

INES

**ARGUMENTARIUM FÜR
EIN NEUES BÜRGERRECHT**

Eine Publikation in der Reihe *THINK*
herausgegeben im Auftrag von INES

Herausgeber:innen: Sabine Baier, Tatiana Cardoso,
Kijan Espahangizi, Sandra King-Savić &
Barbara von Rütte

Institut Neue Schweiz INES, Bern 2024.
ISBN 978-3-9526020-0-3

ARGUMENTARIUM FÜR EIN NEUES BÜRGERRECHT

EDITORIAL _____	04
HISTORISCHER ZEITSTRAHL ZUM SCHWEIZER BÜRGERRECHT _____	07

WELCHE BEDEUTUNG HAT DAS BÜRGERRECHT IN DER SCHWEIZ?

Wer ist eigentlich das Volk? Rohit Jain _____	14
Bürgerrecht als Menschenrecht Barbara von Rütte _____	19
Staatsbürgerschaft und bürgerliche Grundrechte im Wandel der Zeit Georg Kreis _____	24
Zu radikal? Die Demokratie ernst nehmen! Simone Prodolliet _____	29

WIEVIEL INTEGRATION BRAUCHT DAS SCHWEIZER BÜRGERRECHT?

Integration und Einbürgerung Kijan Espahangizi _____	36
Die «Zweite Generation» im Spannungsfeld Integration Sandra King-Savić _____	41
Marathon mit Hürden Stefanie Kurt _____	45
Demokratie statt Integration Stefan Manser-Egli _____	50

WIE HÄNGEN BÜRGERRECHT UND NATIONALE IDENTITÄT IN DER SCHWEIZ ZUSAMMEN?

Die problematische Verschränkung von Staatsbürgerschaft und nationaler Identität Janine Dahinden _____	57
Gefährden «Papierlschweizer» die nationale Identität? Nenad Stojanović ____	62
Demokratisches Mitspracherecht statt kulturelle Differenzierung Barbara Lüthi _____	67

WAS HAT DAS BÜRGERRECHT IN DER SCHWEIZ MIT ÖKONOMIE ZU TUN?

Exklusivität als Wert – Teilhabe als Wert Stefan Schlegel _____	73
Gleiche soziale Rechte für alle statt exklusiver Solidarität Sarah Schilliger ____	77
Das ökonomische Leitmotiv des Bürgerrechts Christin Achermann _____	82
Citizenship und wirtschaftliche Inklusion Gianni D'Amato _____	87

Ab wann ist eine Demokratie nicht mehr demokratisch? Ab 30, 40 oder 50 Prozent der Bevölkerung ohne Mitspracherecht? Heute hat mehr als ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz kein hiesiges Bürgerrecht. Tendenz steigend. Geht die Entwicklung weiter wie in den letzten Jahren, wird 2040 bereits ein Drittel der Bevölkerung kein Bürgerrecht haben. Unabhängig davon, wie man zur Frage der Einwanderung steht, für eine direkte Demokratie, die von der Partizipation lebt, ist diese Entwicklung besorgniserregend. Wann ist der Kippunkt erreicht, bei dem es kein Zurück mehr gibt?

Angesichts der Tragweite dieses Demokratiedefizits ist es erstaunlich, dass es in der politischen Öffentlichkeit in der Schweiz kaum ein Problembewusstsein hierfür gibt. Dahinter steckt ein fataler Zirkelschluss: Mitmenschen ohne Schweizer Bürgerrecht seien eben Ausländer:innen und weil es sich um Ausländer:innen handelt, seien sie per Definition nicht Teil des politischen Gemeinwesens und weil sie gar nicht dabei sind, gäbe es auch kein Demokratieproblem und weil hier kein Problem besteht, gäbe es auch keinen Gesprächs- oder Handlungsbedarf. Ein Teufelskreis, der die Grundlage unserer Demokratie gefährdet und der auf einer falschen Grundannahme beruht.

Bei dem Viertel der Bevölkerung ohne Schweizer Bürgerrecht handelt es sich nur rechtlich um Ausländer:innen. Faktisch sind es Menschen, die die Schweiz mittragen, weil sie hier aufgewachsen sind, oft in zweiter oder dritter Generation, oder hier schon sehr lange leben, arbeiten, Schulen besuchen, Steuern zahlen, Unternehmen gründen, Freundschaften pflegen, sich in Gemeinden und Quartieren einbringen – kurzum die Schweiz als ihre Heimat ansehen.

Die Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten sehr tiefgreifend durch Einwanderung verändert, demografisch, sozial, kulturell, wirtschaftlich und nicht zuletzt politisch. Fakt ist: Egal wie man zu diesem Wandel durch Migration steht, ob man Einwanderung als Bereicherung oder Bedrohung empfindet, die Zeit lässt sich nicht zurückdrehen. Doch in Hinblick auf das Bürgerrecht erlebt die Schweiz seit Jahrzehnten eine erstaunliche Realitätsverweigerung. Von der Ablehnung der Initiativen zur erleichterten Einbürgerung der zweiten Generation 1983, 1994 und 2004 an der Urne bis hin zur jüngsten Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes von 2014, die eine verpasste historische Chance darstellt – das Bürgerrecht scheint vielen die letzte Bastion gegen eine drohende «Über-

fremdung» zu sein, mittels derer sich Einwanderung begrenzen und tatsächliche Integrationsprobleme lösen liessen. Das ist ein folgenreicher Irrtum, wie sich in beiden Fällen empirisch zeigen lässt. Die Themen Einwanderung und Integration bleiben gesellschaftlich umstritten, gleichzeitig hat sich die Schweiz mit ihrem Einbürgerungsrecht, das europaweit eines der restriktivsten ist, in eine demokratische Sackgasse hineinmanövriert. Oft braucht es Jahrzehnte, bis Menschen eingebürgert werden, wenn überhaupt. Legitimiert wird dieser Missstand mit der fatalen Vorstellung, beim Bürgerrecht handle es sich um etwas, das man sich als krönenden Abschluss eines nicht selten lebenslangen Integrationsprozesses verdienen müsse. Die Forschung zeigt das Gegenteil: Einbürgerung fördert Integration.

Egal wie man zur Frage der Einwanderungsbegrenzung und Herausforderungen der Integration steht. Diejenigen, die im Land leben, nicht einzubürgern, ist keine Lösung für die gesellschaftlichen Herausforderungen im Zeitalter der Migration. Auch der Verweis auf die Tatsache, dass sich bereits jetzt viele einbürgern lassen könnten, es aber nicht tun, greift nicht, weil die Frage bleibt, warum das so ist. Welche Vorstellungen und Interessen, welche emotionalen, finanziellen und bürokratischen Hürden halten Menschen davon ab? Anstatt ein offenes Gespräch über die Fragen zu beginnen, blendet die Gesellschaft das Problem aus. Mit fatalen Folgen für die Demokratie. Die Reform des Bürgerrechts muss daher Teil eines breiteren kulturellen Wandels sein, bei dem wir unsere Vorstellungen, wer Schweizer:in ist und wer Ausländer:in ist überdenken und mit der sozialen Realität in Einklang bringen müssen. Kurzum: Es braucht ein neues gesellschaftliches Gespräch über ein zeitgemässes Bürgerrecht, um die Schweizer Demokratie für die Zukunft nachhaltig aufzustellen. Mit dem vorliegenden Argumentarium möchten wir zu diesem Gespräch beitragen.

Wie ein Meinungsbild in den sozialen Netzwerken gezeigt hat, gibt es viele Fragen, Bedenken und Unsicherheiten zum Thema Einbürgerung, selbst bei denjenigen, die eine Reform des Bürgerrechts begrüssen. Wir nehmen diese Rückmeldungen ernst und verstehen sie als Ausgangspunkt der Debatte. Angesichts der polarisierten politischen Landschaft sind wir überzeugt, dass es einen offenen und sachlichen Austausch über die Frage des Bürgerrechts im Einwanderungsland Schweiz braucht. Das Argumentarium geht vom oben genannten Meinungsbild aus. Wir haben vier grundlegende Fragestellungen identifiziert, denen wir im Folgenden nachgehen:

1. WELCHE BEDEUTUNG HAT DAS BÜRGERRECHT IN DER SCHWEIZ ALLGEMEIN?
2. WIEVIEL INTEGRATION BRAUCHT DAS SCHWEIZER BÜRGERRECHT?
3. WIE HÄNGEN BÜRGERRECHT UND NATIONALE IDENTITÄT IN DER SCHWEIZ ZUSAMMEN?
4. WAS HAT DAS BÜRGERRECHT IN DER SCHWEIZ MIT ÖKONOMIE ZU TUN?

Zu jeder Frage haben wir mehrere Fachexpert:innen aus unterschiedlichen Bereichen und Disziplinen eingeladen, um sachlich fundierte aber kurze, allgemeinverständliche Antworten zu formulieren. Es handelt sich um ein Argumentarium *für* ein Neues Bürgerrecht: Aber auch unter denjenigen in Wissenschaft und Gesellschaft, die einen Paradigmenwechsel im Bürgerrecht anstreben, gibt es unterschiedliche Perspektiven, Ansätze, Einschätzungen und politische Positionen. Dieser Vielfalt wird im vorliegenden Argumentarium Raum geboten. Es geht uns nicht um die eine, richtige Antwort, sondern darum, ein offenes und nuanciertes Gespräch zu fördern.

HISTORISCHER ZEITSTRAHL ZUM SCHWEIZER BÜRGERRECHT

1848

GRÜNDUNG DES BUNDESSTAATES UND SCHAFFUNG DES SCHWEIZER BÜRGERRECHTS

Die schweizerische Bundesverfassung von 1848 begründet den modernen Bundesstaat, der allgemein als einzige direkt-repräsentative Demokratie inmitten monarchischer Staaten angesehen wird. Die Verfassung schafft erstmals ein einheitliches Schweizer Bürgerrecht und räumt christlichen Männern auf Schweizer Territorium das Stimm- und Wahlrecht ein. Frauen, arme und jüdische Menschen werden nicht als Mitglieder der soziopolitischen Kultur betrachtet und haben keine politischen Rechte.

1876

ERSTES BÜRGERRECHTSGESETZ AUF BUNDESEBENE

Das erste Bürgerrechtsgesetz setzt fest, dass sich alle Menschen mit Wohnsitz in der Schweiz einbürgern lassen können. Es besteht keine allgemeine Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung. Die Einbürgerung wird als unabdingbare Voraussetzung für die «Assimilation» angesehen. Durch die erleichterte politische Gleichstellung soll die soziale und kulturelle Eingliederung von Ausländern gefördert werden.

1848.....1874.....1876.....1903.....

1874

SCHAFFUNG VON BUNDESKOM- PETENZEN IM BÜRGERRECHT DURCH VERFASSUNGSÄNDERUNG

Die Totalrevision der Bundesverfassung räumt dem Bund die Kompetenz ein, den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat und Adoption zu regeln. Die Kompetenz zur Regelung der Einbürgerung verbleibt bei den Kantonen. Ebenfalls erwerben Frauen fortan nach Eheschluss das Heimatrecht des Ehepartners bzw. verlieren ihr Schweizer Bürgerrecht bei einer Eheschliessung mit einem Nicht-Schweizer.

1903

DAS BÜRGERRECHTSGESETZ WIRD TOTALREVIDIERT (IN KRAFT: 1903 – 1952)

Am 25. Juni 1903 wird das Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe erlassen. Für eine Einbürgerung wird ein ordentlicher Wohnsitz von gerade einmal zwei Jahren vorausgesetzt.

1952

**TOTALREVISION DES
BÜRGERRECHTSGESETZES
(IN KRAFT: 1953 – 2017)**

Das Bürgerrechtsgesetz von 1903 wird im Kontext der «Gastarbeit» der Nachkriegszeit totalrevidiert. Ordentlich einbürgern lassen kann sich, wer zwölf Jahre in der Schweiz gelebt hat und zur Einbürgerung «geeignet» ist. Neu können ausserdem Frauen ihr Bürgerrecht nach Eheschliessung mit einem Nicht-Schweizer behalten. Frauen, welche ihr Bürgerrecht aufgrund ihrer Eheschliessung mit einem Nicht-Schweizer zuvor verloren hatten, können sich neu wiedereinbürgern lassen. Dies führte nach 1953 zu einer grossen Anzahl von Wiedereinbürgerungen von ehemals ausgebürgerten Frauen.

1915

**EINFÜHRUNG EINES
SCHWEIZER PASSES**

Im Kontext der verschärften Grenzkontrollen wird mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges erstmals ein Schweizer Pass eingeführt.

.....1915.....1931.....1952.....1979.....

1979

**ERSTES SCHWEIZER ASYLGESETZ
(INKRAFTTRETEN: 1981)**

1979 wird das erste Schweizer Asylgesetz angenommen. Gestützt auf die Genfer Flüchtlingskonvention, gewährt die Schweiz Flüchtlingen Asyl, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

1931

**ERSTES AUSLÄNDERGESETZ
AUF BUNDESEBENE
(IN KRAFT: 1934 – 2007)**

Das erste Gesetz bezüglich des Aufenthalts und der Niederlassung der Ausländer, kurz ANAG, ist stark von der Zwischenkriegszeit geprägt. Erstmals regelt das Gesetz, dass sich «der Ausländer» binnen drei Monaten nach der Einreise in die Schweiz bei der «Fremdenpolizei» zu melden hat. Ausserdem wird mit Art. 16 ANAG die Abwehr von «Überfremdung» erstmals ein gesetzlicher Auftrag. Demnach haben «Bewilligungsbehörden bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen».

1981

DIE MITENAND-INITIATIVE SCHEITERT

Am 5. April 1981 wird die sogenannte Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik mit über achtzig Prozent der Stimmen an der Urne abgelehnt. Es handelte sich um den ersten und bis heute letzten Versuch, die neue soziale Realität der Einwanderung in der Verfassung abzubilden. Im Zentrum stand die Forderung nach Gleichberechtigung und struktureller Integration.

1994

VOLKSABSTIMMUNG «ERLEICHTERTE EINBÜRGERUNG FÜR JUNGE AUSLÄNDER»

Mit der Volksabstimmung zum «Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung» wurde erneut über die «erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer» abgestimmt. Ein neuer Verfassungsartikel sollte die Gesamtwohnsitzdauer, Vertrautheit mit Schweizer Verhältnissen sowie die Verfahren und Kosten für die erleichterte Einbürgerung vereinheitlichen. Die Vorlage scheiterte am Ständemehr, trotz einer knappen Mehrheit an der Urne.

.....1981..... 1983 1994.....1999.....

1983

VOLKSABSTIMMUNG ERLEICHTERTE EINBÜRGERUNG FÜR «JUNGE, IN DER SCHWEIZ AUFGEWACHSENE AUSLÄNDER»

1983 wurde über zwei Revisionen im Bürgerrecht abgestimmt. Einerseits wurde die «Volksabstimmung zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts aus familienrechtlichen Gründen» angenommen. So wurden fortan auch ausländische Ehemänner von Schweizer Bürgerinnen erleichtert eingebürgert, so wie dies bei ausländischen Gattinnen von Bürgern der Fall war. Andererseits schlug der Bundesrat vor, die erleichterte Einbürgerung für «junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländer» einzuführen. Gemäss der Abstimmungsvorlage ging es «vor allem darum, die Nachteile zu beheben, die sie wegen der unterschiedlichen Praxis und Gesetzgebung der Kantone erfahren». Die Vorlage wurde von der Stimmbevölkerung verworfen.

1999

TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG

Die Bundesverfassung von 1874 wird totalrevidiert und umfassend aktualisiert. Die Bestimmungen zum Bürgerrecht erfahren nur kleinere Änderungen, aber der Grundrechtskatalog, einschliesslich dem Diskriminierungsverbot, wird ausdrücklich in der Verfassung verankert.

1999

**FREIZÜGIGKEITSABKOMMEN
MIT DER EUROPÄISCHEN UNION
(INKRAFTTRETEN: 2002)**

In 1999 unterschreiben die EU und die Schweiz als Teil der Bilateralen I das Freizügigkeitsabkommen. Damit wird umfassende Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten geschaffen. Die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für Schweizer Bürger:innen in der EU und umgekehrt werden vereinfacht, Berufsdiplome werden gegenseitig anerkannt und Sozialversicherungssysteme koordiniert. In der Schweiz wird das sog. «Saisonnierstatut» aufgehoben.

2004

**VOLKSABSTIMMUNG ERLEICHTERTE
EINBÜRGERUNG FÜR DIE 2. UND
3. GENERATION**

In zwei separaten Vorlagen schlägt der Bundesrat vor, die Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation zu erleichtern. Beide Vorlagen werden in der Volksabstimmung abgelehnt.

.....1999.....2003 .. 2004 .. 2005.....

2003

**BUNDESGERICHTSENTSCHEIDE
BGE 129 I 217 UND 129 I 232
(EMMEN UND SVP STADT ZÜRICH)**

Das Bundesgericht hält in zwei Leitentscheiden fest, dass Einbürgerungsentscheide nicht im rechtsfreien Raum stattfinden, sondern die Grundrechte – namentlich das rechtliche Gehör und das Diskriminierungsverbot – respektieren müssen. Einbürgerungsentscheide müssen begründet und angefochten werden können. Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche sind verfassungswidrig.

2005

**TOTALREVISION AUSLÄNDERGE-
SETZ, AuG (INKRAFT: 2008 – 2018)**

Per Volksabstimmung wird in 2006 das neue «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer», kurz Ausländergesetz, angenommen. Es ersetzt das seit 1934 geltende ANAG. Das neue Ausländergesetz regelt in erster Linie die Zulassung und den Aufenthalt von nicht-EU Bürgern/ Drittstaatsangehörigen. Die Zulassung von Menschen aus Drittstaaten wird unter dem AuG grundsätzlich auf «gut qualifizierte oder spezialisierte Arbeitskräfte» beschränkt.

2016

TOTALREVISION AUSLÄNDER-
UND INTEGRATIONSGESETZ AIG
(INKRAFTTRETEN: 2019)

Das Ausländergesetz von 2008 wird 2019 revidiert und heisst seitdem Ausländer- und Integrationsgesetz. Die Änderungen umfassen insbesondere integrationsrechtliche Kriterien. So wird bspw. neu der Integrationsgrad von Ausländer:innen an den vier folgenden Kriterien gemessen: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen und Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Auch Erteilungen von Niederlassungen sind an diese vier Kriterien gebunden. Besondere Beachtung wird den Sprachkompetenzen beigemessen.

2014

TOTALREVISION BÜRGERRECHTS-
GESETZ (INKRAFTTRETEN: 2018)

Das Bürgerrechtsgesetz von 1953 wird totalrevidiert. Die formellen und materiellen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung werden überarbeitet und an den Integrationsbegriff des Ausländerrechts angepasst. Neu kann sich ordentlich einbürgern lassen, wer 10 Jahre in der Schweiz gelebt hat, eine Niederlassungsbewilligung besitzt und gut integriert ist, d.h. insbesondere über sehr gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, keine Sozialhilfe bezieht, nicht straffällig ist und auch sonst genügende Kenntnisse von und genügende Verbundenheit mit der Schweiz nachweisen kann. Einbürgerung mit einer Aufenthaltsbewilligung B ist nicht mehr möglich.

.....2014 · 2016 · 2023 ·.....

2023

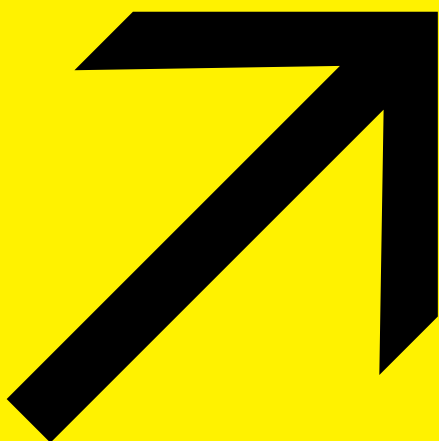
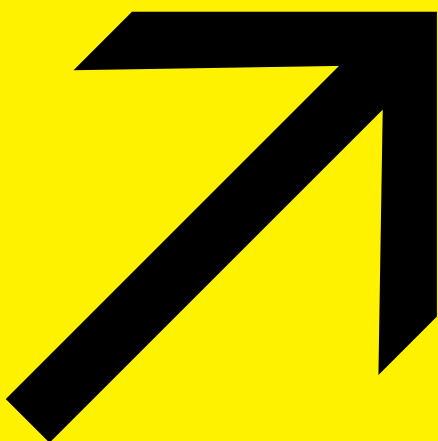
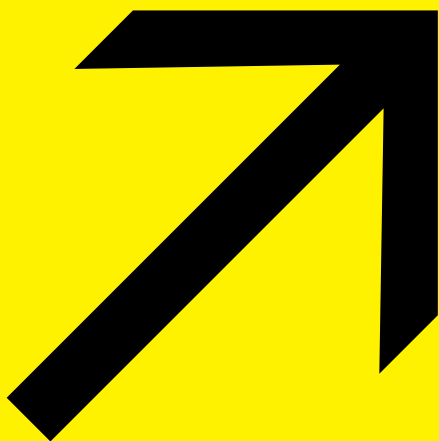
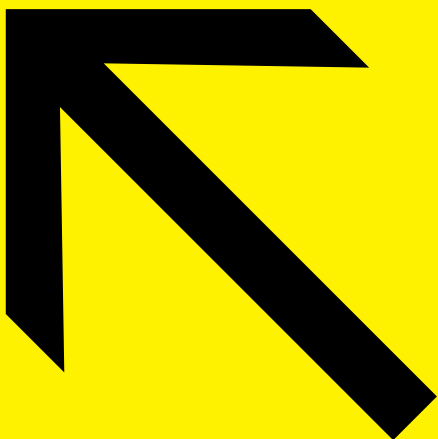
DIE DEMOKRATIE-INITIATIVE
WIRD LANCIERT

Die Demokratie-Initiative will das Schweizer Bürgerrecht grundlegend reformieren. Sie fordert ein Recht auf Einbürgerung für alle Menschen, die seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz leben, nicht zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden und Grundkenntnisse einer Landessprache haben.

2016

VOLKSABSTIMMUNG ERLEICHTERTE
EINBÜRGERUNG FÜR DIE
3. GENERATION

Gestützt auf eine parlamentarische Initiative von Nationalrätin Ada Marra (SP/VD) wird die Verfassung so geändert, dass sich Kinder und Jugendliche der 3. Ausländergeneration erleichtert einbürgern lassen können. Die Vorlage wird von Volk und Ständen angenommen. Die im Gesetz geregelten Voraussetzungen für den Nachweis der Zugehörigkeit zur 3. Generation sind so streng, dass die praktischen Auswirkungen der neuen Einbürgerungsart gering bleiben.



