

Bürgerrechtspolitik in der Schweiz : Ansätze eines europäischen Zukunftmodells?

Autor(en): **D'Amato Gianni**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 37

PDF erstellt am: **25.11.2020**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-651966>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Bürgerrechtspolitik in der Schweiz

Ansätze eines europäischen Zukunftmodells?

Die Schweiz, in der die Überfremdungsängste tief sitzen und wo deshalb in Ausländerbelangen häufig restriktive politische Massnahmen beschlossen werden, kennt seit 1991 die doppelte Staatsbürgerschaft ohne Optionszwang. Was waren die allgemeinen Bedingungen für diese Entwicklung und wie kann der Weg zu einer erweiterten Staatsbürgerschaft in der Eidgenossenschaft weiterentwickelt und harmonisiert werden, gerade zu einer Zeit, in der in einer grossen Stadt wie Zürich die rechtspopulistische Schweizerische Volkspartei SVP mobilisiert? „Zürich ist keine Einwanderungsstadt“, diese Forderung der SVP soll in der Zürcher Gemeindeordnung mittels einer im Juni dieses Jahres gestarteten Volksinitiative verankert werden, nachdem die SVP wenige Wochen zuvor schon eine ähnlich gelagerte Initiative mit dem Titel „Gegen die Verschleuderung des Schweizer Bürgerrechts“ eingereicht hatte. Die NZZ (2.6.1999) kommentierte diese einwandererfeindliche Offensive der SVP als eine Strategie, welche darauf aus ist, in einer Phase der Ungewissheit über die zukünftige Flüchtlings- und Asylpolitik der Schweiz der Stadt Zürich die eigenen, reformfeindlichen Perspektiven aufzuzwingen und die Meinungsführerschaft über das Migrationsthema zu erstreiten.

Die Wirkung einer solchen Mobilisierung ist nicht zu unterschätzen. Im Sog dieser Kampagne hat sich nämlich auch die FDP für eine härtere Gangart entschieden und sich von einer Liberalisierung der Wohnsitzfristen, wie sie im April 1999 noch galt, verabschiedet. Lediglich die SPS und die Grünen fahren einen bürgerrechtlichen Reformkurs, der auf die Integration durch staatspolitische Inklusion setzt und diesen Prozess erleichtern will. Das Friedensangebot der Zürcher Verwaltung an die politische Rechte, wie es im Integrationsleitbild zu lesen war (verstärkte Selektion von Neueinwanderern versus bessere Integration von alten Einwanderergruppen), ist mit dieser Wende eindeutig gescheitert. Die rechtsbürgerlichen Scharfmacher möchten beide Gruppen ausschliessen und sehen in den zunehmenden Einbürgerungen ebenfalls eine Bedrohung für ihr Verständnis der (deutsch-)schweizerischen Identität. Der Streit über die Frage, wer in diesem Land ein Bürger, eine Bürgerin sein kann, muss deshalb weiter ausgefochten werden.

Diese Frage nach der Mitgliedschaft von Einwohnern, die noch nicht Bürger bzw. Bürgerinnen sind, gewinnt insofern an Brisanz, als westliche Demokratien kaum die aktuelle Wahlbevölkerung nach expliziten kulturellen, religiösen oder ethnischen Kriterien ausschliessen, sondern diese Merkmale eher bei der Prüfung von potentiellen Bürgern geltend machen wollen. Eine zivile Demokratie beweist sich gerade in der Art und Weise, wie sie mit Minderheiten umgeht. Eine lernfähige Demokratie ist – durch

zahlreiche Demokratiekonflikte hindurch – mithin auch eine minderheitenfähige Demokratie. Die Debatte um die doppelte Staatsbürgerschaft und die erleichterte Einbürgerung hat allerdings auch offenbart, dass in einer breiten Bevölkerung Misstrauen gegenüber der Erweiterung der Staatsbürgerrechte herrscht und durchaus ein Bedürfnis nach Diskussion besteht, nicht zuletzt in Anbetracht der SVP-Offensive, deren Folgen weit über Zürich hinausgehen werden. Viele Menschen sind als Bürger tatsächlich mit guten Gründen gegen eine Staatsbürgerschaft, die leicht zu haben ist, gerade weil sie Bürgerschaft noch ernst nehmen. Diese Sorge um die Bürgerschaft ist hingegen nicht gleichzusetzen mit der diffamierenden Unterstellung, die Schweiz würde seit der Hinnahme des Doppelpasses 1990 das Bürgerrecht verschleudern. Wie konnte es hingegen dazu kommen, dass die doppelte Staatsbürgerschaft zu einer valablen Integrationsoption wurde, und wie ist die Schweiz als Beispiel einer partizipativen und nicht elitengelenkten Bürgergesellschaft mit dieser Frage umgegangen?

