Bürgerschaft und Demokratie in Zeiten transnationaler Migration:

Hintergründe, Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft

Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM
Joachim Blatter, Martina Sochin D'Elia, Michael Buess

Dezember 2018

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Impressum

Herausgeber
Eidgenössische Migrationskommission EKM,
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Autoren
Joachim Blatter, Martina Sochin D'Elia, Michael Buess

Redaktion
Pascale Steiner, Sibylle Siegwart, Simone Prodolliet

Übersetzung
Florian Mayr, Marie-Claude Mayr

Fotos
Kuno Schläfli
Die Porträtierten sind ehemalige Lernende des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA. Die Fotos sind Teil der Fotoausstellung EINGEWANDERT.ch, Museum für Kommunikation, Bern 2017.

Gestaltung und Druck
Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.934. D

© EKM/Dezember 2018

Die Studie zeigt auf, dass die Gesellschaft
ein Geflecht vielfältiger Zugehörigkeiten ist.

Das politische Ziel muss sein, dieses Geflecht so zu formen,
dass das alltägliche Miteinander ebenso möglich ist
wie das Gestalten einer gemeinsamen Zukunft.

Vorwort

Wenn Statistiken über die Bevölkerung der Schweiz veröffentlicht werden, dann sind die Menschen in der Regel in Schweizer und Ausländer aufgeteilt. Es interessiert, wie gross der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung ist und wie stark er wächst. Diese statistische Trennung bestimmt unsere Sicht auf die Gesellschaft. Sie zeigt auf, wer dazugehört und wer nicht dazugehört. Doch wie meist, wenn gesellschaftliche Fragen auf zwei dichotome Pole beschränkt werden, hat dies wenig mit der viel komplexeren Wirklichkeit zu tun, vereinfacht oder verzerrt diese vielmehr. In den Statistiken werden die doppelten und mehrfachen Staatsbürgerschaften nicht berücksichtigt. Wenn wir diese in die Berechnungen einbeziehen, entsteht ein neues Bild: Nicht das Bild eines Entweder-Oder, Schweizerin-Ausländerin, sondern das Bild eines zunehmenden Sowohl-als-auch, sowohl Schweizer als auch Ausländer. 2016 besass rund ein Viertel aller Schweizerinnen und Schweizer im In- und Ausland eine doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft, bei den in der Schweiz lebenden waren es 13 Prozent. Von den Schweizerinnen und Schweizern im Ausland können sogar drei Viertel auf zwei oder mehr Pässe zurückgreifen. Dieser Anteil ist im Laufe der Jahre kontinuierlich gewachsen. Und der Anteil der Schweizer Doppelbürgerinnen und -bürger unter der Wohnbevölkerung nimmt in jüngster Zeit schneller zu als der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer.

Wir können dies als Ende der eindeutigen Zuschreibungen und der klaren Zugehörigkeiten, als Auflösung der Gesellschaft und als Verlust von Identität beklagen. Wir können diejenigen, die sich hier einbürgern liessen, als «Papierli-Schweizer» desavouieren. Es gibt aber keine empirischen Fakten für die Annahme, dass Doppelbürgerinnen und -bürger dem Staat gegenüber weniger loyal sind oder dass sie weniger oft oder weniger gut informiert partizipieren als Einfachbürgerinnen und -bürger. Im Gegenteil, die mit der Anerkennung der Doppelbürgerschaft verbundene erhöhte Bereitschaft zur Einbürgerung hat nicht nur positive Effekte in Bezug auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration, sondern auch in Bezug auf die politische Partizipation. Die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft stellt daher einen wichtigen Beitrag zur Vitalität des für die schweizerische Gesellschaft so wichtigen Milizsystems dar.

Die Studie macht uns klar, dass die Gesellschaft heute ein Geflecht vielfältiger Zugehörigkeiten ist. Das politische Ziel muss deshalb sein, dieses Geflecht so zu formen, dass das alltägliche Miteinander ebenso möglich ist wie das Gestalten einer gemeinsamen Zukunft. Doppel- und Mehrfachbürgerinnen und -bürger können bei dieser Aufgabe wichtige Vermittler sein, weil sie diese Aufgabe des Verbindens auch individuell leisten. Dafür müssen wir sie aber zuerst einmal überhaupt als prägendes Element unserer Gesellschaft wahrnehmen. Die vorliegende Studie liefert dazu die Grundlage. Sie bietet den ersten umfassenden Überblick über die demografischen und rechtlichen Entwicklungen zum Thema Mehrfachstaatsbürgerschaft. Und sie regt an, über die vielfältigen Auswirkungen zunehmender Doppel- und Mehrfachbürgerschaften auf politische Beteiligung, Demokratie und Bürgerschaft nachzudenken.

Walter Leimgruber,
Präsident der Eidgenössischen
Migrationskommission EKM

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze **6**

Einleitung, Überblick und Herangehensweise **10**

1. Die Zunahme von Doppelbürgerschaften und deren Hintergründe **14**

1.1 Die Zunahme der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger 15

1.1.1 Die Zunahme der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger unter den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern 15

1.1.2 Die Zunahme der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in der Schweiz 16

1.2 Die Zunahme der Auslandbürgerinnen und Auslandbürger und Ausländerinnen und Ausländer als Konsequenz der Migration 19

1.2.1 Die Zunahme der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland 21

1.2.2 Die Zunahme der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 23

1.3 Die Zunahme binationaler Ehen und die Konsequenzen der Gleichstellung von Frau und Mann 26

1.4 Zunehmende rechtliche Toleranz und Akzeptanz der Mehrfachbürgerschaft 28

1.4.1 Die Entwicklung im internationalen Recht 28

1.4.2 Die Entwicklung im Schweizer Recht 29

1.4.3 Die rechtliche Entwicklung in anderen Nationalstaaten 32

2. Die soziostrukturellen Eigenschaften von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern in der Schweiz **36**

2.1 Sozioökonomische Eigenschaften 36

2.1.1 Staatsbürgerschaft und Ausbildung 38

2.1.2 Staatsbürgerschaft und Erwerbsstatus/Arbeitslosigkeit 40

2.1.3 Staatsbürgerschaft und Einkommen 41

2.2 Soziokulturelle Eigenschaften 41

2.2.1 Staatsbürgerschaft und freiwillige Tätigkeit 42

2.2.2 Staatsbürgerschaft und Religionszugehörigkeit 45

2.3 Staatsbürgerstatuts als Ausdruck der Unterschiede zwischen sozioökonomischen und soziokulturellen Gruppen 46

3. Chancen und Risiken der doppelten Staatsbürgerschaft **50**

3.1 Konzeptionelle Hintergründe für die Bewertung der Doppelbürgerschaft 50

3.2 Chancen und Risiken für die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger 52

3.2.1 Chancen 52

3.2.2 Risiken 56

3.3 Chancen und Risiken für Bevölkerung und Demokratie im Herkunftsland 58

3.3.1 Chancen 58

3.3.2 Risiken 61

3.4 Risiken und Chancen für die Bevölkerung und insbesondere für Einfachbürgerinnen und Einfachbürger im Aufenthaltsland 62

3.4.1 Risiken 62

3.4.2 Chancen 66

3.5	Risiken und Chancen für Staat und Demokratie im Aufenthaltsland	67
3.5.1	Risiken	67
3.5.2	Chancen	70
3.6	Chancen und Risiken für eine demokratische Politik in einer grenzüberschreitend verflochtenen Welt	71
3.6.1	Chancen	72
3.6.2	Risiken	75
4.	**Zusammenfassung**	**80**
5.	**Literaturverzeichnis**	**82**
6.	**Quellen**	**88**
6.1	Juristische Quellen	88
6.2	Abbildungsquellen	88
6.3	Weitere Internetquellen	88

Das Wichtigste in Kürze

Die Tatsache, dass immer mehr Menschen gleichzeitig zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten besitzen, führt im In- und Ausland zu zum Teil heftigen Kontroversen. Auch in der Schweiz häufen sich politische Diskussion und parlamentarische Initiativen zum Thema Doppel- beziehungsweise Mehrfachbürgerschaften[1]. Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Studie zum ersten Mal einen umfassenden Überblick über die demografischen und rechtlichen Entwicklungen zum Thema und stellt die Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft aus verschiedenen Perspektiven dar. Die Studie liefert somit Fakten und Argumente für die politische Diskussion, die – wie andere Felder der Migrationspolitik auch – sehr oft mit Vorurteilen behaftet und von Emotionen geleitet ist.

Der erste Teil der Studie liefert demografische Informationen und Hintergründe zur Entwicklung und Verbreitung der Doppelbürgerschaft mit Bezug zur Schweiz. Im Zusammenhang mit der Verbreitung der doppelten Staatsangehörigkeit legen die zum Teil zum ersten Mal systematisch erhobenen Zahlen eine interessante Tatsache offen:

Heute verfügen bereits jede vierte Schweizerin und jeder vierte Schweizer im In- und Ausland über mindestens eine weitere Staatsbürgerschaft.

Dies zeigt, wie internationalisiert die Schweiz ist. Zum Zeitpunkt, zu dem der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Bevölkerung der Schweiz auf ungefähr einen Viertel angewachsen ist, ist auch der Anteil der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger unter den im In- und Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern auf ungefähr einen Viertel angewachsen.

Der hohe Anteil von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern unter den Schweizerinnen und Schweizern liegt vor allem daran, dass drei Viertel der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Doppelbürgerschaft besitzen. Unter der Wohnbevölkerung der Schweiz liegt der Anteil der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger bei ungefähr 13 Prozent. Sehr wahrscheinlich liegt der Anteil sogar noch höher, denn die zur Verfügung stehenden Datensätze erfassen die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger erst ab einem Alter von 15 Jahren. Hinzu kommt noch eine unbekannte Zahl von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern unter der ausländischen Bevölkerung, die aus der Statistik ausgeschlossen sind.

Bei der Betrachtung der Hintergründe, die zu dieser starken Verbreitung der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger geführt haben, wird in der Studie zuerst auf die Entwicklung bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eingegangen. Dabei zeigt sich, dass das Phänomen der Doppelbürgerschaft primär damit zusammenhängt, dass die Schweiz die Verbindungen zu ihren Auswanderern nicht abbrechen lassen will. Symptomatisch dafür ist die Tatsache, dass die Schweiz schon sehr viel länger Daten zur Doppelbürgerschaft unter den im Ausland lebenden Bürgerinnen und Bürgern sammelt, als sie Daten zu den Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern im Inland erhebt. Die Daten zu diesen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern wurden für den vorliegenden Bericht zum ersten Mal systematisch zusammengeführt und ausgewertet. Dabei zeigt sich, dass zu Beginn der Datenerhebung im Jahr 1926 fast alle der 200 000 registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer angaben, ausschliesslich die Schweizer Staatsangehörigkeit zu besitzen. Von den 775 000 Schweizerinnen und Schweizern, die 2016 im Ausland lebten und bei den Schweizer Vertretungen registriert waren, hatten nun 570 000, das heisst ziemlich genau drei Viertel, eine weitere Staatsangehörigkeit.

Informationen zu Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern unter der Bevölkerung der Schweiz gibt es erst seit den 1990er-Jahren und nur für die Bevölkerung über 15 Jahre, sodass bis heute kein vollständiges Bild der Doppelbürgerschaft in der Schweiz gezeichnet werden kann. Aber auch aus den vorliegenden Zahlen zeigt sich deutlich, dass sowohl die absolute Zahl der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger als auch deren Anteil an der Gesamtbevölkerung über die Jahre kontinuierlich zugenommen haben. Konkret betrug deren Anteil im Jahr 1996 4,1 Prozent. Im Jahr 2016 betrug dieser Anteil bereits 12,8 Prozent. Die absolute Anzahl der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger vervierfachte sich nahezu von 236 612 Personen im Jahr 1996

1 Der Ausdruck «Doppelbürgerschaften» umfasst in der Folge auch Mehrfachbürgerschaften.

auf 901 851 Personen im Jahr 2016. Der Anteil der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger unter der Wohnbevölkerung wächst in jüngster Zeit deutlich schneller als der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer.

Was sind die Auslöser und Hintergründe für diesen enormen Anstieg der absoluten Zahl und der relativen Anteile der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger? Die Studie liefert eine Fülle von Zahlen und Fakten, um diese Frage zu beantworten. Dabei zeigt sich, dass das Phänomen in der Schweiz zwar besonders stark verbreitet ist, die Ursachen und Hintergründe aber generellerer Natur sind und sich ähnliche Entwicklungen in vielen anderen Ländern auch zeigen. Der hohe Anteil von Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern ist zum einen das Resultat der hohen Anzahl von Migrantinnen und Migranten – und zwar von Immigrantinnen und Immigranten UND Emigrantinnen und Emigranten. Die Zunahme der Doppelbürgerschaft liegt aber massgeblich auch an der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und der daraus resultierenden Tatsache, dass die Kinder binationaler Ehen fast immer Doppelbürgerinnen respektive Doppelbürger qua Geburt sind. Ein weiterer wichtiger Grund ist die zunehmende Bedeutung der Interessen und der Rechte individueller Menschen gegenüber den Interessen und Rechten der Staaten im internationalen Recht. Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass die Schweiz bereits seit Anfang der 1990er-Jahre die Doppelbürgerschaft offiziell akzeptiert. Sie ist damit die Vorläuferin eines inzwischen weltweiten Trends.

Im zweiten Teil gehen wir angesichts dieser Entwicklungen der Frage nach, ob sich Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in sozioökonomischer oder soziokultureller Hinsicht von Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern bzw. von Ausländerinnen und Ausländern unterscheiden. Auf der Basis amtlicher Statistiken liefert die Studie einen Vergleich der Eigenschaften.

Die Analysen zu den sozioökonomischen Eigenschaften zeigen unter anderem, dass ein Viertel aller Ausländerinnen und Ausländer nur über einen obligatorischen Schulabschluss verfügt. Dieser Anteil liegt bei den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern bei knapp 13 Prozent. Die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger liegen mit 16,7 Prozent dazwischen, aber näher bei den Schweizerinnen und Schweizern. Es zeigt sich, dass es sich bei den Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern nicht um eine homogene Gruppe handelt. Insbesondere bezüglich der Berufslehre weisen Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mit einer europäischen zweiten Staatsbürgerschaft klar höhere Anteile aus, als dies für Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aus Afrika und Nordamerika der Fall ist. Gleichzeitig weisen die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aus Nordamerika die höchste Universitätsquote aus. Hier liegen dagegen die Schweizer mit einer zweiten europäischen Staatsbürgerschaft am unteren Ende der Skala.

Jede vierte Schweizerin und jeder vierte Schweizer verfügen über eine zweite Staatsbürgerschaft.

Ähnliche Unterschiede zeigten sich auch bei den anderen sozioökonomischen Variablen: Es muss betont werden, dass es bei den Unterschieden zwischen Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern einerseits und Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern andererseits vor allem darauf ankommt, mit welchem Land beziehungsweise mit welcher Region die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger durch ihre zweite Staatsangehörigkeit verbunden sind. Im Gegensatz dazu sind die Unterschiede zwischen den drei Bürgerschaftskategorien, was den Erwerbsstatus beziehungsweise die Erwerbslosigkeit betrifft, relativ klein. Bezüglich Einkommen verdienen Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Durchschnitt etwa gleich viel wie Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger, jedoch deutlich mehr als Ausländerinnen und Ausländer.

Auch bei den Daten zu den soziokulturellen Eigenschaften der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger wird deutlich, dass diese Gruppe meist zwischen den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern einerseits und der Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer angesiedelt ist. Dies zeigt sich unter anderem beim ehrenamtlichen Engagement. 28 Prozent der gebürtigen Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger, aber nur 17,8 Prozent der eingebürgerten Einfachbürgerinnen und Einfachbürger geben an, sich freiwillig zu engagieren. Bei den Ausländerinnen und Aus-

ländern sind es 9,6 Prozent. Bei den gebürtigen Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern sind es 21,4 Prozent und bei den eingebürgerten Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern 15,7 Prozent.

Im dritten Teil der Studie werden systematisch die Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft beleuchtet. Dabei werden verschiedene Perspektiven berücksichtigt.

Für Betroffene ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit im Aufnahmeland mit vielen Vorteilen verbunden. Der Staat gewährt seinen Bürgerinnen und Bürgern nicht nur eine unbeschränkte Niederlassungsfreiheit, sondern auch den diplomatischen Schutz im Ausland sowie die Garantie, immer wieder in das Land zurückkehren zu können. Darüber hilft die gewonnene Staatsangehörigkeit Ausländerinnen und Ausländern in sozioökonomischer Hinsicht: Die Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt nimmt ab. Schliesslich und vor allem gewinnen Ausländerinnen und Ausländer durch die Einbürgerung die vollständigen politischen Rechte, sodass sie ihre Betrachtungsweisen und Interessen gleichberechtigt in den demokratischen Prozess einbringen können. Weiter gilt es darauf hinzuweisen, dass die Anerkennung der Doppelbürgerschaft durch das Aufenthaltsland für die Zugewanderten vor allem auch deswegen eine besondere Bedeutung besitzt, weil die Aufenthaltsgesellschaft damit deutlich macht, dass sie nicht erwartet, dass die Zugewanderten ihre bisherigen Verbindungen zu anderen Ländern ablegen, um als gleichwertig anerkannt zu werden. Die Anerkennung der Doppelbürgerschaft erhöht damit die Motivation, sich im Aufenthaltsland einbürgern zu lassen.

Neben den Chancen, die sich für Migranten und ihre Nachfahren durch die Anerkennung und den Erwerb der Doppelbürgerschaft ergeben, zeigen sich aber auch Risiken. Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern kann im Gegensatz zu Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern eine der beiden Staatsbürgerschaften entzogen werden, was wiederum mit dem Verlust von Aufenthaltsrechten einhergeht. Insgesamt stellt die Doppelbürgerschaft für ihre Träger damit in puncto Sicherheit eine zwiespältige Angelegenheit dar. Darüber hinaus kann es Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern passieren, dass sie in zwei Ländern Pflichten haben, ohne dass sie in beiden Ländern auch die entsprechenden Rechte besitzen.

Für Herkunftsstaaten (bzw. die Staaten, von denen Doppelbürgerinnen und Doppelbürger die Staatsangehörigkeit besitzen, ohne dort zu wohnen) stellt die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft bei ihren Emigrantinnen und Emigranten die Chance dar, dass diese ihre Bindungen aufrechterhalten.

> Ein wachsender Teil der Bevölkerung ist nicht mehr in den einfachen Kategorien «Schweizer und Ausländer» zu fassen.

Darüber hinaus erleichtert ihnen eine Toleranz der Doppelbürgerschaft die Einbürgerung im Aufenthaltsland, was deren Position stärkt, wovon wiederum das Herkunftsland profitieren kann. Im Zentrum dieser Überlegungen stehen finanzielle Überweisungen der Emigranten. Es zeigen sich aber auch weitere Vorteile für die Emigranten und das Herkunftsland: Den Emigranten wird die Rücksiedlung erleichtert und die im Aufenthaltsland eingebürgerten Emigranten können dort mit ihrem Wahlrecht die Interessen des Herkunftslandes politisch besser vertreten.

Für das Herkunftsland ist die zunehmende Zahl der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger nicht ohne Risiko. So kann es einem Herkunftsland passieren, dass es Verantwortung für Bevölkerungsgruppen übernehmen muss, die kaum eine wirkliche Bindung zum Herkunftsland mehr besitzen. Als Auslandbürgerinnen und Auslandbürgen stehen Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern oftmals alle politischen Rechte offen. Diese «externen Bürgerinnen und Bürger» können damit über Gesetze mitbestimmen, denen sie nicht (mehr) unterworfen sind. Die Befürchtung, dass sie ihre Stimmrechte deswegen «verantwortungslos» ausüben, scheint aber gemäss ersten Studien zumindest für die Schweiz nicht zuzutreffen.

Für das Aufenthaltsland werden die Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft zunächst aus der Perspektive der sozioökonomischen und sozio-kulturellen Integration der Gesellschaft und unter Berücksichtigung der Interessen und Rechte der Einzelbürgerinnen und Einzelbürger behandelt. Danach werden die Konsequenzen für die Sicherheit und das Funktionieren des Staates und der

Demokratie beleuchtet. Dabei zeigt sich, dass die oft befürchtete geringere Identifikation von in der Schweiz lebenden Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern mit dem Aufenthaltsland kaum zu verzeichnen ist. Stattdessen gibt es starke Hinweise dafür, dass die mit der Anerkennung der Doppelbürgerschaft verbundene grössere Bereitschaft der Immigranten sich einzubürgern deren sozioökonomische und soziokulturelle Integration befördert. Genauso wenig empirische Evidenz gibt es für die Annahme, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger dem Staat gegenüber weniger loyal sind und dass sie weniger oft oder weniger gut informiert partizipieren als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Im Gegenteil, die mit der Anerkennung der Doppelbürgerschaft verbundene erhöhte Bereitschaft zur Einbürgerung hat nicht nur positive Effekte in Bezug auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration, sondern auch in Bezug auf die politische Partizipation. Dies bedeutet, dass die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Schweizer Milizsystems leistet.

Abschliessend werden die Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft vor dem Hintergrund der zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtungen diskutiert, die in der heutigen Zeit zur zentralen Herausforderung für die demokratische Selbstbestimmung geworden sind. Auf der Basis erster Untersuchungen scheint es so zu sein, dass die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sowohl im Inland wie auch im Ausland Vorreiter transnationaler und supranationaler Formen von politischer Steuerung, Demokratie und Bürgerschaft darstellen. Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die Anerkennung der Doppelbürgerschaft als transnationale Form demokratischer Selbst- und Mitbestimmung so verstanden werden könnte, dass sich die Schweiz der Verantwortung gegenüber den Rechten und Interessen anderer Nationen nicht länger verweigert. Gleichzeitig zeigt die Anerkennung der Doppelbürgerschaft eine transnationale Alternative zur supranationalen Strategie der Bewältigung grenzüberschreitender Verflechtungen und Interdependenzen auf, wie sie beispielsweise von Institutionen wie der Europäischen Union verfolgt wird.