WELCHE BEDEUTUNG HAT DAS BÜRGERRECHT IN DER SCHWEIZ?

Die Texte auf den nächsten Seiten setzen sich mit folgenden, in der Gesellschaft verbreiteten Einwänden gegen ein Neues Bürgerrecht auseinander:

- «Die Forderung nach einem Recht auf Einbürgerung ist zu radikal.»
- «Warum sind Einbürgerungen in der Schweiz eigentlich so restriktiv?»
- «Es ist doch gut so, wie es jetzt ist.»
- «Viele Ausländer in der Schweiz wollen sich gar nicht einbürgern lassen, auch wenn sie es können.»
- «Ist es nicht besser, erstmal nur das Ausländerstimmrecht einzuführen?»
- «Warum nicht erstmal nur die Einbürgerung der Zweiten Generation oder ius soli?»

WER IST EIGENTLICH DAS VOLK? AUFBRUCH IN EINE DEMOKRATISCHE MIGRATIONSGESELLSCHAFT

Rohit Jain

Sie kennen vielleicht dieses Bild: Am Wahl- oder Abstimmungssonntag sitzen die Parteipräsident*innen in der «Elefantenrunde» des Schweizer Fernsehens zusammen und deuten den Volkswillen: «Das Volk» hat das gesagt, es denkt und tickt so und so. Ich frage mich dann jeweils: Wer ist eigentlich dieses «Volk», über das alle sprechen? Und warum macht sich niemand ernsthaft Sorgen um eine Demokratie, in der über ein Viertel der Bevölkerung, also über zwei Millionen Menschen, wegen ihrer Herkunft oder – zumindest indirekt – wegen ihrer Hautfarbe auf nationaler Ebene keine politischen Rechte haben? Ich kann mich nicht erinnern, dass eine der grossen Parteien – namentlich die SP, die Grünen, die Mitte oder die FDP – dieses Demokratiedefizit jemals zu einem ihrer Hauptthemen gemacht hat. Ist es realpolitisch zu heikel? Wissen sie nichts davon? Ist es ihnen egal – oder finden sie es sogar gut so?

Dies ist wohl die wichtigste demokratiepolitische Fragestellung seit der Einführung des nationalen Frauenstimm- und Wahlrechts im Jahr 1971. Im Folgenden möchte ich drei – mehr oder weniger bekannte – Erklärungen diskutieren, warum in der Schweiz trotz ihres demokratischen Selbstbildes bis jetzt keine ernsthafte Bürgerrechtsreform lanciert wurde. Die erste These lautet: Es ist *nicht möglich*. Die zweite: Es ist *nicht gewollt*. Und die dritte besagt: Es ist *nicht vorstellbar*.

Eine Bürgerrechtsreform ist realpolitisch nicht möglich....

Seit den späten 1990er Jahren war von linker Seite und aus der Mitte zu hören, dass eine Bürgerrechtsreform politisch keine Chance hätte. Wenn eine Initiative über eine Bürgerrechtsreform bachab ginge – so das Argument – dann wäre das Thema für die nächsten zwanzig Jahre vom Tisch. Stattdessen wären realistische, kleine Schritte angesagt. Ja, der Aufstieg der rechtspopulistischen SVP in dieser Zeit hat die Machtverhältnisse im Parlament und die Deutungshoheit in der Migrationspolitik verschoben. Aber die realpolitische Strategie von linker und liberaler Seite führte dazu, dass die eigenen Forderungen immer schwächer wurden. Ein Beispiel: 2004 wurde eine ge-

mässigte Initiative für eine erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation mit 56,8% abgelehnt. Im gleichen Zug wurde eine Einbürgerung der dritten Generation bei Geburt mit 51,6% abgelehnt. Die Konsequenz war, dass einige Jahre später eine Initiative lanciert wurde, die nun die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation forderte. Diese wurde schliesslich 2017 angenommen. Obwohl die Hartnäckigkeit bewundernswert ist, war dies kaum ein Sieg. Das Rückzugsgefecht im Namen der Realpolitik verfestigte die ausländerfeindlichen Machtverhältnisse. Während in den 1990er und den frühen 2000er Jahren substanzielle Bürgerrechtsreformen zumindest diskutiert wurden, scheint dies seitdem nicht mehr möglich.

Einbürgerungen sind im Kern des Staatsverständnisses nicht gewollt...

Die Bürgerrechtsreform hatte keine Priorität und war daher – unter dem Strich – auch nicht gewollt. Dieser Unwille verweist auf einen tieferen Grund, der im Aufbau der nationalen Ausländer- und Bürgerrechtspolitik ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts zu finden ist. Schon damals war die Schweiz ein international vernetztes Einwanderungsland und einige Stadtteile wiesen einen Ausländeranteil von über dreissig Prozent auf. Die Industrialisierung hatte an Fahrt aufgenommen und die Wirtschaft profitierte von ausländischen Arbeiter*innen und kolonialen Unternehmungen. Dabei war das Bürgerrecht auf nationaler Ebene relativ liberal geregelt. Es galt mehr oder weniger Freizügigkeit und im Kampf gegen die «Überfremdung» wurde eine Einbürgerung bei Geburt (*ius soli*) ernsthaft diskutiert. Dies würde eine schnelle Identifikation der zweiten Generation mit der Schweiz fördern.

Die offene Stimmung ändert sich rund um den Ersten Weltkrieg und es entstand der Kern des bis heute gültigen nationalen migrationspolitischen Apparates: 1917 wurde per Notverordnung die Eidgenössische Fremdenpolizei gegründet. 1934 trat das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ANAG in Kraft, das bis 2007 in Kraft war. Der Überfremdungsdiskurs hatte sich in der Zwischenzeit unter eugenischen und antisemitischen Vorzeichen verändert und hatte eine ethnische, ja rassistische Färbung erhalten. Zunehmend wurde der Kern einer homogenen Nation beschrieben, der sich um Abstammung sowie Tradition drehte und oft mit diffusen Merkmalen wie der «nationalen Eigenart» oder «Sitten und Gebräuchen» einher ging. Ausländer*innen wurden in der neu eingeführten Bewilligungs- und Einbürgerungs-

praxis gemäss «Qualität» oder «Anpassungsfähigkeit» beurteilt; Kriterien, die sich implizit oder explizit oft auf rassenanthropologische Deutungsmuster bezogen. Die Architekten dieser Fremdenabwehr wie Max Ruth, Ernst Delaquis oder Heinrich Rothmund waren – wie später die Rechtspopulisten James Schwarzenbach oder Christoph Blocher – überzeugt, dass die Schweiz aus wirtschaftlichen Gründen auf Migration angewiesen sei und Einbürgerungen unvermeidbar seien. Jedoch sollten eingebürgerte Ausländer*innen nie zum eigentlich Kern gehören, sondern lediglich eine Korrektur des Staatsvolkes darstellen. Die Einbürgerung von Ausländer*innen ist demnach nicht das gewünschte Ziel der Politik, sondern lediglich eine pragmatische Ausnahme. Ein solcher *völkischer* Kern wurde zwar nie explizit mit ethnischen oder rassistischen Begriffen in den Gesetzestexten verbrieft, nichtsdestotrotz prägt diese Logik die Migrations- und Bürgerrechtspolitik sowie das Selbstverständnis der Nation bis heute. Und ich wage zu behaupten, dass alle Ausländer*innen dies nur zu oft spüren – spätestens im Einbürgerungsverfahren.

Mut zur Vision: Eine Demokratische
Migrationsgesellschaft ist vorstellbar

Diese Erkenntnis mag bitter erscheinen und Empörung hervorrufen. Sie öffnet aber auch die Augen und ermöglicht neue Wege politischen Handelns.

Seit der Schwarzenbach-Initiative von 1970 wird die strukturelle Ablehnung gegenüber Ausländer*innen auf den Rechtspopulismus projiziert. Mit diesem falschen politischen Narrativ vergewissern sich die Linke und die Mitte nur zu oft einer staatstragenden, weltoffenen Überlegenheit – und ihrer demokratischen Unschuld. Die Rechte drückt dabei nur aus, was im staatlichen Fundament der Migrations- und Bürgerrechtspolitik schon angelegt ist. Um etwas zu ändern, wäre es nötig, Verantwortung dafür zu übernehmen und den staatsrassistischen Kern in Gesetzgebung, Politik und Verwaltungspraxis umzubauen.

Die Demokratie-Initiative, die 2022 lanciert wurde, oder die Motion Rechsteiner aus dem Jahr 2021 brechen aus der Verdrängungsspirale aus und beweisen damit Mut zur Imagination. Statt in den kurzfristigen Wirren der Realpolitik zu verzweifeln oder angesichts des Rechtspopulismus zu jammern, zeigt sich darin die politische Vision einer demokratischen Migrationsgesellschaft Schweiz sowie der Wille, zum Kern des

Probleme vorzustossen. Der Weg dorthin wird lang sein und wohl über die Annahme oder Ablehnung einzelner Vorstösse hinausgehen.

Dabei stehen Ausländer*innen auf diesem Weg vor dem gleichen Problem wie die Frauenbewegung. Ihre politische Inklusion kann nur von denjenigen entschieden werden, die schon im exklusiven Club der Demokratie sitzen. Die Geschichte der Frauenbewegung zeigt, dass auch Migrant*innen nicht erwarten können, dass das politische System ihnen diese Rechte vor die Füsse legt. Sie haben keine natürliche Interessenvertretung oder Lobby in der formellen Demokratie. Diese politischen Rechte müssen langfristig und hartnäckig erstritten werden.

Eine solidarische, postmigrantische Demokratiebewegung – innerhalb und ausserhalb des Parlaments und hoffentlich mit Unterstützung der Arbeiter*innen- und Frauenbewegung und einer anständigen Schweizer Mehrheit – muss daher das Heft in die Hand nehmen. Sie kann sich dabei in ein längeres Civil Rights Movement à la Suisse einreihen: Die Demonstrationen der Gastarbeiter*innen gegen die Schwarzenbach-Initiative und das Saisonierstatut, die Solidaritätsbewegung rund um die Mitenand-Initiative und Asylpolitik, die Umsetzung der Integrationspolitiken der 1990er Jahre, die gewerkschaftlichen Kämpfe für Sozialrechte von Ausländer*innen, die antirassistischen Kämpfe und die staatliche Etablierung der Rassismus-Bekämpfung. In diesen Bewegungen zeigen sich inklusive Dynamiken, die zu einer formalen Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation von Ausländer*innen geführt haben, wobei die Diskriminierung und Segmentierung in Bereichen wie Arbeit, Bildung und Kultur weiter anhält.

Der offene und visionäre Kampf um ein inklusives Bürgerrecht ist ein neues Kapitel in dieser Bewegung hin zu einer demokratischen und sozial gerechten Migrationsgesellschaft Schweiz. In der Frage, ob jede*r Einzelne, NGOs oder Parteien sich aktiv hinter dieses Anliegen zu stellen vermögen, wird sich entscheiden, ob eine demokratische Migrationsgesellschaft gewollt ist oder nicht.

LITERATUR

Regula Argast: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848 – 1933, Göttingen 2007.

Kijan Espahangizi: «Ein Civil Rights Movement in der Schweiz? Das vergessene Erbe der Mitenand-Bewegung (1974 – 1990)», in: INES Blog, 18. Oktober 2018.

https://www.institutneueschweiz.ch/De/Blog/178/Espahangizi_Mitenand (8. Februar 2023)

Rohit Jain: «Von der <Zigeunerkartei> zu den <Schweizermachern> bis Racial Profiling. Ein Essay über einen helvetischen Staatsrassismus», in: Mohamed Wa Baile et al. (Hg.): Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand, Bielefeld 2019, S. 43 – 65.

Patrick Kury: Über Fremde reden: Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900 – 1945, Zürich 2003.

Barbara von Rütte

Bürgerrecht hat als Mitgliedschaft in einem Staat notwendigerweise eine ein- und ausschliessende Funktion. Aus rechtlicher Sicht gehört eine Person zu einem Staat – oder im Falle von Menschen mit Doppel- oder Mehrfachbürgerrecht zu mehreren Staaten – aber nicht zu allen anderen Staaten. Jemand hat diesen Pass, aber nicht einen anderen. Jemand kann dort politische Rechte ausüben, aber nicht hier. Eine solche Zuordnung von Menschen zu Staaten ergibt sich aus der heutigen in (National-)Staaten aufgebauten Weltordnung. Für die Staaten sind die eigenen Staatsangehörigen Grundvoraussetzung. Ohne Staatsvolk gibt es im völkerrechtlichen Sinne keine Staaten. Staaten haben also ein Interesse daran, Staatsangehörige zu haben. Und sie haben auch ein Interesse daran, dass diese Gruppe der Staatsangehörigen über die Zeit hinreichend stabil ist. Vor diesem Hintergrund galt im Völkerrecht lange der Grundsatz, dass die Staaten selbst bestimmen können sollen, wer zum Staatsvolk gehört und wer nicht, wer unter welchen Voraussetzungen die Staatsangehörigkeit erhält und wer nicht.

In demokratischen Ländern ergibt sich aus diesem Grundsatz, dass die Staatsangehörigen die Regeln für den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts im Rahmen der demokratischen Mitwirkungsrechte im Prinzip mitbestimmen können. Wobei «die Staatsangehörigen» hier natürlich zu weit greift: mitbestimmen dürfen nur jene, die die vollen politischen Rechte haben und sich im demokratischen Prozess entsprechend Gehör verschaffen können. Zahlreiche Gruppen waren und bleiben nach wie vor Aussen vor: von religiösen Minderheiten, Armen oder Frauen, die lange ausgeschlossen waren, bis hin zu Kindern oder Menschen mit schweren Behinderungen, die auch heute nicht teilnehmen können.

Im dreistufigen Schweizer Bürgerrecht zeigt sich der ausschliessende Effekt besonders deutlich: Auf kommunaler, kantonaler und auf Bundesebene dürfen die Stimmberechtigten die Regeln für den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts mitbestimmen. Grundlegende Änderungen, wie etwa die Einführung des *ius soli* oder einer erleichterten Einbürgerung für die 2. Generation, bedürfen einer Verfassungsänderung und brauchen daher die Zustimmung von Volk und Ständen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass dies eine hohe

Hürde für progressive Reformen schafft. Mehr noch: in etlichen, gerade kleineren Gemeinden entscheidet nach wie vor die Gemeindeversammlung darüber, ob eine Person eingebürgert wird. Aufgrund dieser direktdemokratischen Mitwirkungsrechte haben diejenigen, die bereits dazugehören, einen grossen Einfluss auf die Entscheidung, wer in Zukunft dazugehören soll. Das Schweizer Bundesgericht betont seit seinen Leitentscheiden aus dem Jahr 2003, dass der Entscheid über eine Einbürgerung kein Vorgang im rechtsfreien Raum ist und die Entscheidenden an das Recht und insbesondere an die Grundrechte gebunden sind. Trotzdem prägen strenge Anforderungen und stereotype Vorstellungen des «guten Schweizers»/der «guten Schweizerin» die Einbürgerungsentscheidungen – weshalb diese bei den Betroffenen oft als willkürlich, diskriminierend und herabwürdigend empfunden werden. Im Zusammenspiel führen diese Faktoren dazu, dass das Einbürgerungsrecht in der Schweiz so restriktiv ist.

Aus Sicht des Individuums ist das Bürgerrecht jedoch mehr als ein Zuordnungs- und Ausschlussinstrument. Für das Individuum ist das Bürgerrecht vor allem auch wegen seiner menschenrechtlichen Bedeutung wichtig. An das Bürgerrecht sind nach wie vor wenige, aber zentrale Rechte geknüpft. So können normalerweise nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen und sich für politische Ämter aufstellen lassen. Alle anderen sind von der direkten Teilhabe am demokratischen Prozess ausgeschlossen, zumindest auf Bundesebene. Im halbdirekten demokratischen System der Schweiz führt dieser Ausschluss von über einem Viertel der Bevölkerung auf Dauer zu einer Untergrabung der Legitimität demokratischer Entscheidungen. Aus individueller Perspektive ist aber ein weiteres, an das Bürgerrecht geknüpftes Recht noch fast wichtiger; nur die Staatsangehörigkeit gewährt ein absolutes und unbedingtes Recht auf Einreise, Aufenthalt und Schutz vor Ausweisung und Auslieferung. Personen ohne Bürgerrecht laufen in der Schweiz – dem Land der Ausschaffungsinitiative – immer Gefahr, ihr Aufenthalts- und Niederlassungsrecht zu verlieren, etwa wenn sie straffällig werden oder auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dies zeigt, dass das Bürgerrecht in der Schweiz keineswegs zu einem rein formalen Status geworden ist. Vielmehr hat das Bürgerrecht zentrale Auswirkungen auf das Leben und die Perspektiven einer Person. Mit Hannah Arendt gesprochen kann das Bürgerrecht also nach wie vor als «right to have rights» – als Recht, Rechte zu haben – bezeichnet werden.

Die Anerkennung der Bedeutung des Bürgerrechts für das Individuum wirft die Frage auf, inwiefern das Bürgerrecht selbst menschenrechtlich geschützt ist oder geschützt sein sollte. Das Recht auf Staatsangehörigkeit ist heute in vielen wichtigen Menschenrechtsinstrumenten direkt oder indirekt verankert. Darüber hinaus bekräftigen zahlreiche Resolutionen und Empfehlungen von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder dem Europarat den Status des Rechts auf Staatsangehörigkeit als Menschenrecht. Sogar der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anerkennt das Recht auf Staatsangehörigkeit, obwohl es in der Europäischen Menschenrechtskonvention selbst nicht enthalten ist. Die Staaten hingegen waren immer zurückhaltend, im Bereich der Staatsangehörigkeit völkerrechtliche Pflichten zu akzeptieren und das Recht auf Staatsangehörigkeit als verbindliches Individualrecht anzuerkennen. Trotzdem ist das Recht auf Staatsangehörigkeit heute in so vielen Verträgen geschützt, dass es als Menschenrecht anerkannt werden muss.

Das Recht auf Staatsangehörigkeit schützt zahlreiche Aspekte rund um den Erwerb, die Ausübung und den Verlust des Bürgerrechts. Es schützt den Zugang von Kindern zu einer Staatsangehörigkeit, wenn sie sonst staatenlos wären. Es verbietet den Staaten, Menschen das Bürgerrecht auf willkürliche Art und Weise zu entziehen oder zu verweigern. Es verbietet Diskriminierungen im Bereich des Bürgerrechts, sei dies zum Beispiel auf Grund des Geschlechts bei der Weitergabe des Bürgerrechts an die Kinder oder auf Grund der Herkunft, der Religion oder einer Behinderung bei der Einbürgerung. Es verbietet Kollektiv- oder Zwangseinbürgerungen genauso wie den kollektiven Entzug des Bürgerrechts gegenüber einer ganzen Gruppe. Es verpflichtet die Staaten, die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen zu erleichtern. Und es verpflichtet diese, die Möglichkeit der Einbürgerung zu schaffen und Einbürgerungsverfahren fair auszugestalten.

Nicht ausdrücklich geschützt ist jedoch nach heutigem Völkerrecht das Recht auf Einbürgerung in einem bestimmten Staat. Aus einer rechtstheoretischen Sicht ist das jedoch nicht überzeugend. Wenn man annimmt, dass die Staatsangehörigkeit so zentral für ein selbstbestimmtes und würdiges Leben, für die Identität und das soziale Leben einer Person ist, dass sie menschenrechtlich geschützt werden muss, dann muss unter Umständen ein Recht auf Einbürgerung in einem bestimmten Staat angenommen werden. Dies ist dann der Fall, wenn eine Person so enge Beziehungen zu einem Staat hat, dass die Zugehörigkeit zu diesem Staat Teil der sozialen Identität

tität der Person wird. Dies hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung anerkannt. Anders gesagt sollte also jede Person das Recht auf die Staatsangehörigkeit jenes Staates haben, mit dem sie durch ihre tatsächlichen Lebensumstände verbunden ist. Ein so verstandenes Recht auf Einbürgerung mag aus einer migrationskritischen Perspektive möglicherweise radikal aussehen. Aus Sicht der betroffenen Person ist es jedoch Ausdruck der Bedeutung des Bürgerrechts für ein menschenwürdiges Leben. Das Bürgerrecht wird von einem Recht des Staates zu einem Recht der Menschen.

Das Schweizer Bürgerrecht ist weit davon entfernt, die menschenrechtliche Bedeutung von Staatsangehörigkeit anzuerkennen. Die Einbürgerung steht nur Personen offen, die seit mindestens zehn Jahren, in der Praxis oft gar seit Jahrzehnten in der Schweiz leben, eine Niederlassungsbewilligung haben, nicht von Armut betroffen sind und ein gutes Bildungsniveau haben. Das Einbürgerungsverfahren ist komplex, langwierig, teuer und anfällig für Diskriminierungen. Selbst Menschen, die in der Schweiz geboren sind und nie in einem anderen Land gelebt haben, müssen für eine Einbürgerung hohe Hürden überwinden. Dies ist problematisch, gehören diese Menschen doch zur Schweiz. Sie haben hier ihre Familien, ihr soziales Netz, ihre Arbeit, ihre Freizeitaktivitäten, ihren Alltag, ihren Lebensmittelpunkt. Aus menschenrechtlicher Sicht ist eine Reform des Schweizer Bürgerrechts daher dringlich: Erst wenn das Bürgerrecht in der Schweiz von einem Instrument des Ausschlusses zu einem Mittel der Anerkennung wird, wird das Bürgerrecht seiner Bedeutung als Menschenrecht gerecht.

LITERATUR

Hannah Arendt: *The Origins of Totalitarianism*, London 2017.

Barbara von Rütte: *The Human Right to Citizenship: Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*, Leiden 2022.

Caia Vlieks, Ernst Hirsch Ballin und Maria Jose Recalde-Vela: «Solving Statelessness: Interpreting the Right to Nationality», in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 35(3), 2017, S. 158 – 175.

Philippe Wanner, Rosita Fibbi und Barbara von Rütte: «Ordentlich einbürgern in der Schweiz: Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Vorschläge hin zu einem integrativeren Bürgerrecht». Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, Bern 2024.

STAATSBÜRGERSCHAFT UND BÜRGERLICHE GRUNDRECHTE IM WANDEL DER ZEIT

Georg Kreis

Das Bürgerrecht wird heute vor allem in Hinblick auf aktuelle Fragen diskutiert. Dabei bietet der Blick in die Geschichte ein besseres Verständnis der heutigen Herausforderungen.