Internationale Normen gegen die doppelte Staatsangehörigkeit wurden erstmals im letzten Jahrhundert in Form von bilateralen Abkommen etabliert, um die mehrfache Einberufung von Doppelstaatlern in mehr als eine Armee zu verhindern. Diese völkerrechtliche Regelung wurde nach dem Ersten Weltkrieg in der Haager Konvention von 1930 und nach dem Zweiten Weltkrieg im Strassburger Übereinkommen des Europarates von 1963 über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatlern aufgenommen. Die Doppel-Staatsangehörigkeit wird in diesen Konventionen als unerwünscht bezeichnet, völkerrechtlich verboten ist sie allerdings nicht. Gerade die Schweiz hat sich anders als Deutschland stets geweigert, ihre im Ausland lebenden Bürger, die eine neue Nationalität annehmen, aus dem Schweizer Bürgerrecht zu entlassen. So sind ungefähr siebenzig Prozent der halben Million zählenden Auslandschweizer Doppelbürger.

Eine veränderte Staatenpraxis und die Zunahme der Fälle von doppelter Staatsangehörigkeit als Folge internationaler Migrationsbewegungen und Integrationsprozesse hat nicht nur in der Schweiz dazu geführt, das Prinzip der doppelten Staatsbürgerschaft hinzunehmen. Die Niederlande, Frankreich und Italien haben seit den 80er Jahren an einer Neuformulierung der Strassburger Konvention gearbeitet. So wurde in der neuen Konvention vom 7. November 1997 auch Migration als Hinnahmegrund von Mehrstaatigkeit völkerrechtlich anerkannt. Hierin ist eine entscheidende *Transnationalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts* zu erkennen. Diese völkerrechtliche Entwicklung kommt einerseits dem Bedürfnis vieler Migranten entgegen, unabhängig von staatlicher Zuordnungspolitik den Anspruch auf eine eigene, nationenübergreifende und daher auch individualistische Identität zu behaupten; andererseits entspricht es auch der zunehmenden Europäisierung des Staatsvolksbegriffs infolge der europäischen Integration sowie der Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft.

Die Schweiz hat Ende der 80er Jahre in einer aus heutiger Sicht erstaunlichen Aufbruchstimmung versucht, ihre Anschlussfähigkeit an diese euro-

päische Entwicklung zu manifestieren. Dies geschah unter anderem in der Parlamentsdebatte zur doppelten Staatsbürgerschaft von 1990, in der es um die Streichung von Artikel 17 des Bürgerrechtsgesetzes ging, der den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit forderte. Votanten aller Lager (mit Ausnahme der Nationalen Aktion) machten für die Schweiz einen Gewinn geltend, falls Menschen, die im Land aufgewachsen sind, die Möglichkeit erhielten, politisch mitreden zu dürfen. SP-Nationalrat Paul Rechsteiner verwies darauf, dass die Identität bei vielen Menschen aus verschiedenen Teilidentitäten bestünde. In der Frage der Nationalität solle daher ein Sowohl-als-auch an die Stelle des bisherigen Entweder-oder treten. Die Regierung selbst, die ein halbes Jahr zuvor bei einer ersten Behandlung einer Ablehnung der Reform das Wort geredet hatte, änderte bei der Bereinigung in der kleinen Kammer die Meinung. Die Wirtschaftsverbände der Arbeitgeberseite und die Gewerkschaften hatten mit Verweis auf die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums Druck gemacht und eine Begünstigung des doppelten Bürgerrechts gefordert. Doch auch die für Bürgerrechtsfragen zuständige Verwaltungsabteilung in Bern hatte sich mit Blick auf die europäische Entwicklung für eine Reform ausgesprochen. Eine Mehrheit des Ständerates stimmte für die Reform. Referendumsbestrebungen der SVP in der Ostschweiz scheiterten schon zu Beginn.