Die Autoren der Studie schliessen aus ihren Analysen, dass man sich in der Schweiz stärker bewusst werden sollte, wie wenig die einfache Einteilung in «Schweizerinnen und Schweizer» einerseits und «Ausländerinnen und Ausländer» andererseits der heutigen Realität gerecht wird. Bereits ein Viertel der Schweizerinnen und Schweizer sind beides. Für sie ist die Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk keine Entweder-oder-Entscheidung mehr. Insgesamt überwiegen die Chancen der Doppelbürgerschaft deren Risiken deutlich. Die Tatsache, dass die Anerkennung beziehungsweise Toleranz der Doppelbürgerschaft die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Einbürgerung erhöht, stellt für alle Beteiligten eine grosse Chance dar. Darüber hinaus erscheint es lohnenswert, sich weiter mit dem Potenzial der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger für die Entwicklung transnationaler Formen der politischen Steuerung und Demokratie in einer globalisierten Welt zu beschäftigen.

Ergänzt werden die mit Zahlen und Argumenten unterlegten Erkenntnisse der Studie durch Porträts von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern (beziehungsweise solchen Menschen, die das gerne wären). Damit wird deutlich, dass sich hinter diesem Phänomen immer Schicksale einzelner Menschen verbergen.

Einleitung, Überblick und Herangehensweise

Im Vorfeld der Wahlen zur Nachfolge von Bundesrat Didier Burkhalter im Sommer 2017 wurde bekannt, dass zwei der drei Kandidierenden neben der Schweizer Staatsangehörigkeit noch einen weiteren Pass besassen. Anlass der medialen Berichterstattung war, dass ein Kandidat seine zweite Staatsbürgerschaft im Vorfeld der Wahlen wieder zurückgegeben hatte. Nach eigenen Angaben wollte er damit jeglichem Zweifel an seiner Loyalität zur Schweiz vorbeugen. Der andere Kandidat sah keinen Anlass, seine zweite Staatsbürgerschaft im Vorfeld der Wahlen aufzugeben, da er darin keine generelle Beeinträchtigung seiner möglichen Funktion als Bundesrat erkennen konnte. In der öffentlichen Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass der unterschiedliche Umgang mit der Doppelbürgerschaft auch mit unterschiedlichen Wahlkampfstrategien zu tun habe. Während es aus konservativen Kreisen in den letzten Jahren immer wieder Versuche zur Einschränkung der doppelten Staatsbürgerschaft gab, wurde eine mögliche Einschränkung von liberalen und linken Kreisen stets abgelehnt.

Diese Episode und verschiedene politische Vorstösse in nationalen und kantonalen Parlamenten verdeutlichen die politische Virulenz der doppelten Staatsbürgerschaft in der Schweiz. Die Relevanz des Themas erscheint angesichts der grossen Anzahl von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern unter der Bewohnerschaft der Schweiz und unter den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern auch gerechtfertigt. In anderen Ländern, in denen es deutlich weniger Personen mit Doppelbürgerschaft gibt, ist das Thema allerdings politisch noch viel dringlicher und umstrittener. Oftmals geht es dann nicht nur um die Doppelbürgerschaft von Politikerinnen und Politikern, sondern um die Doppelbürgerschaft in der Bevölkerung. Beispielhaft soll dies kurz für das Nachbarland Deutschland skizziert werden. Im Jahr 1999 konzentrierte die CDU im Land Hessen ihren Wahlkampf auf die von der rot-grünen Bundesregierung geplante Einführung der Doppelbürgerschaft. Sie gewann mit ihrem Widerstand gegen die Doppelbürgerschaft die Mehrheit im hessischen Parlament. Dies hatte weitreichende Konsequenzen für die deutsche Politik, denn mit dem Machtwechsel in Hessen kam es zu einem Wechsel der politischen Mehrheit im Bundesrat (der zweiten Kammer des deutschen Parlaments). Dies bedeutete das Ende vieler rot-grüner Projekte, da die Bundesregierung ab diesem Zeitpunkt auf die Zustimmung der konservativen Länder angewiesen war. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die CDU auch im Wahlkampf des Jahres 2017 das Thema der Doppelbürgerschaft wieder aufgriff, vor allem um sich der Konkurrenz durch die nationalistische «Alternative für Deutschland» zu erwehren. Obwohl zu diesem Zeitpunkt die Tatsache, dass die Mehrzahl der in Deutschland lebenden Türkinnen und Türken für die aus demokratischer Sicht sehr problematische Verfassungsreform von Präsident Erdogan in der Türkei gestimmt hatte, die deutsche Öffentlichkeit sehr beschäftigte, zündete das Thema aber nun nicht mehr und spielte im Wahlkampf keine Rolle.

In den öffentlichen Diskussionen sowie den politischen Auseinandersetzungen und Strategien stehen die potenziellen Gefährdungen für die Demokratie im Aufenthaltsland durch Personen mit Doppelbürgerschaft im Zentrum. Vielfach wird aber auch argumentiert, dass die Zunahme von Personen mit Doppelbürgerschaft als Abbild einer vielfältigen und mobilen Gesellschaft akzeptiert werden muss. Nur vereinzelt wird im öffentlichen Diskurs auf die Chancen hingewiesen, die sich aus dem Phänomen der Doppel- beziehungsweise Mehrfachbürgerschaft[2] für die Demokratie – in der Schweiz und darüber hinaus – in einer grenzüberschreitend verflochtenen Welt ergeben. Eine systematische und umfassende Bestandsaufnahme der Chancen und Risiken fehlt aber bisher. Es ist das primäre Ziel dieser Studie, diese Lücke zu füllen.

Die Studie basiert auf amtlichen Statistiken: der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Strukturerhebung (SE) und der Daten der Volkszählung (VZ2000). Bei der Volkszählung handelt es sich um eine Vollerhebung, die erstmals Daten zur Doppelbürgerschaft der in der Schweiz lebenden Schweizer Staatsangehörigen lieferte. Im Rahmen der Strukturerhebung (SE) lässt das Bundesamt für Statistik BFS ab 2010 jährlich 200 000 Personen, die älter als 15 Jahre sind, schriftlich befragen. Die Schweizer Staatsangehörigen werden unter anderem gefragt, ob sie noch eine weitere Staatsbürgerschaft besitzen und ob sie die Staatsbürgerschaft(en) bei

2 In dieser Studie verwenden wir primär den Begriff der Doppelbürgerschaft, weil die meisten Mehrfachbürgerinnen respektive Mehrfachbürger Doppelbürgerinnen respektive Doppelbürger sind und der letztere Begriff in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte dominiert.

Geburt erhalten oder ob sie diese später erworben haben. Die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) sind Ergebnis einer jährlichen Befragung von 120 000 Personen, die über 15 Jahre alt sind. Die Befragung erhebt bei den Schweizer Staatsangehörigen unter anderem, ob sie neben der Schweizer Staatsbürgerschaft noch über eine weite Staatsbürgerschaft verfügen und stellt fest, wie sie dazu gekommen sind. Über die Doppelbürgerschaft bei den ausländischen Staatsangehörigen geben die Statistiken keine Auskunft. Die Zahlen zu den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern stammen aus den Erhebungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA.[3]

Bevor wir uns den Eigenschaften von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern und den potenziellen Konsequenzen der zunehmenden Anzahl derselben für die Demokratie zuwenden, liefern wir im ersten Teil der Studie Informationen zu den Hintergründen, die für die starke Zunahme der Doppelbürgerschaft, insbesondere in der Schweiz, verantwortlich sind. Der hohe Anteil von Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern ist zum einen das Resultat der hohen Anzahl von Migrantinnen und Migranten – und zwar von Immigrantinnen und Immigranten UND Emigrantinnen und Emigranten. Die Zunahme der Doppelbürgerschaft gründet aber auch in der Gleichberechtigung von Mann und Frau und der daraus resultierenden Tatsache, dass die Kinder binationaler Ehen fast immer Doppelbürgerinnen respektive Doppelbürger qua Geburt werden. Ein weiterer wichtiger Grund ist die zunehmende Bedeutung der Interessen und der Rechte individueller Menschen im internationalen Recht. Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass die Schweiz bereits seit Anfang der 1990er-Jahre die Doppelbürgerschaft offiziell akzeptiert. Sie ist damit zur Vorläuferin eines inzwischen weltweiten Trends geworden.

In einem zweiten Teil beantworten wir die Frage, ob sich Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in sozioökonomischer oder soziokultureller Hinsicht von Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und Ausländerinnen und Ausländern unterscheiden. Auf der Basis amtlicher Statistiken – der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Strukturerhebung (SE) und der Daten der Volkszählung (VZ2000) – vergleichen wir die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger zum einen mit Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und zum anderen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern, die keine Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen. Wir präsentieren in dieser Studie primär die Ergebnisse deskriptiver Analysen zur Korrelation von Staatsbürgerschaftsstatus und sozioökonomischen bzw. soziokulturellen Eigenschaften. Die darüber hinaus durchgeführten multivariaten Analysen haben keine Evidenz für einen signifikanten kausalen Zusammenhang zwischen Staatsbürgerschaftsstatus und diesen Eigenschaften erkennen lassen.

Im dritten Teil dieses Berichtes wenden wir uns explizit den Chancen und Risiken zu, die mit der Mehrfachbürgerschaft verbunden sind. Dabei berücksichtigen wir nicht nur verschiedene Vorstellungen von Demokratie und dem damit zusammenhängenden Bürgerschaftsverständnis, sondern auch verschiedene Räume und die dort vorzufindenden Akteure. Wir schildern zuerst, welche Chancen und Risiken für Migrantinnen und Migranten und mobile Menschen (und ihre Kinder) mit dem Status der Doppelbürgerschaft verbunden sind. Anschliessend präsentieren wir die Vor- und Nachteile der Doppelbürgerschaft aus der Perspektive der Menschen und der Demokratie in den Herkunfts- und Aufenthaltsländern. Abschliessend thematisieren wir die Chancen und Risiken der Mehrfachbürgerschaft vor dem Hintergrund kosmopolitischer und transnationaler Vorstellungen von Bürgerschaft und Demokratie. Stets präsentieren wir zum einen die in der öffentlichen Diskussion vorzufindenden Hoffnungen und Befürchtungen und zeigen zum anderen, inwieweit die implizierten Chancen und Risiken durch wissenschaftliche Evidenz belegt werden können.

Wir ergänzen die mit quantitativen Daten unterlegte Darstellung der Ursachen und Konsequenzen der Doppelbürgerschaft mit einer Reihe von Porträts, in denen sich die Vielfalt der Menschen mit mehreren Staatsangehörigkeiten spiegelt. In der Auswahl der porträtierten Personen haben wir darauf geachtet, dass sie ein möglichst breites Spektrum an Zugängen zur Mehrfachbürgerschaft bieten. Dies bedeutet unter anderem, dass wir auch eine Einfachbürgerin präsentieren, die gerne Doppelbürgerin wäre, wenn ihr Herkunftsland dies zulassen würde.

3 Wir bedanken uns bei der Konsularischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), beim Bundesamt für Statistik (BFS) und beim Sekretariat der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) für ihre freundliche Unterstützung. Darüber hinaus bedanken wir uns bei Eva Granwehr für die hervorragende Arbeit bei der Datenerhebung und bei Aline Horber für ihre Hilfe bei der Erstellung des Literaturverzeichnisses und der Abbildungen.

Rita Sestito: politische Beteiligungsmöglichkeiten nutzen

Als Rita Sestito in den 1960er-Jahren als Kind eines italienischen Gastarbeiters und einer Schweizer Mutter in Luzern zur Welt kam, war das Schweizer Ehe-, Familien- und Bürgerrecht noch durch patriarchalische Vorstellungen geprägt. Obwohl sie in der Schweiz geboren war und ihre Mutter Schweizerin ist, erhielt sie bei ihrer Geburt nur die italienische Staatsangehörigkeit ihres Vaters. Ebendiesem Vater, der für sich selbst nie den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft in Erwägung zog und der später mit seiner Frau nach Italien zog, um dort den Lebensabend zu verbringen, war es aber dann ein Anliegen, dass Rita und ihre beiden Geschwister noch während ihrer Kindheit beziehungsweise Jugend die Schweizer Staatsangehörigkeit erhielten. Die Kinder waren schliesslich in der Schweiz geboren, sie sollten deswegen auch ganz dazugehören und sich in der Schweiz integrieren. Glücklicherweise tolerierte der italienische Staat bereits damals die Doppelbürgerschaft für seine Auslandbürgerinnen und Auslandbürger, sodass Rita und ihre Geschwister ihren italienischen Pass behalten durften. Die hinzugewonnene Schweizer Staatsbürgerschaft half Rita später bei der Stellen- und Wohnungssuche, als sie aufgrund ihres Namens wiederholt zu hören bekam: «Oh, Ausländerinnen nehmen wir nicht» und dann antworten konnte: «Hallo, ich bin im Fall a Schwiizerin!» Rita Sestito betrachtet die Schweiz als ihre Heimat und betont, dass sie ihre Wurzeln in der Schweiz hat, wo sie aufgewachsen ist. Gleichzeitig spürt sie aber auch, dass sie von beiden Kulturen etwas mitbekommen hat und fühlt sich auch bei ihren regelmässigen Besuchen bei ihren Verwandten in Italien zu Hause. Früher ist sie mit ihren Eltern und Geschwistern jedes Jahr für 3–4 Wochen nach Italien gefahren, heute besucht sie ihre Eltern immer noch regelmässig, aber verbringt nicht mehr ganz so viel Zeit in Italien.

«Ich finde es gut, dass mein Sohn gleich von Geburt an die doppelte Staatsbürgerschaft erhalten hat, da auch er von zwei Kulturen geprägt ist und man im heutigen Europa die Zugehörigkeit zu verschiedenen Kulturen wertschätzen sollte.»

Rita Sestito

Rita Sestito arbeitete bis 1999 in der Privatwirtschaft und heute im Controlling der Stadt Luzern. Sie bezeichnet sich als politischer Mensch, der davon überzeugt ist, dass man die Beteiligungsmöglichkeiten, die einem die Demokratie bietet, auch nutzen sollte. In der Schweiz geht sie regelmässig stimmen und wählen, sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler und eidgnössischer Ebene. Sie ist aber nicht Mitglied einer Partei. Auch in Italien hat sie sich schon bei Wahlen beteiligt, auch wenn sie heute nur noch indirekt über ihre Eltern und Verwandten von der italienischen Politik betroffen ist. Dies war früher noch anders, als der italienische Staat für seine Bürgerinnen und Bürger im Ausland italienischen Sprachunterricht anbot und die Vertreter des damals noch in Luzern existierenden italienischen Konsulats die Kinder eigens dafür abholten und zur Schule fuhren. Als italienische Auslandbürgerin bekomme Rita Sestito von den italienischen Behörden stets die Wahlunterlagen zugeschickt, oft ein «megadickes Couvert». Sie findet das italienische Wahlsystem kompliziert und verwirrend, sodass sie im Normalfall nicht wählen geht. Wenn es sich aber gerade anbietet, oder wenn es ihr besonders wichtig erscheint, macht sie sich die Mühe und informiert sich genauer, bevor sie dann doch ihre Stimme abgibt. So hat sie sich zum Beispiel einmal bei den Gemeinderatswahlen in Kalabrien beteiligt, weil sie zu diesem Zeitpunkt gerade bei ihren Eltern weilte und mit ihrer Stimme einen Verwandten unterstützen konnte. Zum anderen war es ihr wichtig, ihre Stimme auf nationaler Ebene abzugeben, als es darum ging, Silvio Berlusconi zu verhindern beziehungsweise abzuwählen, da sie diesen als Gefahr für die Demokratie betrachtete. Rita Sestito findet es gut, dass ihr Sohn gleich von Geburt an die doppelte Staatsbürgerschaft erhalten hat, da auch er von zwei Kulturen geprägt ist und man im heutigen Europa die Zugehörigkeit zu verschiedenen Kuturen wertschätzen sollte.

Adrian Portmann: Verbundenheit mit Tschechien

Als junger Student verliess Adrian Portmann 1997 die Schweiz, um in Wien osteuropäische Geschichte zu studieren. Sein Doktoratsstudium absolvierte er dann später in Prag und baute sich in Tschechien eine wissenschaftliche Karriere als Historiker auf. In seinem Forschungsgebiet – er befasste sich mit den zwangsweise erfolgten Migrationsbewegungen in den Sudetengebieten – hat er sich in Tschechien einen Namen gemacht.

Seinem Image als objektiver Wissenschaftler, der sich einem in Tschechien bis heute als überaus sensibel wahrgenommenen Thema widmete, sei die Schweizer Staatsbürgerschaft sicher zuträglich gewesen, sagt Portmann. Aber es habe immer auch Momente gegeben, in denen er gemerkt habe, dass er nicht ganz integriert war beziehungsweise wurde. Ein berufliches Vorankommen sei für ihn als Ausländer nicht immer einfach gewesen.

Adrian Portmann liess sich 2014 in Tschechien einbürgern und ist seither schweizerisch-tschechischer Doppelbürger. Berufliche Vorteile, die er sich davon versprach, und das Bestreben, einen EU-Pass zu besitzen, mögen zwei Motive von vielen für diesen Schritt gewesen sein. Auch wenn er sich durchaus bewusst war, dass gerade in mittel- und osteuropäischen Gesellschaften das Ausländer-Sein nicht zwingend mit dem Besitz der Staatsbürgerschaft aufhöre. Ein viel wichtigerer Grund für seine Einbürgerung war jedoch, dass er sich als zugehörig gefühlt habe. Er wollte Teil dieses Landes sein, mit allen Rechten und Pflichten, die das mit sich ziehen würde. Und diese Verbundenheit, die Adrian Portmann mit Tschechien spürte, wollte er auch in Zukunft – egal von wo aus – weiterleben können.

Nur ein Jahr nach seiner Einbürgerung in Tschechien kehrte er im Sommer 2015 nach knapp zwanzig Jahren im Ausland in die Schweiz zurück. In seinem tschechischen Freundeskreis sei durchaus auch kritisch angemerkt worden, er habe sich sozusagen noch kurz vor seinem Wegzug die Staatsbürgerschaft «abgeholt». Seine Rückkehr in die Schweiz war zur damaligen Zeit nicht vorhersehbar gewesen, obwohl eine Rückkehr in die Schweiz immer als Option im Raume gestanden sei. Die Löhne und damit die Altersvorsorge in Tschechien sind deutlich tiefer als in der Schweiz. Seit einigen Jahren, so Adrian Portmann, finde eine zunehmende Schwächung des demokratischen Systems statt. Daneben gab es aber auch noch familiäre Gründe, wieder in die Schweiz zurückzukehren. Eine erneute Rückkehr nach Tschechien in ferner Zukunft erachtet er als nicht ausgeschlossen.

Auf die Frage, ob er sich eher als Schweizer oder als Tscheche fühle, meint Adrian Portmann, er fühle sich mehrheitlich als Schweizer. Die Schweizer Staatsbürgerschaft hätte er denn auch nie aufgegeben. «Es gäbe natürlich noch die berühmte Frage nach dem Fussballspiel zwischen der Schweiz und Tschechien. Und ja, da muss ich zugeben, da wäre ich eindeutig für die Schweiz», meint Adrian Portmann.

Gerade seine Zeit in Osteuropa und sein beruflicher Hintergrund als Historiker lassen Adrian Portmann zum Thema Staatsbürgerschaft eine klare Haltung einnehmen. «Es gibt viele Staaten in Europa, aber auch weltweit, die sich auf das Konzept der Staatsbürgerschaft besinnen sollten.» Adrian Portmann hat über (osteuropäische) Gesellschaften geforscht, die sich eben nicht auf die Staatsbürgerschaft als gemeinsame Grundlage zur Identitätsfindung stützten, sondern ethnische, sprachliche oder religiöse Kriterien in den Vordergrund stellten. Diese Kriterien lassen keine klaren Grenzziehungen zu. Eine Staatsbürgerschaft hingegen sei ein objektives Ein- beziehungsweise Ausschlusskriterium.

«Ist es gerecht, wenn man seine politischen Rechte sozusagen verdoppelt und gegenüber Einfachbürgern besser gestellt ist? Solche Fragen muss man zulassen und diskutieren.»

Adrian Portmann

Und so meint Adrian Portmann – obwohl er selbst Doppelbürger ist –, dass auch die doppelte Staatsbürgerschaft theoretisch durchaus problematisch sein könne. Könne man überhaupt zwei Staaten gegenüber loyal sein? Sei es gerecht, wenn man seine politischen Rechte sozusagen verdopple und gegenüber Einfachbürgern besser gestellt sei? Er beispielsweise habe nun das Recht, sowohl in der Schweiz als auch in Tschechien zu wählen, und davon mache er auch Gebrauch. Zumindest zulassen und diskutieren müsse man solche Fragen.