Staatsbürgerschaft wird heutzutage vor allem unter dem Aspekt der Einbürgerung diskutiert. Seit wann die Staatsbürgerschaft für Einheimische wichtig ist, bleibt dabei ungeklärt. In der Zeit des Ancien Régimes, also vor der Französischen Revolution, gab es kaum Rechte, aber vor allem Pflichten (militärische Dienstpflicht sogar für Dienste im Ausland) und teilweise die Pflicht zur zivilen Fronarbeit, und kein Recht zur Auswanderung, weil Bevölkerung als Eigentum und Reichtum der Landesherrn verstanden wurde. Erst im Lauf des 19. Jahrhunderts und im Prozess der Nationenbildung wurde den Angehörigen des Staatsvolks, das heisst den Bürgern (nicht jedoch den Bürgerinnen) in Verfassungen «bürgerliche» Rechte eingeräumt.

Wir können diese Geschichte als einen grossen, sich über viele Jahrzehnte hinstreckenden Prozess der verbesserten Gleichstellung lesen und uns fragen, wie es dazu gekommen ist. Dieser Wandel führte für die Staatsbürger zu einem internen Ausbau des Bürgerrechts und in der Konsequenz auch zu einer Verbesserung der sozialen Stellung von vorher zurückgestellten, diskriminierten Gesellschaftsangehörigen. Diese rechtliche Egalisierung führte viele Jahrzehnte später dann auch zu einer weitgehenden Gleichstellung der sog. Aus- und Inländer im gleichen Land. Diese Entwicklung entsprang einem anhaltenden Trend, kam aber nicht automatisch zustande.

Der Wandel lebte von zwei unterschiedlichen Voraussetzungen: zum einen vom Faktum, dass im vopolitischen Alltag die Differenzen zwischen dem politisch privilegierten Teil und diskriminierten Teilen der Gesellschaft (früher der Landbevölkerung, jüdischer Menschen, der Frauen, heute noch der Ausländer) immer kleiner wurden und daher eine gleichstellende Anpassung mehr und mehr als naheliegend, ja unvermeidlich empfunden wurde. Und dies, obwohl das von einer Seite entschieden werden musste, die dabei ihre Vormachtstellung einbüsste. Und paradoxerweise erschwert die Ausstattung mit direktdemokratischen Rechten, dass diese Rechte auch an

«andere» weitergegeben werden. Dies zeigt die Problematik des schweizerischen Frauenstimmrechts und des kommunalen Ausländer-Stimmrechts.

Damit Veränderung eintrat, mussten – gestützt auf bereits verfügbare Rechte, aber auch ausgehend von Selbstermächtigung – immer wieder neue Bewegungen aufkommen und geleitet von der Idee der Gleichstellung für die Aufhebung von ungerechtfertigten Unterscheidungen kämpfen. Geistige Wegbereiterin war auf der ideellen Ebene die philosophische Bewegung der Aufklärung, deren Denken sich auf die Grosskategorie der «Menschheit» bezog. Politische Wegbereiter waren die US-amerikanische Revolution von 1776/87 und die Französische Revolution von 1789, im einen Fall nach der Formel «we the people» und im anderen Fall nach dem Prinzip der «égalité», kombiniert mit den beiden anderen Prinzipien der «liberté» und «fraternité».

Das hatte auch für die Schweiz Folgen. Nach dem Einmarsch Napoleons 1798 beseitigte das revolutionäre Regime der Helvetik die Untertanenverhältnisse, in denen der grösste Teil der schweizerischen Bevölkerung gelebt hatte. Nach 1814/15 wurde mit der «Restauration» ein Teil der alten Ungleichheit wiederhergestellt. So hing in dieser Phase die Ausübung der politischen Rechte vom Einkommen und den erbrachten Steuerleistungen ab. Mit den liberalen Verfassungsreformen in den europäischen Revolutionsjahren 1830 und 1848 ist zwischen Bürgerrecht im Singular und Bürgerechten im Plural zu unterscheiden. Das Staatsbürgerrecht war Voraussetzung für die Ausübung politischer Mitbestimmung in Wahlen und später auch in Abstimmungen auf den drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) sowie Voraussetzung für den Schutz vor Ausweisung und für den diplomatischen Schutz im Ausland. Zusätzlich erkämpft wurden die bürgerlichen Grundfreiheiten, zunächst als den Staatsbürgern vorbehalten, mit der Zeit aber auch auf die «Ausländer» ausgedehnt: die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit, die Freiheit der Religionsausübung, die binnenschweizerische Niederlassungsfreiheit, die Gleichbehandlung in Rechtsverfahren, die Handels- und Gewerbefreiheit, die Berufsfreiheit mit weitgehender Abschaffung der alten Zunftordnungen. Was das bedeutete, zeigten die Einschränkungen für Ausländer in den 1960er Jahren mit Saisonierstatut, die weder die Kantone noch die Branche eigenständig wechseln, gewisse Berufe nicht ausüben und sich auch nicht politisch betätigten durften.

Aus der Anti-Diskriminierungsbewegung in den USA ist der angelsächsische Begriff der «civil rights» auch zu uns gekommen. Diese sind primär als Rechte für Bürgerinnen und Bürger im klassischen Sinn der Staatszugehörigkeit verstanden worden. «Civil rights» erlangen aber (mit Ausnahme der politischen Rechte) mehr und mehr Gültigkeit auch für die ausländische Wohnbevölkerung unabhängig von Staatsbürgerschaft und unabhängig von Herkunft und ethnischer Zuschreibung, und sehen gleiche Rechte vor, im Zugang zur Ausbildung und zum Recht, bei staatlichen Dienstleistungen wie bei privaten öffentlichen Angeboten (etwa in Restaurants) bei der Stellenausschreibung und sogar bei der Wohnungszuteilung.

Vor diesem Hintergrund hat die Staatsbürgerschaft als Legitimation der Ungleichbehandlung zwischen einheimischer und ausländischer Wohnbevölkerung formaljuristisch seit den 1960er Jahren auch in der Schweiz in vielen Bereichen an Bedeutung verloren. Gleichzeitig ist diese Trennlinie symbolisch weiter höchst relevant, etwa in Konflikten und in öffentlichen Debatten. Dies zeigt sich etwa in der Einbürgerungspraxis. Diesbezüglich kann man einen allerdings nur leichten und langsamen Wandel feststellen, der sich zudem kommunal wie kantonal unterschiedlich schnell entwickelt. Die französische Schweiz ist in der Einbürgerungsfrage sowie in der Frage des kommunalen Ausländerstimmrechts deutlich weniger restriktiv. Gemessen an der Dynamik der Gegenwart und im internationalen Vergleich sind die schweizerischen Anforderungen immer noch exorbitant. Aber sie waren früher noch anspruchsvoller. Die vorausgesetzte Wohnsitzpflicht wurde 1952 auf zwölf Jahre angehoben und ist inzwischen wieder auf zehn Jahre gesenkt worden. Zu einer Verbesserung hat auch geführt, dass neuerdings bei der Berechnung der Anwesenheitsdauer von Jugendlichen die Jahre doppelt gezählt werden. Wandel, Entwicklung zum Besseren, gibt es auch in der Einführung eines Anspruchs auf Einbürgerung, z.B. seit 1992 in Basel-Stadt nach fünfzehn Jahren Anwesenheit.

Zu einer weiteren Verbesserung führte der Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2003, der für Ablehnungen der Einbürgerung eine Begründungspflicht einführte. Er bestimmte gegen heftigen Protest rechtsnationaler Stimmen, dass Entscheide nicht diskriminierend sein dürfen, dass negative Entscheide begründungspflichtig sein müssten und anonyme Urnenabstimmungen unzulässig sind. Zudem werden Gemeinden immer häufiger auch von ihren Kantonen aufgefordert, willkürliche Negativbeschlüsse zu überarbeiten. So positiv dieser Bundesgerichtsentscheid war, zeugte er auch von der nicht

geringen, da und dort vielleicht sogar grösser gewordenen Disposition zu willkürlichen Ablehnungen von Einbürgerungen. Weil Verleihung der Staatsbürgerschaft gerne als Gunst und Gnade verstanden wird, sei daran erinnert, dass Staatswesen auch ein Interesse daran haben können, dass sich möglichst viele seiner festen Einwohnerschaft durch die Ausübung von Wahl- und Stimmrecht im Sinne einer teilhabenden Bürgerpflicht einbringen. Dieses Interesse zeigte sich in der 1992 eingeräumten doppelten Staatsbürgerschaft.

Bezeichnend ist die Neuformulierung des Art. 4 der alten Bundesverfassung: «Alle *Schweizer* sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.» In der neuen, 1999 gutgeheissenen Bundesverfassung wird Art. 8 nun festgehalten: «Alle *Menschen* sind vor dem Gesetz gleich.» Das ist ein menschenrechtliches Bekenntnis zu einem Bürger- und Bürgerinnenstatus jenseits der Staatsbürgerschaft. Bezeichnend ist allerdings auch, dass von rechtsnationaler Seite gerade diese Neuformulierung, die auch als Modernisierung gewertet werden kann, in der ohnehin knapp ausgegangenen Volksabstimmung vom 18. April 1999 entschieden abgelehnt wurde.

Mit dem Blick über die Jahrhunderte können wir feststellen, dass es Bürgerrechte zunächst nur für ganz wenige gab und sie ein Privileg waren. Sie erfuhren in den aufkommenden Nationalgesellschaften jedoch eine gewisse Universalisierung: Diskriminierende Unterscheidungen zwischen Besitzbürgertum und Hintersassen, zwischen Reichen und Armen, zwischen Mann und Frau, zwischen Alteingesessenen und innerhalb des gleichen Landes Zugezogenen fielen schrittweise weg. Die zunehmende Gleichstellung der nationalen Angehörigen führte teilweise zu einer Aufhebung diskriminierender Unterscheidungen zwischen In- und Ausländern. Wir können uns fragen: Wurde nun schon alles erreicht oder dürfte, ja müsste diese Entwicklung nicht noch etwas weiterlaufen?

—

Georg Kreis (Hg.): Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014.

—

Georg Kreis und Patrick Kury: Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten, Bern 1996.

—

Georg Kreis: «Wahl- und Stimmrechtsdebatten in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung des Frauen- und Ausländerstimmrechts», in: Detlef Lehnert (Hg.): Wahl- und Stimmrechtskonflikte in Europa Ursprünge – Neugestaltungen – Problemfelder, Berlin 2018, S. 295 – 326.

—

Georg Kreis: Kein Volk von Schafen. Rassismus und Antirassismus in der Schweiz, Zürich 2007.

Simone Prodolliet

Die Forderung nach einem Recht auf Einbürgerung sei zu radikal, geben unterschiedliche Kreise zu bedenken. Da sind zum einen jene, die befürchten, ein solches Ansinnen erschrecke das «Volk» und führe zu einer niederschmetternden und haushohen Ablehnung an der Urne. Womit man gar nichts erreicht hätte; im Gegenteil laufe man Gefahr, bei den Bemühungen um Erleichterungen bei der Einbürgerung hinter das bisher Erreichte zurückgeworfen zu werden. Die föderalistische Struktur der Schweiz und die Autonomie der Gemeinden liessen ja jetzt schon zu, dass fortschrittlich orientierte Kantone oder Gemeinden bzw. Städte ihren Handlungsspielraum nutzen könnten, um «grosszügiger» einzubürgern. Ein etappenweises Vorgehen beinhalte weitaus grössere Chancen, indem in kleineren Schritten vorgegangen werden könne, der in (allerdings nicht definierter) Zukunft schliesslich zum (auch nicht klar definierten) gewünschten Ziel führe. Ausserdem sei daran zu erinnern, dass es immer wieder Bestrebungen gebe, das Bürgerrechtsgesetz restriktiver auszugestalten. Die gegenwärtigen verbesserten Bedingungen, die im Verlauf der letzten Jahrzehnte erreicht wurden, seien zu verteidigen, und nicht das Risiko einzugehen, sie zu verlieren.

Andere wiederum lehnen ein Recht auf Einbürgerung als zu radikal ab, da dieses dem verbrieften Grundsatz, wie das Schweizer Bürgerrecht weitergegeben wird, widerspreche. Schweizerin, Schweizer werde man in erster Linie durch Vererbung nach dem Prinzip des *ius sanguinis* ursprünglich durch einen Schweizer Vater (bzw. bei Kindern von unverheirateten Paaren durch eine Schweizer Mutter), seit der Revision des Kindesrechts von 1976 dann auch durch eine mit einem Ausländer verheiratete Schweizer Mutter. Die Weitergabe des Bürgerrechts über Abstammung gehöre sozusagen zur DNA schweizerischen Selbstverständnisses. Das Festhalten an diesem Prinzip lasse zudem auch Auslandschweizerinnen und -schweizer als Söhne und Töchter der schweizerischen Nation begreifen, selbst wenn sie in dritter oder vierter Generation im Ausland leben und kaum noch Beziehungen zum Herkunftsland pflegen.

Dritte schliesslich argumentieren, dass eine Einbürgerung nicht einfach so – ohne vorhergehende «Prüfung» – erteilt werden dürfe. Die Eignung von Einbürgerungswilligen müsse durch «Integration» bewiesen werden. Ein Recht auf Einbürgerung

sei deshalb als zu radikal abzulehnen, da dies Ausländerinnen und Ausländer unbesehen zu Schweizer Staatsangehörigen mache – Personen, die unter Umständen die Schweizer Werte nicht verinnerlicht hätten.

«Naturalisieren» – «assimilieren» – «Zwangseinbürgern»

Was als «radikal» eingestuft wird, hat sich im Verlauf der Zeit immer wieder gewandelt. Aus heutiger Sicht geradezu utopisch wirken mag das Postulat von 1898, als der St. Galler Nationalrat Theodor Curti vorschlug, die zunehmende Zahl der Ausländer zu senken, indem in der Schweiz geborene Kinder von Ausländern zu «naturalisieren» seien – im Sinne einer «Assimilation». Assimilation dazumal verstanden als staatsbürgerliche Integration der in der Schweiz lebenden Ausländer mit Übernahme von Pflichten und der Wahrnehmung politischer Mitspracherechte. Diverse andere Vorstösse zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den Städten Basel, Genf und Zürich, Ausländer nach einer gewissen Zeit des Aufenthalts das Bürgerrecht zu verleihen, zielten in dieselbe Richtung. Spätere Forderungen rund um den Basler Nationalrat Emil Göttisheim zwischen 1900 und 1910 sprachen sich dafür aus, durch Einbürgerung die «Assimilation» Zugewanderter im Sinne deren Eingliederung in die Gesellschaft vorantreiben zu können. Eine forcierte Einbürgerung – man sprach auch von «Zwangseinbürgerung» – sollte in der Schweiz seit zwei Jahren anwesende Ausländer zu Schweizer Staatsbürgern und zu einem Teil der schweizerischen Bevölkerung machen.

Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs setzte entsprechenden Forderungen allerdings ein jähes Ende und änderte den Diskurs um den Zugang zum Bürgerrecht grundlegend. In der Zeit zwischen 1919 und 1952 wurde das Bürgerrechtsgesetz zunehmend restriktiver ausgestaltet, insbesondere mittels schrittweiser Erhöhung der Wohnsitzfristerfordernisse von zunächst auf sechs, später auf zwölf Jahre. Ausserdem sollte nur noch Personen das Bürgerrecht erteilt werden, wenn die Gesuchstellenden belegen könnten, sich in «entschiedenem Masse» in die schweizerischen Verhältnisse eingelebt und ihre Eignung als «zuverlässige Schweizerbürger» unter Beweis gestellt zu haben.

In den Jahrzehnten seit den 1980er und 1990er Jahren wurde im Zusammenhang mit Diskussionen rund um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern das Anliegen von Erleichterungen bei der Einbürgerung, insbesondere von jungen Menschen erneut aufgebracht. Die Vorlagen, die 1983, 1994 und 2004 der Stimmbevölkerung unterbreitet wurden, lesen sich im Vergleich zu den Forderungen um die Jahrhundertwende als eher sich vorsichtig vortastende Vorschläge und schreiben sich in die Strategie der kleinen Schritte ein. 1983 sollten Erleichterungen zur Einbürgerung gewisser Kategorien von Kindern schweizerischer Mütter eingeführt werden, 1994 ging es um die Erleichterung der in der zweiten Generation geborenen Kinder von Zugewanderten, 2004 um die automatische Einbürgerung von in der Schweiz geborenen Enkelinnen und Enkeln ausländischer Staatsangehöriger bei der Geburt. Alle Vorlagen wurden durch die Stimmbevölkerung bzw. durch die Stände abgelehnt. Erst 2017 erreichte die Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von Kindern der dritten Ausländergeneration eine Zustimmung – auch wenn sich die Voraussetzungen, die dabei erfüllt sein müssen, nach wie vor einschränkend auswirken und de facto lediglich einer kleinen Zahl von Angehörigen der dritten Generation zum Schweizerpass verhelfen.

Radikal neu denken

Die Verknüpfung der Gewährung von Bürgerrechten mit der Vorstellung der Integration von Zugewanderten lässt sich in den Diskussionen seit den Forderungen der Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert feststellen. Was unter Integration bzw. «Assimilation» verstanden wurde, änderte sich im Verlauf der Debatten. Während die Vorschläge aus der Generation Curti & Co. die Erteilung des Bürgerrechts als Mittel zur Integration verstanden, schreiben sich die Vorstösse seit den 1980er Jahren in ein umgekehrtes Argument ein: Ausländerinnen und Ausländer, die sich integriert haben, sollen mit dem Schweizerpass belohnt werden – im Sinne der «Krönung» des Integrationsprozesses. Letzterer Ansatz birgt – bei allem Verständnis dafür, dass die Schweizer Demokratie von Bürgerinnen und Bürger geprägt sein soll, die sich mit ihren Werten identifizieren – die Gefahr, dass das aktuelle System der Bürgerrechtserteilung mit ungleichen Ellen misst. Denn nicht in allen Kantonen und Gemeinden werden die Erfordernisse zum Kriterium der Integration gleich interpretiert und gemessen.

Eine starke Demokratie und ein starkes Selbstverständnis der Schweiz bieten die besten Voraussetzungen jedoch nicht nur zur Integration von Zugewanderten. Sie ermöglichen es auch, sich die Gesellschaft neu vorzustellen: als eine Schweiz, die die hier lebenden Menschen als ihre Bürgerinnen und Bürger, als Citoyennes und Citoyens versteht. Die heute radikal anmutenden Anliegen, die vor über hundert Jahren vorgetragen wurden, sollten erneut zur Richtschnur für die Erteilung des Bürgerrechts gemacht werden. Es geht um die Menschen, die seit Jahren, ja Jahrzehnten in der Schweiz leben oder gar hier geboren wurden, Steuern bezahlen, die Wirtschaft und die Sozialwerke am Leben erhalten, sich mit den hiesigen Verhältnissen auskennen und sich hier zugehörig fühlen. Sie mit Bürgerrechten auszustatten, wäre deshalb nicht mal als besonders radikal einzustufen. Es wäre ein logischer Schritt, die Demokratie ernst zu nehmen. Denn der *demos* muss aus den Menschen bestehen, die hier leben. Eine starke Schweiz braucht nicht nur jene, die per Zufall das Schweizer Bürgerrecht in die Wiege gelegt erhalten haben, sondern auch jene, die später dazugekommen sind und ihren Beitrag zur hiesigen Gesellschaft leisten. Und nur auf vollwertige Mitglieder kann eine starke Demokratie letztlich zählen.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

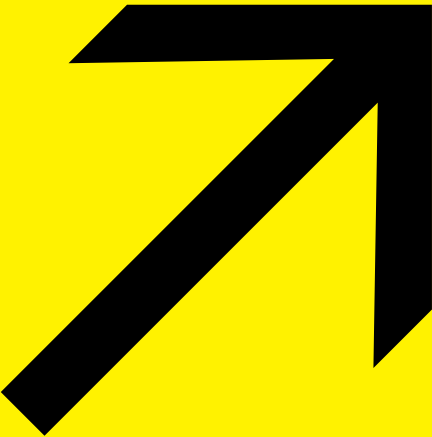
Regula Argast: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschluss und Integration in der Schweiz 1848 – 1933, Göttingen 2007.

Eidgenössische Migrationskommission
EKM: Das Schweizer Bürgerrecht.
Historische Übersicht 1848-2006, Bern
2006.

ekm.admin.ch

Pascale Steiner und Hans-Rudolf
Wicker (Hg.): Paradoxien im Bürgerrecht.
Sozialwissenschaftliche Studien zur
Einbürgerungspraxis in Schweizer
Gemeinden, Zürich 2004.

Philippe Wanner und Rosita Fibbi:
Zugang zur erleichterten Einbürgerung
von Personen der dritten Generation.
Bilanz nach drei Umsetzungsjahren
(2018 – 2020), Bern 2022.



WIEVIEL INTEGRATION BRAUCHT DAS SCHWEIZER BÜRGERRECHT?

Die Texte auf den nächsten Seiten setzen sich mit folgenden, in der Gesellschaft verbreiteten Einwänden gegen ein Neues Bürgerrecht auseinander:

- «Wer unsere Werte nicht teilt, sollte kein Schweizer werden dürfen.»
- «Es schwächt unsere Demokratie, wenn Leute leichter eingebürgert werden, die unsere Verfassung ablehnen.»
- «Wer kriminell ist oder finanziell nicht selbstständig, sollte nicht eingebürgert werden.»
- «Nur Grundkenntnisse in einer Landessprache reichen nicht!»
- «Gute Integration muss Voraussetzung sein.»

INTEGRATION UND EINBÜRGERUNG – EIN HISTORISCHER BLICK AUF EIN AMBIVALENTES VERHÄLTNISS

Kijan Espahangizi

Das Thema Integration polarisiert. Es gibt verschiedene Vorstellungen davon, was Integration bedeutet. Das prägt auch die Debatte um Einbürgerung in der Schweiz. Die einen finden, das Bürgerrecht stelle den krönenden Abschluss eines langen Integrations- und Anpassungsprozesses dar, den eingewanderte Menschen durchlaufen müssen, bevor sie als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden können. Die anderen verstehen Integration weniger als individuelle Anpassung, denn als Teilhabe an der Gesellschaft. Diese zu ermöglichen, läge auch in der Verantwortung der Aufnahmegesellschaft, etwa durch Zugang zu gleichen Rechten. Aus dieser Sicht stellt die Einbürgerung eine wichtige Voraussetzung dar, um Integration leisten zu können. Wieder andere, gerade in der zweiten und dritten Generation, empfinden die ganze Integrationsdebatte als Zumutung, ja zuweilen sogar als rassistisch – als sei man nicht schon längst in der Schweiz heimisch, selbst wenn man noch keinen roten Pass hat. Alle sprechen von Integration, meinen aber unterschiedliche Dinge. Dies erschwert die öffentliche Debatte um eine Reform des Bürgerrechts. Um die unterschiedlichen Perspektiven auf das Verhältnis von Integration und Einbürgerung besser verstehen und abwägen zu können, ist es wichtig, deren Geschichte zu kennen.