Die Aufbruchstimmung in der Bürgerrechtspolitik setzte weitere Liberalisierungsvorschläge frei. Wie in Deutschland nach dem Asylkompromiss 1993 sollte auch in der Schweiz die Einbürgerung mit der Einführung eines Rechtsanspruchs erleichtert werden. Doch die Stimmung hatte sich seit der Ablehnung des Beitritts zum EWR 1991 in der Alpenrepublik gewandelt. Zwar akzeptierten wenig mehr als die Hälfte der Wahlbevölkerung 1994 eine Initiative zur erleichterten Einbürgerung, die entscheidende Mehrheit der Kantone konnte aber dafür nicht gewonnen werden. So hängt es seither vom Wohnkanton eines Kandidaten ab, ob ein Einbürgerungsverfahren als administrative Routine behandelt wird oder ob der Bewerber oder die Bewerberin sich einem kulturellen Eignungstest unterziehen muss. Muslimische Bewerber und solche aus dem Balkan erhalten so sehr schnell einen Vorgeschmack von „Schweizer Kultur“, zumindest wie diese von kommunalen Entscheidungsträgern verstanden wird. Der Einbürgerungsprozess gibt so immer wieder Anlass, tragende Rituale des schweizerischen Selbstverständnisses neu zu zelebrieren.

Was in der Schweiz bei einer zukünftigen Reform des Bürgerrechtsgesetzes ansteht und wofür gestritten werden muss, sind deshalb die Harmonisierung des Rechtsanspruchs auf Einbürgerung in allen Kantonen und die Einführung des *ius soli*, des Territorialrechtes, für die dritte Ausländer-Generation. Die Einbürgerungsfristen müssen unbedingt verkürzt werden, um dem heutigen Anspruch auf Mobilität auch bei Bürgerrechtskandidaten gerecht zu werden. Wartefristen, die über ein vernünftiges Mass von zwei bis vier Jahren hinausgehen, bedeuten im besten Fall in der heutigen mobilen Zeit für Bewerber eine Kasernierung im goldenen Käfig, im schlimmsten die diskrete behördliche Andeutung, dass die Bewerbung

nicht erwünscht ist. Anlass zur Diskussion geben auch die hohen Einkaufssummen für die Einbürgerung. Anstössig ist nicht nur, dass das republikanische Bürgerrecht mit einem Geldgeschäft in Bezug gesetzt wird, sondern auch der Umstand, dass Menschen, die zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prosperität in diesem Land massgeblich beitragen, bei der Frage der politischen Inklusion mit bis zu zwei Monatslöhnen extra zur Kasse gebeten werden. Ein solches Geschäft kann kaum von den Anwärtern als Anerkennung für eigene Lebensleistungen verstanden werden.

In der zentralen Frage nach der heutigen Bedeutung der Bürgerschaft zeigt die „Rhetorik der Reaktion“ Wirkung und überzeugt viele Menschen als Bürger. Diese Rhetorik als blosser Demagogie einzuschätzen genügt freilich nicht. Ebenso falsch wäre es, auf den Populismus der SVP mit einem linken oder liberalen Populismus zu antworten. Hingegen muss das Bürgerschaftsthema demokratisch ausdiskutiert werden und auf jene pluralen Kräfte gesetzt werden, die in urbanen Zentren ziviles Zusammenleben möglich machen. Der Rückzug der FDP – indem sie einen gemässigten SVP-Kurs verfolgt – ist deshalb der falsche Weg. Das Setzen auf kulturalistisch-rechtsrepublikanische Argumente wie der Beherrschung des Schweizerdeutschen (verschiedene Dialekte!) und der staatsbürgerlichen Kenntnisse bedeutet die Fortsetzung einer Nicht-Politik, die allein auf dem Traditionellen beharrt, um vermeintlich Schlimmeres zu verhindern. Demokratische Ideale werden so zur Strecke gebracht. Den bürgerlichen Parteien ist offensichtlich der Umstand, dass Anwärter auf die Bürgerschaft nicht zwangsläufig Linkswähler sind, für ihre Kommunikation nicht wichtig genug. An diesem Punkt offenbart sich auch ein strategischer Fehler von überparteilichen Migrantorganisationen, die ihre Mitglieder nicht angehalten haben, auch in bürgerliche Parteien einzutreten, um sich für Bürgerrechte stark zu machen.