1. Die Zunahme von Doppelbürgerschaften und deren Hintergründe

Das Phänomen der Mehrfachbürgerschaften gibt es zwar bereits seit der Einführung der Staatsbürgerschaft durch die modernen Nationalstaaten im 19. Jahrhundert, aber erst in jüngerer Zeit gibt es dazu auch systematisch aufbereitete statistische Informationen, die das Ausmass und die Zunahme der Doppelbürgerschaften verdeutlichen. Auch wenn die Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz – wie in den meisten westlichen Demokratien – im Zentrum der politischen Diskussion stehen, so sind es doch die Emigrantinnen und Emigranten, das heisst diejenigen, die aus der Schweiz auswanderten und dabei ihr Schweizer Bürgerrecht behielten, die für die Entwicklung der Doppelbürgerschaft eine primäre Bedeutung besitzen. Die Bedeutung der Schweizer Emigrantinnen und Emigranten für die Doppelbürgerschaft zeigt sich bereits darin, dass die Verwaltung schon sehr viel länger Daten zur Doppelbürgerschaft von Auslandschweizern sammelt als Daten zur Doppelbürgerschaft unter den Schweizer Staatsangehörigen in der Schweiz. Vor allem aber ist der Anteil von Personen mit Doppelbürgerschaft unter den Auslandschweizern sehr viel höher als ihr Anteil unter den Inlandschweizern. Wir beginnen deswegen mit den Schweizer Auslandbürgerinnen und Auslandbürgern, wenn wir die Entwicklung der Anzahl und des Anteils der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger darstellen, und gehen erst danach auf die Anzahl und den Anteil der Schweizer mit Doppelbürgerschaft unter den Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz ein.

Anschliessend liefern wir holzschnittartig Informationen zu den wichtigsten Hintergründen und Ursachen dafür. Holzschnittartig sind die Informationen deswegen, weil wir die einzelnen Hintergründe und Ursachen getrennt darstellen, sie aber in Wirklichkeit in vielfältiger Weise zusammenwirken und wir hier keine systematische Analyse zur relativen Bedeutung der verschiedenen Einflussfaktoren vorlegen können. Zuerst liefern wir Informationen zur «Migrationslandschaft» der Schweiz. Diese Informationen stellen nicht nur einen Hintergrund zur Erklärung des zunehmenden Anteils der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger dar, sondern sie verdeutlichen auch, dass das Phänomen der Doppelbürgerschaft in eine umfassendere Entwicklung zur Transnationalisierung der Staatsbürgerschaft eingebettet ist. Diese Entwicklung ist auch durch die Phänomene der sogenannten «denizenship» und «external citizenship» gekennzeichnet (Hammar 1990, Bauböck 2009): Immigrierte Bewohnerinnen und Bewohner erhalten zwar einen Grossteil der zivilen und sozioökonomischen Bürgerrechte im Aufenthaltsland, aber nicht die wichtigsten politischen Rechte, sodass ihr Bürgerstatus defizitär bleibt (denizenship). Im Ausland lebende Bürgerinnen und Bürger behalten hingegen nicht nur fast alle Bürgerrechte des Herkunftslandes, die Herkunftsländer versuchen auch immer mehr, ihnen die politische Partizipation im Herkunftsland zu erleichtern (external citizenship). Zuerst konzentrieren wir uns auch hier wieder auf die Emigration und liefern Informationen zur Entwicklung des Anteils der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an der gesamten Schweizer Bürgerschaft[4] sowie Informationen zu den stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern. Erst dann wenden wir uns der Immigration zu. Dazu werden Informationen zur Entwicklung des Anteils der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung in der Schweiz und zur Einbürgerung präsentiert.

> Immer mehr Menschen erlangen die Doppelbürgerschaft durch Geburt.

Für Aus- und Zuwandernde führt der Weg zur Doppelbürgerschaft über die Einbürgerung im Aufenthaltsland bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bürgerschaft des Herkunftslandes. Immer mehr Menschen erlangen die Doppelbürgerschaft aber durch Geburt. Dies ist neben der Migration und der dadurch zunehmenden Anzahl von binationalen Ehen vor allem auf die Gleichstellung der Frau (unter anderem auch) im Staatsbürgerschaftsrecht zurückzuführen. Bevor wir uns im abschliessenden

4 Schweizer «Bürgerschaft» meint hier Gruppe der Schweizer Staatsangehörigen.

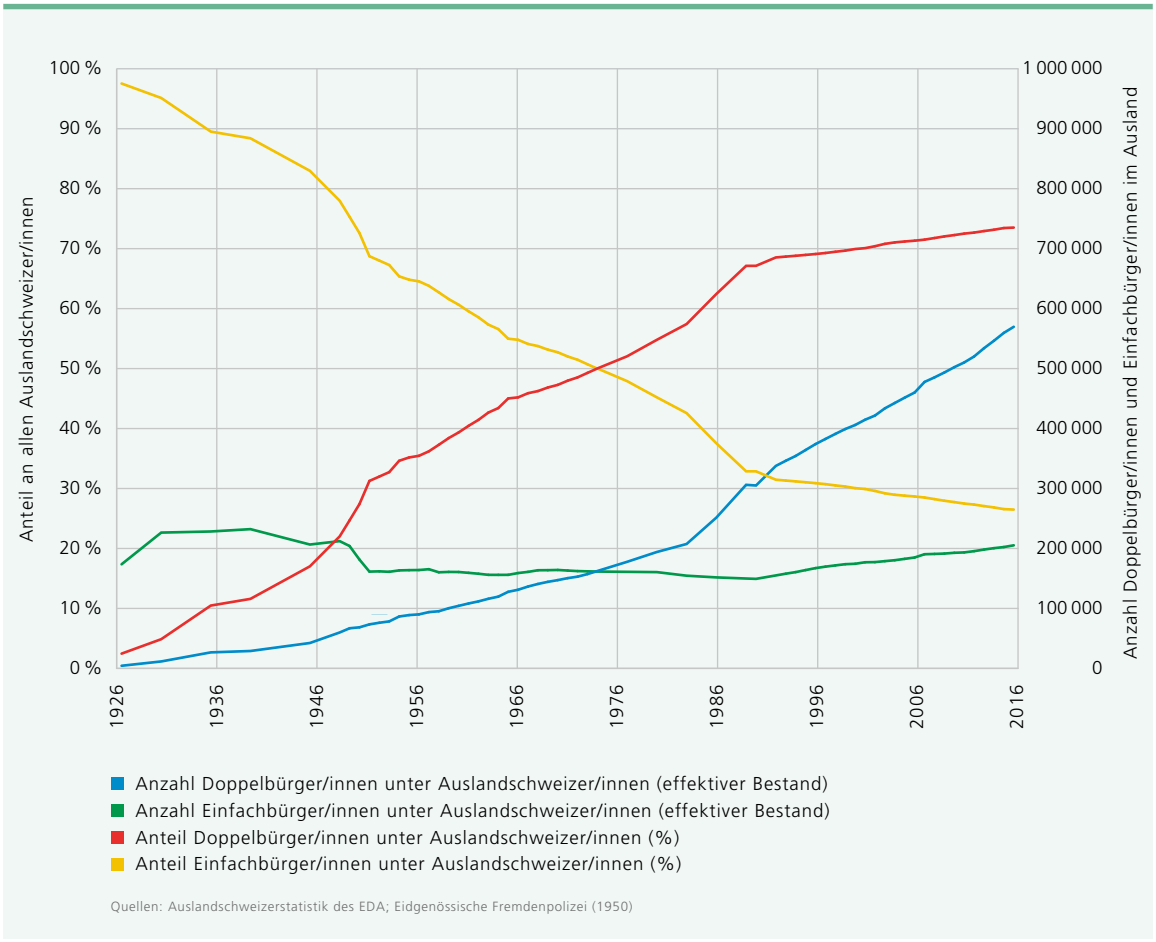


Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl der CH-Doppelbürger/innen und CH-Einfachbürger/innen und deren Anteile unter den Auslandschweizer/innen

Teil dieses Kapitels der rechtlichen Entwicklung detaillierter zuwenden, liefern wir deswegen zuerst einen kurzen Abriss über die Entwicklung der Stellung der Frau im Staatsbürgerrecht der Schweiz und statistische Informationen zur Entwicklung der binationalen Ehen in der Schweiz. Schliesslich skizzieren wir kurz die rechtliche Behandlung der Doppelbürgerschaft im internationalen und im Schweizer Recht und zeigen dann mit Verweisen auf international vergleichende Studien, dass die nationalstaatliche Toleranz und Akzeptanz von Mehrfachbürgerschaften in den letzten Jahrzehnten weltweit zugenommen hat.

1.1 Die Zunahme der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger

Wie bereits erwähnt, gibt es Daten zu Personen mit Doppelbürgerschaft unter den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern viel länger als zu den Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern im Inland. Wir stellen die historische Entwicklung für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer deswegen zuerst dar.

1.1.1 Die Zunahme der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger unter den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern

Bereits zu Beginn der offiziellen und systematischen Datenerhebung zu den Schweizerinnen und Schweizern im Ausland im Jahre 1926 wurde zwischen «Nur-Schweizerbürgern» und «Doppelbürgern» unterschieden. Aber erst im Jahre 1947 entschloss man sich, ihre zahlenmässige Entwicklung tabellarisch zu dokumentieren (Eidgenössische Fremdenpolizei 1951: 1). Mithilfe der freundlichen Unterstützung durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) konnten wir für diesen Bericht erstmals eine solche vollständige Übersicht erstellen.

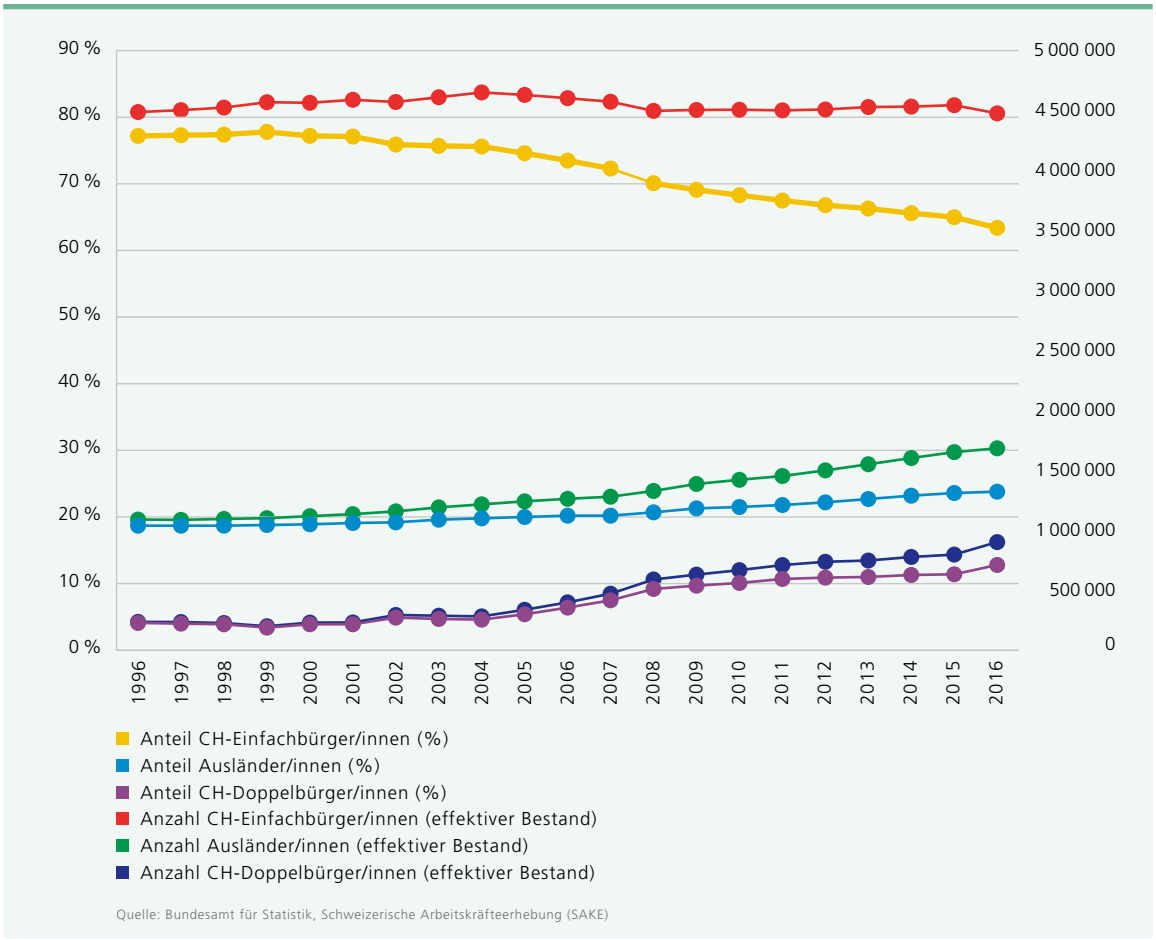


Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl und der Anteile der verschiedenen Staatsbürgerschaftskategorien in der Schweiz

Wie aus Abbildung 1 zu erkennen ist, gaben zu Beginn der Datenerhebung im Jahr 1926 fast alle der 200 000 registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an, ausschliesslich die Schweizer Staatsangehörigkeit zu besitzen.[5] Im Jahr 2016 ist der Anteil der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die angaben, nur einen Pass zu besitzen, auf fast 25 Prozent gefallen. Von den 775 000 Schweizerinnen und Schweizern, die zu dieser Zeit im Ausland lebten und bei den Schweizer Vertretungen registriert waren, hatten nun drei Viertel eine weitere Staatsangehörigkeit. Das heisst, dass es heute 570 000 Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Ausland gibt, während sich die Zahl der Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger im Ausland seit Beginn der Aufzeichnungen kaum verändert hat. Dies bedeutet, dass bei einer statistischen Betrachtung der gesamte Zuwachs an Auslandbürgerinnen und Auslandbürgern, den die Schweiz in den letzten knapp hundert Jahren erlebt hat, ausschliesslich in der Form der Zunahme von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern erfolgt ist.

1.1.2 Die Zunahme der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in der Schweiz

Bezeichnenderweise gibt es erst seit jüngster Zeit Informationen zu den in der Schweiz lebenden Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern. Seit 1991 wird vom Bundesamt für Statistik die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) durchgeführt, und dabei werden auch Angaben zur Staatsbürgerschaft erfasst, seit 1996 gibt es ebenfalls Angaben zur doppelten Staatsbürgerschaft. Für die Jahre 1996 bis 2000 liegen nur ge-

5 Da die meisten Länder zum damaligen Zeitpunkt versuchten, die Doppelbürgerschaft zu verhindern und deswegen verlangten, dass Einbürgerungswillige ihre angestammte Staatsbürgerschaft abgaben, ist zu vermuten, dass diese Angaben zum Grossteil mit der Realität übereinstimmten, obwohl die Schweizer Behörden keine direkte Kontrollmöglichkeit hatten. Damals wie auch heute gab und gibt es über diese offiziellen Zahlen hinaus eine erhebliche Anzahl von Schweizerinnen und Schweizern, die im Ausland leb(t)en, ohne sich zu registrieren, und wahrscheinlich auch einige, die ihre Doppelbürgerschaft verschweigen.

nerelle Angaben dazu vor, ob eine befragte Person die Schweizer Staatsbürgerschaft oder eine doppelte Staatsbürgerschaft (also die schweizerische und eine weitere Staatsbürgerschaft) besitzt oder ob sie Ausländerin respektive Ausländer ist. Ab 2001 (beziehungsweise ab 2003 durchgehend) wurde zusätzlich erhoben, welche Staatsbürgerschaft eine Person bei der Geburt hatte beziehungsweise ob eine zweite Staatsbürgerschaft vorliegt. Neben der SAKE enthält auch die seit dem Jahr 2010 durchgeführte Strukturerhebung (SE) Angaben zur (doppelten) Staatsbürgerschaft. Auch hier ist es möglich, zwischen denjenigen zu unterscheiden, die einen bestimmten Bürgerstatus von Geburt an oder durch Einbürgerung besitzen.

Um die Entwicklung der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in der Schweiz in diesem Kapitel zu veranschaulichen und deren Eigenschaften in Kapitel 2 vergleichend darzustellen, unterscheiden wir die folgenden Staatsbürgerschaftskategorien:

a) Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger durch Geburt (autochthone Schweizerinnen und Schweizer)

b) Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger durch Einbürgerung

c) Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger durch Geburt (Resultat einer binationalen Ehe)

d) Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger durch Einbürgerung

e) Bewohnerinnen und Bewohner ohne Schweizer Staatsbürgerschaft (Ausländerinnen und Ausländer)

Bei der Interpretation der nachfolgenden Informationen muss beachtet werden, dass sowohl in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) als auch in der Strukturerhebung (SE) nur Personen ab 15 Jahren befragt wurden. Die Daten und Analysen bilden somit grundsätzlich nicht den Staatsbürgerschaftsstatus der gesamten Wohnbevölkerung ab, sondern nur denjenigen der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren. Entsprechend muss davon ausgegangen werden, dass die Anteile/Anzahlen für die gesamte Wohnbevölkerung wohl leicht von den anschliessend dargestellten Anteilen/Anzahlen abweichen. Insbesondere sind die Anzahl und der Anteil an Personen, die Schweizer Doppelbürgerinnen oder Doppelbürger durch Geburt sind, in der Gesamtbevölkerung sicher höher als im Folgenden dargestellt.

Aus Abbildung 2 wird deutlich, dass sowohl der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer mit doppelter Staatsbürgerschaft als auch deren Anzahl über die Jahre kontinuierlich zugenommen haben. Konkret betrug deren Anteil an der gesamten in der Schweiz lebenden Bevölkerung (ab 15 Jahren) im Jahr 1996 4,1 Prozent, im Jahr 2016 bereits 12,8 Prozent. Die absolute Anzahl der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger vervierfachte sich nahezu von 236 612 Personen im Jahr 1996 auf 901 851 Personen im Jahr 2016.

Die Gruppe der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger wächst anteilsmässig schneller als die der Einfachbürger oder Ausländer.

Im gleichen Zeitraum nahmen auch die Anzahl und der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zu, und zwar von 1 089 847 (18,7 Prozent) im Jahr 1996 auf 1 683 923 (23,8 Prozent) im Jahr 2016. Da gleichzeitig die Anzahl der Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger über die Jahre sehr stabil geblieben ist (1996: 4 487 643; 2016: 4 476 584), ist deren Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung kontinuierlich zurückgegangen, und zwar von 77,2 Prozent im Jahr 1996 auf 63,4 Prozent im Jahr 2016.

Während die letzten zwei Aussagen keine Überraschung darstellen, verdeutlicht Abbildung 2 eine Tatsache, die in der öffentlichen Diskussion bisher kaum realisiert wurde: Die Gruppe der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger ist die am schnellsten wachsende Gruppe, wenn es um deren Anteil an der Wohnbevölkerung geht.

Abbildung 3 zeigt, dass der Anstieg der Zahl der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sowohl auf dem Wege der Einbürgerung wie auch durch die Vergabe der Doppelbürgerschaft bei Geburt stattfindet. Die Entwicklung beider Kategorien verläuft ziemlich parallel. Die Anzahl und der

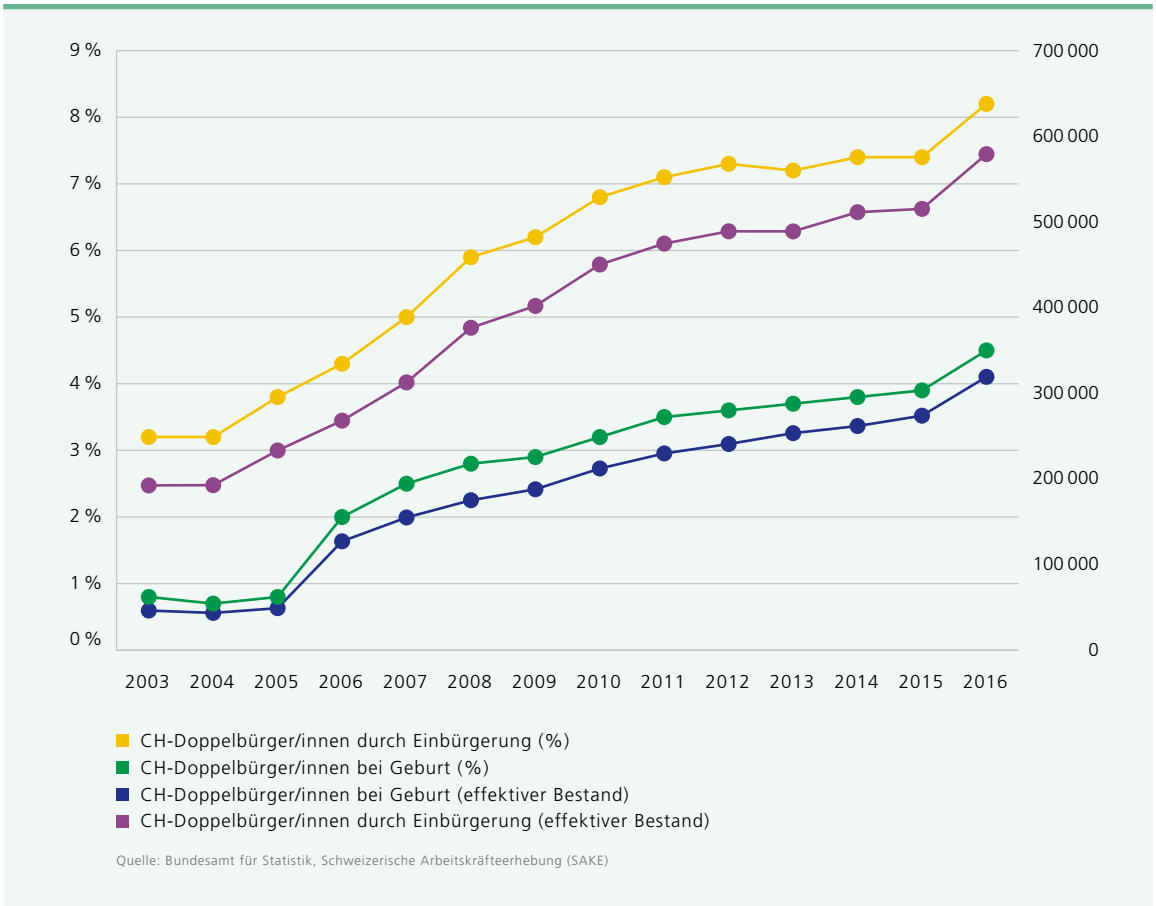


Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl und der Anteile der CH-Doppelbürger/innen qua Geburt und qua Einbürgerung in der Schweiz

Anteil Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger durch Einbürgerung stiegen von 192 435 Personen (3,2 Prozent) im Jahr 2003 auf 579 141 Personen (8,2 Prozent) im Jahr 2016. Gleichzeitig nahmen die Anzahl und der Anteil Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger durch Geburt von 84 688 Personen (0,8 Prozent) im Jahr 2003 auf 319 153 Personen (4,5 Prozent) im Jahr 2016 zu.