Einwanderung ist kein neues Phänomen in der Schweizer Geschichte. Der Begriff Integration kam jedoch erst vor sechzig Jahren auf, im Kontext der «Gastarbeit». Im Zuge des Wirtschaftsbooms der Nachkriegszeit war die Schweiz ebenso wie andere westeuropäische Industriestaaten auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Die Idee war, dass Menschen aus strukturschwachen Regionen Europas für eine Zeit in die Schweiz kamen, arbeiteten und dann wieder in ihre Herkunftsregionen zurückgingen. Die Erhöhung der Einbürgerungsfrist auf zwölf Jahre damals unterstrich, dass für die «Gastarbeiter» keine Einwanderungsperspektive vorgesehen war.

In den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg kamen Hunderttausende Menschen als Arbeitskräfte in die Schweiz. Mitte der 1960er Jahren stellte man fest, dass sich immer mehr von ihnen in der Schweiz niederliessen: aus der «Gastarbeit» wurde ungeplante Einwanderung. Die Gründe hierfür

waren vielfältig, entscheidend war, dass auch die Wirtschaft feststellte, dass die Schweiz dauerhaft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen war. Unter dem Druck der damals an Fahrt gewinnenden Bewegung gegen kulturelle «Überfremdung» änderte die Schweizer Regierung ihre Politik: Einerseits wurde die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte beschränkt, andererseits wollte man die Ausländer, die bereits im Land waren, nun doch eingliedern. Die Frage, wie dies zu schaffen und wer die Verantwortung für das Gelingen der «Eingliederung» trug, war umstritten.

Eine sehr verbreitete Sicht war, dass sich die «Fremden» unterordnen, individuell anpassen, ja in gewisser Hinsicht unsichtbar werden mussten. Man sprach hier seit dem frühen 20. Jahrhundert von Assimilation. Um Schweizer zu werden, sollten die Ausländer dieser Vorstellung nach, ihre eigene Kultur über die Zeit ablegen und die Kultur des Landes übernehmen – also wie Schweizer denken, sprechen und handeln. Erst wenn man sich über Jahre assimiliert und bewährt hatte, sollte man durch Einbürgerung auch rechtlich ein Schweizer werden können. Das Einbürgerungsgesetz von 1952 stellte sicher, dass es meist viel länger als die Mindestdauer von zwölf Jahren dauerte, etwa bei einem Wechsel des Wohnorts.

Die Fremdenpolizei hatte seit Ende des Ersten Weltkrieges die Aufgabe zu überprüfen, ob mögliche Anwärter auf Niederlassung und Einbürgerung den Anforderungen auf Assimilation genühten. Diese Logik wurde 1978 in einem der bis heute erfolgreichsten Schweizer Filme auf die Schippe genommen. Die «Schweizermacher» wurden zu einem Kassenschlager – auch, weil zu der Zeit durchaus viele Menschen in der Schweiz diese fremdenpolizeiliche Vorstellung von Eingliederung in Frage stellten. Sie vertraten eine andere Sicht, die ebenfalls mit der «Entdeckung der Einwanderung» Mitte der 1960er Jahre aufgekommen war. Viele Stimmen in der Zivilgesellschaft, in den Kirchengemeinden aber auch in der Sozialwissenschaft gingen hier davon aus, dass der Erfolg der Eingliederung davon abhing, ob eingewanderte Menschen die Chance erhielten, an der Gesellschaft strukturell teilzuhaben: durch Gleichberechtigung, Bildung und Partizipation. «Integration» – so der neue Begriff, der damals aufkam, meinte eine beidseitige Anstrengung, um Einwanderung gut zu gestalten, sowohl der Eingewanderten als auch der Aufnahmegesellschaft. Anders als die Fremdenpolizei ging man hier davon aus, dass im Zuge der strukturellen Integration eine wechselseitige kulturelle Anpassung stattfinden würde, bei der sich letztlich sowohl die Eingewanderten als auch die Aufnahmegesellschaft

verändern würden. In den 1970er Jahren formierte sich eine breite soziale Bewegung, von christlichen, über liberale bis linke Akteure, die sich für eine solche, neue Integrationspolitik einsetzten. 1981 scheiterte der Versuch dieser sogenannten «Mitenand-Initiative» an der Urne, die neue Perspektive der Integration in der Verfassung zu verankern. Doch in den folgenden zwei Jahrzehnten gewann die Integrationsperspektive zunehmend an Einfluss. Um die Jahrhundertwende wurde Integration dann zum ersten Mal zu einem gesetzlichen Auftrag für staatliche Behörden. Trotz der allgemeinen integrationspolitischen Öffnung gab es keine entsprechende Anpassung des Bürgerrechts, mit Ausnahme der Einführung der Doppelbürgerschaft 1992. Im Gegenteil, nach 1983 und 1994 wurde 2004 zum dritten Mal eine erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation an der Urne abgelehnt. Auch die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation, die 2017 erreicht werden konnte, bedeutete keinen Paradigmenwechsel, ebenso wenig wie die Bürgerrechtsreform von 2018, in der zwar die Mindestdauer bis zur Einbürgerung auf zehn Jahre runtergesetzt wurde, jedoch bei gleichzeitiger Verschärfung der Selektion aufgrund sozialer Kriterien und dem Migrationsstatus. Während sich die Schweiz seit den 1960er Jahren zu einem globalisierten Migrationsland entwickelt hat, ist das Bürgerrecht in der Zeit der Gastarbeit steckengeblieben. Nicht zuletzt deswegen ist der Anteil an Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht in der Wohnbevölkerung seitdem von 5 auf 25% angestiegen. Tendenz weiter steigend.

Offiziell ist heute nur noch von Integration die Rede, nicht von Assimilation. In den Gesetzen, der behördlichen Praxis sowie im öffentlichen Diskurs sind jedoch beide Vorstellungen leitend: Integration als individuelle kulturelle Anpassung einerseits und als beidseitige Öffnung durch die Ermöglichung von gesellschaftlicher Teilhabe andererseits. Auch in der polarisierten öffentlichen Debatte um das Bürgerrecht und Einbürgerung treffen beide Bedeutungen von Integration aufeinander und wirken nicht selten wie Gegensätze. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht kann man aber zeigen, dass sich diese Perspektiven nicht ausschliessen, sondern verschiedene Aspekte von Einwanderung beschreiben: Eingewanderte Menschen passen sich tatsächlich über die Zeit an, jedoch nicht an ein Klischeebild des «Schweizers», sondern an die konkreten Lebenswelten, an denen sie in der Schweiz teilhaben. Diese unterscheiden sich nach Sprachregion, Kanton, Gemeinde, Quartier, Berufsfeld, sozialer Schicht, Hobbies und Interessen. Zudem führt die Anpassung nicht dazu, dass der Bezug zur Herkunftskultur automatisch verschwindet. Identitäten sind

vielschichtig. Die Forschung zeigt auch, dass Anpassungsprozesse von eingewanderten Menschen insbesondere dort gelingen, wo nicht nur die Bereitschaft, sondern auch die Möglichkeit zu Teilhabe gegeben ist: am gesellschaftlichen Leben, am Arbeitsmarkt, am Wohlstand und an sozialer Sicherheit und Mobilität.

Eine nachhaltige Reform des Bürgerrechts müsste diese verschiedenen Aspekte von Integration im Blick behalten und fördern, das heisst, es muss einerseits durchaus den Anspruch erheben, dass angehende Bürgerinnen und Bürger die freiheitlich-demokratischen Grundsätze teilen, die in der Bundesverfassung verankert sind und einen Willen mitbringen, an der Gesellschaft teilzuhaben und sich mit ihr zu identifizieren. Allerdings sollte diese Identifikation nicht auf ein klischiertes engstirniges Bild der Schweiz abzielen müssen, sondern auf die vielschichtige soziale Realität einer globalisierten Migrationsgesellschaft. Umgekehrt muss in einem nachhaltigen Bürgerrecht die Tatsache Ausdruck finden, dass eine Einbürgerung nach sinnvoller Frist nicht nur Identifikation, sondern auch strukturelle Teilhabe fördert, also nicht erst den krönenden Abschluss, sondern eine Voraussetzung für gelingende Integration darstellt. Weitaus wichtiger als die Frage, ab wann genau frühestens eingebürgert werden sollte – nach drei, fünf oder sieben Jahren – wäre ein grundlegender Perspektivwandel. Es braucht einen neuen Blick auf die Frage, welche Rolle das Bürgerrecht für die Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Einwanderungsland Schweiz spielt.

LITERATUR

—
Kijan Espahangizi: Der Migration-Integration-Komplex. Wissenschaft und Politik in einem Nicht-Einwanderungsland, Konstanz 2022 (2. Auflage: 2023).

—
Dominik Hangartner, Jens Hainmueller und Giuseppe Pietrantuono: «Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?», in: American Political Science Review 111(2), 2017, S. 256 – 276.

—
Esteban Pineiro: Integration und Abwehr. Genealogie der Ausländerintegration, Zürich 2015.

—
Damir Skenderović und Gianni D'Amato: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich 2008.

DIE «ZWEITE GENERATION» IM SPANNUNGSFELD INTEGRATION

Sandra King-Savić

Gemäss Bundesamt für Statistik gehören insgesamt 2.4 Prozent oder rund 179'000 Menschen der zweiten Generation – sogenannte *Secondos* – ohne Schweizer Staatsangehörigkeit der Kategorie «Ausländische Staatsangehörige» an. Für diese Menschen gibt es keine erleichterte Einbürgerung trotz abermaligen Vorstössen. So unterliegen Individuen, die zum Teil in der Schweiz geboren, aufgewachsen und sozialisiert sind dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren, inklusive der zu erfüllenden Integrationskriterien. Das heisst, dass man von diesen Menschen die Integration einfordert, so wie das der Fall bei allen zugewanderten Menschen ist. Man könnte hier von einem Gleichheitsprinzip ausgehen, da vermutlich alle Nicht-Staatsbürger*innen die gleichen bürokratischen Hürden überwinden müssen, wenn sie eine Einbürgerung anstreben. Das angesprochene Gleichheitsprinzip kommt jedoch ins Wanken, wenn man die Forderung nach Integration für Menschen der zweiten Generation mit derjenigen für Eheleute gegenüberstellt, die mit einer/m Schweizer*in mit Wohnsitz im Ausland liiert sind.

Seit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) im Jahr 2008 basiert die Schweizer Integrationspolitik auf dem Prinzip «Fördern und Fordern». Das «Fördern» umfasst alle Massnahmen, welche die Integration der Migrationsbevölkerung unterstützen. Mit «Fordern» wird die Selbstverantwortung der Zugewanderten Menschen angesprochen. Die ausländerrechtlichen Erfordernisse legen fest, was von ihnen erwartet wird und mit welchen Folgen sie gegebenenfalls rechnen müssen, wenn sie diese Erfordernisse nicht erfüllen.

Die «Forderung» bezieht sich auf die Verantwortung der Migrant*innen, die Bundesverfassung zu respektieren, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, eine Ausbildung zu absolvieren, einer Arbeit nachzugehen und über gute Kenntnisse der französischen, italienischen oder deutschen Sprache zu verfügen. Mit der Revision von 2019 und dem neu geltenden Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) werden Sprachkenntnisse abermals hervorgehoben. Das Ziel dieser Kriterien ist gemäss Art. 4 des AIG das Zusammenleben der «schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung» zu gewährleisten.

ten. Die Forderung, eine Sprache zu lernen, zu arbeiten und zur Schule zu gehen scheint elementar, wenn nicht gar banal für Menschen aus der zweiten Generation. Dennoch lohnt es sich, den Wortlaut von Art. 4 AIG genauer zu betrachten, denn er grenzt die «schweizerische Wohnbevölkerung» klar von der «ausländischen Bevölkerung» ab und verrät viel über die gesellschaftspolitische Haltung gegenüber Migrant*innen und ihren Nachkommen. So werden Personen mit Migrationsvordergrund, die in der Schweiz geboren sind, ihre Ausbildung in einem der 26 Kantone erhalten haben und eine oder mehrere der vier Landessprachen fließend sprechen, behördlich als Ausländer*innen kategorisiert. Dies ist erstaunlich, da viele dieser Menschen, obwohl sie als Ausländer*innen bezeichnet werden, mit grosser Wahrscheinlichkeit nie woanders gelebt haben. Personen, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, als Ausländer*innen zu bezeichnen, zeugt von einem tief verwurzelten Verständnis von Staatsbürgerschaft und Zugehörigkeit im Sinne des *ius sanguinis* (Staatsbürgerschaftsrecht nach Abstammungsprinzip) und suggeriert diesen Menschen einen Status zweiter Klasse, insbesondere bei rassifizierten und/oder ethnifizierten Menschen. Basierend auf diesem kulturalistisch geprägten Verständnis von Nation gelten Ausländer*innen erst dann als integriert, wenn sie alle Eigenschaften, die sie bis zum Eintritt in den Aufnahmestaat geprägt haben, über Bord werfen. Gegenwärtige Integrationskriterien gelten in dieser Denkweise als ein lineares, scheinbar rational messbares Element des Integrationsgrades. Dennoch könnte man argumentieren, dass alle Nicht-Staatsbürger*innen die gleichen Hürden überwinden müssen, wenn sie sich einbürgern lassen wollen. Das ist nur fair – oder doch nicht?

Um der Frage nach dem Gleichheitsprinzip bezüglich der geforderten Integrationskriterien und deren Anwendbarkeit gegenüber bestimmten Gemeinschaften zu erörtern, kann das Beispiel der erleichterten Einbürgerung mit den nachfolgenden Integrationskriterien an die «Ehefrau eines Schweizer oder [den] Ehemann einer Schweizerin» herangezogen werden (Art 21 BÜG Abs. 2). So können Ehepartner einer Schweizer Staatsbürgerin, wohnhaft im Ausland, eine erleichterte Einbürgerung beantragen. Die Kriterien der im Ausland wohnhaften Eheleute sind eine sechsjährige Gemeinschaft als Ehepaar und die enge Verbundenheit mit der Schweiz. Dabei bedeutet die enge Verbindung, dass Antragsteller*innen innerhalb der letzten sechs Jahre mindestens dreimal fünf aufeinanderfolgende Tage in der Schweiz verbracht haben und, dass diese Menschen sich *mündlich* in einer Landessprache verständigen können. Mit anderen Worten wurde hier kein bestimmtes

Sprachniveau festgelegt. Bei der Beurteilung der Kontaktpflege mit Schweizer*innen werden des Weiteren auch Kontakte zu Auslandschweizern und Auslandschweizerorganisationen mitberücksichtigt. So gelten die Integrationskriterien lediglich sinngemäss.

Durch die Gegenüberstellung der Integrationskriterien für in der Schweiz wohnhafte Menschen aus der zweiten Generation und jene Eheleute liiert mit einer/m Schweizer*in mit Wohnsitz im Ausland wird die Frage nach der Gleichbehandlung besonders augenfällig. Zum einen zieht dieser Vergleich Fragen der Logik nach sich. Weshalb wird Menschen, die in der Schweiz geboren, geschult und sozialisiert sind, der erleichterte Zugang zur Staatsbürgerschaft nicht gewährt, während Schweizer Eheleuten mit Wohnsitz im Ausland ein Recht auf die erleichterte Einbürgerung eingeräumt wird? Ist es sinn-, ja zeitgemäss, dass Menschen in der zweiten und zum Teil der dritten Generation als Ausländer*innen kategorisiert und/oder als Menschen mit «Migrationshintergrund» etikettiert werden? Als «Personen mit Migrationshintergrund» bezeichnet das Bundesamt für Statistik alle ausländischen Staatsangehörigen, eingebürgerte Schweizer*innen mit Ausnahme der in der Schweiz Geborenen, deren Eltern ebenfalls in der Schweiz geboren wurden – also Menschen aus der dritten Generation – sowie gebürtige Schweizer*innen mit Eltern, die beide im Ausland geboren wurden. Damit folgt die Schweiz vorgeblich den Richtlinien der Vereinten Nationen bezüglich der rechtlichen Einstufung von Personen nach ihrem Migrationsstatus. Vordergründig könnte die Befolgung internationaler Richtlinien bedeuten, dass diese Etikettierungspraxis unumstritten ist. Jedoch gehören hochgerechnet rund vierzig Prozent der Schweizer Bevölkerung genau dieser Kategorie «Personen mit Migrationshintergrund» an, was die Frage aufwirft, ob es sich hier um ein «hausgemachtes statistisches Problem» handelt, um es mit den Worten des Migrationsforschers Klaus Bade zu formulieren. Viele Personen die sich hinter dieser Statistik verbergen, besonders Menschen in der «Zweiten Generation» ohne Anrecht auf erleichterte Einbürgerung, sind mit anderen Worten gar keine Ausländer*innen, sondern Schweizer*innen ohne Stimmrecht.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

—
Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation erleichtern, Motion 21.3112, eingereicht von Lisa Mazzone am 10. März 2021. Zugriff 26. September 2023 unter

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213112>

—
Andrew Favell: The Integration Nation: Immigration and Colonial Power in Liberal Democracies, Hoboken 2022.

—
Sandra King-Savić: «Who Belongs to the Swiss Body Politique – A Diaspora Perspective,» in: Front. Polit. Sci. 5, 2023, doi: 10.3389/fpos.2023.1145634

—
Schweizer Bürgerrecht für Menschen, die in der Schweiz geboren wurden (Ius Soli), Motion 21.3111, eingereicht von Paul Rechsteiner am 10. März 2021. Zugriff 17. Januar 2024 unter

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213111>

MARATHON MIT HÜRDEN: DER ERHALT DES SCHWEIZER PASSES

Stefanie Kurt

Die Erlangung des Schweizer Passes lässt sich sinnbildlich mit der Teilnahme an einem Marathon mit Hürden vergleichen. Der Marathon, als die längste Laufdisziplin in der Leichtathletik, repräsentiert die erforderliche Aufenthaltsdauer für eine ausländische Personen, um einen Antrag auf eine Einbürgerung zu stellen. Gleichzeitig verdeutlicht der Hürdenlauf die Herausforderungen, welche gemeistert werden müssen. Dank der Ausdauer und dem erfolgreichen Meistern der Hürden erhält die ausländische Person mit der Querung der Ziellinie den Schweizer Pass.

Diese Ausführungen spiegeln die aktuelle Idee des Stufenmodells Integration wider, die im aktuellen Einbürgerungsrecht respektive im Migrationsrecht verankert ist. Das Stufenmodell Integration verlangt, dass die Anforderungen an die Integration umso höher anzusetzen sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Dabei ist der Erhalt des Schweizer Bürgerrechts als letzter rechtlicher Schritt einer erfolgreichen Integration gedacht.

Ausdauer: Einbürgerungsvoraussetzungen

Die Einbürgerungsvoraussetzungen sind in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten strenger. Einbürgerungswillige Personen müssen eine Gesamtwohnsitzdauer von zehn Jahren vorweisen, wobei an die Aufenthaltsdauer nur der Aufenthalt mit Aufenthaltstitel in Form einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung angerechnet wird. Der Aufenthalt von Ausländer:innen mit einer vorläufigen Aufnahme wird nur zur Hälfte berücksichtigt. Der Aufenthalt als Asylgesuchsteller:in oder Kurzaufenthalter:in wird nicht berücksichtigt. Zusätzlich muss eine einbürgerungswillige Person im Rahmen des ordentlichen und – mit Ausnahmen – auch im erleichterten Einbürgerungsverfahren eine Niederlassungsbewilligung besitzen. Bei der ersten Einreise und dem Aufenthalt in der Schweiz erhalten nur wenige ausgewählte Personen eine Niederlassungsbewilligung. Folglich muss die Mehrheit der ausländischen Personen ein Gesuch um eine Niederlassungsbewilligung stellen, wobei dies frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz möglich ist. Bei

der Erteilung der Niederlassungsbewilligung erfolgt ebenfalls eine Integrationsprüfung, die sich auf ähnliche Kriterien stützt, die auch für die Einbürgerung verlangt werden (weniger hoher Sprachanforderungen). Demnach ist aus rechtlicher Sicht die einbürgerungswillige Person bereits bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf die Integration geprüft worden. Dies kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nicht (mehr) erfüllt sind. Wenn eine solche Rückstufung erfolgt, kann die betroffene Person frühestens nach fünf Jahren eine erneute Niederlassungsbewilligung erhalten, wobei hier erneut die Integration geprüft wird.

Die Hürden: Integrationskriterien

Das aktuelle Bürgerrechtsgesetz verlangt von der einbürgerungswilligen Person eine *erfolgreiche* Integration. Diese wird anhand von fünf Kriterien geprüft, die kumulativ zu erfüllen sind. Die Integrationskriterien umfassen erstens die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zweitens die Respektierung der Werte der Bundesverfassung. Drittens muss der Nachweis erbracht werden, dass sich die einbürgerungswillige Person im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen kann. Viertens muss die Person arbeiten oder am Erwerb von Bildung teilnehmen. Schliesslich wird geprüft, ob die Person die Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, des/der eingetragenen Partner oder Partnerin oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird, unterstützt und fördert. Zusätzlich können die Kantone weitere Integrationskriterien vorsehen.

Der zuständige Kanton überprüft in erster Linie die geforderte erfolgreiche Integration. Im Rahmen der Integrationsprüfung ist der Situation von Menschen mit Beeinträchtigung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen im Bereich der Sprache und der Erwerbstätigkeit oder beim Erwerb von Bildung angemessen Rechnung zu tragen. Die Integrationskriterien müssen sowohl bei der Gesuchseingabe als auch im Zeitpunkt der tatsächlichen Einbürgerung erfüllt sein. Die Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht erläutert, was unter diesen Kriterien verstanden wird. Vorliegend werden vereinfacht Fälle aufgeführt, welche eine (nicht) erfolgreiche Integration veranschaulichen.

Meistern

Eine *erfolgreiche Integration* zeigt sich in der nachgewiesenen Fähigkeit der Person sämtliche Lebenskosten wie Miete, Steuern und Krankenversicherung eigenständig zu tragen. Dies kann durch eine ungekündigte Anstellung oder selbstständige Erwerbstätigkeit belegt werden. Alternativ kann die einbürgerungswillige Person sich in einer Ausbildung oder Weiterbildung befinden, was beispielsweise durch den Vorweis eines Lehrvertrags oder einer Bescheinigung über den Besuch einer weiterführenden Schule oder Hochschule nachgewiesen werden kann. Die Person muss ebenfalls Sprachkenntnisse, mündlich auf mindestens dem Referenzniveau B1 und schriftlich auf mindestens dem Referenzniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats (GER) nachweisen. Einige Kantone, wie beispielsweise Schwyz, St. Gallen oder Thurgau verlangen ein höheres Sprachniveau. Schliesslich wird geprüft, ob die einbürgerungswillige Person ihre Familienmitglieder bei deren Integration fördert. Darunter wird etwa die Unterstützung der Familienmitgliedern zur Teilnahme an kulturellen und sozialen Veranstaltungen oder das Engagement in Vereinen und Organisationen, wo Schweizer:innen mitwirken, verstanden.