Dies war hingegen in der SPS der Fall, die sich dank Anregung von Migranten von eigenen alten xenophoben Zöpfen lösen können. Migranten haben zudem in der Gruppe SP-Migration Einfluss auf ein Positionspapier der Zürcher SP nehmen können, das auf die demokratischen Rechte aller Einwohner setzt und eine eigentliche Einbürgerungsoffensive vorschlägt. Dazu gehört die Abschaffung der Einbürgerungsgebühren, die Reduktion der Wohnsitzfrist auf das kantonale Minimum, die Relativierung der Deutschkenntnisse und die Förderung von attraktiven Wohngebieten für alle. Wir können jedoch gespannt sein, wie die in exekutiver Verantwortung stehende Parteielite diese Forderung der Basis umsetzt. Die auf Niederlagen empfindlich, zuweilen ängstlich reagierenden sozialdemokratischen Entscheidungsträger haben bislang klare Signale einer Einbürgerungsoffensive vermissen lassen.

Obschon eine inklusivere Demokratie das Problem der Integration nicht alleine löst, würde sie vielen Aus-Landsleuten die Möglichkeit geben, sich als Bürger für die eigenen Belange einzusetzen. Eine solche Entwicklung ist kein Patentrezept, sie kommt aber dem Bedürfnis vieler Migranten entgegen, unabhängig von staatlicher Zuordnungspolitik den Anspruch auf eine

eigene biografische Identität zu behaupten. Andererseits zwingt uns der transnationale Kontext – bestehend aus Herkunfts- und Gastgesellschaften sowie internationalen Normen und Institutionen –, die Kategorien von Identität, Kultur und Nation neu zu denken. Das verbreitete Nullsummenverständnis von Identität, wonach einer, der zehn Prozent mehr Schweizer wird, zehn Prozent weniger ist von dem, was er vorher war, ist jedenfalls nach siebzig Jahren Migrationsforschung überholt. Politische *Mehrfachidentität* und eine erweiterte staatsbürgerliche *Solidarität* sind demgegenüber lebbarere Alternativkonzepte, die allerdings politisch erstritten werden müssen. In einer interdependenten globalen Welt müssten Schweizer und Schweizerinnen wie auch andere Europäer lernen, die Potentiale aller in ihren Ländern lebenden Menschen zu nutzen, anstatt Einwanderer lediglich als Defizitträger zu behandeln. Die Schweiz und die Schweizer wären durch ihre kulturelle Versiertheit für eine solche Herausforderung gut ausgestattet.

Literatur

- D'Amato, Gianni, 1999: Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Amsterdam
- Hirschman, Albert O., 1995: Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion. Frankfurt/M.
- Kleger, Heinz (Hg.), 1997: Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt/M.
- Kleger, Heinz, 1999: Teilbares Volk – Modelle grenzüberschreitender Demokratie. In: Ch. Büttner (Hg.): Mehr Demokratie wagen. Frankfurt/M.
- Kreis, Georg / Kury, Patrick, 1996: Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten. UNESCO-Kommission, Europa-Institut, Basel
- Misteli, Roland / Gisler, Andreas, 1999: Überfremdung. Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsmusters. In: K.Imhof/ H.Kleger/ G.Romano (Hrsg.): Krise und sozialer Wandel. Band 3. Zürich
- Romano, Gaetano, 1999: Vom Sonderfall zur Überfremdung. Zur Erfolgsgeschichte gemeinschaftsideologischen Denkens im öffentlichen politischen Diskurs der späten fünfziger und der sechziger Jahre. In: K.Imhof/H.Kleger/G.Romano (Hrsg.): Krise und sozialer Wandel. Band 3. Zürich
- Sozialdemokratische Partei Zürich / SP, 1999: AusländerInnenpolitik in der Stadt Zürich. Feststellungen und Schwerpunkte. Zürich