Die zugrunde liegenden Datensätze ergeben ein Bild, bei dem der Eindruck entsteht, als würde in der Schweiz immer noch ein deutlich höherer Anteil der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger diesen Status durch Einbürgerung und nicht durch Geburt erhalten. Das ist aber etwas irreführend, da in diesen Zahlen Personen mit Doppelbürgerschaft unter 15 Jahren nicht enthalten sind und diese sehr wahrscheinlich überwiegend eine Schweizer Doppelbürgerschaft qua Geburt aufweisen. Wie aus den nachfolgenden Kapiteln deutlich wird, ist zu erwarten, dass unter den jüngeren Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz ein erheblicher Anteil von Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern durch Geburt zu finden ist, vor allem, weil der Anteil der binationalen Ehen in der Schweiz hoch ist (siehe dazu Kapitel 1.3 sowie Abbildung 9).

Insgesamt nehmen sowohl die absolute Zahl wie auch der relative Anteil der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sowohl bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern wie auch bei den Inlandschweizerinnen und Inlandschweizern kontinuierlich und deutlich zu.

Zahlen zur Doppelbürgerschaft werden bei zwei Kategorien erhoben: einerseits bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die bei den diplomatischen Vertretungen der Schweiz gemeldet sind, andererseits bei allen in der Schweiz lebenden Schweizerbürgerinnen und -bürgern ab dem 15. Lebensjahr.

Im Jahr 2016 waren das insgesamt 6,15 Millionen Personen. Von ihnen besassen mindestens

1,47 Millionen eine weitere Staatsbürgerschaft, was einem Anteil von 23,9 Prozent entspricht.

Drei Viertel der 775 000 Schweizerinnen und Schweizer, die offiziell im Ausland leben, besitzen eine zweite Staatsbürgerschaft. Dies kann sowohl daran liegen, dass sie sich sehr oft und sehr schnell in ihrem Aufenthaltsland einbürgern lassen (können), aber auch daran, dass die Schweizer Emigrantinnen und Emigranten und deren Nachfahren ihren Schweizer Pass nicht abgeben (müssen). Diesen Hintergründen gehen wir in den folgenden Abschnitten genauer nach.

Der Anteil der Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger innerhalb der Schweiz ist deutlich geringer (12,8 Prozent unter den über 15-Jährigen). Die jüngeren Zahlen machen aber deutlich, dass auch die in der Schweiz lebenden Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger einen immer grösseren Anteil stellen. Es ist zu erwarten, dass sich der gegenwärtige Trend fortsetzt, sodass bereits mittelfristig die Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger auch innerhalb der Schweiz eine Minderheit darstellen werden – genauso wie sie dies bereits unter den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern tun (vgl. Kapitel 1.1.1). Damit wird eine klare Trennung zwischen Schweizerinnen und Schweizern einerseits und Ausländerinnen und Ausländern anderseits, die in Debatten über die Zuwanderung immer wieder eingebracht wird, einem wachsenden Teil der Bevölkerung nicht mehr gerecht. Immer mehr Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz sind – zumindest was ihren Bürgerstatus betrifft – «sowohl als auch».

Vor diesem Hintergrund stellt sich dann natürlich die Frage, ob Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mehr Übereinstimmungen mit Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern oder mit Ausländerinnen und Ausländern aufweisen. Dieser Frage gehen wir in Kapitel 2 nach. Zuerst wenden wir uns der Frage zu, was zu der Zunahme der Schweizer Doppelbürgerschaft geführt hat. Dabei kommt zuerst die Migration zur Sprache. Wir möchten im folgenden Kapitel aber auch deutlich machen, dass die Zunahme der doppelten Staatsbürgerschaft vor allem mit der Gleichstellung der Geschlechter und mit der wachsenden Bedeutung der Rechte der Individuen (im Vergleich zu den Rechten der Staaten) im internationalen Recht zusammenhängt.

1.2 Die Zunahme der Auslandbürgerinnen und Auslandbürger und Ausländerinnen und Ausländer als Konsequenz der Migration

In einer Welt ohne Migration würde es auch keine Doppelbürgerschaft geben. Auswanderungs- und Einwanderungsbewegungen sind allerdings nur als Hintergrundfaktoren für die Entwicklung der Mehrfachbürgerschaft einzustufen. Denn es ist das jeweils vorherrschende Verständnis von legitimer Herrschaft und Bürgerschaft[6] sowie die daraus resultierenden rechtlichen Regelungen zur Staatsbürgerschaft, die massgeblich darüber bestimmen, ob, wie lange und unter welchen Bedingungen Emigrantinnen und Emigranten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger des Herkunftslandes bleiben und ob, wann und unter welchen Bedingungen Immigrantinnen und Immigranten Staatsbürgerinnen respektive Staatsbürger des Aufenthaltslandes werden. Doppelbürgerschaft ist dann ein Ergebnis, das durch Emigrations- und Immigrationsbewegungen ausgelöst, aber in ihrer formalen und quantitativen Ausprägung vor allem durch rechtliche Regelungen zur Beibehaltung und zum Erwerb der Staatsangehörigkeit im Herkunfts- und Aufenthaltsland beeinflusst wird. Wir verweisen deswegen im Folgenden nur am Rande auf die Entwicklung der Emigrations- und Immigrationsbewegungen, sondern konzentrieren uns auf die Entwicklung der Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Ausland und der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Im Gegensatz zu Letzteren sind Erstere bei Schweizer Wahlen und Abstimmungen stimmberechtigt, aber nur, wenn sie ein entsprechendes Gesuch stellen. Wir ergänzen den Blick auf die Entwicklung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, indem wir die Entwicklung der Anzahl der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und deren Anteil an den Stimmberechtigten insgesamt darstellen. Um das Stimmrecht bei nationalen Wahlen und Abstimmungen zu erhalten, steht den Ausländerinnen und Ausländern dagegen nur der Weg über die Einbürgerung offen. Deswegen ergänzen wir hier die Betrachtung durch einen Blick auf die Entwicklung der Einbürgerungsquoten.

6 Hier gemeint als Verständnis von legitimer Zugehörigkeit zur Gruppe der Schweizer Staatsangehörigen.

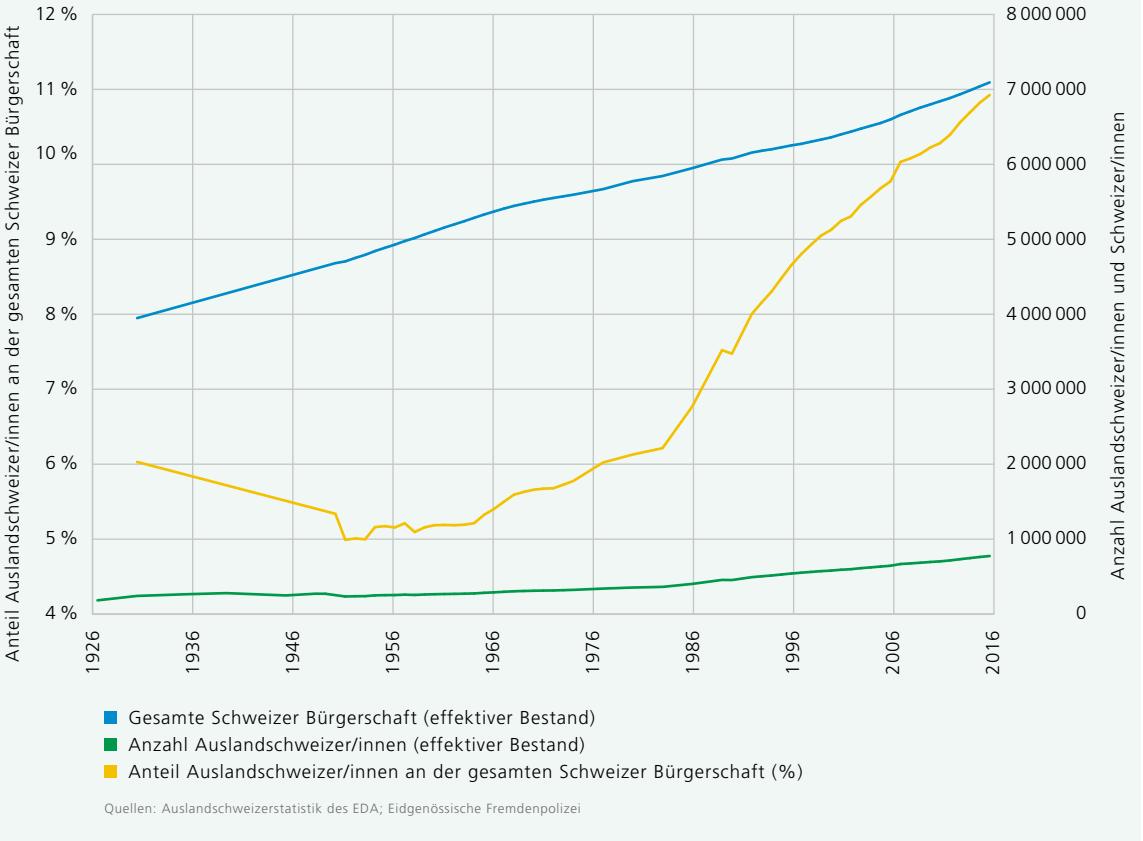
Fabrice Waldvogel

1.2.1 Die Zunahme der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland

Innerhalb der letzten neunzig Jahre nahm die Zahl der Schweizerinnen und Schweizer ständig zu. Wenn man den Zuwachs der Menschen mit Schweizer Bürgerrecht insgesamt betrachtet, geschah dies in einer bemerkenswert kontinuierlichen Art und Weise. Dabei ist das Wachstum bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern erst in den letzten dreissig Jahren erfolgt (vgl. Abb. 4).

Waren es im Jahr 1930 knapp vier Millionen Menschen, die das Schweizer Bürgerrecht besassen, so ist die Zahl bis zum Jahr 2016 auf gut sieben Millionen gewachsen. Von den vier Millionen Schweizerinnen und Schweizern des Jahrs 1930 hatten sich knapp 240 000 bei den Schweizer Vertretungen im Ausland registriert, von den 7 093 000 Schweizerinnen und Schweizern im Jahr 2016 dagegen 775 000. Letzteres bedeutet, dass das Wachstum in absoluten Zahlen zwar primär bei den Schweizerinnen und Schweizern stattgefunden hat, die in der Schweiz leben, relativ gesehen das Wachstum bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern aber noch einmal deutlich stärker war. Die Anzahl der Inlandbürgerinnen und Inlandbürger ist von 1930 bis 2016 von 3 760 000 auf 6 225 000 gestiegen. Dies bedeutet, dass sich die Zahl der Schweizer Inlandbürgerinnen und Inlandbürger in diesem Zeitraum um den Faktor 1,7 fast verdoppelt hat. Die Zahl der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist dagegen um 535 000 gewachsen, was einer Verdreifachung gleichkommt. Das starke Wachstum bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern liegt zum einen daran, dass der Wanderungssaldo unter Schweizerinnen und Schweizern seit Beginn der Aufzeichnungen stets negativ war. Das heisst, dass jedes Jahr mehr Schweizerinnen und Schweizer aus der Schweiz auswandern als einwandern. (Schönenberger und Efionayi-Mäder 2010: 22). Es liegt aber vor allem auch daran, dass das Schweizer Bürgerrecht durch die im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer ohne grosse Einschränkungen an nachfolgende Generationen weitergegeben werden kann (vgl. Abschnitt 1.4.3).

Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der Auslandschweizer/innen und deren Anteil an der gesamten Schweizer Bürgerschaft



Quellen: Auslandschweizerstatistik des EDA; Eidgenössische Fremdenpolizei

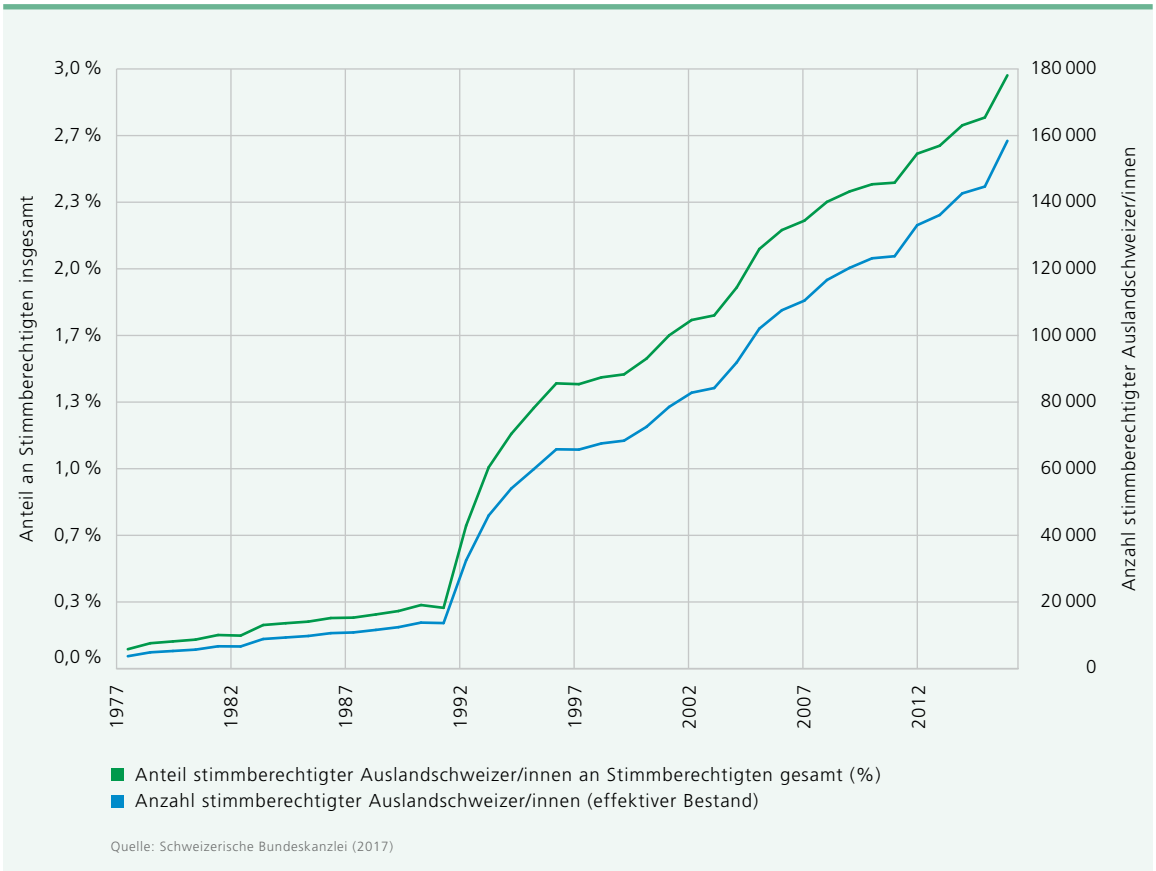


Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl und des Anteils der stimmberechtigten Auslandbürger/innen.

Gemäss den Schätzungen der Konsulate, die in den 1930er-Jahren die Daten erhoben, und den heutigen Schätzungen der Auslandschweizer-Organisation (ASO) lebten und leben aber noch deutlich mehr Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Die ASO geht von weiteren 200 000 Schweizerinnen und Schweizern aus, die heute im Ausland leben, ohne sich registriert zu haben. Dies würde bedeuten, dass wir es heute mit knapp einer Million Schweizerinnen und Schweizern zu tun haben, die ihren Lebensmittelpunkt beziehungsweise ihren Erstwohnsitz im Ausland haben.

Auch wenn man nur die registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer berücksichtigt, wird deutlich, dass deren Anteil an der gesamten Schweizer Bürgerschaft vor allem seit Ende der 1980er-Jahre deutlich gestiegen ist. Nachdem der Anteil der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Zweiten Weltkrieg zwischenzeitlich gesunken war, stieg er bis Ende der 1980er-Jahre wieder auf gut 6 Prozent, was den Zahlen entspricht, die bereits zu Beginn der Datenerhebung zu verzeichnen gewesen waren. Inzwischen leben offiziell knapp 11 Prozent der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland, de facto sind es sehr wahrscheinlich noch mehr.

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer besitzen weitgehend die gleichen Rechte wie Schweizerinnen und Schweizer, die im Inland wohnen. Seit 1975 dürfen sie auch mitstimmen, wobei dieses Recht erst mit der Einführung der Briefwahl im Jahr 1989 auch wirklich genutzt werden konnte (Leimgruber 2016: 30). Sie verlieren diese politischen Mitwirkungsrechte auch dann nicht, wenn sie bereits sehr lange im Ausland leben oder wenn sie die Schweizer Staatsangehörigkeit durch Geburt erhalten haben und noch nie in der Schweiz gelebt haben. Allerdings müssen sich Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht nur bei den Vertretungen der Schweiz im Ausland registrieren, sondern sie müssen ein gesondertes Gesuch zur Ausübung der politischen Rechte stellen, bevor sie dann wirklich mitwählen und mitstimmen dürfen. Dieses Gesuch stellt nur eine deutliche Minderheit der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, sodass de facto jeweils

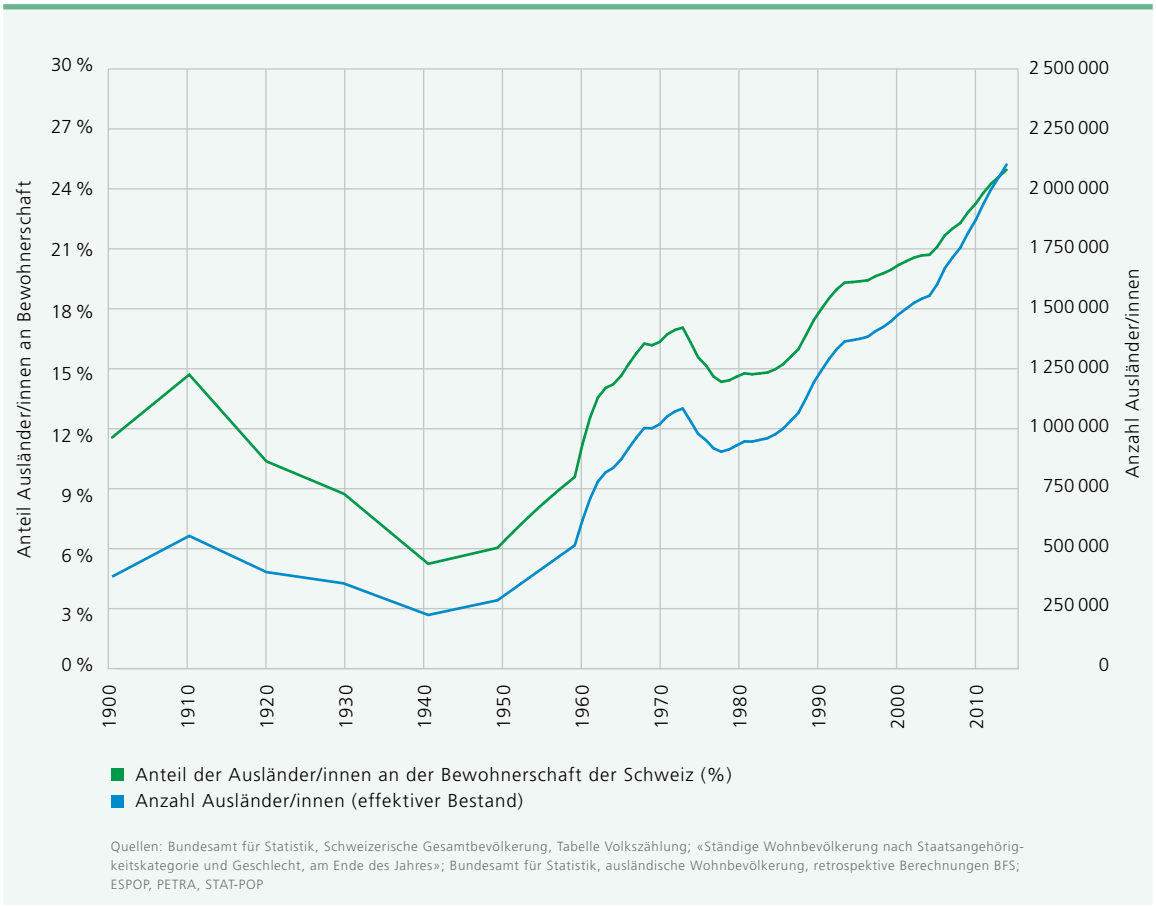


Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der Ausländer/innen und deren Anteil an der Einwohnerschaft der Schweiz

nur ein geringer Anteil der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer stimm- und wahlberechtigt war und ist. Im Jahr 1977 gab es 3717 stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Nach der Einführung der Briefwahl im Jahr 1989 stieg diese Zahl auf 32 491. Heute sind es ungefähr 160 000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich in die Stimmregister einschreiben liessen (vgl. Abb. 5).