Stolpern

Eine einbürgerungswillige Person wird als *nicht erfolgreich integriert* angesehen, wenn sie beispielsweise die Steuern oder die Krankenkasse nicht bezahlt oder eine Lohnpfändung besteht. Auch werden ausländische Personen nicht eingebürgert, wenn eine strafrechtliche Verurteilung vorliegt, die eine unbedingte Strafe oder eine teilbedingte Freiheitsstrafe für ein Delikt vorsieht. Hier muss abgewartet werden bis der Eintrag im Strafregister nicht mehr erscheint. Verletzungen der Werte der Bundesverfassung liegen beispielsweise dann vor, wenn die ausländische Person Zwangsehen oder Beschneidungen organisiert (auch ohne strafrechtliche Relevanz) oder Minderheiten, Angehörige bestimmter Religionen oder Menschen mit einer bestimmten sexuellen Orientierung in sozialen Medien verunglimpft. Eine Verletzung liegt ebenfalls vor, wenn die Pflicht zum Militärdienst respektive dem zivilen Ersatzdienst oder der obligatorische Schulbesuch verweigert wird.

Schliesslich gilt eine ausländische Person als nicht erfolgreich integriert, wenn sie/er gemäss der bundesrechtlichen Verordnung zum Bürgerrecht innerhalb der drei Jahre vor der An-

tragstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Eine Ausnahme wird dann gemacht, wenn die erhaltene Sozialhilfe zurückbezahlt wurde. Die Frist zur Zurückzahlung der bezogenen Sozialhilfe ist dabei kantonal unterschiedlich. So verlangen beispielsweise die Kantone Aargau und Bern die Erstattung der Sozialhilfegelder der letzten zehn Jahre, während der Kanton Thurgau nur die letzten fünf Jahre verlangt.

Ziellinie: Schweizer Pass

Die Dauer bis zur Einbürgerung hängt sowohl vom Kanton ab, in dem das Einbürgerungsgesuch eingereicht wird, wie auch von den finanziellen, familiären, gesellschaftlichen und sprachlichen Voraussetzungen der ausländischen Person. Analog zur Teilnahme an einem Marathon mit Hürden erfordert das Einbürgerungsverfahren Durchhaltevermögen, Ausdauer und entsprechende Vorbereitung. Das Meistern der Integrationshürden führt zur Ziellinie, während ein Stolpern bedeuten kann, dass zusätzliche Zeit für das Einbürgerungstraining benötigt wird. Denn das Einbürgerungsverfahren will sicherstellen, dass nur topintegrierte ausländische Personen die Ziellinie überqueren und die Schweizer Staatsbürgerschaft erhalten. Dem steht jedoch die Forschung gegenüber, die darauf hinweist, dass eine frühzeitige Einbürgerung – vergleichbar mit einer Kurzstrecke – positive Auswirkungen auf die Einkommenssituation und Integration einer Person hat.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

—
Barbara von Rütte: «Kann man mit 70 Jahren noch Deutsch lernen?», in: Blog NCCR on the move, 12. Mai 2017.

<https://nccr-onthemove.ch/blog/kann-man-mit-70-jahren-noch-deutsch-lernen/>

—
Blogserie zur Einbürgerung der 3. Generation, Blog NCCR on the move, 2017.

<https://nccr-onthemove.ch/blog/category/naturalization/>

—
Stefanie Kurt: «Verrechtlichung des Integrationsbegriffes: Wo bleiben die inklusiven Ansätze?», in: Terra Cognita 36, 2020, S. 70 – 72.

—
Stefanie Kurt: «Le jeu de l'échelle de l'intégration juridique en Suisse», Blog NCCR on the move, 21. September 2021.

<https://nccr-onthemove.ch/blog/le-jeu-de-lechelle-de-lintegration-juridique-en-suisse/>

Stefan Manser-Egli

Wurden Sie jemals nach Ihrer Integration gefragt? Haben Sie sich jemals selbst nach Ihrer Integration gefragt? Je nachdem, ob Sie diese Fragen mit Ja oder Nein beantworten, werden Sie zum Integrationssubjekt (gemacht) oder Sie sind *integrationsdispensiert*. Die entscheidende Frage ist nicht, ob Sie «gut» oder «schlecht» integriert sind, sondern ob Sie überhaupt in Bezug auf Ihre Integration adressiert, befragt und überprüft werden – oder nicht. Die Gretchenfrage der Integrationsdebatte lautet: Wer wird als Integrationssubjekt adressiert, und wer nicht? Solange sich die Integrationsfrage immer nur für bestimmte Subjekte entlang migrantisierter Trennlinien stellt, während andere *gar nicht erst* hinsichtlich ihrer Integration problematisiert und beurteilt werden, solange ist die Forderung nach Integration einer liberalen Demokratie unwürdig.

Als Kriterium für die Einbürgerung – und zunehmend auch für Aufenthalt und Niederlassung in der Schweiz – wird die «erfolgreiche Integration» heute ausschliesslich von Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht gesellschaftlich eingefordert und behördlich überwacht. Damit wird suggeriert, alle gebürtigen Schweizer*innen seien bereits erfolgreich integriert. Sie geniessen eine Integrationsdispensation. Nun mag diese Annahme etwa in Bezug auf die Beherrschung einer Landessprache noch plausibel sein (obwohl beispielsweise viele Auslandsschweizer*innen keine Schweizer Landessprache sprechen). Bei der Straffälligkeit, der «Teilnahme am Wirtschaftsleben» und der Sozialhilfeunabhängigkeit als «Integrationskriterien» gerät die Annahme schon ins Wanken. Trotzdem stellt niemand im Namen der Integration das Bürgerrecht oder die politischen Rechte von Schweizer Straffälligen, Arbeitslosen oder Sozialhilfeabhängigen in Frage – zumindest nicht mehr, seit «Armen-genössige» in der Schweiz nicht mehr ausgeschlossen werden dürfen und seit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte untersagt hat, Gefängnisinsassen automatisch das Wahlrecht zu entziehen. Somit ist es heute breit akzeptiert, von Einbürgerungswilligen *mehr* zu verlangen als von jenen, die mit dem Schweizer Pass geboren wurden. Im Gegensatz zu letzteren dürfen erstere für den Erhalt desselben Status und desselben Rechts in Form des Schweizer Bürgerrechts weder straffällig noch arbeitslos sein und keine Sozialhilfe beziehen.

Besonders absurd wird die allgemeine Integrationsannahme und die damit einhergehende Integrationsdispensation für alle gebürtigen Schweizer*innen beim Integrationskriterium der «Respektierung der Werte der Bundesverfassung». Dieses beruht auf vier besonders problematischen Vorstellungen. Das Kriterium geht erstens davon aus, dass es diese «Werte der Bundesverfassung» gibt und dass man diese identifizieren kann. Zweitens wird auch hier angenommen, dass alle gebürtigen Schweizer*innen diese Werte teilen bzw. «respektieren», schliesslich müssen diese keinen entsprechenden Nachweis erbringen. Umgekehrt lautet die Annahme, dass das bei Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht nicht der Fall ist, weshalb es überprüft werden muss. Drittens suggeriert das Kriterium, dass alle Menschen in der Schweiz (mit und ohne Schweizer Pass) diese «Werte der Bundesverfassung» teilen *sollten*, ja *müssen*. Viertens geht das Kriterium schliesslich davon aus, dass der Staat und die Behörden die Werte von Einzelnen eruieren, beurteilen und sanktionieren *können* und *sollen*. Dies setzt einen staatlichen Zugriff auf die innere Haltung und Gesinnung voraus, im Gegensatz zur blossen Regulierung äusseren Verhaltens. Damit will der Staat in die innere Sphäre des Einzelnen eingreifen und sozusagen in die Seele von Menschen blicken. Das ist einerseits nie gänzlich möglich, andererseits bereits in seinem Bestreben im Kern totalitär und daher mit der liberalen Demokratie unvereinbar.

Mit Blick auf die Integrationsdispensation sind hier die ersten drei Annahmen von besonderem Interesse. Zunächst ist unklar, welches diese zu respektierenden «Werte» sein sollen. Die Bundesverfassung selbst nennt keine «Werte», sondern Normen, Prinzipien, Rechte, Pflichten und Freiheiten. Es ist somit nicht klar, wie diese «Werte» als Integrationskriterium ermittelt werden und in welchem Verhältnis sie zu den Normen und Prinzipien der Verfassung stehen. Gleichzeitig reflektiert die Verfassung durchaus eine Vielzahl von Werten, die in ihren Bestimmungen zum Ausdruck gebracht werden. Diese Werte stehen allerdings oftmals zueinander in Spannung und sind nicht selten gänzlich unvereinbar. Es zeigt sich somit schon hier, dass es «unsere Werte» als solche, wie sie als politisches Schlagwort derzeit wieder Hochkonjunktur haben, so nicht gibt.

Es gäbe sie selbst dann nicht, wenn wir uns darauf einigen könnten, was denn diese «Werte» genau wären. Denn die Vorstellung von der Gesellschaft als *Wertegemeinschaft*, in der alle bestimmte Werte teilen, wie sie durch das Wertekriterium suggeriert wird, ist mit der liberalen Demokratie unvereinbar.

Ob am Stammtisch, im Turnverein, am Familienfest oder am Abstimmungssonntag: Schnell wird klar, dass wir *nicht* alle dieselben Werte teilen. Das ist in der liberalen Demokratie auch weder wahrscheinlich noch wünschenswert. Die verfassungsrechtlichen Rechte und Freiheiten (als solche zentrale «Werte der Bundesverfassung») führen gezwungenermassen dazu, dass nicht alle dieselben Werte teilen, sondern eben unterschiedliche Wertvorstellungen haben und diese auch äussern und politisch vertreten dürfen. Das geht so weit (und muss so weit gehen), dass man auch einzelne Verfassungsbestimmungen und gar die Verfassung als solche ablehnen darf. Nicht weniger als zwölf Kantone haben die 1999 totalrevidierte und heute geltende Bundesverfassung abgelehnt. Mit anderen Worten: Es gibt keine Pflicht, die Werte der Verfassung zu teilen. Im Gegensatz zu anderen politischen Ordnungen ist es gerade ein essenzieller Wert der liberalen Verfassung, dass man ihre Werte nicht teilen muss. Das macht die liberale Demokratie zu dem grossen Wagnis, das sie der Freiheit willen eingegangen ist: Der freiheitliche Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Auf die Integration übertragen heisst das: Die liberale Demokratie lebt von einem Wertpluralismus, welcher der Vorstellung einer Wertegemeinschaft, wie sie durch das Integrationskriterium zum Ausdruck gebracht wird, unvereinbar entgegensteht.

In einer liberalen Demokratie kann es nicht das Ziel sein, dass wir alle bestimmte Werte teilen (die wir dann von anderen einfordern). Vielmehr geht es darum, dass wir im politischen Prozess Werte und Normen aushandeln, die letztlich in der Rechtsordnung zum Ausdruck kommen. Entscheidend ist hier, dass im Gegensatz zum Wertekriterium und der Integrationsanordnung die Rechtsordnung für alle – Integrationssubjekte und Dispensierte – gleichermassen gilt. Die verhandelten Werte und Normen sind ausserdem stets anfechtbar und entwickeln sich laufend weiter. Gerade in der direktdemokratischen Schweiz, in der fast keine Volksinitiativen ungültig erklärt werden und somit jede Verfassungsbestimmung samt Grundrechten jederzeit zur Disposition gestellt werden kann, werden diese Werte sehr grundsätzlich verhandelt. Insofern ist das freiheitliche Wagnis hier vielleicht noch etwas grösser als anderswo. Oder vielleicht doch etwas kleiner, weil dieses Aushandeln, dieser ständige politische Konflikt *um* Werte anstelle der Verteidigung *von* Werten gerade den Antrieb und die Bindungskräfte schaffen, die uns die Integrationsvorstellung einer angeblichen Wertegemeinschaft nur vorgaukelt. Die vermeintlich harmlose Forderung nach geteilten Werten und die weniger harmlose Verteidigung «unserer Werte» richtet sich längst nicht nur an

(und gegen) angeblich zu integrierende Nicht-Staatsbürger*innen, sondern auch an andere, von der angeblichen Wertegemeinschaft als abweichend wahrgenommene Gruppen. Das Ziel der liberalen Demokratie mit ihrer gesellschaftlichen Vielfalt und dem daraus resultierenden Wertepluralismus liegt somit nicht in der (selektiven) «erfolgreichen Integration», sondern in der demokratischen Aushandlung von Werten und Normen auf Augenhöhe.

Entscheidend ist für die liberale Demokratie, dass alle an diesem politischen Aushandlungsprozess teilhaben können, die dieser Rechtsordnung unterworfen sind – als Freie und Gleiche mit gleichen Rechten und Freiheiten. Je mehr ihr das gelingt, und je mehr sie somit die «Werte der Verfassung», wenn man sie denn so nennen will, lebt, statt sie (nur) von anderen einzufordern, desto kleiner wird das grosse Wagnis. Hingegen ist es so undemokratisch wie illiberal, Menschen ohne Schweizer Pass im Namen der (mangelnden) Integration und im Namen «unserer Werte» vom Bürgerrecht und damit von der Demokratie auszuschliessen – zumal es sich dabei heute bereits um mehr als einen Viertel der Schweizer Bevölkerung handelt. Letztlich gilt es den Integrationsbegriff im Schweizer Bürgerrecht zu überwinden.

LITERATUR

—
Iva Dodevska: «Boundary Integrationism and Its Subject: Shifts and Continuities in the EU Framework on Migrant Integration», in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* (online first), 2023.

<https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2247170>

—
Anna C. Korteweg: «The Failures of «Immigrant Integration»: The Gendered Racialized Production of Non-Belonging», in: *Migration Studies* 5 (3), 2017, S. 428 – 44.

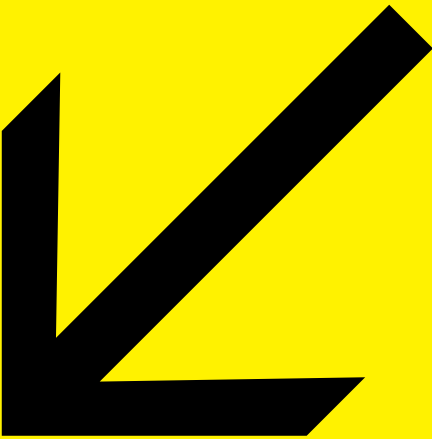
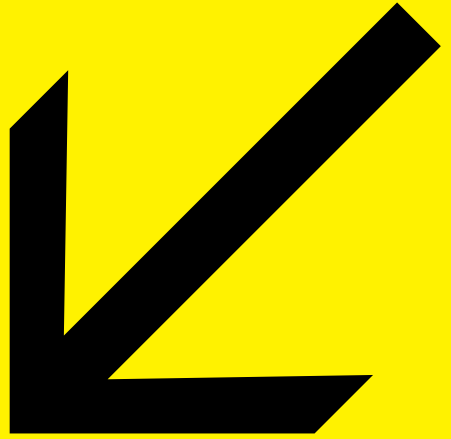
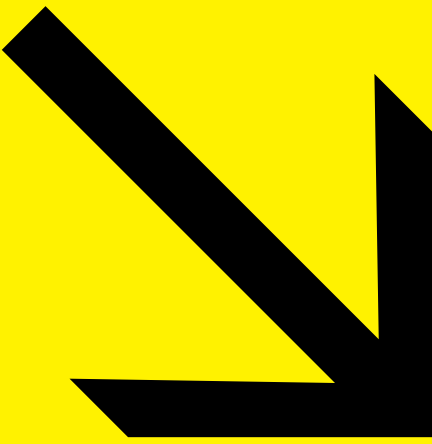
<https://doi.org/10.1093/migration/mnx025>

—
Stefan Manser-Egli: «Respecting the Values of the Constitution: Integration in the Community of Value(s)», in: *Frontiers in Political Science* 5 (March), 2023.

<https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1124552>

—
Willem Schinkel: «Against «Immigrant Integration»: For an End to Neocolonial Knowledge Production», in: *Comparative Migration Studies* 6 (31), 2018.

<https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1>



WIE HÄNGEN BÜRGERRECHT UND NATIONALE IDENTITÄT IN DER SCHWEIZ ZUSAMMEN?

Die Texte auf den nächsten Seiten setzen sich mit folgenden, in der Gesellschaft verbreiteten Einwänden gegen ein Neues Bürgerrecht auseinander:

- «Mehr Doppelbürger schwächen die nationale Identität der Schweiz.»
- «Schweizer Bürger zu sein wird so abgewertet.»
- «Erleichterte Einbürgerungen fördern die Überfremdung der Schweiz.»
- «Wir produzieren so nur mehr Papierli-Schweizer.»
- «Es schwächt unser Land, wenn Leute leichter eingebürgert werden, die unsere Verfassung ablehnen.»

DIE PROBLEMATISCHE VERSCHRÄNKUNG VON STAATSBÜRGERSCHAFT UND NATIONALER IDENTITÄT

Janine Dahinden

Von Kindheit an werden wir in eine bestimmte nationalstaatliche Logik hineinsozialisiert, so dass uns diese als «natürlich» im Sinne von «selbstverständlich» erscheint: Schweizer*innen habe es schon immer gegeben, die Schweiz sei ihr natürliches Staatsgebiet (wie auf Landkarten ersichtlich), und sie hätten das Bürgerrecht, weil sie eben Schweizer*innen sind. Nun ist aber diese Koppelung von Bürger*innenrechten, nationaler Identität und Territorium historisch eher neu: Sie kristallisierte sich mit der Durchsetzung der nationalstaatlichen Ordnung heraus, wie sie sich in Europa seit dem späten 18. Jahrhundert entwickelte. Erst mit der Herausbildung der modernen Nationalstaaten, in der Schweiz ab 1848, setzte sich die Idee der Staatsbürgerschaft bzw. von nationaler Zugehörigkeit als totalisierendes und strukturierendes Prinzip durch. Zuvor war in Europa ein komplexes Geflecht sich überschneidender Definitionen von Zugehörigkeiten und Rechten die Regel. Diese wurden über vielfältige Dimensionen hergestellt, zum Beispiel über Abstammung und Adel, Zünfte oder Stände; über politische Einheiten, die etwa auf religiösen Unterscheidungen oder auf Abhängigkeit und Loyalität beruhten, oder über imperiale Grenzziehungen wie in Kolonialreichen. Von Bedeutung ist, dass die schweizerische Nationalstaatsbildung die zentrale Unterscheidung zwischen dem «Eigenen» (wir Schweizer Bürger*innen) und dem «Fremden/Anderen» (Nicht-Schweizer*innen, Ausländer*innen, Migrant*innen usw.) überhaupt erst hervorgebracht hat, denn eine nationale kollektive Identität konstituiert sich zwangsläufig immer relational in Grenzziehungsprozessen zwischen einem «Wir» und einem «Sie». Diese Verquickung von Staatsbürgerschaft und nationaler Identität ist problematisch und führt zu verschiedenen Spannungsfeldern:

Erstens hat die Frage, wie sich ein Staat entwickeln konnte, der interne Sprachenvielfalt und Toleranz feiert, gleichzeitig aber eines der restriktivsten Einbürgerungssysteme Europas hat, immer wieder zu Erstaunen und Diskussionen geführt, sowohl in Fachzeitschriften als auch bei Kolleg*innen im Ausland. Tatsächlich bildet das friedliche Zusammenleben verschiedener Sprachgruppen unter einem politischen Dach bis heute den Kern des offiziellen Schweizer Nationalismus, der «Willensnation» Schweiz, die in keiner 1. August-Rede fehlt.

Wenn es dagegen um Vielfalt von «ausen» geht, ist die Logik eine ganz andere: Die Schweiz regelt den Zugang zum Bürgerrecht im Vergleich zu anderen Ländern sehr restriktiv. Nur Länder wie Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Jordanien, Indien oder in Europa zum Beispiel Österreich oder Ungarn haben einen noch restriktiveren Zugang zur Staatsbürgerschaft. Interessanterweise gibt es in der Schweiz aber durchaus unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie die Bürgerrechte und der Zugang dazu ausgestaltet sein sollen: Während in einigen Gemeinden, vor allem in den französischsprachigen Kantonen, ein liberales Verständnis von Staatsbürgerschaft vorherrscht – in diesen Kantonen haben Ausländer*innen oft das Stimm- und/oder Wahlrecht auf kommunaler oder kantonaler Ebene –, hat sich in anderen ein ethnisches Verständnis durchgesetzt, das mehrheitlich auf dem Abstammungsprinzip bzw. dem *ius sanguinis* beruht. Diese unterschiedlichen politischen Vorstellungen könnten produktiv für eine Diskussion über eine Neugestaltung des Bürgerrechts genutzt werden: Diese Diversität kann neue Horizonte eröffnen.

Zweitens steht das Schweizer Bürgerrecht in seiner heutigen Ausgestaltung mit der vorherrschenden Vorstellung einer homogenen nationalen Identität der gesellschaftlichen Realität der Diversität diametral entgegen. Die Schweiz hat sich seit ihrer Gründung bis heute in enger Verflechtung mit anderen Teilen der Welt entwickelt. Die Massenauswanderung im 19. und 20. Jahrhundert, die anhaltende Einwanderung, die internationale Finanz- und Exportwirtschaft, transnationale Ehen, Tourismus, Hilfsmissionen, Mobilität von Studierenden und Arbeitskräften usw. haben dazu beigetragen, dass die Schweiz nicht nur mit allen Teilen der Welt verbunden ist, sondern dass auch ihre Bevölkerung sehr divers ist. Die Folge ist, dass sich die Bevölkerung heute durch vielfältige Lebensstile und teilweise stark divergierende Wertesysteme auszeichnet – auch unter den Schweizer*innen. So etwas wie eine «normale» Schweizer Biografie gibt es schlicht nicht (mehr?). Was bedeutet diese Diversifizierung und Transnationalisierung für das Bürgerrecht und eine nationale Identität? Sind zum Beispiel Doppelbürger*innen nicht genau deshalb wertvoll, weil sie die nationale Identität auf und für die Welt öffnen? Würde die Schweiz mit einem erleichterten Zugang zum Bürgerrecht nicht ein Zeichen für ein offenes und vielfältiges Land setzen?

