreich (+61.000), Portugal (+64.000), Irland (+47.000) und die Schweiz (+43.000). Von den neuen EU-Mitgliedsstaaten verzeichnete 2005 die Tschechische Rep. (+36.000) den grössten Wanderungsgewinn.

Gemessen an der Wohnbevölkerung war der Wanderungsgewinn in Zypern (+27,2 pro 1000 Einwohner) und in Spanien (15,0 pro 1000) am grössten. Danach folgten Irland (+11,4), Österreich (+7,4), Italien (+5,8), Malta (+5,0), die Schweiz (+4,7), Norwegen (+4,7) und Portugal (+3,8). Nur Litauen (-3,0 pro 1000), die Niederlande (-1,2), Polen (-0,3), Lettland (-0,5) und Estland (-0,3) sowie Bulgarien (-1,8) und Rumänien (-0,5) hatten 2005 eine negative Wanderungsbilanz.

Mehrere Länder, darunter Griechenland, Italien, Kroatien, Slowenien und die Tschechische Republik hatten ausschliesslich wegen ihrer positiven Wanderungsbilanz ein leichtes Bevölkerungswachstum. In Deutschland und Ungarn gab es hingegen trotz Zuwanderung einen Rückgang der Einwohnerzahl. Noch deutlicher war dies in Ländern mit schrumpfender einheimischer Bevölkerung und Wanderungsverlusten. Dies war 2005 in Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien der Fall.

Ausblick und Konsequenzen für die politische Integration

Die demographische Entwicklung der letzten Jahre macht zweierlei klar: Zum einen wächst in Europa die Zahl der Staaten, in denen mehr Menschen sterben als Kinder zur Welt kommen. Dadurch schrumpft zumindest die einheimische Bevölkerung. Ob die Einwohnerzahl zukünftig insgesamt schrumpft, hängt somit sehr wesentlich vom Ausmass der Zuwanderung ab. Zum anderen haben inzwischen fast alle Länder West- und Mitteleuropas mehr Zuwanderung als Abwanderung. Dadurch wachsen Zahl und Anteil der zugewanderten Bevölkerung. Beide Entwicklungen zusammen führen dazu, dass die Bevölkerungen in vielen Ländern Europas nicht bloss durch die demographische Alterung „ergrauen“, sondern zugleich durch Zuwanderung ethnisch, kulturell und religiös heterogener und damit „bunter“ werden. Dadurch stellen sich Fragen der Zugehörigkeit neu. Es geht

aus dieser Perspektive wachsender Heterogenität einerseits um Staatsbürgerschaft im engeren Sinne, also staatsrechtliche Zugehörigkeit und politische Rechte. Zum anderen geht es aber um Fragen zukünftiger gemeinsamer (oder getrennter) Identität, des kulturellen Selbstverständnisses und der zivilgesellschaftlichen Zugehörigkeit.

Bei beträchtlicher Zuwanderung entsteht klarerweise eine Diskrepanz zwischen Wohnbevölkerung und Stimmberechtigten. Dies ist problematisch, weil sich die Legitimität demokratischer Willensbildung aus der Repräsentation der von ihr dauerhaft Betroffenen begründet. Grundsätzlich bieten sich zwei Wege an, um dieses demokratische Defizit zu überwinden: einerseits die Erleichterung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft und andererseits der Abbau des Gefälles zwischen Inländern und Ausländern durch Ausweitung staatsangehörigkeitsneutraler Rechte. Diese beiden Wege zur politischen Integration sind keine einander ausschliessenden Alternativen, sondern wurden in etlichen Ländern Westeuropas gleichzeitig beschritten.