Dies bedeutet, dass der Anteil der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an den insgesamt Stimmberechtigten bis Anfang der 1990er-Jahre auf unter 0,5 Prozent verharrte. Seitdem gibt es einen deutlichen Anstieg, nicht nur bei den absoluten Zahlen, sondern auch bei den Anteilen. Die 160 000 heutigen stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer stellen zwar nur 3 Prozent des gesamten Wahlvolkes dar. Die Anzahl der Stimmberechtigten der sogenannten Fünften Schweiz entspricht jedoch der Anzahl Stimmberechtigter in einem mittelgrossen Kanton wie zum Beispiel dem Kanton Thurgau oder Wallis.

1.2.2 Die Zunahme der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz

Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, das heisst der Bewohnerinnen und Bewohner ohne Schweizer Bürgerrecht, an der Schweizer Wohnbevölkerung hat sich im 20. Jahrhundert wellenförmig entwickelt. Seit den 1950er-Jahren erleben wir einen deutlichen Anstieg, der aber in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre für mehrere Jahre unterbrochen wurde. Im Jahr 1950 lebten 285 000 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, 2016 waren es mehr als 2,1 Millionen (vgl. Abb. 6), das heisst die absolute Anzahl hat sich in diesem Zeitraum mehr als versiebenfacht. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der gesamten Bewohnerschaft der Schweiz ist von 5 Prozent im Jahr 1950 auf knapp 25 Prozent im Jahr 2016 angestiegen (vgl. Abb. 6), das heisst der relative Anteil an den Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz hat sich verfünffacht.

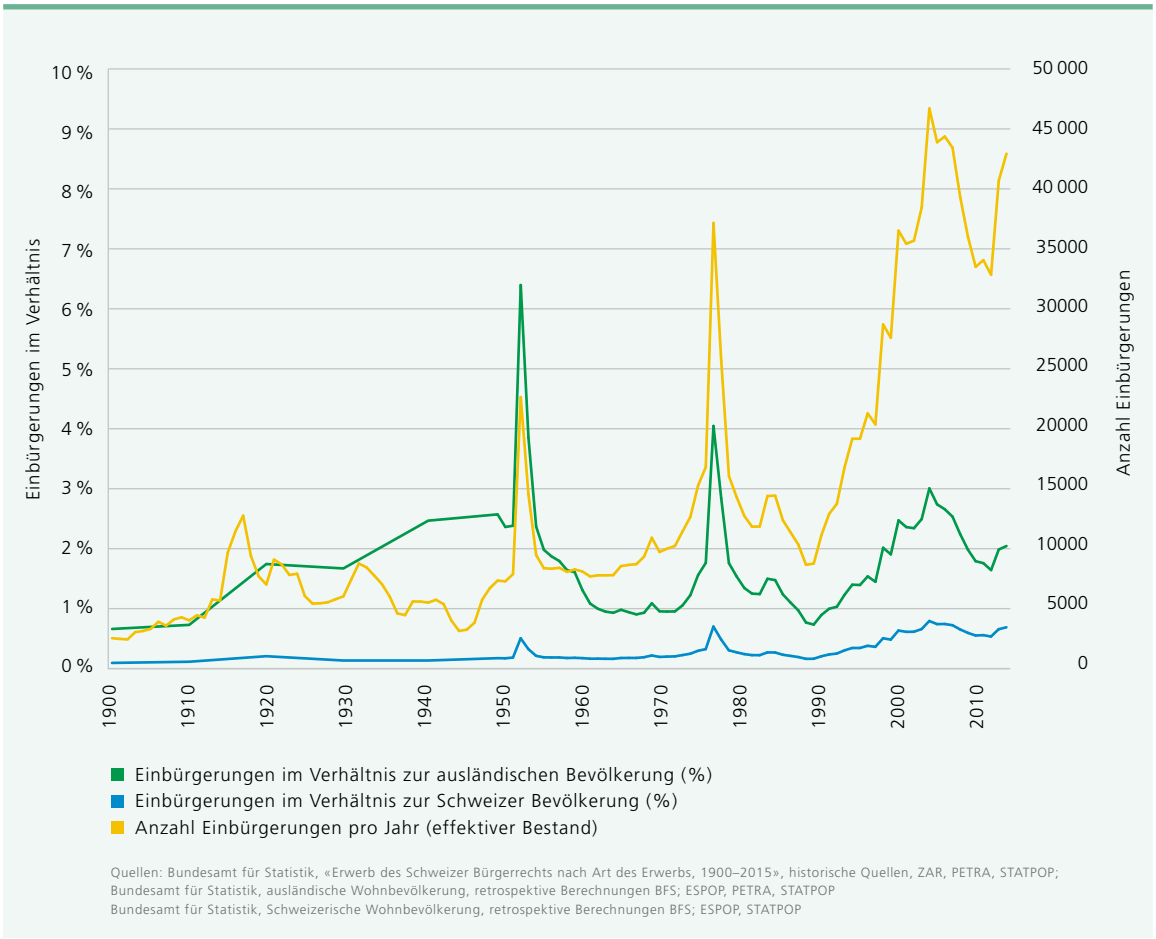


Abbildung 7: Entwicklung der Einbürgerungen in der Schweiz im Verhältnis zur Schweizer Bevölkerung und im Verhältnis zur ausländischen Bevölkerung

Diese Entwicklung ist zum einen auf die starken Einwanderungswellen in den 1950er-Jahren und Anfang der 1960er-Jahre, Anfang der 1990er-Jahre und in den letzten zehn Jahren zurückzuführen. In diesen Zeiträumen war die Nettozuwanderung sehr gross, wobei es aber durchaus Phasen gab – zum Beispiel die 1970er- und die zweite Hälfte der 1990er-Jahre –, in denen die Wanderungsbilanz der Schweiz negativ oder relativ ausgeglichen war.

Die Entwicklung des Anteils der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung hängt aber nicht nur vom Ausmass der Einwanderung ab, sondern wird neben den Geburtenraten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen auch vom Ausmass der Einbürgerungen bestimmt. Bei einem Blick auf die Entwicklung der Einbürgerungen (Abb. 7) zeigt sich, dass die Zahl der Einbürgerungen von 1900 bis 1990 zwischen 5000 und 10 000 pro Jahr schwankte – von wenigen durch rechtliche Änderungen verursachten «Ausreisserjahren» mit erhöhten Einbürgerungsraten abgesehen. Dann begann die Zahl deutlich zu steigen. In den letzten zehn Jahren liessen sich pro Jahr jeweils zwischen 35 000 und 45 000 ausländische Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz einbürgern. Dies bedeutet, dass sich lange Zeit pro Jahr ungefähr ein Prozent der ausländischen Bevölkerung einbürgern liess. Dieser Wert ist dann nach der Reform des Bürgerechtes im Jahre 1990, in der die Schweiz die doppelte Staatsbürgerschaft akzeptierte (vgl. Kapitel 1.4.2), deutlich angestiegen und bewegt sich aktuell auf einem Niveau von ungefähr zwei Prozent der ausländischen Bevölkerung.

Im europäischen Vergleich stellen die jüngeren Quoten einen mittleren bis unterdurchschnittlichen Wert dar. Im Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM aus dem Jahre 2012, bei dem auf die relativ hohe Schweizer Einbürgerungsquote des Jahres 2010 verwiesen wurde, lag die Schweiz leicht über dem Durchschnitt der EU-Länder (Wanner und Steiner 2012: 12). Bei einem zwei Jahre später durchgeführten Vergleich,

bei dem auf die Einbürgerungszahlen des Jahres 2012 abgestellt wurde, schnitt sie deutlich unterdurchschnittlich ab (De Carli 2014). Setzt man die Zahl der Einbürgerungen pro Jahr ins Verhältnis mit der Zahl derjenigen, die zu dem Zeitpunkt bereits das Bürgerrecht haben, dann zeigt sich, dass die «alteingesessenen» Schweizerinnen und Schweizer lange Zeit pro Jahr zwischen 0,1 Prozent und 0,3 Prozent «Neuschweizer» aufgenommen haben. Diese Quote ist in den letzten Jahren auf einen Wert gestiegen, der zwischen 0,5 Prozent und 0,78 Prozent schwankt. In Bezug auf diese Quote befand sich die Schweiz im Jahr 2012 deutlich über dem EU-Durchschnitt, was angesichts des vergleichsweise hohen Ausländeranteils nicht verwundert (De Carli 2014).

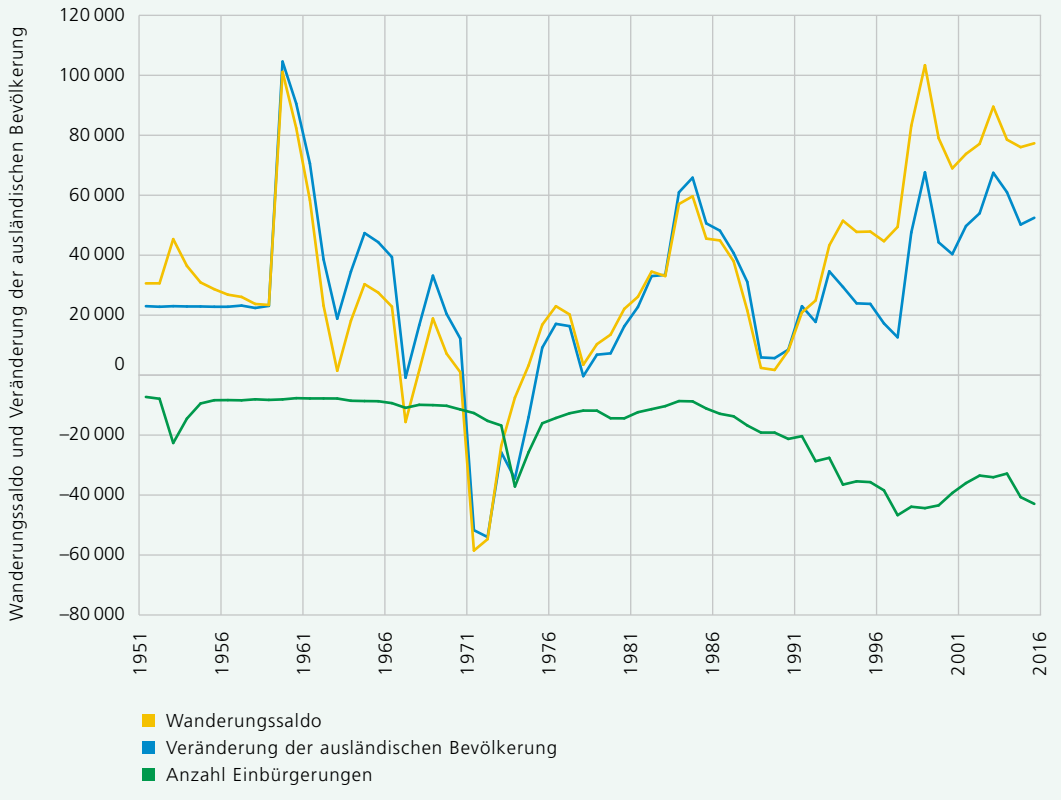
Vergleicht man die Zahlen zur Einbürgerung mit den Zahlen zur Zuwanderung (vgl. Abb. 8), so ergeben sich drei Erkenntnisse:

Erstens: Die Zuwanderung ist viel volatiler als die Einbürgerung, das heisst der Wanderungssaldo schwankt viel mehr als die Zahl der Einbürgerungen.

Zweitens: Der Anteil der Menschen, die die territorialen Grenzen zur Schweiz überschreiten, wächst stärker als der Anteil der Menschen, die die mitgliedschaftlichen Grenzen hin zum Schweizer Staatsvolk überwinden.

Drittens: Mit Ausnahme der 1970er-Jahre und der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre war die Zuwanderung deutlich höher als die Einbürgerung. In den 1960er-Jahren lagen die Einbürgerungszahlen sehr tief, sodass nicht einmal die überproportionale Geburtenquote der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz ausgeglichen werden konnten. Die Zunahme der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz lag deshalb über der Zahl der Zuwande-

Abbildung 8: Saldo von Zu- und Auswanderung, Anzahl Einbürgerungen und Veränderung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz im Laufe der Zeit



Quellen: Bundesamt für Statistik, «Bilanz der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, 1951-2016», BEVNAT, PETRA, STATPOP

rinnen und Zuwanderer. In jüngerer Zeit, in der die Einbürgerungszahlen angestiegen sind, wandern ungefähr doppelt so viele Menschen in die Schweiz ein als eingebürgert werden. Trotz dem deutlichen Anstieg der Einbürgerungsquoten (vgl. Abb. 7) haben die absolute Zahl und der relative Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Schweizer Bevölkerung zugenommen. Dies bedeutet, dass auch die erhöhten Einbürgerungsquoten noch längst nicht das Niveau erreicht haben, das nötig wäre, um den in die Schweiz Zugewanderten auch einen entsprechenden Zugang zum Schweizer Staatsvolk folgen zu lassen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zunahme der Menschen, die in der Schweiz wohnen, aber kein Bürgerrecht besitzen, vor allem auf die Verbindung von grossen Einwanderungsströmen mit deutlich geringeren Einbürgerungszahlen zurückzuführen ist. Diese Kombination führt dazu, dass die Differenz zwischen denjenigen, die als Bewohnerinnen und Bewohner den Gesetzen der Eidgenossenschaft unterworfen sind, und denjenigen, die als Bürgerinnen und Bürger eine Stimme bei der Gestaltung dieser Gesetze haben, immer grösser wird. Mit dem Ausschluss eines Viertels der ständigen Wohnbevölkerung aus dem Stimmvolk weist die Schweiz damit im europäischen Vergleich eines der grössten Demokratiedefizite auf (Blatter, Schmid und Blättler 2017).[7]

1.3 Die Zunahme binationaler Ehen und die Konsequenzen der Gleichstellung von Frau und Mann

Die dargestellte Zunahme der Doppelbürgerschaften wie auch die im nachfolgenden Teil präsentierte Entwicklung der Behandlung der Doppelbürgerschaft im internationalen und nationalen Recht ist kaum verständlich, ohne dass man die Entwicklung zur Gleichstellung zwischen Mann und Frau generell und vor allem auch im Staatsbürgerrecht berücksichtigt.

Das im 19. Jahrhundert dominierende patriarchalische Verhältnis zwischen Mann und Frau spiegelte sich nicht nur im Eherecht, sondern auch im Bürgerrecht, in dem gemischtnationale Ehen geregelt wurden. Der Leitsatz «Durch den Abschluss der Ehe erwirbt die Frau das Heimatrecht des Mannes» (Art. 54, Abs. 4 der Bundesverfassung von 1874) zielte primär auf die Gemeindebürgerschaft, er wurde aber auch auf binationale Ehen angewandt. Eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratete, verlor in der Regel ihr Schweizer Bürgerrecht; die Kinder aus einer solchen Ehe erhielten kein Bürgerrecht in der Schweiz. Umgekehrt bekamen die ausländische Ehefrau eines Schweizers und die gemeinsamen Kinder automatisch das Schweizer Bürgerrecht. Das patriarchalische Verständnis prägte das Bürgerrecht in der Schweiz bis in die 1980er-Jahre, als ein Artikel zur Gleichstellung der Frau in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Vorher gab es aber eine Reihe von kleineren Veränderungen, die nicht nur der Gleichstellung zwischen Mann und Frau den Weg ebneten, sondern auch der Anerkennung der Doppelbürgerschaft.

> Ein Viertel der Wohnbevölkerung hat kein Stimmrecht – damit weist die Schweiz im europäischen Vergleich eines der grössten Demokratiedefizite auf.

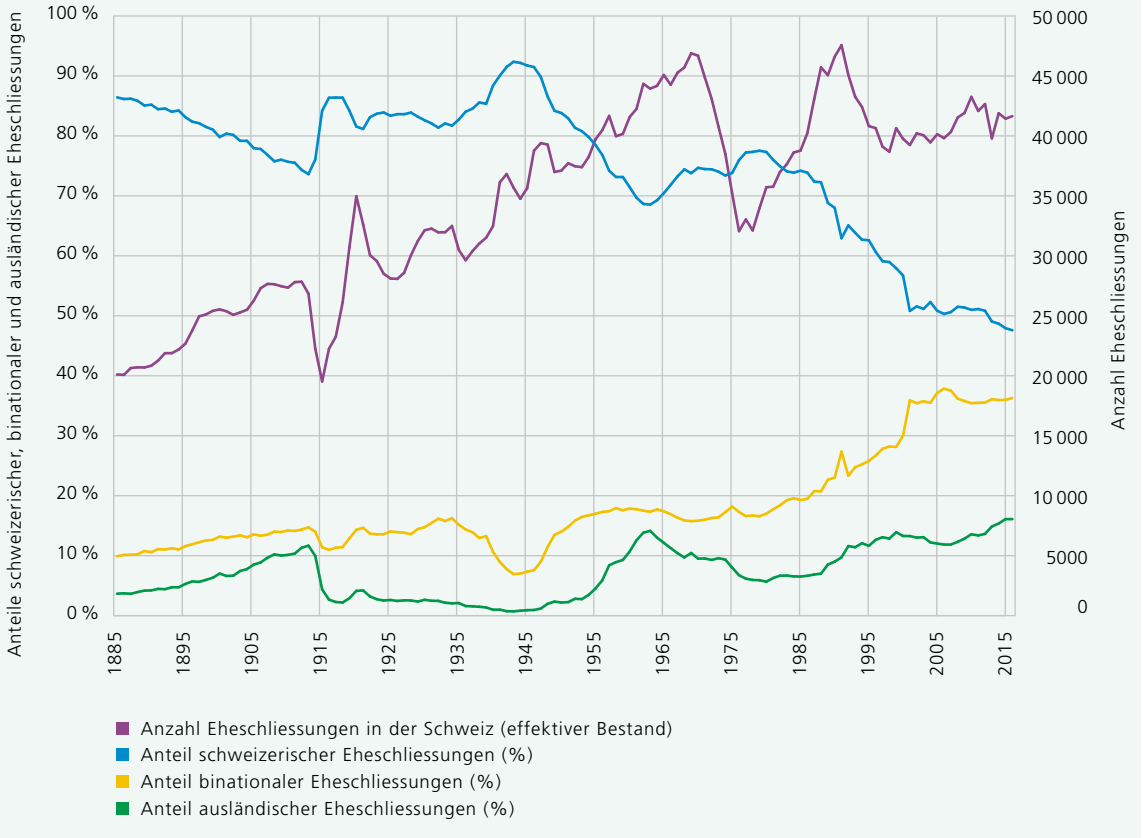
Die Frauenverbände haben in ihrem Kampf um Gleichstellung von Anfang an auch das Bürgerrecht im Auge gehabt. So hat der Bund schweizerischer Frauenvereine (BSF) in der Vorbereitung der Konferenz zur internationalen Regulierung der Staatsangehörigkeit in Den Haag im Jahre 1930 den Bundesrat in einer Petition gebeten, dafür einzutreten, dass das Bürgerrecht als unverlierbares Persönlichkeitsrecht anerkannt und vom Zi-

7 Wir können an dieser Stelle keine detaillierte Analyse der Auswirkungen der Schweizer Bürgerrechtsgesetzgebung auf die Einbürgerungsquoten liefern, möchten aber auf zwei Dinge hinweisen. Erstens: Die jüngste Revision des Bürgerrechtsgesetzes, die im Januar 2018 in Kraft trat, bringt zwar eine leichte Reduzierung der Wartefrist von zwölf auf zehn Jahre, bis Ausländerinnen und Ausländer einen Antrag auf Einbürgerung stellen können. Der Nationalrat setzte sich aber gegen den Bundesrat und den Ständerat durch, die eine Reduktion auf acht Jahre forderten. Die zehn Jahre liegen immer noch deutlich über dem europäischen Durchschnitt und weit über den in der normativen Demokratietheorie als angemessen betrachteten fünf Jahren (Blatter, Schmid und Blättler 2017). Die Revision ist darüber hinaus aber vor allem durch verschiedene Verschärfungen bei den Voraussetzungen zur Einbürgerung geprägt. Zweitens: Die Tatsache, dass die Hälfte der Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz leben, die Wartefristen erfüllen, aber keinen Einbürgerungsantrag stellen, deutet darauf hin, dass es jenseits der direkten Vorgaben des Bürgerrechts noch weitere Hürden gibt, die der Einbürgerung entgegenstehen.

vilstand losgelöst wird. Für Schweizerinnen, die einen Ausländer heiraten, sollte die Möglichkeit des Doppelbürgerrechts geschaffen werden. Im Zuge des Zweiten Weltkrieges wurden die Regeln für Frauen, die einen Ausländer heirateten, zuerst einmal restriktiver, bevor die Revision des Schweizer Bürgerrechts im Jahre 1953 zwar keine Gleichstellung für Mann und Frau brachte, es den Schweizer Frauen aber ermöglichte, das Schweizer Bürgerrecht zu behalten, wenn sie einen Ausländer heirateten. Ab dem Jahr 1978 erhielten ehelich geborene Kinder einer Schweizerin und eines Ausländers neu bei Geburt das Schweizer Bürgerrecht, wenn die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz wohnhaft waren. Letztere Bedingung wurde 1985 aufgehoben. Im Zusammenhang mit mehreren Eherechtsrevisionen in den 1980er-Jahren erfolgte dann die formale Gleichstellung der Geschlechter im schweizerischen Bürgerrechtsgesetz. Dabei gab es einen ersten Durchbruch in Bezug auf die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft auf der Ebene des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, als festgelegt wurde, dass eine Schweizerin bei der Heirat mit einem Schweizer automatisch dessen Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht erwirbt, sie aber auch ihr eigenes behalten kann; Letzteres war neu und führte dazu, dass diese Frauen quasi zu doppelten Gemeindebürgerinnen wurden. Wie im nachfolgenden Kapitel dargestellt, folgte kurz darauf die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft auf der nationalen Ebene (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF 2017; Studer, Arlettaz und Argast 2008).