Drittens erwirbt die grosse Mehrheit der Weltbevölkerung ihre Staatsbürgerschaft rein zufällig durch die Umstände ihrer

Geburt, das heisst man kann Glück oder Pech haben: Wo eine Person auf der Welt geboren wird und welche Staatsbürgerschaft sie besitzt, entscheidet mehr als alles andere über die Lebenschancen des/r Einzelnen und verkörpert damit globale Ungleichheiten. Das Geburts- oder Abstammungsrecht auf Staatsbürgerschaft ist also eine Form der Vererbung von Kapital, und dieses ist auf unserem Globus ungleich verteilt, eine «Geburtslotterie». Der Erwerb von Privilegien aufgrund solcher willkürlicher Kriterien ist in Demokratien normalerweise diskreditiert, und doch dominieren Abstammungs- und Geburtsrechte nach wie vor unsere Bürgerrechtsgesetze, insbesondere in der Schweiz. Wie könnte der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht so gestaltet werden, dass diesen willkürlichen Privilegien, die zur Reproduktion globaler Ungleichheiten beitragen, zumindest teilweise Rechnung getragen wird?

Viertens ist festzustellen, dass es in der Schweiz zwei Arten von hierarchisch gegliederten Bürgerrechten gibt, was einer liberalen Demokratie unwürdig ist. Dies zeigt sich etwa bei geläufigen Begriffen wie «Papierlischweizer» oder «Schweizer*in mit Migrationshintergrund». Dass diese Kategorien überhaupt existieren, ist eng mit der nationalstaatlichen Logik verbunden und spiegelt ein problematisches nativistisches Verständnis von nationaler Identität wider. Eingebürgerte Schweizer*innen werden der Idee von «richtigen» Schweizer*innen mit gemeinsamer «Blut und Boden»-Abstammung gegenübergestellt. Eine wachsende Gruppe von Schweizer Bürger*innen, das heisst Personen mit *formeller* Staatsangehörigkeit werden damit von der imaginären nationalen, schweizerischen Gemeinschaft ausgeschlossen. Die Frage «Woher kommst du?», die Schweizer Bürger*innen mit dunkler Hautfarbe oder einem nicht «typisch schweizerischen Namen» gestellt wird, illustriert diesen Ausschluss besonders deutlich. Schweizer Bürger*innen werden auf diese Weise migrantisiert (und manchmal auch rassifiziert): Ihnen wird *a priori* eine Nicht-Zugehörigkeit zugeschrieben, das heisst sie werden in eine bestimmte Hierarchie eingeordnet, die mit einer ungleichen Verteilung von symbolischen und materiellen Ressourcen in der Gesellschaft einhergeht. Solche hierarchisierten Formen der Staatsbürgerschaft sind illiberal und müssen zu einer Diskussion über die nationale Identität in der Schweiz führen.

Schliesslich scheint es mir zentral, darauf hinzuweisen, dass sich das Verhältnis von Bürger*innenrechten und nationaler Identität in der Schweiz im Laufe der Geschichte immer wieder, zum Teil radikal, verändert hat. Denn sowohl der Zugang

zu Bürger*innenrechten als auch eine nationale Identität sind immer nur das momentane Resultat einer kollektiven Konstruktion. Beispielsweise herrschte in der Schweiz bis zum Ersten Weltkrieg ein eher republikanisches Konzept der Nation vor und es galt ein liberales Einbürgerungsregime. Erst während und nach dem ersten und vor allem dem zweiten Weltkrieg wurde der Zugang von Einwanderer*innen zu Rechten eingeschränkt und das Einbürgerungsverfahren restriktiver. Ein weiteres Beispiel wäre die formale Ungleichbehandlung der Geschlechter im Schweizer Staatsbürgerschaftsrecht, die erst 1992 formell abgeschafft wurde. Die Abstammung, die Einheit der Familie und das Patriarchat sind Prinzipien, die im Schweizer Staatsangehörigkeitsrecht als konstitutiv konstruiert wurden. Bis 1952 verloren Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, ihr Recht, Schweizerin zu sein. Ausländische Frauen, die einen Schweizer heirateten, konnten hingegen bis 1992 automatisch Schweizerin werden. Diese zwei Beispiele zeigen, dass Bürgerrechtsgesetze und Vorstellungen über nationale Identität nicht in Stein gemeißelt sind: Im Gegenteil. Nutzen wir dieses Potenzial, um eine konstruktive Diskussion zu lancieren.

LITERATUR

—
Gérald Arlettaz und Sivia Arlettaz:
La Suisse et les étrangers. Immigration
et formation nationale (1848 – 1933),
Lausanne 2004.

—
Anne Kristol und Janine Dahinden (Hg.):
Naturalisations. Immersion dans la
fabrique des Suisse.sse.s. Zürich 2022.

—
Ayelet Shachar: The Birthright Lottery.
Citizenship and Global Inequality,
Harvard, MA 2009.

—
Andreas Wimmer: *Nationalist
Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows
of Modernity*, Cambridge 2002.

GEFÄHRDEN «PAPIERLISCHWEIZER» DIE NATIONALE IDENTITÄT?

Nenad Stojanović

Immer wieder lesen wir in den sozialen Medien oder hören in Cafés (und manchmal sogar im Parlament), dass «Doppelbürger und «Papierlischweizer» die nationale Identität der Schweiz «schwächen». In diesem Beitrag versuche ich zu zeigen, warum eine solche These aus mehreren Gründen realitätsfremd und irreführend ist.

Erstens: Das Schweizer Bürgerrecht ermöglicht nicht nur «Doppelbürger:innen». Jede Person – sei sie Schweizer:in seit Geburt oder per Einbürgerung – darf so viele andere Staatsbürgerschaften haben, wie sie haben will und kann. Es ist allerdings zu betonen, dass Personen, die sich in der Schweiz einbürgern lassen, erst seit dem Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 1992 ihre ursprüngliche/n Staatsangehörigkeit/en – in aller Regel – nicht verlieren müssen. Doppel- oder Mehrfachbürgerschaft ist heutzutage nur in wenigen europäischen Ländern weiterhin verboten oder nur als Ausnahme möglich, wie zum Beispiel in Österreich. In der Realität war es in der Schweiz auch vor 1992 in gewissen Fällen möglich, nach der Einbürgerung die ursprüngliche/n Staatsbürgerschaft/en zu behalten, vor allem dann, wenn das Heimatland die Ausbürgerung nicht bewilligen bzw. die Schweizer Behörden auf einen solchen Nachweis nicht insistieren wollten. So wurde zum Beispiel der heutige Bundesrat Ignazio Cassis im Jahr 1976 – damals fünfzehn Jahre alt – Schweizer und konnte trotzdem die italienische Staatsbürgerschaft bis 2017 – als er freiwillig darauf verzichtete – behalten.

Zweitens: Diese These, dass einbürgerte Schweizer:innen die Identität der Schweiz schwächen würden, geht von einer irreführenden Vorstellung aus. Sie basiert auf der Idee, dass es eine seit immer bestehende, «reine» schweizerische Nationalidentität gäbe, die dann durch Einbürgerungen geschwächt, ja «verunreinigt» würde. Nun: Die Nationen – alle Nationen – sind kein Naturphänomen wie der Schnee im Winter, sondern menschliche Konstrukte. Sie können durchaus auf *objektiven* Merkmalen basieren. Dazu gehört insbesondere eine gemeinsame Sprache – wobei man betonen soll, dass auch die standardisierten Sprachen (Deutsch, Italienisch, Spanisch usw.) ein Konstrukt sind – oder auf einer relativen Ähnlichkeit der gesprochenen Mundarten. Im Grunde genommen benötigt

aber das Entstehen einer nationalen Identität vor allem die Entwicklung der *subjektiven* Wahrnehmung der Zugehörigkeit zu einer «Nation» bzw. einem «Volk». Nehmen wir ein konkretes Beispiel, das etwa eine von vier Personen «mit Migrationshintergrund», die in der Schweiz wohnen und aus dem ehemaligen Jugoslawien stammen, direkt oder indirekt betrifft.

Gut ein Drittel der Einwohner:innen Bosniens identifizieren sich als Serben und fühlen sich damit als Mitglieder desselben Volkes, wie die Personen, die im tiefsten Südosten Serbiens leben, obwohl sie (die bosnischen Serb:innen) wohl nie in ihrem Leben im Südostserbien waren oder dorthin reisen werden, kaum jemanden kennen und den dortigen Dialekt nur mit Schwierigkeiten verstehen würden. Gleichzeitig fühlen sie sich nicht als Mitglieder des gleichen Volkes wie ihre Nachbar:innen, die sich als Bosniaken oder Kroaten identifizieren, obwohl letztere die gleiche Sprache und mit gleichem Akzent sprechen, die gleiche Musik hören, die gleichen kulinarischen Traditionen haben, ja die gleiche «Kultur» teilen.

Die Nation – so Benedict Anderson – ist eine «vorgestellte» politische Gemeinschaft (*imagined community*), weil «die Mitglieder selbst der kleinsten Nation die meisten andern niemals kennen, ihnen begegnen oder auch nur von ihnen hören werden, aber im Kopf eines jeden die Vorstellung ihrer Gemeinschaft existiert». In der Tat sind alle Gemeinschaften – die grösser als ein Dorf oder kleine Stadt sind, wo sich die meisten Einwohner:innen persönlich untereinander kennen – vorgestellte Gemeinschaften. Kurz: Nationen wurden konstruiert, parallel zur industriellen Revolution und der Erstehung der modernen Staaten. Nehmen wir als Beispiel die italienische Nation, da ja etwa ein Viertel der Personen mit Migrationshintergrund, die in der Schweiz wohnen, aus Italien stammen. Viele würden meinen, die italienische Sprache ist etwas, was diese Nation vereint. Heute ist das vielleicht der Fall, auch wenn wir die in Italien anerkannten Sprachminderheiten nicht vergessen sollen, zum Beispiel die deutschsprachige Gemeinschaft im Südtirol, die Heimat des Tennisspielers Jannick Sinner, der zwar einen italienischen Pass aber deutscher Muttersprachler ist. Auch die italienische Nation ist eine «vorgestellte» Gemeinschaft, die man am Ende des 19. Jahrhunderts konstruieren musste. «Wir haben Italien geschaffen, jetzt müssen wir die Italiener schaffen»: So lautet ein berühmter Satz, der dem italienischen Schriftsteller und Politiker Carlo d'Azeglio nach der Unifikation Italiens 1861 zugeschrieben wurde.

Drittens: Es sollte *gerade* und vielleicht *vor allem* in der Schweiz allen klar sein, dass die schweizerische Nationalidentität ein Konstrukt ist. Die Schweizer:innen sprechen bekanntlich ja nicht einmal die gleiche Sprache. So mussten sich etwa Schweizer Intellektuelle wie Carl Hilty (1833 – 1909) oder Gottfried Keller (1819 – 1890) im 19. Jahrhundert aktiv gegen die Idee wehren, die Schweiz sei keine eine «echte» Nation, wie zum Beispiel die deutsche Nation.

«Die Deutschen glauben uns dadurch hauptsächlich zum Schweigen zu bringen, dass sie behaupten, das schweizerische Volk gehöre seiner Abstammung nach gar nicht zusammen, sondern die deutsche Schweiz gehöre eigentlich zu Deutschland, die französische zu Frankreich... das ist vorsätzliche Nichtbeachtung unseres Nationalcharakters» (Gottfried Keller, 1841).

Auch die Franzosen mussten sich gegenüber den Deutschen rechtfertigen – auch weil Frankreich auf den territorialen Anspruch auf Elsass und Lorraine, wo deutsche Mundarten gesprochen wurden, nicht verzichten wollte – und beweisen, dass auch ihre Nation doch eine «echte» Nation sei. Das war im Grunde genommen die politische Botschaft der berühmten Rede «Was ist eine Nation?» des französischen Historikers Ernest Renan, die er 1882 an der Universität Sorbonne hielt. Renan verteidigte dabei die These, dass eine Nation eben nicht unbedingt auf einer gemeinsamen Sprache basieren musste, sondern auf einem «Willen». Nicht umsonst sagt man, die Schweiz sei eine «Willensnation». Die Mitglieder einer Nation sollten diesen Willen immer wieder aufs Neue bestätigen, etwa an Nationalfeiertagen. Mehr noch: Gemäss Renan handelt es sich bei der Nation um ein sich täglich wiederholendes «Plebiszit» (*plebiscite de tous les jours*).

Da aber eine rein subjektive, auf den Willen basierte nationale Identität vielen als zu schwammig erschien, hat man es als Notwendigkeit gesehen, sie in einem vermeintlich starken Fundament zu verankern. Es ist kein Zufall, dass der im 18. Jahrhundert «wieder entdeckte» 1. August 1291 gerade in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Nationalfeiertag gesetzt und ab 1891 überhaupt erst landesweit gefeiert wurde. Wir können sagen, dass es sich hier um ein Paradebeispiel der «erfundenen Tradition» handelt.

Viertens: In welchem Mass sich eine Person mit einer Nation identifiziert und so auch von den Anderen gesehen wird, ist eine Frage, die man in einer offenen, demokratischen Gesell-

schaft ohne Rücksicht auf den «ethnischen» Hintergrund der betroffenen Person beantworten kann und soll. Immer öfter werden Personen mit Migrationshintergrund sogar Präsidenten und Premierminister. Denken wir nur an Frankreich, wo Nicolas Sarkozy als Sohn von Pál István Ernő Sárközy de Nagy-Bócsa (aus Ungarn) und Andrée Mallah (deren Vater aus Thessaloniki stammte) zwischen 2007 und 2012 Präsident war. Wenige Jahre später (2014 – 2016) hatte im gleichen Land der gebürtige Spanier Manuel Valls (Vater Katalane, Mutter Tessinerin) das Amt des Premierministers inne. Kaum jemand in Frankreich – ausser den Rechtsextremen Jean-Marie Le Pen und seiner Gefolgschaft – würde Sarkozy und Valls als «unechte» Franzosen bezeichnen. Seit 2017 hat auch die Schweiz, auch wenn zum ersten Mal in ihrer Geschichte, einen Bundesrat, Ignazio Cassis, der nicht als Schweizer geboren wurde.

Fazit: Die schweizerische nationale Identität hat seit ihrer Entstehung einen mehrsprachigen, multikonfessionellen und multikulturellen Charakter. Nicht eine gemeinsame Sprache oder eine «ethnische» Identität ist ihr Merkmal, sondern, wenn schon, eine gemeinsame politische Kultur und ein «Verfassungspatriotismus», die stark durch die direkte Demokratie, den Föderalismus und den Minderheitenschutz geprägt sind. Die Idee, sie würde durch «Doppelbürger:innen» bzw. wegen Einbürgerungen «geschwächt», ist realitätsfremd und grundlegend falsch.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Benedict Anderson: Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt am Main 1996 (Orig. 1983).

Carl Hilty: «Die schweizerische Nationalität», in: Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft, Bern 1875.

Eric Hobsbawm und Terence Ranger (Hg.): The Invention of Tradition. Cambridge 1992 (Orig. 1983).

Gottfried Keller: Sämtliche Werke. Vol. XXI. Bern 1936 (1841), S. 43.

DEMOKRATISCHES MITSPRACHERECHT STATT KULTURELLE DIFFERENZIERUNG

Barbara Lüthi

1970 wurde die Schwarzenbach-Initiative von den stimmberechtigten Männern in der Schweiz nur knapp verworfen. Diese hatte unter anderem gefordert, dass die Behörden innerhalb von wenigen Jahren die Zahl der ausländischen Bevölkerung abbauen sollte. Um die 300 000 Menschen, also rund ein Drittel der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, waren damals von der Ausweisung bedroht, weil sie keinen Schweizer Pass besaßen. Dieses historische Beispiel zeigt, welche Tragweite die Frage der Staatsbürgerschaft für Menschen hat, die in der Schweiz arbeiten, Steuern zahlen und die Kultur, Politik und Zivilgesellschaft mitgestalten. Staatsbürgerschaft beinhaltet vielschichtige Dimensionen und muss als ein Prozess verstanden werden, der sich historisch permanent verändert. Sie ist auch eng mit Fragen von Rassismus und Überfremdungsängsten verwoben.

Die Schweiz als Nation kannte in der Moderne verschiedene Formen von Rassismus, die bis heute weiterwirken und sich in der Geschichte des Aus- und Einschlusses von der Staatsbürgerschaft widerspiegeln. Auch wenn in der Schweiz die Idee vorherrscht, der Rassismus betreffe das Land nur indirekt und finde «woanders» statt, wurde «Rasse» seit dem 19. Jahrhundert eng an Vorstellungen des «Volkes» gekoppelt. Diese waren entscheidend für die Frage, wer zur Nation gehört und wer nicht. Wie ein roter Faden zieht sich dieser Aspekt durch die Geschichte der Schweiz.

Wie in vielen westeuropäischen Ländern war in der Schweiz die Abgrenzung zu jüdischen Menschen prägend für diesen Prozess. Der historisch weit zurückreichende Antijudaismus wurde im Prozess der Nationenbildungen im 19. Jahrhundert neu definiert und zusehends mit Elementen der aufkommenden «Rassen»-Lehre versehen. Jüdische Menschen wurden in der Schweiz zur «Antithese» einer sich als christlich-weiss verstandenen Nation. Mit der Staatsgründung im Jahre 1848 verpasste es die Schweiz, die Emanzipation der jüdischen Bevölkerung in der neuen Bundesverfassung festzulegen. Antisemitismus, religiöse, wirtschaftliche und andere Gründe waren dafür ausschlaggebend. Erst im Jahr 1866 erhielten die Schweizer Juden mit dem Stimm- und Wahlrecht die vollen Rechte als Schweizer Bürger:innen.

Andere wichtige Grundrechte blieben ihnen bis 1874 vorenthalten.

Das Gefühl durch die Einwanderung bedroht und von Menschen mit anderen Religionen oder aus anderen Nationalitäten «überfremdet» zu werden, richtet sich meist gegen einzelne soziale Gruppen. An der Geschichte der Überfremdungsbewegung gegen Gastarbeiter:innen wird dies ab den 1960er Jahren besonders deutlich. In der Abstimmungskampagne der Schwarzenbach-Initiative fanden sich neben arbeitspolitischen und kulturalistischen auch einem biologischen Rassismus verhaftete Argumentationsmuster. Das Parteiblatt der Nationalen Aktion «Volk und Heimat» schrieb 1968, es werde bald keine «echten» Schweizer» mehr geben, sondern nur noch einen «griechisch-spanisch-italienischen Einheitschweizer, dessen Name man weder schreiben noch aussprechen kann». Wurde in den Anfängen des Überfremdungsdiskurses in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Einbürgerung noch als Voraussetzung für die gelungene Integration von Migrierten gesehen, sprach man ihnen nun die Möglichkeit einer Assimilation oder Integration gänzlich ab.

Ein Jahrzehnt später sprach man diese Fähigkeit auch den Migrierenden aus dem Globalen Süden ab. Die Debatten ab den 1980er Jahren kreisten vermehrt um die Unterscheidung von «echten» und «unechten» Flüchtlingen, die mit der Veränderung der Mobilität und Diversifizierung der Herkunft der Einwandernden – zunehmend nun auch aus anderen Weltregionen – einherging. Im einflussreichen Bericht von Peter Arbenz zur schweizerischen Migrationspolitik von 1995 hiess es, die Integration von Fremden sei umso schwieriger, je grösser die «kulturelle Distanz zwischen Aufnahme- und Herkunftsland» sei. Auch stelle sich auf Grund der zunehmenden Zahl von Ausländer:innen aus «aussereuropäischen Gebieten und nichtabendländischen Kulturen, anderer ethnischer Zugehörigkeit und nichtchristlicher Religionen» vermehrt die Frage nach dem «Mass der Verträglichkeit» an multikulturellen Einflüssen und der «eigenen Leitkultur».

Die Kulturalisierung und Rassifizierung von Migration ist ein Phänomen, das sich durch die Geschichte der Schweiz hindurchzieht. Seit dem Aufkommen des Ausdrucks der «Überfremdung» um 1900 stellt dieser ein machtvoll Instrument dar, um Migrierende als «fremd» und «ausländisch» darzustellen und als eigene Kategorie zu bezeichnen, indem kulturalistische mit demografischen Argumenten kombiniert und Emotionen und Ängste geschürt werden. Dieser sogenannte

Überfremdungsdiskurs hat immer wieder rassifizierte Inhalte und Bilder produziert – wozu auch die antisemitische Einbürgerungs- und Flüchtlingspolitik vor und während des Zweiten Weltkriegs, die politischen und medialen Kampagnen gegen Asylsuchende in den 1980er Jahren bis hin zu anti-muslimischen Diskursen in der jüngsten Zeit gehören. Wenn spezifische Parteien in ihrer Argumentation gegen das erleichterte Bürgerrecht vor den Einwandernden aus «nicht-EU-Staaten, <bildungsfernen> Schichten und fremden Kulturkreisen» warnen, so blendet dies aus, dass es nur wenige Jahrzehnte zuvor auch Eingewanderte aus Europa waren, die als eine ebensolche «Bedrohung» für die Schweiz betrachtet wurden. Das ist heute kein Thema mehr, sind sie schliesslich ein integraler Teil der Schweizer Gesellschaft und der Wählerschaft geworden.

Die Behauptung, dass eine erleichterte Einbürgerungen die Überfremdung der Schweiz fördere, ist falsch gedacht. Vielmehr sollte bei einer historisch gewachsenen Einwanderungsgesellschaft nicht mehr nach ihren kulturellen Differenzen gefragt werden, sondern nach den in diesem Prozess entstandenen kulturellen Ressourcen und dem Gewinn des demokratischen Mitspracherechts. In diesem Sinn darf es bei der Vorstellung von der Einbindung der Menschen ohne Staatsbürgerschaft nicht um den Schutz der (vermeintlich) «organischen» Schweiz und der (vermeintlich) «authentischen Werte» der Mehrheit gehen, als vielmehr darum, die hier lebenden Menschen mit politischen Ressourcen auszustatten, um über gemeinsame Werte zu debattieren und eine gemeinsame Zukunft zu gestalten. Nicht die Nationalität oder der Kulturkreis, sondern der Wille zur Teilhabe und zur Gestaltung der Gesellschaft muss massgebend sein für die Verleihung der Bürgerrechte – die durchaus an Grundbedingungen wie den Erwerb der Sprache, der Anerkennung demokratischer Prinzipien und anderer bereits bestehender Vorgaben gebunden sein kann. Eine restriktive Bürgerschaftspolitik, wie sie momentan besteht, führt zu einer rechtlichen und sozialen Ungleichheit innerhalb der Schweizer Bevölkerung, die für ein demokratisches Staatswesen nicht tragbar ist und die soziale Sicherheit gefährdet.