Zum einen haben die meisten EU-Staaten den Zugang zur Staatsbürgerschaft für Zuwanderer und ihre Kinder in den letzten Dekaden erleichtert. Das Staatsbürgerschaftsrecht der meisten Länder sieht nun – nicht zuletzt wegen der wachsenden Diskrepanz zwischen stimmberechtigtem Staatsvolk und Wohnbevölkerung – die Möglichkeit der Einbürgerung nicht erst nach sehr langem Aufenthalt oder dem Nachweis ko-ethnischer Abstammung, sondern schon innerhalb überschaubarer Fristen und bevorzugt für Angehörige der bereits im Land geborenen „zweiten Generation“ vor. In vielen Ländern werden im Inland geborene Kinder ausländischer Zuwanderer (unter klar definierten Voraussetzungen) automatisch zu Staatsbürgern. In der Schweiz fanden entsprechende Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts, welche die Einbürgerung erleichtert und den Einbürgerungswilligen mehr Rechtssicherheit verschafft hätten, bei einer obligatorischen Volksabstimmung im Herbst 2004 bei Volk und Ständen keine Mehrheit.

Zum anderen besteht eine zunehmende Tendenz, ausländischen Zuwanderern nicht nur soziale, sondern auch gewisse politische Rechte einzuräumen. Zwischen EU-Staaten erfolgt dies bei Kommunal- und Europawahlen im Wege der politischen Gleichstellung von Bürgern anderer EU-Staaten. Mehrere Länder gewähren aber auch Angehörigen von Drittstaaten, die sich dauerhaft niedergelassen haben, das kommunale Wahlrecht.

Eine stärkere rechtliche Gleichstellung niedergelassener Fremder hat aber zur Folge, dass es für Immigranten bzw. für deren Kinder weniger Anreize zur Einbürgerung gibt. Etlichen erscheint dann ein Wechsel der Staatsbürgerschaft entbehrlich. Dies lässt sich anhand der besonders niedrigen Einbürgerungsraten von Westeuropäern illustrieren, die als Unionsbürger in anderen EU-Mitgliedsstaaten leben. Dennoch gilt: In den meisten europäischen Staaten bestehen – im Vergleich zu den traditionellen Einwanderungsländern in Übersee – noch immer erkennbare Hürden für die Einbürgerung und damit für die politische Integration. Dies gilt insbesondere auch für die Schweiz.

- Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. (Hrsg.), 2001, *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington DC: Carnegie Endowment for Peace.
- Bade, K.J., M. Bommers, R. Münz (Hrsg.) 2004, *Migrationsreport 2004*, Frankfurt/M.-New York: Campus.
- Bade, K.J. 2000, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München: Beck
- Castles, St. and M. Miller, 2003, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press.
- Global Commission on International Migration, 2005, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on International Migration, Genf.
- Council of Europe, 2005, *Recent Demographic Trends in Europe*, Strassburg.
- Davy, U. (Hrsg.), 2001, *Die Integration von Einwanderern: rechtliche Regelungen im internationalen Vergleich*. Frankfurt-New York: Campus.
- European Commission, 2006 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Second Annual Report on Migration and Integration*,. Brüssel.
- Hanson, R., Weil, P. (Hrsg.), 2002, *Dual Nationality, Social rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*. New York-Oxford: Berghahn Books.
- Holzmann R, R. Münz, 2004, *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions*. Stockholm: Institute for Futures Studies; Washington DC:World Bank.
- International Organization for Migration, 2005, *World Migration 2005*, IOM: Geneva.
- Krieger, H., 2004, *Migration Trends in an Enlarged Europe*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Münz, R., R. Ulrich, 2003, *Das Schweizer Bürgerrecht*, Zürich: Avenir Suisse.
- Süssmuth, R., W. Weidenfeld (Hrsg.), 2004 *Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung,
- Tamas, K., 2003, *Mapping Study of International Migration*, Swedish Future Studies No. 11., Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2005, *Trends in International Migration: Sopemi 2004*, Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006, *International Migration Outlook: Sopemi 2006*, Paris: OECD.
- United Nations Population Division, 2002, *International Migration Report 2002*, New York: UN.
- United Nations, 2006, *International migration and development*, Report of the Secretary-General (to the General Assembly/High Level Dialogue on Migration), New York: UN.

Prof. Rainer Münz forscht zu Fragen der Migrations- und Bevölkerungsentwicklung sowie zur demographischen Alterung. Erleitet die Forschungsabteilung der Erste Bank und ist Senior Fellow am HWWI in Hamburg.

Kontakt: rainer.muenz@erstebank.at; muenz@hwwi.org