Noch wichtiger für die Zunahme der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger als die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft im Zusammenhang mit der Eheschliessung ist aber die Tatsache, dass die Gleichstellung von Frau und Mann im Zusammenspiel mit dem in den meisten Ländern dominierenden Abstammungsprinzip («ius sanguinis») dazu führt, dass die Kinder, die im Rahmen bi-

Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl und Anteile binationaler, schweizerisch-schweizerischer und ausländisch-ausländischer Eheschliessungen an den gesamten Eheschliessungen in der Schweiz



Quellen: Bundesamt für Statistik, «Heiraten und Heiratshäufigkeit seit 1801», STAT-TAB; Chronos, «Historische Statistik der Schweiz» und «Bevölkerungsbewegung in der Schweiz»

nationaler Ehen geboren werden, meist die Doppelbürgerschaft erhalten. In der Schweiz erhalten alle Kinder, die in der Schweiz mit einem Schweizer Elternteil geboren werden, die Schweizer Staatsbürgerschaft. Es gibt keine Restriktionen in Bezug auf den gleichzeitigen Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit über den anderen Elternteil.

Die Anzahl binationaler Ehen in der Schweiz hat in den letzten Jahrzehnten ständig zugenommen, vor allem aber ist ihr relativer Anteil an den gesamten Eheschliessungen in der Schweiz stark gestiegen, sodass inzwischen mehr als jede dritte Ehe eine binationale Ehe darstellt (vgl. Abb. 9).[8] Angesichts der zunehmenden Akzeptanz der Doppelbürgerschaft in den Ländern, aus denen die überwiegende Anzahl der ausländischen Ehepartnerinnen und Ehepartner kommt, ist davon auszugehen, dass der Grossteil der Kinder, die innerhalb dieser binationalen Ehen geboren werden, Doppelbürgerinnen respektive Doppelbürger sind beziehungsweise sein werden.

Im Ausland geborene Kinder binationaler Ehen müssen bis zu ihrem 22. Lebensjahr gemeldet werden oder eine Beibehaltungserklärung abgeben – jenseits dieser Willenserklärung wird keine weitere Verbundenheit mit der Schweiz verlangt, um die Schweizer Staatsbürgerschaft an nachfolgende Generationen weiterzugeben (Mauerhofer 2005: 127 f.). Zum Anteil der binationalen Ehen unter den Eheschliessungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gibt es keine Zahlen. Angesichts der Tatsache, dass der überwiegende Teil der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer aber bereits die Doppelbürgerschaft besitzt, führt die fast bedingungslose Weitergabe der Schweizer Staatsbürgerschaft an nachfolgende Generationen dazu, dass die Doppelbürgerschaft auch über die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zunimmt.

1.4 Zunehmende rechtliche Toleranz und Akzeptanz der Mehrfachbürgerschaft

Zunehmende Migration und die daraus resultierende Zunahme der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, der Ausländerinnen und Ausländer sowie die Zunahme von binationalen Ehen stellen einen wichtigen Hintergrund für die Zunahme der Doppelbürgerschaft dar. Die bereits skizzierte rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau liefert zusammen mit der im Folgenden skizzierten zunehmenden Gleichstellung der Rechte individueller Menschen gegenüber den Rechten souveräner Staaten einen weiteren wichtigen Kontext. Wir beginnen mit den Entwicklungen im internationalen Recht, skizzieren dann die wichtigsten Regulierungen und deren Reformen in der Schweiz und schliessen mit einem vergleichenden Blick auf die Entwicklung in anderen Nationalstaaten. In allen Bereichen erkennen wir eine zunehmende Tendenz zur Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft. Diese Anerkennung war aber stets politisch umstritten, und sie bleibt es in vielen Ländern bis heute.

1.4.1 Die Entwicklung im internationalen Recht

Mit der Aufklärung und mit dem Ausbau von demokratischen Rechten ging seit dem Ende des 18. Jahrhunderts ein gewandeltes Verständnis des Verhältnisses von Herrschaftsunterworfenen zu ihren Herrschern einher. Der Siegeszug der Idee der politischen Selbstbestimmung führte zu einer Veränderung: Der Herrschaftsunterworfene wurde nicht mehr als treuer Untertan, sondern als souveräner Bürger betrachtet, von dem der Herrschende zur zeitlich und rechtlich beschränkten Herrschaft autorisiert wird und demgegenüber er rechenschaftspflichtig ist. Darüber hinaus setzt sich das Prinzip durch, dass die Menschen nicht ewig an einen Herrschaftsverbund wie den Nationalstaat gebunden sind, sondern von einem zum anderen wechseln können. Beides musste hart erkämpft werden und ist bis heute längst nicht überall verwirklicht.

In den sogenannten Bancroft Treaties erreichten die USA in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dass die europäischen Länder die Einbürgerung ihrer Auswanderer in den USA akzeptierten und sie aus ihren Militärdienstverpflichtungen im Herkunftsland entliessen (Gosewinkel 2001; Gosewinkel 2016). Der Beginn des 20. Jahrhunderts sah nicht nur eine massive Ausdehnung der Bürgerrechte innerhalb

8 Laut BFS waren im Jahr 2015 43,1 Prozent aller Ehen, die in der Schweiz geschlossen wurden, binational. In dieser Zahl sind aber auch die binationalen Ehen zwischen ausländischen Staatsangehörigen enthalten. Bei den binationalen Ehen zwischen Schweizern und Ausländern waren es 2015 36 Prozent (vgl. Abbildung 9).

des Nationalstaates (Marshall 1950), sondern auch den Ersten Weltkrieg, mit einer erstmalig vollständigen Mobilisierung der (männlichen) Bevölkerung im Rahmen der internationalen Auseinandersetzung. Vor diesem Hintergrund formulierte das «Haager Abkommen über die Regelung einiger Fragen im Hinblick auf Staatsangehörigkeitskonflikte» des Völkerbundes den Grundsatz, dass es im Interesse der internationalen Gemeinschaft ist, wenn ihre Mitglieder sicherstellen, dass jede Person eine Staatsbürgerschaft besitzt – aber auch nur eine. Diese staatliche Perspektive prägt auch das «Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern» des Europarates von 1963.

In den 1990er-Jahren gab es dann aber eine deutliche Neuausrichtung, die mit der zunehmenden Anerkennung und Gewichtung der Menschenrechte im internationalen Recht zusammenhängt (Faist 2007: 174). So hat der Europarat bereits 1993 ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen von 1963 verabschiedet, in dem die ablehnende Haltung gegenüber der Doppelbürgerschaft deutlich aufgeweicht wurde. Der Wandel spiegelt sich aber vor allem in der 1997 vom Europarat verabschiedeten und im Jahr 2000 in Kraft getretenen «Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention» wider. In deutlicher Abwendung von den früheren Vereinbarungen werden nun nicht mehr nur die Interessen der Mitgliedstaaten als schützenswert betrachtet, sondern auch diejenigen der Individuen. Als Konsequenz steht die Europäische Staatsangehörigkeitskonvention der doppelten Staatsbürgerschaft nun nicht mehr generell ablehnend gegenüber. Grundsätzlich wird es den Mitgliedstaaten überlassen, unter welchen Umständen sie die mehrfache Staatsangehörigkeit zulassen wollen. Die Konvention schränkt nun aber diese Freiheit insofern ein, als dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Doppelbürgerschaft in den folgenden drei Fällen hinzunehmen (Mauerhofer 2004: 102/103):

– wenn sie auf die Gleichstellung der Geschlechter beim Geburtserwerb zurückgeht;
– wenn sie infolge eines allfälligen gesetzlichen Staatsangehörigkeitserwerbs bei Eheschliessung auftritt;
– wenn für Einbürgerungswillige die Aufgabe der Staatsangehörigkeit des zweiten Landes unmöglich oder unzumutbar ist.

Während diese Vorgaben zum verstärkten Auftreten der Mehrfachbürgerschaft führen und damit mit einer zunehmenden Akzeptanz einhergehen, gibt es auch Vorgaben, die eine Reduktion der Doppelbürgerschaft implizieren, aber primär auf die Verankerung der Wahlfreiheit der Individuen abzielen. So sollen die Staaten ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Austritt aus der Staatsbürgerschaft erlauben und keine hohen Austrittshürden schaffen. Darüber hinaus wurden die Kollisionsregeln – unter anderem zum Umgang mit Militärdienstpflichten und zum diplomatischen Schutz von Mehrstaatern – aus der 1963er-Konvention übernommen, da sie sich bewährt hatten (Mauerhofer 2004: 103).

Die Schweiz ist weder dem Übereinkommen von 1963 noch der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention von 1997 beigetreten. Dies, obwohl sie bei der Ausarbeitung dieser Europaratskonventionen massgeblich beteiligt war (Mauerhofer 2004: 107) und sie mit ihrer eigenen Normentwicklung der internationalen Entwicklung vorauseilte, wie wir im Folgenden sehen werden.

1.4.2 Die Entwicklung im Schweizer Recht

Die Schweiz startete mit einer äusserst ungleichen Behandlung von Emigrantinnen und Emigranten und von Immigrantinnen und Immigranten in Bezug auf die rechtliche Regelung der Doppelbürgerschaft und auch die späteren Entwicklungen verliefen für die beiden Gruppen sehr unterschiedlich. In der Bundesverfassung von 1848 wurde in Art. 43 Abs. 1 festgelegt: «Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechtes verlustig erklären.» Dies bedeutete, dass Emigrantinnen und Emigranten auch nach dem Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft nicht aus der schweizerischen Staatsangehörigkeit entlassen werden konnten. Dies führte de facto bei den Schweizer Emigrantinnen und Emigranten oft zur Doppelbürgerschaft. Seit diesem Zeitpunkt gab es nie eine markante Einschränkung der Doppelbürgerschaft für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Im Gegensatz dazu wurde im gleichen Art. 43 der Bundesverfassung von 1848 in Abs. 2 folgende Regelung verankert, die primär auf die Immigrantinnen und Immigranten zielte: «Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht ertheilen, wenn sie nicht aus dem frühern Staatsverband entlassen werden.» Letzteres führte bei den Immigrantinnen und Immigran-

ten nicht nur zur Vermeidung der Doppelbürgerschaft, sondern verunmöglichte für viele de facto auch die Einbürgerung in der Schweiz, da auch viele andere Länder zu diesem Zeitpunkt dem Prinzip der Ewigkeit beziehungsweise Unverlierbarkeit der Staatsangehörigkeit («perpetual allegiance») folgten (Bundesamt für Migration 2005: 36/37).

Im Bürgerrechtsgesetz von 1878 war dann der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit keine zwingende Voraussetzung zur Einbürgerung mehr, was sich auch nach dessen Revision im Jahre 1903 nicht änderte. Während des Zweiten Weltkrieges wurde man aber wieder restriktiver, sodass dann im Bürgerrechtsgesetz des Jahres 1952 in Art. 17 festgehalten wurde, dass diejenigen, die sich einbürgern lassen wollten, alles unterlassen mussten, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckte. Soweit es vor dem Hintergrund der Regelungen des Herkunftslandes zumutbar war, musste auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden. Das für die Überwachung dieser Regelung zuständige Bundesamt machte während dieser Zeit nach eigenen Angaben die Erfahrung, dass viele Doppelbürger zwar auf die angestammte Staatsangehörigkeit verzichteten, jedoch kurz darauf beim früheren Heimatstaat eine Wiedereinbürgerung beantragten (Bundesamt für Migration 2005: 38).

Im Zuge der Revision des Bürgerrechts von 1990, die in erster Linie die Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel hatte, gab es dann eine erneute Wende und Art. 17 des Bürgerrechtsgesetzes wurde mit dem Inkrafttreten der Revision im Jahre 1992 aufgehoben. In den ersten Lesungen hatte Nationalrat Paul Rechsteiner noch vergeblich feststellt, dass «jemand durchaus eine doppelte Identität haben kann» und konnte mit seinem Argument – «[d]iese doppelte Identität ist etwas Natürliches, sie ist auch etwas durchaus Bereicherndes» – die Mehrheit des Parlamentes nicht überzeugen. Wahrscheinlich aufgrund von konzertierten Interventionen des Wirtschaftsdachverbandes und des Gewerkschaftsbundes revidierte der Bundesrat aber seine Haltung zum Thema. Bundesrat Arnold Koller konnte die Parlamentarier mit einer Reihe von Argumenten überzeugen, den restriktiven Art. 17 aufzuheben. Vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen (dem EWR und dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Osteuropa) und mit Bezug auf eine Studie des Nationalen Forschungsprogrammes legte er dar, dass die Einbürgerungen rückläufig seien und der geforderte Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer hinderlich sei. Darüber hinaus argumentierte er: «[w]ir haben schon lange gelernt, mit dem Doppelbürgerrecht zu leben» und es sei bislang zu keinen nennenswerten Problemen gekommen (Zusammenfassung und Zitate nach Mauerhofer 2004: 130–135, siehe auch D'Amato 2005: 239). Verschiedene Versuche national-konservativer Parteien, die früheren restriktiven Regelungen zur doppelten Staatsbürgerschaft erneut einzuführen, sind bisher immer gescheitert. Zumindest bis in die 1990er-Jahre konnten die Beziehungen zum Herkunftsland aber in verschiedenen Kantonen immer noch als Beurteilungskriterium herangezogen werden, um über einen Antrag auf Einbürgerung zu entscheiden (Mauerhofer 2004: 137).

In der sehr umstrittenen jüngsten Revision des Schweizer Bürgerrechtsgesetzes, die im Januar 2018 in Kraft trat, spielte die doppelte Staatsbürgerschaft überraschenderweise kaum eine Rolle, sodass in der Schweiz – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – auch keine Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen zu verzeichnen sind. Dies bedeutet, dass das Schweizer Bürgerrecht kaum mehr Regelungen enthält, die auf die Vermeidung und Verringerung der Mehrfachbürgerschaft ausgerichtet sind – dies obwohl es im internationalen Vergleich sehr restriktiv ist und der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht für Ausländerinnen und Ausländer in jüngster Zeit insgesamt weiter erschwert wurde (vgl. Abschnitt 1.2.2). Unabhängig von einer Toleranz oder Nichttoleranz von Doppelbürgerschaften gilt im revidierten Bürgerrechtsgesetz neu eine Verschärfung der erleichterten Einbürgerungsbestimmungen. Für ein ausländisches Kind, das aus der Ehe einer Schweizerin mit einem Ausländer stammt, ist es nur noch möglich, das Schweizer Bürgerrecht von seiner Mutter abzuleiten, und nicht mehr auf das Schweizer Bürgerrecht der Grossmutter oder sogar Urgrossmutter zurückzugreifen.

Auch was den Zugang von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern zum Staatsdienst betrifft, sind die Schweizer Regelungen liberal. In Bezug auf politische Ämter gibt es keinerlei rechtliche Einschränkungen. Die Mitglieder der örtlichen, kantonalen und eidgenössischen Legislativen (Parlamente) und Exekutiven (Regierungen) können neben dem Schweizer Bürgerreicht eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen und müssen diese nicht deklarieren.

Giada Pascarella

Wie dies bereits im 19. Jahrhundert immer wieder der Fall war,[9] geht man heute davon aus, dass eine Vielzahl von gewählten Politikerinnen und Politikern in den Parlamenten und in den Regierungen der Gemeinden, Kantone und der Eidgenossenschaft neben dem Schweizer Pass auch noch weitere Staatsangehörigkeiten besitzen. Genaue Zahlen dazu gibt es aber nicht. Im September 2009 lehnte der Nationalrat eine Motion von Kathy Riklin (CVP) ab, die von Parlamentsmitgliedern verlangt hätte, ihre nichtschweizerischen Staatsangehörigkeiten offenzulegen (Parlamentsdienste 2009: 08.3176).

Was den Zugang von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern zum Dienst in der Schweizer Verwaltung betrifft, ist es der Regierung überlassen, diesen zu beschränken. Nach Art. 8 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes regelt der Bundesrat per Verordnung, welche Arbeitsverhältnisse nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht zugänglich sind und welche nur denjenigen zugänglich sind, die ausschliesslich das Schweizer Bürgerrecht besitzen. In Art. 23 der entsprechenden Bundespersonalverordnung wird eine Reihe von Zugangsbeschränkungen aufgelistet, so z. B. für den Zugang zu Strafverfolgungsbehörden und zum Geheimdienst. Insgesamt zeigt sich aber eine deutliche Tendenz zur Reduzierung der Bereiche, in denen keine Doppelbürgerinnen und Doppelbürger akzeptiert werden. So werden beim Grenzwachtkorps Doppelbürgerinnen und Doppelbürger zugelassen, soweit sie keinen ausländischen Wehrdienst geleistet haben, was dazu führt, dass heute bereits 5 Prozent der Angestellten des Grenzwachtkorps Personen mit Doppelbürgerschaft sind. Jüngst wurden auch die Zugangsbeschränkungen für Doppelbürgerinnen und Doppelbürger zum diplomatischen Dienst aufgehoben. Bis 2016 galt der Grundsatz, dass Schweizer Diplomatinnen und Diplomaten keine Mehrfachbürgerinnen oder -bürger sein durften; sie durften nur eine weitere Staatsbürgerschaft besitzen, wenn sie diese aufgrund der Gesetzgebung im anderen Land nicht aufgeben konnten. Im Jahr 2014 lancierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den Vorschlag, den Grundsatz ganz aufzugeben. Das veranlasste Nationalrat Peter Keller (SVP) zu einer Motion, die dies verhindern wollte. Diese fand im Nationalrat aber keine Mehrheit, sodass das Verbot der Doppelbürgerschaft in der Bundespersonalverordnung per 1. Januar 2017 aufgehoben wurde (Parlamentsdienste 2016: 14.3734). Eine Motion des Tessiner Lega-Nationalrats Lorenzo Quadri, die die Doppelbürgerschaft für Bundesratsmitglieder sowie Bundesangestellte, die Beziehungen zum Ausland pflegen, abschaffen wollte, wurde vom Nationalrat im Dezember 2017 deutlich abgelehnt (NZZ 13.12.2017).

Im schweizerischen Privat- und Zivilprozessrecht gilt bei Inhaltssachverhalten generell das Territorialitätsprinzip – nicht die Staatsangehörigkeit, sondern der Wohnsitz ist entscheidend. Ausnahmen gibt es im Personen-, Familien- und Erbrecht. Gemäss dem damaligen Bundesamt für Migration fanden sich bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts keinerlei Hinweise auf Schwierigkeiten und Regelungsbedarf in Bezug auf die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger (Bundesamt für Migration 2005: 41).

1.4.3 Die rechtliche Entwicklung in anderen Nationalstaaten

Die rechtlichen Entwicklungen in anderen Ländern entsprechen der aufgezeigten Tendenz im Internationalen und Schweizer Recht. Nachdem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts fast überall Regelungen eingeführt wurden, die darauf abzielten, die Doppelbürgerschaft zu verhindern, änderten sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sowohl die politische Einstellung als auch die rechtlichen Regeln in vielen Ländern der Welt. In einer Auswertung der Entwicklung der rechtlichen Anerkennung der Doppelbürgerschaft in 115 Ländern zeigt Tanja Brondsted Sejersen (2008: 531) die folgende Entwicklung auf: Während im Jahr 1959 nur fünf Länder die Doppelbürgerschaft akzeptierten, taten dies im Jahre 1989 bereits 20, im Jahre 1999 30 und im Jahre 2005 50 der 115 berücksichtigten Länder. Dabei waren es vor allem die Demokratien in Europa sowie Nord- und Südamerika, die in dieser Zeit von einer generellen Ablehnung zu einer zumindest teilweisen Akzeptanz der Doppelbürgerschaft wechselten. Viele Länder akzeptieren die Doppelbürgerschaft aber nur für einzelne Gruppen (zum Beispiel bei ihren Auslandbürgerinnen und Auslandbürgern, nicht aber bei den Einbürgerungswilligen oder bei Bürgerinnen und Bürgern von Ländern, mit denen sie eine angespannte Beziehung haben). Dementsprechend kommen internationale Vergleiche über die Verbreitung der rechtlichen Akzeptanz der Mehrfach-

9 So war z. B. der Baselbieter Emil Frey, der 1890 zum Bundesrat gewählt wurde, nicht nur Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika, er hatte 1861 sogar im Bürgerkrieg aufseiten der liberalen Nordstaaten gekämpft (Tagesanzeiger 30.8.2017: 4, mit weiteren Beispielen).