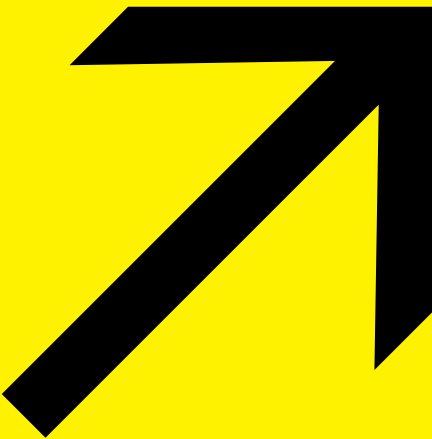
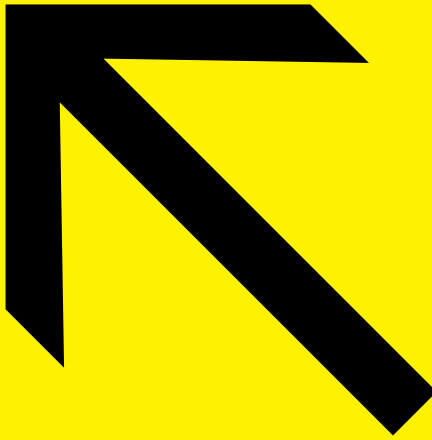
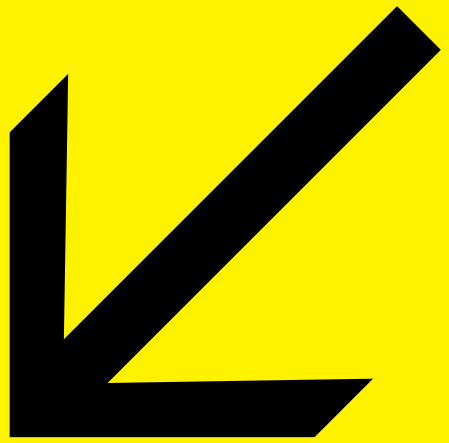
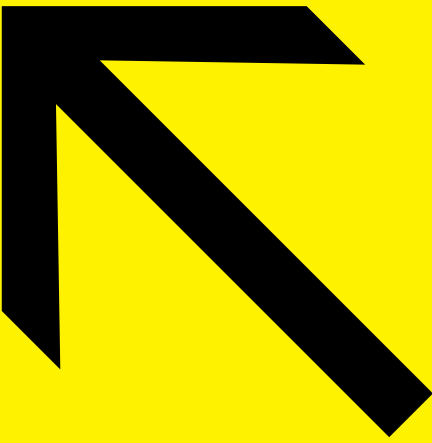
LITERATUR

Peter Arbenz: Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 1995.

Cenk Akdoğanbulut: «Überfremdungsdiskurse und migrantischer Widerstand in der Nachkriegsschweiz», in: Francesca Falk (Hg.): Der Schwarzenbacheffekt: Wenn Abstimmungen Menschen traumatisieren und politisieren, Zürich 2022, S. 21 – 34.

Barbara Lüthi und Damir Skenderović: «Flucht, Asyl und die Logiken des Rassismus», in: Jovita dos Santos Pinto et al. (Hg.): Un/Doing Race: Rassifizierung in der Schweiz, Zürich 2022, S. 203 – 223.

Aram Mattioli (Hg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848 – 1960, Zürich 1998.



WAS HAT DAS BÜRGERRECHT IN DER SCHWEIZ MIT ÖKONOMIE ZU TUN?

Die Texte auf den nächsten Seiten setzen sich mit folgenden, in der Gesellschaft verbreiteten Einwänden gegen ein Neues Bürgerrecht auseinander:

- «Wer Schulden gemacht oder Sozialhilfe bezogen hat, sollte nicht eingebürgert werden.»
- «Produziert Mehrkosten für den Steuerzahler.»
- «Fördert Überbevölkerung, mit zu wenig Wohnungen, höheren Mieten und Dichtestress.»
- «Das setzt einen falschen Anreiz zur Massenzuwanderung in die Sozialsysteme.»
- «Schweizer Bürger zu sein wird so abgewertet.»

Stefan Schlegel

Ein Argument gegen ein inklusiveres Bürgerrecht lautet, dieses würde «abgewertet», wenn es für mehr Menschen zugänglich werde. Doch was macht den «Wert» des Bürgerrechts eigentlich aus?

Der «Wert» des Bürgerrechts ist zunächst einmal sein ökonomischer Wert. Diesen ökonomischen Wert zu ermitteln und zu betonen, bedeutet noch keineswegs, das Bürgerrecht wie eine Ware behandeln zu wollen und sich beispielsweise für seine Zuteilung über einen Markt auszusprechen. Aber für die gerechte Ausgestaltung der Zuteilung von Bürgerrecht ist auch sein ökonomischer Wert von zentraler Bedeutung.

Der ökonomische Wert des Bürgerrechts ist enorm: Branko Milanović, ein Spezialist für globale Ungleichheit, hat nachgewiesen, dass die Frage, welches Bürgerrecht jemand besitzt, der wichtigste Indikator dafür ist, wie viel jemand im Laufe seines Lebens verdient. Das Einkommen beeinflusst wiederum, wieviel Vermögen jemand akkumulieren, welche Ausbildung jemand absolvieren kann, wie lange jemand lebt, etc. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war der wichtigste Indikator für Einkommen nicht das Bürgerrecht, sondern die Klasse, in die jemand hinein geboren wurde. Wer zum «Lumpenproletariat» gehörte, lebte in vergleichbaren Verhältnissen in weiten Teilen der Welt. Wer als Teil der Oberschicht geboren wurde, dessen Leben war ein langer Sonntag, egal ob in Russland oder England oder einem kolonisierten Teil der Welt, wo die Oberschicht im Wesentlichen aus Kolonisten bestand. Die Lebensrealitäten innerhalb einer sozialen Schicht waren über Landesgrenzen hinweg vergleichbar. Die Entstehung moderner Sozial-, Umverteilungs-, und Interventionsstaaten hat das radikal geändert. Diese waren in der Lage, einen relativ breit verteilten Wohlstand und relativ grosse ökonomische Sicherheit zu gewährleisten – jedenfalls für jene, die das Glück hatten, Teil dieser Staaten zu sein. Wo solche Staaten nicht entstehen konnten (zum Beispiel in deren Kolonien), verbesserten sich die ökonomischen Chancen der Unterschicht kaum und jene der Oberschicht verschlechterten sich tendenziell. Die Zugehörigkeit zu einem Staat wurde allmählich zum wichtigeren Indikator als die Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse. Das Bürgerrecht ist das Zugangsrecht zu einem Set von Einkommen-generierenden Rechten geworden und damit zu ei-

nem Eintrittsticket für die wichtigsten Möglichkeiten im Leben von Menschen.

Um das Argument der Entwertung des Bürgerrechtes anzugehen, ist entscheidend, wie sich dieses Bürgerrecht zu seiner Menge, seiner Knappheit, seiner Zugänglichkeit verhält. Die Frage, die sich stellt, ist also zunächst: Was sind das für Güter, die das Bürgerrecht zuteilt? Sind es solche, die an Wert verlieren, wenn mehr Menschen sie mitbenutzen können? Sind sie so wie ein Stück Kuchen, das immer nur von jemandem gegessen werden kann (in der Ökonomie spricht man von «rivalen» Gütern)? Oder sind sie eher so wie das Recht zur Mitbenutzung einer Internetplattform, die erst funktioniert, wenn eine kritische Masse sich beteiligt, sodass zusätzliche Teilnehmende den Wert der Teilhabe für die zuvor dagewesenen sogar erhöht? Wenn es um die Zuteilung von Rechten geht, ist diese Frage nicht so eindeutig zu beantworten, wie bei Sachen (wie dem Stück Kuchen). Das lässt sich illustrieren am Recht auf Ehe für alle, das verteidigt worden ist mit dem brillanten Slogan: «Es ist genug Ehe für alle da». Ehe ist nicht wie Kuchen. Sie wird nicht weniger, wenn mehr Menschen Zugang zu ihr erhalten. Wie ist das mit dem Bürgerrecht? Wozu genau gibt es Zugang?

Die Chancen, die das Bürgerrecht vermittelt, haben alle etwas gemeinsam: Sie entstehen durch die Möglichkeit, Institutionen mitzubeneutzen. Institutionen sind die Regeln des Spiels. Innerhalb von ihnen sind Interaktionen von Menschen möglich, aus denen Entfaltungsmöglichkeiten entstehen. Einige dieser Institutionen sind öffentlich, zum Beispiel ein politisches System, das einen friedlichen Machtwechsel organisieren kann, oder Gerichte, die Konflikte verbindlich und innert nützlicher Frist beilegen können. Andere sind privat oder halbprivat; wie Unternehmen und Märkte, in denen attraktive Arbeitsstellen entstehen und genug Steuersubstrat, um die öffentlichen Institutionen zu finanzieren, ohne die die privaten Institutionen nicht funktionieren könnten.

Einige dieser Güter sind rival, zum Beispiel soziale Transfers. Ein bestimmter Geldbetrag kann nur jeweils jemandem zugedacht werden. Allerdings sind soziale Transfers mittlerweile weitgehend vom Bürgerrecht entkoppelt, jedenfalls in Europa. Ihre Rivalität ist daher allenfalls ein Argument gegen Zuwanderung, nicht gegen ein inklusives Bürgerrecht. Andere Güter sind weder direkt rival noch das Gegenteil davon, sie liegen irgendwo dazwischen. Dazu gehört zum Beispiel das Stimmrecht. Je mehr Menschen berechtigt sind, mit abzustimmen, desto we-

niger relatives Gewicht hat die einzelne Stimme. Aber die Chance, dass der eigenen Stimme ein entscheidendes Gewicht zukommt, sind in jedem Gemeinwesen von nur schon einigen tausend Mitgliedern so verschwindend klein, dass eine weitere Verwässerung kein ernsthafter Nachteil sein kann, jedenfalls nicht die überschaubare Verwässerung, die durch ein inklusiveres Bürgerrecht entstehen würde. Die wichtigsten und wertvollsten Aspekte der Mitbenutzung von Institutionen sind hingegen kaum rival. Politische Institutionen funktionieren nicht nur gleich gut, sondern *besser* für die Organisation eines friedlichen Machtwechsels, wenn möglichst alle Menschen, die unter ihrer Herrschaft leben, sich auch politisch an ihnen beteiligen dürfen. Die Aufenthaltssicherheit, die das Bürgerrecht vermittelt, wird nicht weniger sicher, wenn mehr Menschen von ihr profitieren können. Märkte sind in aller Regel nicht irgendwann «gesättigt». Im Gegenteil: das Wachstum des Marktes ist eine Voraussetzung dafür, dass er funktionieren kann. Es ist wie bei einer Internetplattform: mehr Mitbenutzende erhöhen den Nutzen für die Einzelnen in der Tendenz.

Aber vielleicht ist bei der Abwertungs-These gar nicht der ökonomische Wert des Bürgerrechts gemeint, sondern ein bloss symbolischer Wert, der sich aus Exklusivität ergibt, so wie bei tiefen Autonummern oder Adelstiteln. Sie dienen zu nichts anderem, als dazu, nach aussen Exklusivität zu signalisieren. Exklusivität (von der man sich vielleicht auch einen gewissen ökonomischen Wert verspricht) ergibt sich aus Unzugänglichkeit. Je unzugänglicher etwas ist, desto wertvoller. Jene, die darauf bestehen, sie seien «Eidgenossen, denn als Eidgenoss wird man geboren – Schweizer kann man werden», nehmen diese Art von Exklusivität für sich in Anspruch. Was sie von ihrem Bürgerrecht wollen, ist nicht in erster Linie ein Teilhaberecht, sondern Hochwohlgeborenheit, eine Art Adelstitel, der Distinguiertheit durch Geburt signalisiert. Es ist dieser Aspekt des Bürgerrechts, nicht sein – ökonomisch und ethisch so wichtiger – Aspekt als Teilhaberecht, der an Wert verliert mit einem inklusiveren Bürgerrecht. Aber es ist der fragwürdige Wert des Wichtigtuers, der es nötig hat, Exklusivität zu signalisieren.

Wir sollten also eine Debatte darüber führen, warum wir unser Bürgerrecht schätzen, was seinen Wert ausmacht. Ist es, dass es relativ selten ist und fast unmöglich zu erhalten, so wie eine zweistellige Autonummer, oder sind es die Teilhabe- und Entfaltungsmöglichkeiten, die wir dank unseres Bürgerrechts geniessen? Wenn letzteres, dann gilt: Es ist genug Bürgerrecht für alle da.

LITERATUR

—
Branko Milanović: «Is Citizenship just a Rent?», in: branko2f7.substack.com, 30. Mai 2021.

<https://tinyurl.com/38tcvavr>

—
Jens Hainmüller, Dominik Hangartner und Dalston Ward: «The effect of citizenship on the long-term earnings of marginalized immigrants: Quasi-experimental evidence from Switzerland», in: *Science Advances* 5(12), 2019.

—
Steffen Mau: *Sortiermaschinen*, München 2021.

—
Michael Clemens: *Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?*, in: *Journal of Economic Perspectives* 2(3), 2011, S. 83 – 106.

GLEICHE SOZIALE RECHTE FÜR ALLE STATT EXKLUSIVER SOLIDARITÄT

Sarah Schilliger

Wer finanziell nicht eigenständig ist, soll nicht eingebürgert werden. Dieses Argument ist nicht nur ein gesellschaftlich weit verbreitetes Narrativ, es spiegelt auch die Rechtsrealität wider. Im revidierten Schweizer Bürgerrecht von 2018 wird die Einbürgerung an die Bedingung der «wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit» geknüpft. Personen, die in den letzten drei Jahren vor dem Einbürgerungsverfahren Sozialhilfe bezogen haben, gelten als wirtschaftlich nicht selbsttragend – ihnen wird folglich die Einbürgerung verweigert. Einige Kantone, darunter Bern, setzen sogar zehn Jahre ohne Sozialhilfebezug voraus. Obwohl das Gesetz Flexibilität für individuelle Situationen vorsieht, zeichnet die Rechtspraxis ein anderes Bild: So hat zum Beispiel das Bundesgericht 2019 einer alleinerziehenden Mutter, die seit über zwanzig Jahren in der Schweiz lebt und sich um ihren behinderten Sohn kümmert, die Einbürgerung verweigert.

Solcherart Grenzziehungen in der Demokratie, die der deutsche Soziologe Stephan Lessenich als Ausdruck einer «exklusiven Solidarität» bezeichnet, sind keineswegs neu, sondern dem nationalen Sozialstaat tief eingeschrieben. So erfahren Menschen ohne Schweizer Bürger*innenschaft, aber auch Frauen, die unbezahlte Care-Arbeit leisten, vielfältige Ausschlüsse aus sozialen Sicherungssystemen. Dies hat sich in der Schweiz durch eine disziplinierende «Aktivierungspolitik» seit Mitte der 1990er Jahre noch weiter verschärft, wobei Rechte und soziale Sicherheit immer enger an eine «erfolgreiche» Teilnahme am Arbeitsmarkt geknüpft werden, sprich: «verdient» werden müssen. (Noch-)Nicht-Schweizer*innen kommen damit nur zum Privileg, als Bürger*in anerkannt zu werden, wenn sie nicht von Armut betroffen sind. Diese Politik impliziert, dass Armut ein selbstverschuldetes Scheitern, Resultat fehlender Anstrengung oder gar Ausdruck moralischer Schwäche sei – ein Verständnis, das durch rechtsautoritäre Polemiken zum Sozialhilfemissbrauch im letzten Jahrzehnt noch weiter vorangetrieben wurde.

Verschleiert wird durch diese Individualisierung von Armut, dass strukturelle Faktoren massgeblich entscheiden, wer welche Möglichkeiten hat, auf dem Arbeitsmarkt ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften zu können. Wie die Forschung

zu sozialen Ungleichheiten deutlich macht, sind Armut und Sozialhilfebezug nicht einfach individuelle Merkmale von Einzelpersonen, sondern eine prekäre Lebenslage, die durch das Zusammenspiel und die gegenseitige Verstärkung struktureller Ungleichheitsdimensionen zustande kommt. Dies zeigt einerseits ein Blick in die Sozialhilfestatistiken: So sind allein-erziehende Frauen, Kinder, ältere Menschen, Staatsangehörige aus nichteuropäischen Ländern, Geflüchtete und Personen ohne (anerkannten) Berufsabschluss deutlich häufiger auf Sozialhilfe angewiesen. Andererseits sprechen die neusten Zahlen zu Tieflohnen eine klare Sprache: Nicht nur das Geschlecht, sondern vor allem der Aufenthaltsstatus spielt eine grosse Rolle, ob jemand als «Working Poor» mit nicht-existenzsichernden Löhnen konfrontiert ist. Dabei gilt: Je unsicherer der rechtliche Status einer Person, desto tiefer der Lohn. Während 7 Prozent der Schweizer Bürger*innen im Tieflohnsektor beschäftigt sind, beträgt dieser Anteil bei Menschen mit C-Ausweis 13 Prozent, mit B-Ausweis 20 Prozent und mit L-Ausweis sogar 28 Prozent. Wenn wir die Tieflohnproblematik nach Sektoren betrachten, zeigt sich in migrantisch und weiblich geprägten Berufsfeldern eine sehr hohe Betroffenheit (zum Beispiel Coiffure/Kosmetik 53%, Gastronomie 48%, Reinigung 48%). Dabei ist zu erwähnen, dass nicht nur die Sans-Papiers, sondern auch Beschäftigte in der Landwirtschaft und in Privathaushalten in dieser Statistik nicht erfasst sind. Migrantische Landarbeiter*innen und Live-in-Betreuerinnen arbeiten unter Ausschluss vom Arbeitsgesetz nicht selten während 50 oder 60 Stunden pro Woche – zu Löhnen, die für ein Leben in der Schweiz kaum ausreichen. Es sind migrantische Arbeiter*innen – häufig beschäftigt in prekären DDD-Jobs (dirty, dangerous, demanding) und CCC-Jobs (caring, cooking, cleaning) –, die wesentlich zum täglichen Funktionieren der Gesellschaft beitragen. Sie wurden zwar während der Corona-Pandemie kurzzeitig als «systemrelevant» gefeiert, bleiben aber zynischerweise mit der Begründung der fehlenden «wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit» zahlreich vom Bürgerrecht ausgeschlossen.

Im öffentlichen Diskurs wird mit der Einbürgerung vor allem die Möglichkeit zu demokratischer Mitbestimmung in den Vordergrund gestellt. Wer mit Menschen ohne Schweizer Bürgerschaft spricht, die in prekären Arbeits- und Lebenssituationen sind, erfährt aber weitere, unmittelbar existenzielle Beweggründe: Für sie liegt das Versprechen einer Einbürgerung vor allem darin, ein dauerhaftes und unbedingtes Aufenthaltsrecht und ein Bündel an grundlegenden sozialen Rechten zugesprochen zu bekommen. Dies würde ihr Gefühl der sozia-

len Sicherheit massiv erhöhen. Ohne Bürgerschaftsstatus sind sie hingegen gezwungen, jeden noch so prekären Job anzunehmen, um keine Sozialhilfe beanspruchen zu müssen und damit der Gefahr zu entgehen, ihre (Kurz-)Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht verlängert zu bekommen. Damit werden sie in einen Zustand versetzt, der disziplinierend wirkt und der die Ausbeutbarkeit massiv erhöht. Denn wer um jeden Preis auf die Einkünfte aus noch so schlecht bezahlten Jobs angewiesen ist, wird sich kaum gegen ausbeuterische und prekäre Arbeitsverhältnisse wehren. Durch die alltägliche Sorge um die Existenzsicherung verschlechtern sich zudem die Bildungschancen sowie die Möglichkeit, dass Frauen sich aus Partnerschaften lösen können, die von Gewalt geprägt sind.

Die Frage nach Bürger*innenschaft umfasst also die zentrale, menschenrechtliche Frage nach den Möglichkeiten, soziale Rechte und Arbeitsrechte einzufordern zu können. Die heutige Bürgerrechtspraxis in der Schweiz setzt hingegen auf Entrechtung und ordnet den Schutz vor Ausbeutung und das Recht auf soziale Sicherheit einer ökonomischen Logik unter: Um die solidarische Umverteilung durch den Sozialstaat – und damit auch die Steuern für Reiche – möglichst tief zu halten, wird die Demokratie begrenzt. Nach dem kamerunischen Philosophen Achille Mbembe gilt bei sozialer Ungleichheit eine Kurzformel, die auch hier passt: «Die einen zählen, auf die anderen wird gezählt». Menschen, die über keinen Schweizer Pass verfügen, die überdurchschnittlich häufig in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind und «auf die gezählt wird», wenn es ums Putzen, Bauen und Versorgen der reichen Schweiz geht: Sie zählen nicht – jedenfalls nicht als Bürger*innen mit gleichen Rechten.

Die Demokratieinitiative wäre *die* Gelegenheit, dies zu ändern, indem Bürger*innenrechte ausgeweitet werden. Die vereinfachte Einbürgerung ist der wirksamste Schutz der sozialen Rechte, weil sie ein Schlüssel für das «Recht auf Rechte» im Sinn von Hannah Arendt bietet. Doch demokratiepolitische Fortschritte kommen nie von selbst. Die Ausweitung von Bürger*innenschaft ist ein stetiges, endloses Ringen um Beteiligung, Mitbestimmung, Berechtigung – und war seit jeher mit politischen Kämpfen verbunden: von der bürgerlichen Revolution über die Arbeiter*innenbewegung und die Bürgerrechtsbewegung bis hin zur feministischen Bewegung. Während in der Schweiz durch die massive feministische Streikbewegung in den letzten Jahren gleiche Rechte für alle Geschlechter und der Missstand der tieferen Frau-

enlöhne stark politisiert wurden, bleibt es um rassistische Diskriminierung im Sozialstaat und auf dem Arbeitsmarkt (zum Beispiel um die oben geschilderten Lohnungleichheiten zwischen Menschen mit und ohne Bürgerschaft) zurzeit jedoch ziemlich ruhig.

Wichtig wäre eine stärkere Verbindung von verschiedenen alltagsnahen, sozialen Kämpfen, in denen es um gleiche Rechte für alle geht. Eine historische Referenz für eine solche Mobilisierung zur Ausweitung von Bürger*innenrechten könnte die *Mitenand*-Bewegung sein, die sich ab Mitte der 1970er Jahre als breite Allianz von migrantischen Selbstorganisationen, Gewerkschaften und kirchliche Initiativen bildete – und die der Historiker Kijan Espahangizi jüngst durch seine Forschung wieder ins kollektive Gedächtnis gerufen hat. Wie damals geht es auch heute beim politischen Ringen um die Ausweitung von Bürger*innenschaft nicht nur um politische Teilhabe. Genauso ist es ein verteilungspolitischer Kampf – um eine menschenwürdige Existenzsicherung als Grundrecht, das allen zusteht. Um inklusive statt exklusiver Solidarität. Und damit um eine lebenswerte Zukunft, in der alle zählen.