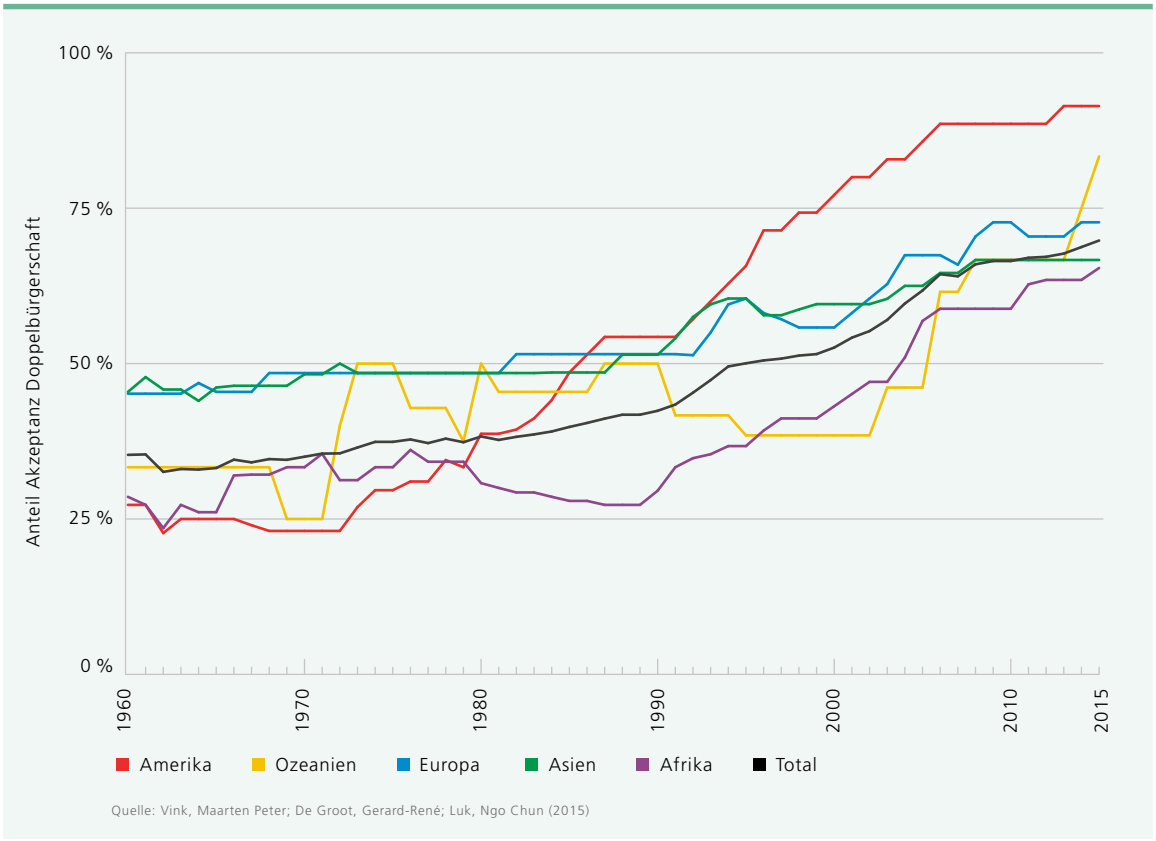


Abbildung 10: Entwicklung der Akzeptanz der Doppelbürgerschaft durch Nationalstaaten (nach Kontinenten)

bürgerschaft auch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Bei einer Synopse zu den zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Vergleichen kommen Blatter et al. (2009) zum Ergebnis, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts von insgesamt 189 analysierten Ländern 87 überwiegend tolerante Regelungen zur Doppelbürgerschaft aufweisen, während 77 Länder über ihre rechtlichen Regelungen versuchen, die Mehrfachbürgerschaft zu verhindern; bei 25 Ländern führten die verschiedenen Studien zu unterschiedlichen Einstufungen.

In jüngster Zeit hat sich der Trend zur Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft weltweit fortgesetzt. Gemäss der «Global Dual Citizenship Database» tolerieren inzwischen (im Jahr 2015) fast alle Staaten in Nord- und Südamerika die Mehrfachbürgerschaft im Falle der Annahme der Staatsbürgerschaft eines anderen Staates (vgl. Abb. 10). In Europa, aber auch weltweit, verlangt nur noch jeder vierte Staat, dass diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die eine andere Staatsbürgerschaft annehmen, diejenige des regelnden Staates abgeben. Für 75 Prozent aller Staaten stellt die Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft keinen Grund mehr dar, diese Menschen aus ihrer Bürgerschaft zu entlassen.

Diese insgesamt eindeutige Entwicklung hin zu einer Toleranz beziehungsweise Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft in den Staatsangehörigkeitsgesetzen der demokratischen Nationalstaaten darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Entwicklung in vielen Ländern politisch sehr umstritten war und zum Teil bis heute ist (Faist 2007, Hansen und Weil 2002, Kalekin-Fishman und Pitkänen 2007).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der im internationalen Vergleich sehr hohe Anteil der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger unter den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zum einen dadurch zu erklären ist, dass die Schweiz sowohl eine hohe Emigration wie auch eine hohe Immigration aufweist. Die grosse Anzahl der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger und deren hoher Anteil an der Gesamtbevölkerung sind aber auch darauf zurückzuführen, dass die Schweiz dem internationalen Trend zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Berücksichtigung individueller Interessen im Völkerrecht gefolgt ist beziehungsweise sich sogar als Vorreiterin gezeigt hat.

Naim Malaj: kosovarischer Botschafter, der die Schweizer Mentalität kennt

Im Februar 1990 kam Naim Malaj als Flüchtling in die Schweiz. Er war damals 22 Jahre alt und floh vor dem Milosevic-Regime. Er erhielt in der Schweiz Asyl und absolvierte in Genf seine Ausbildung zum Sozialarbeiter. «Ich habe niemals daran gedacht, in der Schweiz zu bleiben.» Er wollte von Anfang an so schnell wie möglich wieder in sein Land zurückkehren. Und nun, 28 Jahre später, lebt er noch immer in der Schweiz, ist verheiratet und hat zwei Töchter. Die politische Stimmung war damals angeheizt, Ende der 1990er-Jahre folgte ein Bürgerkrieg. Mit der Zeit hat sich Naim Malaj in der Schweiz eingerichtet. Sein Aufenthaltsstatus als anerkannter Flüchtling habe es ihm erlaubt, ein normales Leben zu führen, eine Ausbildung, ein Studium zu machen. Die Loslösung von der ursprünglichen Heimat sei langsam, aber doch fortschreitend erfolgt. Plötzlich beginne man, sich mit der Idee auseinanderzusetzen, dass der Platz, an den man gehört, sich nun in der Schweiz befinde. Zurück in den Kosovo gereist ist er erstmals zehn Jahre nach seiner Flucht: «Ich habe mich damals ein bisschen fremd in meinem eigenen Land gefühlt.»

«Mein Status als Doppelbürger hat mir keinerlei Probleme verursacht. In Bern war man froh darum, einen Botschafter für den Kosovo zu haben, der die schweizerische Mentalität so gut kennt, der weiss, wie die Schweiz funktioniert und der auch die kosovarische Diaspora gut kennt. Denn in den Beziehungen zwischen dem Kosovo und der Schweiz nimmt die Diaspora eine wichtige Rolle ein.»

Naim Malaj

Naim Malaj hat sich in der Schweiz einbürgern lassen. Er betrachtete diesen Prozess als unausweichlich, da er sich selbst schon vorher vollständig als Schweizer gefühlt habe. Es fehlte nur noch der rote Pass. Und diesen hat er zusammen mit seiner Familie dann im Jahr 2004 erhalten. Sämtliche Familienmitglieder sind heute Gemeindebürger von Meyrin bei Genf. Den Einbürgerungsprozess an sich beschreibt er als sehr unkompliziert. Allerdings kritisiert er die lange Frist, die es braucht, um sich in der Schweiz einbürgern zu lassen. Das Einbürgerungsprozedere an sich habe dann zweieinhalb Jahre gedauert. Zu lang, wie er findet. Heute ist er schweizerisch-kosovarischer Doppelbürger.

Über die Frage, ob er sich auch hätte einbürgern lassen, wenn er seine angestammte Staatsbürgerschaft verloren hätte, habe er nie nachgedacht. «Die Schweiz erlaubt die doppelte Staatsbürgerschaft und damit hat sich für mich die Frage nie gestellt.» Zwar könne man wohl einen Pass, also ein Stück Papier, abgeben, die eigene kulturelle Identität sei aber nicht so einfach ablegbar. Im Gegensatz etwa zu Frankreich tue die Schweiz gut daran, dass sie die Ursprungskulturen ihrer Eingewanderten akzeptiere.

Der Kosovo hat 2008 seine Unabhängigkeit erklärt. Die Schweiz war eines der ersten Länder, die diese Unabhängigkeit anerkannt haben. Im Jahr 2009 wurde Naim Malaj zum Botschafter Kosovos in der Schweiz berufen, und dies, obwohl er kein ausgebildeter Diplomat war, sondern gelernter Sozialarbeiter. Sein Status als Doppelbürger habe ihm dabei keinerlei Probleme verursacht, auch wenn dies von der Presse anders beurteilt wurde. «Ganz im Gegenteil», meint Naim Malaj hierzu, «in Bern war man froh darum, einen Botschafter für den Kosovo zu haben, der die schweizerische Mentalität so gut kennt, der weiss, wie die Schweiz funktioniert und der auch die kosovarische Diaspora gut kennt.» Denn in den Beziehungen zwischen dem Kosovo und der Schweiz nehme die Diaspora eine wichtige Rolle ein. So leben ungefähr 200 000 Personen aus dem Kosovo in der Schweiz. Das entspricht 10 Prozent der Bevölkerung im Balkanstaat. Naim Malaj hat während seiner diplomatischen Tätigkeit, die bis 2015 dauerte, seine zweite – schweizerische – Staatsbürgerschaft nicht auf Eis gelegt, wie dies in Diplomatenkreisen durchaus üblich ist. Im Gegenteil, seit seiner Einbürgerung nimmt er regelmässig an Abstimmungen teil – in der Schweiz. Das administrative Prozedere, um als im Ausland lebender Kosovare an Wahlen teilzunehmen, sei äussert mühsam. Darum habe er auch als Botschafter nicht an Wahlen in seinem Herkunftsland teilgenommen.

Uwe E. Jocham: «Die lokale Verortung ist gerade auch für Führungskräfte wichtig.»

Uwe Jocham ist seit Februar 2018 der operative Leiter des grössten Schweizer Spitalverbundes, der Insel-Gruppe in Bern. Der im Kanton Bern wohnende Direktionspräsident ist in Deutschland geboren und aufgewachsen. Die Schweiz bezeichnet er als Heimat und spricht damit auch für seine Frau und seine beiden Söhne. Jocham ist deutsch-schweizerischer Doppelbürger, vor rund zehn Jahren hat er sich und seine Familie in der Schweiz einbürgern lassen.

Uwe Jocham verkörpert nicht die typische Vorstellung, die viele Menschen von Führungskräften haben: das Bild des viel gereisten, an vielen Orten der Welt wohnhaften Wirtschaftsbosses, bei dem «Heimat» der Arbeitsstelle völlig untergeordnet wird und keine wesentliche Rolle mehr zu spielen scheint. Uwe Jocham ist anders. Traditionen, insbesondere auch solche, die in einem Zusammenhang mit seinen beiden Staatsbürgerschaften stehen, sind ihm wichtig.

Seit seiner Ankunft in der Schweiz im Jahr 1994 hat er jedoch nicht mehr an deutschen Wahlen teilgenommen. «Das Verfahren für Auslanddeutsche ist sehr kompliziert», meint er. Eigentlich würde er sich ja gerne auch in Deutschland politisch beteiligen, da er ein durchaus politisch denkender und agierender Mensch sei. In der Schweiz hingegen hat Uwe Jocham seit seiner Einbürgerung noch keine Abstimmung oder Wahl ausgelassen. Das Recht der politischen Mitbestimmung im Land, wo er auch lebt, sei ihm ein grosses Anliegen.

In seinem beruflichen Umfeld beobachtet er, dass in der obersten Unternehmensführung «häufig Doppelbürgerinnen und Doppelbürger» beschäftigt sind. Für den beruflichen Werdegang sei eine Doppelbürgerschaft jedoch weniger relevant. «Hier zählen in erster Linie Auslandserfahrung und der Wille, im Ausland tätig zu sein. Eine Doppelbürgerschaft kann diesen Willen zur Mobilität aber sicher zum Ausdruck bringen und widerspiegelt gleichzeitig auch ein starkes Bekenntnis zu bestimmten Standorten», so Uwe Jocham. Diese Bekenntnis zu einem Standort sei gerade für Führungskräfte, die sich mit den lokalen Begebenheiten auch über das Unternehmen hinaus identifizieren sollten, wichtig. «Da kann es sicher von Vorteil sein, wenn man auch Bürger dieses Landes ist.»

Grundsätzlich hätten Staatsbürgerschaften für Unternehmen auch heute noch eine Bedeutung, meint Jocham. «Ob man einen Franzosen oder einen Deutschen einstellt, ist schon ein ziemlich grosser Unterschied». Nationale Herkunft gepaart mit der damit einhergehenden unternehmerischen Kultur seien in Abstimmung auf den Einsatzort auch heute noch von Bedeutung, selbst wenn die Teams, die spezialisierte, verantwortungsvolle und globale Aufgaben übernehmen, immer internationaler zusammengesetzt seien. Uwe Jocham muss es wissen, arbeitete er doch jahrelang in führender Position beim global agierenden Biotech-Unternehmen CSL Behring.

Uwe Jocham ist seit Jahren beruflich im Kanton Bern tätig und gleichzeitig auch Präsident des kantonalen Arbeitgeberverbandes. Bringt ihn diese Doppelrolle, verbunden mit seinen zwei Staatsbürgerschaften, nicht auch mal in einen Loyalitätskonflikt? Gerade bei beruflichen Projekten, bei denen Standorte in Deutschland und in der Schweiz im Wettbewerb zueinander stehen, da schwanke man schon «ein bisschen» hin und her, meint er. In solchen Fällen sei es dann sicher von Vorteil, «faktengetriebener Realist» und nicht «kulturell-emotional agierend» zu sein. Dieses Rationale ist das, was man landläufig von einem Wirtschaftsführer in seiner beruflichen Rolle erwartet, während sich die kulturelle Verbundenheit mit seinen Herkunfts- und Aufenthaltsländern primär im Privaten und im Politischen bemerkbar macht.

«Für den beruflichen Werdegang ist die Doppelbürgerschaft weniger relevant. Hier zählen in erster Linie Auslandserfahrung und der Wille, im Ausland tätig zu sein. Eine Doppelbürgerschaft kann diesen Willen zur Mobilität aber sicher zum Ausdruck bringen und widerspiegelt gleichzeitig auch ein starkes Bekenntnis zu bestimmten Standorten.»

Uwe E. Jocham

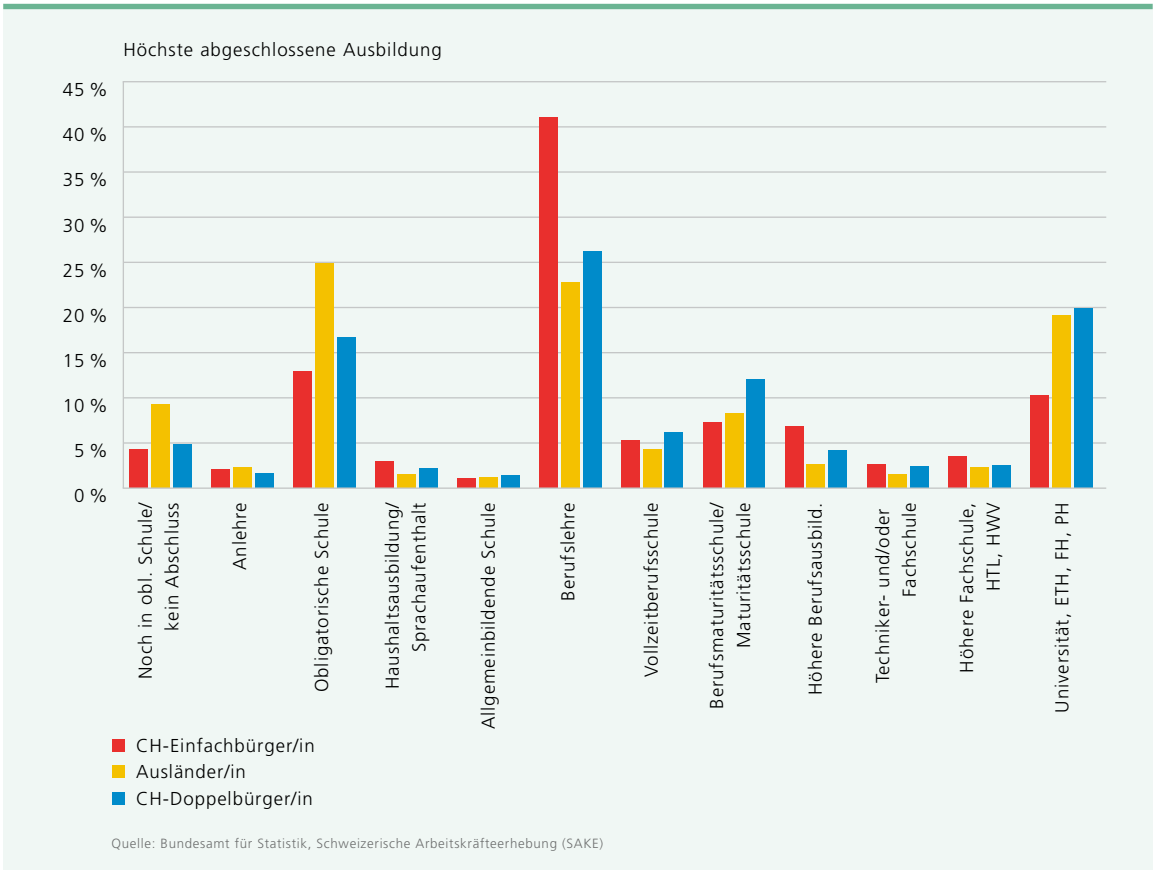
2. Die soziostrukturellen Eigenschaften von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern in der Schweiz

In diesem Kapitel gehen wir den Fragen nach, ob und wie sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in Bezug auf wichtige soziostrukturelle Eigenschaften von den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und den Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz unterscheiden. Zuerst betrachten wir sozioökonomische und dann soziokulturelle Aspekte. Es handelt sich in diesem Kapitel um rein deskriptive Analysen. Kausale Zusammenhänge können nicht hergestellt werden, was wir im abschliessenden Abschnitt noch genauer erläutern werden.

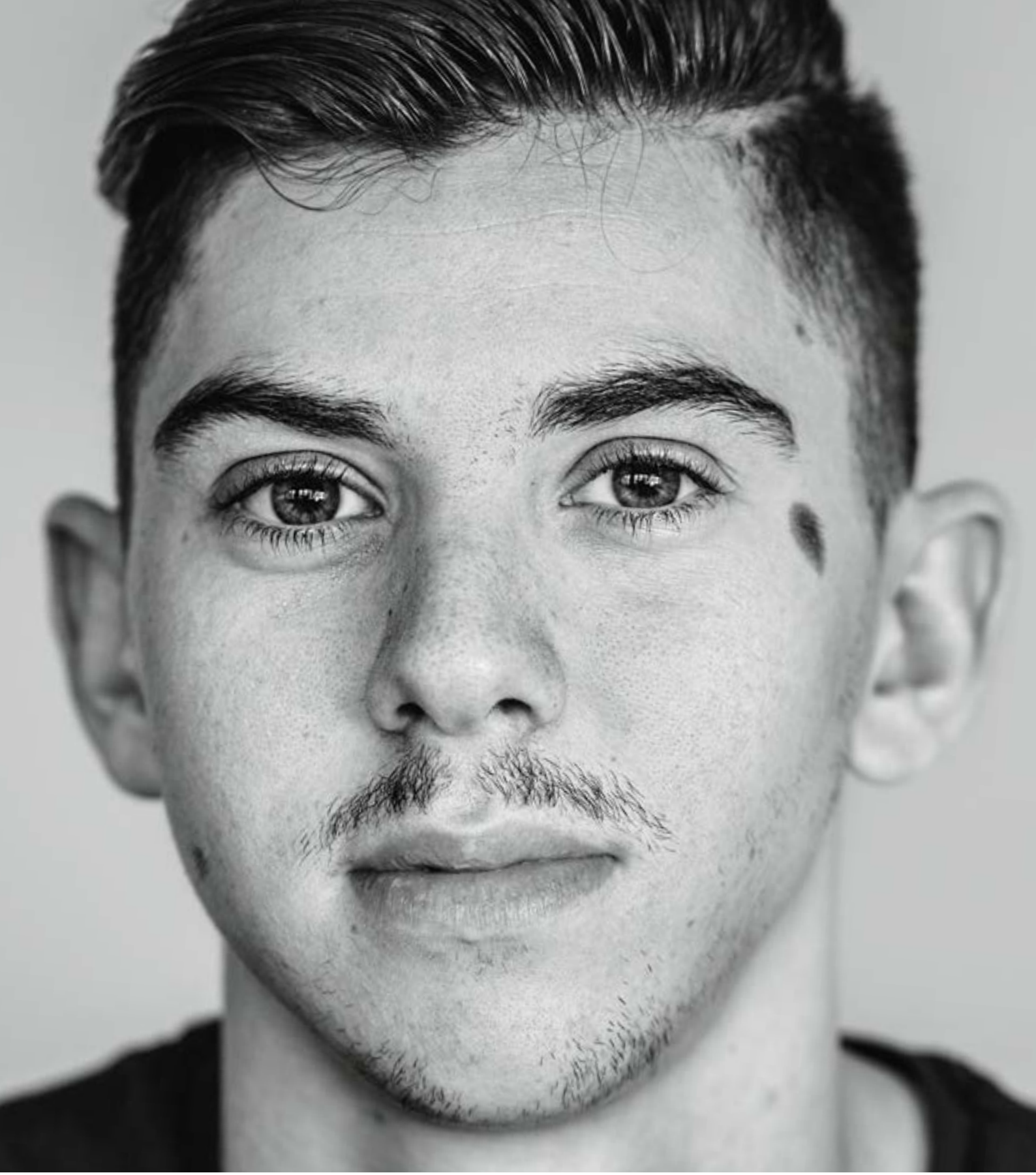
2.1 Sozioökonomische Eigenschaften

In diesem Teilkapitel untersuchen wir, ob, wie und inwieweit sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger von Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und von Ausländerinnen und Ausländern in Bezug auf sozioökonomische Eigenschaften unterscheiden. Die Aspekte, zu denen wir die drei Bürgerschaftskategorien vergleichen konnten, sind durch die Datenverfügbarkeit beschränkt. Für die Jahre von 1996 bis 2016 lieferte die Arbeitskräfteerhebung (SAKE) die notwendigen Daten zur höchsten abgeschlossenen Ausbildung, zum Erwerbsstatus beziehungsweise zur Arbeitslosigkeit, zur beruflichen Stellung und zum Einkommen. In den nachfolgenden Auswertungen werden wir, solange nicht anders spezifiziert, jeweils die summierten Ergebnisse für alle vorliegenden Jahre ausweisen. Wo sinnvoll, beziehungsweise relevant, werden wir zudem auch die Entwicklung über die Zeit genauer betrachten.