LITERATUR

—
Kijan Espahangizi: «Ein Civil Rights Movement in der Schweiz? Das vergessene Erbe der Mitenand-Bewegung in der Schweiz (1974 – 1990)», in: Institut Neue Schweiz Blog, September 2018.

https://institutneueschweiz.ch/En/Blog/178/Espahangizi_Mitenand

—
Manuela Hugentobler und Barbara von Rütte: «Die sogenannte <intersektionelle> Diskriminierung. Der Umgang Schweizer Gerichte mit dem Konzept der Intersektionalität am Beispiel des Einbürgerungsrechts», in: Cognitiono 2022/LGS.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.6624083>

—
Stephan Lessenich: Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem, Ditzungen 2019.

—
Andreas Rieger und David Gallusser: 25 Jahre Mindestlohnkampagne der Schweizer Gewerkschaften. 1998 – 2023, Bern 2023.

Christin Achermann

Das Bürgerrecht bzw. der Status als «Bürgerin» oder «Bürger» eines Staates hält juristisch die Zugehörigkeit einer Person zu ebendiesem Staat fest. Zudem erteilt das Bürgerrecht den Bürger*innen bestimmte exklusive Rechte, darunter politische Rechte sowie ein uneingeschränktes und (mit wenigen Ausnahmen) unveräusserliches Bleiberecht. Nur das Bürgerrecht verleiht also einer Person die Sicherheit, unter allen Umständen, was auch immer warum auch immer geschehen mag (Schicksalsschläge, Armut, Delinquenz etc.), das Land nicht verlassen zu müssen und jederzeit in die Schweiz zurückkehren zu können.

Wirtschaftliche bzw. finanzielle Überlegungen und Interessen sind in der Schweiz seit langer Zeit ein zentrales Leitmotiv bei der Erteilung des Bürgerrechts an ausländische Personen. Gemeinden, Kantone und der Bundesstaat wollten stets verhindern, dass arme Menschen zu zugehörigen und folglich unterstützungsberechtigten Mitgliedern der politischen Gemeinschaft werden. Mittellose Menschen «von anderswo» waren und sind daher unerwünscht, und gegenüber ihrer Aufnahme als gleichberechtigte Mitglieder bestehen grosse Vorbehalte. Die Sorge um die Belastung der öffentlichen Finanzen durch sozialhilfeabhängige Neu-Bürger*innen ist seit jeher ein zentrales Argument gegen die Erteilung des Bürgerrechts. Deshalb ist und war der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht für wohlhabende Menschen einfacher. Viele Gemeinden besserten während langer Zeit dank Einbürgerungen ihre Finanzen auf, in einem Tauschhandel von Geld gegen Bürgerrechte.

Die finanzielle Unabhängigkeit wird nicht nur beim Bürgerrechtserwerb überprüft, sondern ebenso bei der Kontrolle der Zuwanderung: Mit Ausnahme von Asylsuchenden wird von der Visa-Erteilung bis zur Verlängerung einer Niederlassungsbewilligung stets und immer wieder kontrolliert, dass eine Person, die sich auf dem Schweizer Territorium aufhält, über die finanziellen Mittel verfügt, um ihren Unterhalt ohne staatliche Unterstützung zu bestreiten. Wer sich nicht selbst finanzieren kann, ist unerwünscht, erhält in der Regel keine Bewilligung, verliert diese oder wird nicht eingebürgert.

Viele politische Argumente gegen eine einfachere Einbürgerung richten sich daher gegen Personen, die vor oder nach einer Einbürgerung auf staatliche finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Es wird befürchtet, dass tiefere Einbürgerungshürden Mehrkosten für «die Steuerzahler» verursachen könnten und dass eine Sogwirkung auf potenzielle Zuwanderer*innen entstehen könnte, die vom schweizerischen Sozialstaat profitieren möchten. Dahinter steht die Angst vor Verlust und vor Wohlstandsreduktion für bisherige Bürger*innen, die Besitzstandsangst angesichts als beschränkt wahrgenommener Ressourcen und die Furcht vor «Missbrauch» durch Unberechtigte bzw. durch «Fremde». Einbürgerungs- und Zuwanderungskontrollen sollen deshalb die öffentlichen Finanzen vor den Ansprüchen von als nicht «zu uns» gehörenden Menschen schützen. Diese Argumente sind von Ängsten und Bedrohungen geprägt. Solche Emotionen trüben jedoch oft den Blick auf das grosse Ganze und tendieren dazu, die Verhältnisse zu verzerren. Abwehr, Wegstossen und sich einzugliedern erscheinen in der Folge als einzige und beste Lösung. Die folgenden Argumente sollen etwas Klarheit und eine andere Sichtweise einbringen.

Zuerst ist zu bedenken, dass «die Steuerzahler» nicht nur Schweizer*innen sind, sondern dass alle Menschen, die in der Schweiz leben und arbeiten und daher steuerpflichtig sind, zu den öffentlichen Finanzen beitragen. Die überwiegende Mehrheit der ausländischen Personen im erwerbsfähigen Alter in der Schweiz geht einer Erwerbstätigkeit nach. Sehr viele von ihnen sind gerade deshalb eingewandert, weil ihre Qualifikationen oder ihre Arbeitskraft auf dem Schweizer Arbeitsmarkt gesucht waren. Weshalb also sollen nur Schweizer Bürger*innen das Privileg haben, in Notsituationen Sozialhilfe beziehen zu können, ohne sich vor negativen Auswirkungen auf ihr Bleiberecht fürchten zu müssen? Zudem ist zu berücksichtigen, dass wenn wir von Lasten für Steuerzahlende oder die öffentlichen Finanzen sprechen, es nur um die Sozialhilfe und nicht um die Sozialversicherungen (AHV, IV, UV, ALV etc.) geht. Denn bei Letzteren gilt das Beitragsprinzip, wonach all jene Personen Leistungen beziehen können, die Beiträge einbezahlt haben. Ferner ist die befürchtete Sogwirkung eines «grosszügigen» Wohlfahrtsstaates auf die Zuwanderung durch die Forschung widerlegt. Die Gründe für die Migration in ein bestimmtes Land sind komplexer und vieldimensionaler.

Die Gründe, warum eine Person Unterstützung durch die Sozialhilfe bezieht, ebenso wie deren Umfang und Dauer, sind vielfältig und individuell. Und Sozialhilfebezug erfolgt nicht,

weil ein Mensch keinen Schweizerpass hat. Hingegen kann es einen indirekten Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit zu einem anderen Staat als der Schweiz geben. Dann etwa, wenn ausländische Diplome nicht anerkannt werden, wenn eine Person nicht Zugang zu der in der Schweiz üblichen Bildung hatte oder weil auf dem Arbeitsmarkt Diskriminierungen stattfinden. Sozialhilfebezug kann auch die Folge von Erwerbstätigkeit sein, etwa in körperlich stark beanspruchenden Berufen.

Ferner spart der Staat, wenigstens mittelfristig, keinen Rapen, wenn eine Person aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit nicht eingebürgert wird. Denn die Person wird auch bei einem negativen Einbürgerungsentscheid weiterhin in der Schweiz leben. Umgekehrt haben Studien gezeigt, dass die Schweizer Staatsbürgerschaft die Chancen auf dem Stellenmarkt erhöhen. Die Sozialhilfeabhängigkeit einer Person ohne Schweizer Bürgerrecht kann allerdings handfeste und bedrohliche Folgen haben: Eine nicht-eingebürgerte Person, die Sozialhilfe bezieht, kann ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz verlieren. Diese als «Ausschaffbarkeit» (deportability) bezeichnete Situation von allen Personen, die nicht über das Bürgerrecht ihres Aufenthaltsstaates verfügen, verursacht eine grundsätzliche Unsicherheit und eine unterschwellige Angst. Im Fall des Sozialhilfebezugs kann die Angst vor ausländischer Konsequenzen überdies dazu führen, dass Menschen darauf verzichten, Sozialhilfe zu beantragen, obwohl sie dazu berechtigt wären.

All diese Argumente beruhen auf der Annahme, dass zwischen Menschen mit und ohne Staatsangehörigkeit in der Schweiz grundlegende Unterschiede bestehen, welche die rechtliche Ungleichbehandlung etwa im Falle von sozialen Notlagen legitimieren. Dies ist der Kern des nationalstaatlichen Denkens, das zwischen dem «uns» der Bürger*innen und allen anderen unterscheidet. Wenn wir nun aber einen Sichtwechsel vornehmen und bei der Feststellung ansetzen, dass wir von Menschen reden, welche seit einer gewissen Zeit in der Schweiz leben, in unterschiedlicher Weise zu diesem Leben beitragen und daran teilhaben, hier Familie und Freund*innen haben, dass sie mit allen anderen Einwohner-*innen ihrer Stadt, ihres Dorfes oder ihrer Region ein Lebensumfeld und dadurch auch gewisse Interessen teilen, dann erscheinen die Ängste, die Vorbehalte, die Abwehr und der Ausschluss in einem anderen Licht. Ein solcher Blickwechsel wirft folgende Frage auf: Will und soll die Schweiz Menschen, die als nicht (mehr) produktiv erachtet werden, weiterhin ausser Landes schicken, damit sich ihr Herkunftsstaat um sie kümmere – auch wenn sie

dort längst nicht mehr (oder noch gar nie) gelebt haben und sie meist auch keine Beiträge an diesen Sozialstaat geleistet haben?

Der Staat ist für den Schutz und für ein würdiges Leben seiner Mitglieder zuständig. Dieses Prinzip kann dazu führen, dass die Zugangshürden zum privilegierten Status des Bürgers bzw. der Bürgerin hoch angesetzt werden, um sicherzustellen, dass nur «die Richtigen», jene, die es verdienen, in die Gemeinschaft aufgenommen werden. Dabei wird aber ausgeblendet, welche vielfältigen, negativen Folgen dieser Ausschluss sowohl für die betroffenen Menschen und ihre Familien wie auch für die Gesellschaft als Ganzes haben. Vor einigen Jahrzehnten hat die Schweiz den Schritt gemacht, die Mobilität der Menschen innerhalb des Landes anzuerkennen und daher die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Sozialhilfe von den Heimatgemeinden (in der eine Person Bürger*in ist) an die Wohngemeinden zu übertragen. Wäre es in einer globalisierten Welt nicht ebenso angebracht, dieses gleiche Prinzip eine Stufe höher zu heben und deshalb die Unterstützungsbedürftigkeit einer Person nicht mehr als Grund zu verwenden, Rechte vorzuenthalten oder gar Menschen von ihrem Lebensmittelpunkt weg in einen formal zuständigen Staat zu schicken? Solche Überlegungen laufen letztendlich auf eine entscheidende Frage hinaus: Wer wird als legitimes Mitglied der Solidargemeinschaft anerkannt, das bei Bedürftigkeit uneingeschränkten Anspruch auf staatliche Unterstützung und ein würdiges Leben hat?

QUELLEN UND WEITERFÜHRENDE LEKTÜRE

Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli und Luca Pfirter: ««For just decisions we need you!»: Relational decision-making and the bureaucratic exclusion of «poor others»», in: PoLAR: Political and Legal Anthropology Review 46 (2), 2023, S. 177 – 190.

Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Doris Nirere Niragire und Luca Pfirter: «Was geschieht, wenn sich Migrationskontrolle und Sozialhilfe verschränken?» in: kurz und bündig – policy brief des nccr-on the move #23. 2022.

Sonja Matter: «Armut und Migration – Klasse und Nation: Die Fürsorge für «bedürftige Fremde» an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in der Schweiz», in: Archiv für Sozialgeschichte 54, 2014, S. 109 – 123.

Brigitte Studer, Gérald Arlettaz und Regula Argast (Hg.): Das Schweizer Bürgerrecht: Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, Zürich 2008.

Gianni D'Amato

In einer aktuellen Studie am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM wurde herausgefunden, dass die Herkunft bei Bewerbungsverfahren eine erhebliche Rolle spielt. Bereits im Jahr 2003 führten Rosita Fibbi und ihre Kolleg:innen eine Untersuchung durch, bei der fiktive Bewerbungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt versendet wurden. Die Bewerbungen waren gleichwertig, unterschieden sich jedoch nur in der Nationalität und im Namen der fiktiven Bewerber:innen. Es stellte sich heraus, dass Bewerbungen mit portugiesischen, türkischen und jugoslawischen Namen weniger häufig zu Einladungen führten. Wenn Schweizer Bürger:innen für eine bestimmte Anzahl von Einladungen 100 Bewerbungen senden mussten, benötigten portugiesische Bewerber:innen 133 Bewerbungen, jugoslawische 124 und türkische 130. Das zeigte eine systematische Benachteiligung.

Mehr als ein Jahrzehnt später führten Rosita Fibbi und Eva Zschirnt erneut ein ähnliches Experiment durch, diesmal mit eingebürgerten Personen. Es stellte sich heraus, dass der Grad der Diskriminierung sich nicht wesentlich verändert hatte. Auch die Kinder von Zugewanderten aus der Türkei und dem Kosovo mussten etwa 130 Bewerbungen schreiben, während Schweizer Bürger:innen ohne Migrationshintergrund für die gleiche Anzahl von Einladungen nur 100 Bewerbungen senden mussten. Für Personen aus den Nachbarländern Deutschland und Frankreich wurde kaum Diskriminierung beobachtet.

Fragt man jedoch nach den wirtschaftlich relevanten Mustern, die Einwanderer:innen dazu bewegen, die Staatsbürgerschaft anzunehmen, oder nach den wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Entscheidung, ergibt sich ein anderes Bild. In der Forschung zeigt sich als konsistentes Ergebnis, dass es unterschiedliche Muster beim Erwerb der Staatsbürgerschaft gibt, abhängig davon, ob es sich um Flüchtlinge, Migrant:innen im Rahmen der Familienzusammenführung, Wirtschaftsmigrant:innen aus Drittstaaten (unabhängig von ihrer Qualifikation) oder hochqualifizierte Migrant:innen aus anderen OECD-Ländern handelt. Flüchtlinge aus Drittstaaten haben einen grösseren Anreiz, die Staatsbürgerschaft schnell und in grossem Umfang zu erwerben. Im Gegensatz dazu dauert es bei Einwanderer:innen aus Nordamerika oder Europa, die in ein anderes industrialisiertes Land ziehen, länger, bis sie sich

einbürgern lassen. Dazwischen befinden sich diejenigen aus Entwicklungsländern, die im Rahmen der Familienzusammenführung oder als Arbeitskräfte einreisen.

Korrelationsanalysen können uns nicht genau mitteilen, welche Mechanismen die Staatsbürgerschaft mit wirtschaftlichen Ergebnissen verknüpfen. Dennoch liefern sie einige nützliche Hinweise, um diese Frage zu überdenken. Ein einfacher Ansatz bezieht sich auf den eingeschränkten Zugang zu bestimmten Arbeitsplätzen. In vielen Ländern sind bestimmte Berufe nur für Staatsbürger:innen zugänglich. Es ist jedoch nicht klar, inwiefern der Zugang zu solchen Positionen einen entscheidenden Einfluss auf die Wahl der Staatsbürgerschaft hat.

Es gibt auch subtilere Erklärungen dafür, warum die Staatsbürgerschaft die wirtschaftlichen Ergebnisse verbessern könnte. Einige Autor:innen deuten darauf hin, dass die Staatsbürgerschaft als Signalmechanismus fungiert, das einen einheimischen Arbeitgeber möglicherweise eher dazu bringt, eine zugewanderte Arbeitnehmerin einzustellen. Allerdings zeigt die Praxis, dass dies nicht immer der Fall ist. Die Staatsbürgerschaft kann auch auf andere Weise wirtschaftlichen Einfluss haben. Ihr Besitz könnte das Selbstwertgefühl der Einwandernden erhöhen oder den Zeitrahmen so ändern, dass sie aufgrund der Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt höhere Löhne verlangen oder sich um bessere Arbeitsplätze bemühen. Daher können Bürgerrechte nicht nur gesellschaftlich, sondern auch auf individueller Ebene ein Motor für Veränderung sein. Allerdings, wenn Diskriminierung weiterhin so eine gewichtige Rolle spielt, wie lässt sich der Zusammenhang zwischen Bürgerrechten und wirtschaftlicher Inklusion verstehen und deuten?

Bürgerrechte sind in liberal-demokratischen politischen Systemen ein bedeutendes normatives Instrument, das nicht nur als Quelle der Gleichheit dient, sondern auch soziale Würde verleiht. In der Regel sind alle Merkmale, die eine Diskriminierung der Bürger:innen untersagen, in modernen Verfassungen festgehalten. Die geschaffene Gleichheit und Respektabilität der Bürger:innen bezieht sich nicht nur auf gemeinsame Rechte, sondern auch auf die Pflichten und Aufgaben, die mit dem Status verbunden sind. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass nicht alle Einwohner:innen eines staatlichen Gemeinwesens die gleiche Form der Respektabilität genießen. Rechtlosigkeit oder Ungleichheiten zwischen Rechten und Pflichten verletzen nicht nur die Würde des Einzelnen, sondern hin-

dern auch Gleichgestellte daran, gleichberechtigt an der politischen Gemeinschaft teilzuhaben. Dies kann Menschen offener Diskriminierung oder sogar Verfolgung aussetzen. Theoretisch genießen daher nur Bürger:innen *pleno jure*, alle jene, die sämtliche Rechte besitzen, den vollen Schutz des Staates und der Rechte. Die entscheidende Frage lautet also: Wer wird als Bürger:in *pleno jure* anerkannt, und wie können Bürgerrechte auf Nichtbürger:innen ausgedehnt werden?

Die Frage nach der Mitgliedschaft gewinnt an Bedeutung, weil westliche Demokratien selten die aktuelle Wahlbevölkerung aufgrund expliziter kultureller, religiöser oder ethnischer Kriterien ausschließen, sondern diese Merkmale eher bei der Prüfung potenzieller Bürger wirksam werden lassen. Der Streit um soziale, ökonomische, zivile und politische Rechte, dem Immigrant:innen gegenüberstehen, ist daher nicht nur ein Indikator für die Funktionsweise politischer und gesellschaftlicher Systeme sowie für die Konzeption des Bürgerrechts, sondern gibt auch Aufschluss über die Praxis der Ausgrenzung und somit über die Qualität von Demokratien.

Um in der modernen Gesellschaft beispielsweise eine Beschäftigung zu finden, muss man einer Organisation Kompetenzen und spezifische Dienstleistungen gegen Bezahlung und andere Belohnungen anbieten. Organisationen stützen sich als spezielle Art von sozialem System auf eine formale Definition von Mitgliedschaft, die zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheidet. Dieses Verhältnis ist in der spezifischen Form der Inklusion im politischen System verwurzelt: der Staatsbürgerschaft. Diese bezeichnet eine exklusive, direkte und dauerhafte Beziehung zwischen dem Individuum und dem Staat.

Ein Kernelement der erfolgreichen Etablierung staatlicher Souveränität über die Bevölkerung auf ihrem Territorium – umschrieben als nationale Gemeinschaft – ist die Anerkennung staatlicher Verantwortung für die Sicherung und Strukturierung der Chancen, ein Leben als Mitglied dieser Gemeinschaft zu führen. Indem Organisationen Individuen als Mitglieder gewinnen, verteilen sie Bedingungen und Chancen für die Einbeziehung und den Ausschluss in anderen sozialen Bereichen. Die Rekrutierung und Karriereentwicklung in Organisationen ist eng mit der Verteilung von Geld, Ansehen und Einfluss oder – in den Worten des Soziologen Pierre Bourdieu – von ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital anhängig.

Für Migrant:innen ergeben sich daraus folgende Implikationen: Ihre Lebenswirklichkeit wird, ähnlich wie bei allen ande-

ren Individuen, massgeblich durch die täglich zu sichernde Teilhabe an den differenzierten Strukturen der Gesellschaft beeinflusst. Diese Realität wird jedoch oft durch die Formulierung des Problems als «soziale Integration in die Gesellschaft» verdeckt. Migration und gesellschaftliche Teilhabe sind politisch, wirtschaftlich, rechtlich, bildungs- und gesundheitspolitisch auf unterschiedliche Weise erfolgreich oder erfolglos. Sie führen zu verschiedenen Ergebnissen und sind mit verschiedenen Fragestellungen sowie Reaktions- und Verarbeitungsweisen in den verschiedenen Bereichen verbunden.

Migrant:innen gelingt es abhängig von ihren individuellen Voraussetzungen und den differenzierten Aufnahmestrukturen der Gesellschaft, die politisch, rechtlich, wirtschaftlich, bildungsmässig und religiös variieren, in unterschiedlichem Masse Chancen wahrzunehmen. Deshalb ist es notwendig, die unterschiedlichen sozialen Teilhabemöglichkeiten von Migranten an den vielfältigen Sozialstrukturen der Gesellschaft und die verschiedenen Kombinationsformen auf ihre Auswirkungen sowohl auf diese Sozialstrukturen als auch auf den Verlauf der sozialen Integrationskarrieren von Migranten zu untersuchen.

Die zu Beginn vorgestellten Studien tragen dazu bei, dieses Bedürfnis zu erfüllen und zeigen eindrücklich auf, wie Wahrnehmungen und gesellschaftliche Strukturen die Inklusion in modernen Gesellschaften beeinträchtigen. Obwohl diese Gesellschaften formell Kompetenz und Effizienz betonen, wird in Wirklichkeit oft ein übermässig hoher Stellenwert auf Fragen der Herkunft gelegt. Die Frage der verfassungskonformen Gleichheit und Respektabilität aller Bürger:innen ist somit normativ gelöst, aber noch lange nicht in der Realität.

LITERATUR

Pieter Bevelander und Don J. DeVoretz (Hg.): *The Economics of Citizenship*. Malmö: 2008.

Michael Bommes: «National welfare state, biography and migration. Labour migrants, ethnic Germans and the re-ascription of welfare state membership», in: Christina Boswell und Gianni D'Amato (Hg.): *Immigration and social systems. Collected essays of Michael Bommes*, Amsterdam 2012, S. 37 – 58.

Gianni D'Amato: *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*, Münster 2001.

Eva Zschirnt: *Ethnic discrimination in the Swiss labour market: Ethnic hierarchies in correspondence test results*, Neuchâtel 2018.

Korrektorat Sabine Baier
Gestaltung sava.world
Druck Rüegg Media AG
Auflage 1. Auflage 2024

Finanziell unterstützt von der
Stiftung Mercator Schweiz und
der Kommission für Migration

Institut Neue Schweiz
Kappellenstrasse 28
CH – 3011 Bern

institutneueschweiz.ch
institutnouvellesuisse.ch
istitutonuovasvizzera.ch