Abbildung 11: Anteile der jeweiligen Ausbildungsabschlüsse nach Staatsbürgerschaftskategorie (1996–2016 kumuliert)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)



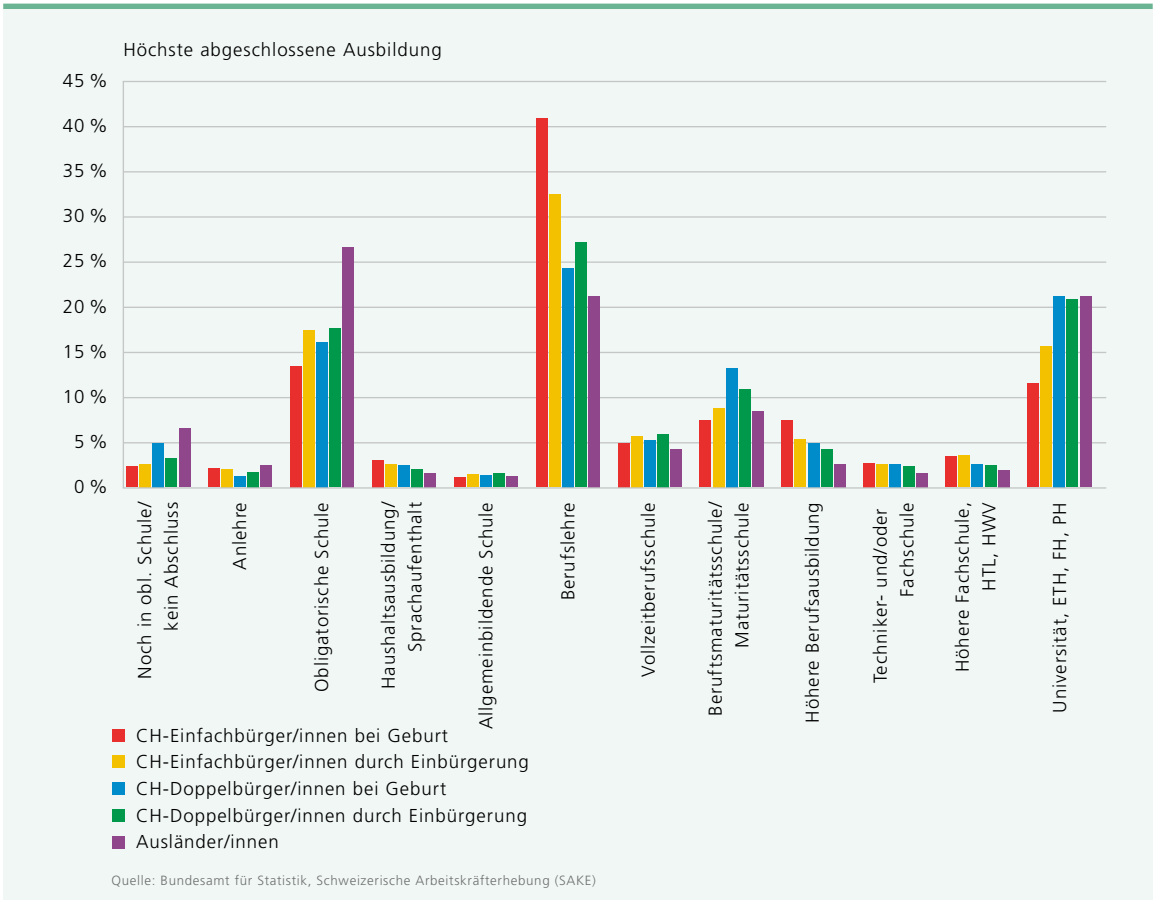
Ivan Greco

2.1.1 Staatsbürgerschaft und Ausbildung

Als erstes werden wir die höchste abgeschlossene Ausbildung für die drei verschiedenen Bürgerschaftskategorien betrachten. Abbildung 11 zeigt deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Kategorien. Zum einen wird deutlich, dass innerhalb der Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer knapp 25 Prozent nur über einen obligatorischen Schulabschluss verfügen. Dieser Anteil ist bei den Schweizerinnen und Schweizern mit knapp 13 Prozent deutlich tiefer. Die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger liegen mit 16,7 Prozent zwar dazwischen, jedoch näher bei den Schweizerinnen und Schweizern. Das umgekehrte Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Kategorie Berufslehre. Es wird deutlich, dass es sich dabei um ein typisch schweizerisches Ausbildungsmodell handelt. 41 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer gaben eine Berufslehre als höchste abgeschlossene Ausbildung an. Bei den Ausländerinnen und Ausländern beträgt dieser Anteil lediglich 22,8 Prozent. Auch bei den Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern ist der Anteil mit 26,2 Prozent deutlich tiefer als bei den Schweizerinnen und Schweizern. Wiederum drehen sich diese Verhältnisse bei der höchsten Ausbildung (Universität, ETH, FH, PH) um. Hier weisen die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mit 19,9 Prozent den höchsten Anteil aus, dicht gefolgt von den Ausländerinnen und Ausländern (19,1 Prozent). Bei den Schweizerinnen und Schweizern liegt dieser Anteil mit 10,2 Prozent dagegen fast zur Hälfte tiefer.

Betrachtet man die feineren Bürgerschaftskategorien (vgl. Abb. 12), ergibt sich grundsätzlich ein ähnliches Bild. Auch hier sind die Unterschiede bei den drei Stufen obligatorische Schule, Berufslehre und Universität am grössten. Insbesondere bestätigt sich, dass die Berufslehre sehr typisch für die Schweiz ist. Die Schweizerinnen und Schweizer qua Geburt liegen hier auch klar vor den Schweizerinnen und Schweizern qua Einbürgerung. Bei allen anderen Bürgerschaftskategorien liegen die Anteile entsprechend tiefer.

Abbildung 12: Anteile der jeweiligen Ausbildungsabschlüsse nach Staatsbürgerschaftskategorie (1996–2016 kumuliert)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfterhebung (SAKE)

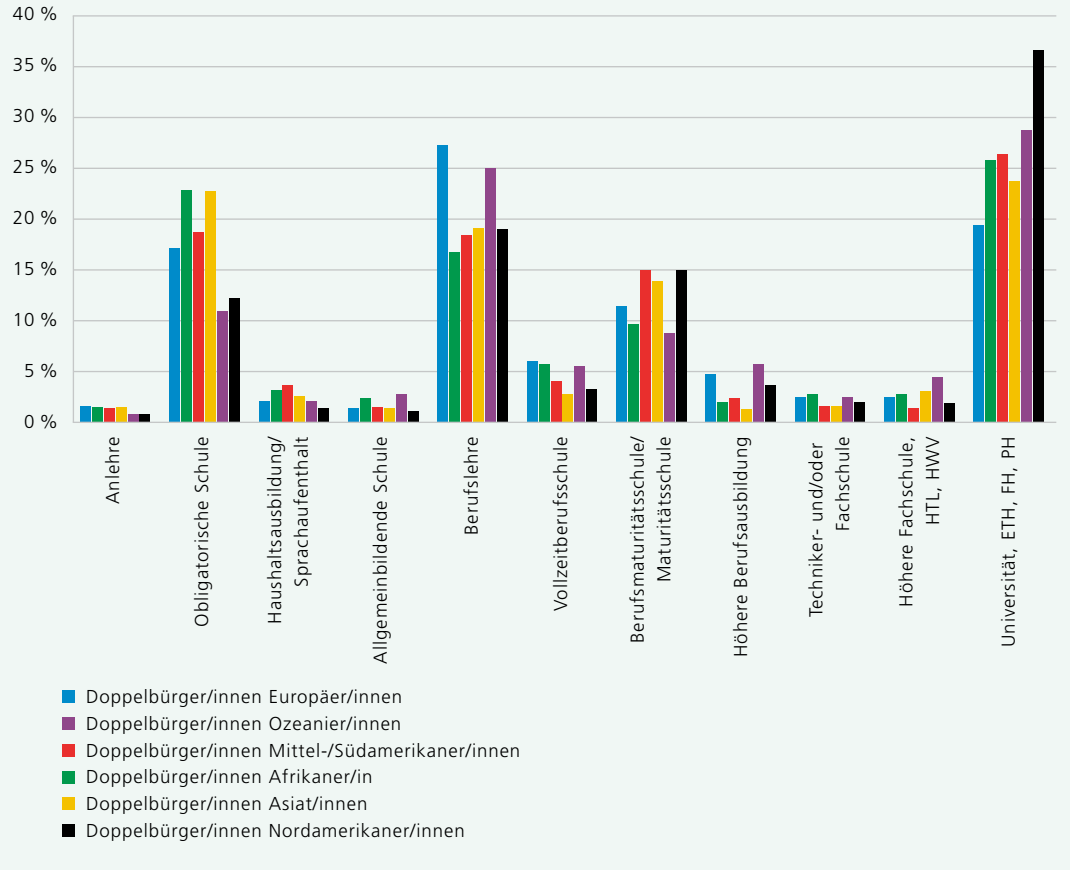
Zusätzlich zu diesen kumulierten Auswertungen haben wir untersucht, ob sich allenfalls markante Entwicklungen oder Verschiebungen über die Zeit nachweisen lassen. Es ist so, dass gewisse Ausbildungsabschlüsse über die Jahre höhere Anteile ausweisen (insbesondere Universität, ETH) und andere entsprechend kleinere (z. B. obligatorische Schule, Berufslehre). Generell scheinen die Entwicklungen aber mehr oder weniger parallel über alle Bürgerschaftskategorien hinweg zu verlaufen und somit einen gesamtgesellschaftlichen Trend abzubilden und keine spezifische Entwicklung innerhalb einzelner Bürgerschaftskategorien.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es angemessen ist, alle Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in einen Topf zu werfen oder ob es nicht deutliche Unterschiede innerhalb dieser Gruppe gibt. Deswegen haben wir die bisherigen Analysen unter Berücksichtigung der geografischen Verortung der zweiten Staatsbürgerschaft ergänzt (vgl. Abb. 13).

Abbildung 13 zeigt am Beispiel der Ausbildung, dass es sich bei den Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern nicht um eine homogene Gruppe handelt. Insbesondere bezüglich der Berufslehre weisen Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mit einer europäischen zweiten Staatsbürgerschaft klar höhere Anteile aus, als dies für Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aus Afrika und Nordamerika der Fall ist. Gleichzeitig weisen die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aus Nordamerika die höchste Universitätsquote aus. Hier liegen dagegen die europäischen Doppelbürgerinnen und Doppelbürger am unteren Ende der Skala.

Ähnliche Unterschiede zeigten sich auch bei den anderen sozioökonomischen Variablen, sodass

Abbildung 13: Anteile der jeweiligen Ausbildungsabschlüsse nach zweiter Nationalität der CH-Doppelbürger/innen in der Schweiz (1996–2016)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräftestatistik (SAKE)

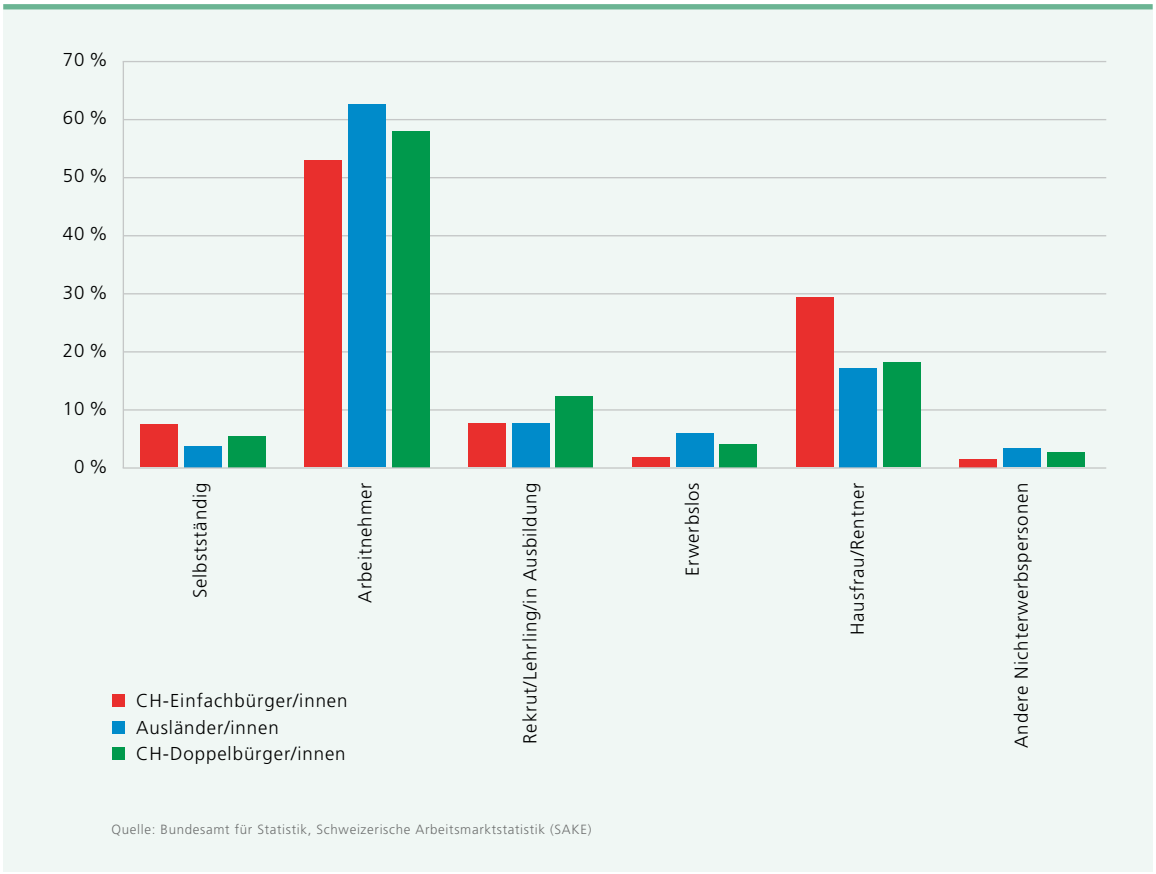


Abbildung 14: Erwerbsstatus nach Staatsbürgerschaftskategorie (1996–2016)

betont werden muss, dass die geografische Verortung der zweiten Staatsbürgerschaft einen grossen Einfluss darauf hat, inwieweit und in welcher Hinsicht sich die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger von den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern unterscheiden.

2.1.2 Staatsbürgerschaft und Erwerbsstatus/Arbeitslosigkeit

Als zweiter sozioökonomischer Faktor wurde der Erwerbsstatus beziehungsweise die Arbeitslosigkeit der jeweiligen Bürgerschaftsgruppen untersucht. Abbildung 14 zeigt, dass die Unterschiede bezüglich des Erwerbsstatus zwischen den verschiedenen Bürgerschaftskategorien auf den ersten Blick vergleichsweise klein erscheinen. Betrachtet man die Kategorie Erwerbslosigkeit allerdings genauer, sind durchaus gewisse Unterschiede festzustellen. Die Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger weisen den kleinsten Anteil an Erwerbslosen (1,7 Prozent) auf, die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger (4,0 Prozent) und die Ausländerinnen und Ausländer (5,8 Prozent) weisen substanziell höhere Erwerbslosenquoten auf. Dagegen lassen sich zwischen den zwei feineren Kategorien der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger nahezu keine Unterschiede feststellen. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger qua Geburt weisen einen Erwerbslosenanteil von 4,0 Prozent aus und diejenigen qua Einbürgerung einen von 3,8 Prozent.

Grösser sind die Unterschiede beim Erwerbsstatus allerdings wieder qua zweiter Staatsbürgerschaft, wie dies bereits für den Ausbildungsstand aufgezeigt werden konnte. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mit einer zweiten afrikanischen Staatsbürgerschaft weisen die höchsten Anteile an Erwerbslosen (9,2 Prozent) aus, während insbesondere Ozeanier (2,5 Prozent) und Europäer (3,6 Prozent) klar tiefere Anteile ausweisen.

Neben dem Erwerbsstatus wurde auch die berufliche Stellung (u. a. ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Vorgesetztenfunktion einnehmen oder nicht) untersucht. Dabei zeigen sich sehr ähnliche Ergebnisse, wie die bereits vorgestellten bezüglich Ausbildungsstand und Erwerbsstatus. Es zeigen sich nur kleine Unterschiede zwischen

Schweizerinnen/Schweizern, Doppelbürgerinnen/Doppelbürgern und Ausländerinnen/Ausländern. Allerdings lässt sich auch für die berufliche Stellung zeigen, dass die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger keine homogene Gruppe sind und dass, wenn die zweite Staatsbürgerschaft miteinbezogen wird, der Unterschied innerhalb der Kategorie Doppelbürgerinnen/Doppelbürger grösser ist als der Unterschied zwischen Schweizerinnen/Schweizern, Doppelbürgerinnen/Doppelbürgern und Ausländerinnen/Ausländern generell.

2.1.3 Staatsbürgerschaft und Einkommen

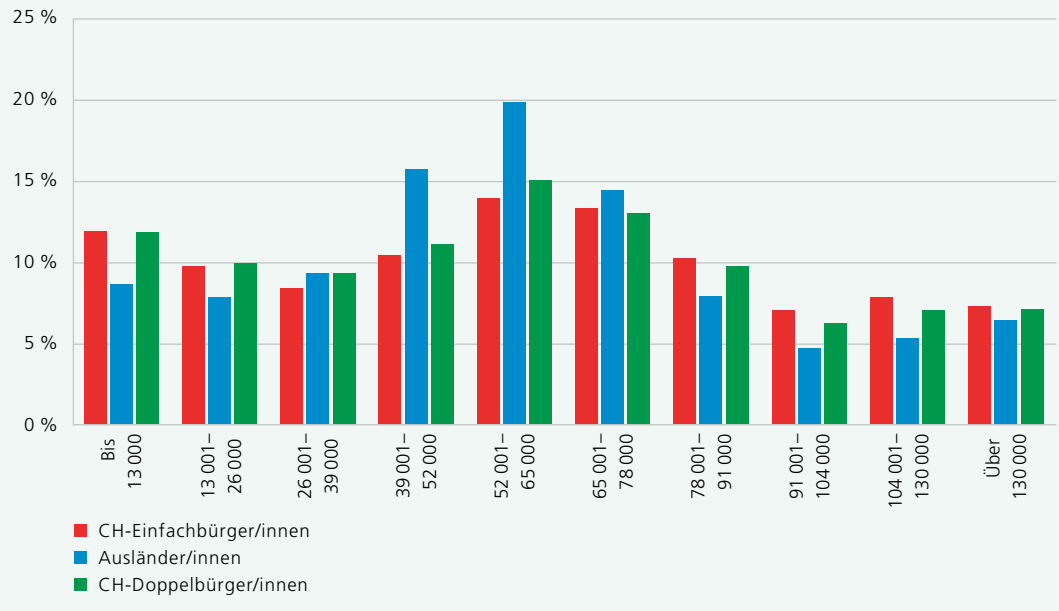
Es kann vermutet werden, dass die bereits festgestellten Unterschiede in Bezug auf das Ausbildungsniveau und die berufliche Stellung auch einen Einfluss auf das durchschnittliche Einkommen je Staatsbürgerschaftskategorie aufweisen. Entsprechend haben wir auch das Einkommen einer näheren Betrachtung unterzogen. Wiederum zeigen die deskriptiven Analysen gewisse Unterschiede zwischen den drei Kategorien. Insbesondere im mittleren Bereich weisen die Ausländerinnen und Ausländer einen überdurchschnittlichen Anteil aus. Dagegen liegen die Schweizerinnen und Schweizer und die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in den obersten Einkommenskategorien vor den Ausländerinnen und Ausländern (vgl. Abb. 15). Gesamthaft verdienen die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Durchschnitt etwa gleich viel wie die Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger.

Wie aufgrund der bisherigen Ergebnisse zum Ausbildungsstand und zur beruflichen Stellung vermutet werden kann, zeigen sich grössere Unterschiede innerhalb der Gruppe der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, wenn man deren zweite Staatsbürgerschaft hinzuzieht. Insbesondere wird deutlich, dass es sich vor allem bei nordamerikanischen und ozeanischen Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern um gut ausgebildete Personen mit Vorgesetzen- beziehungsweise Unternehmensleitungsfunktionen handelt, die entsprechend auch gut verdienen. Deshalb ist es nicht überraschend, dass diese zwei Untergruppen von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern in der obersten Einkommenskategorie klar die höchsten Anteile aufweisen (um die 30 Prozent) und damit auch vor den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern (22,1 Prozent) liegen.

2.2 Soziokulturelle Eigenschaften

In diesem Teilkapitel gehen wir den Fragen nach, ob, wie und inwieweit sich Doppelbürgerinnen

Abbildung 15: Einkommensklassen nach Staatsbürgerschaftskategorien (1996–2016)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

und Doppelbürger von Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und von Ausländerinnen und Ausländern in Bezug auf soziokulturelle Eigenschaften unterscheiden. Bei der Beantwortung dieser Fragen müssen wir uns auf einige wenige Aspekte beschränken, zu denen es Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und der Strukturerhebung (SE) gibt.

2.2.1 Staatsbürgerschaft und freiwillige Tätigkeit

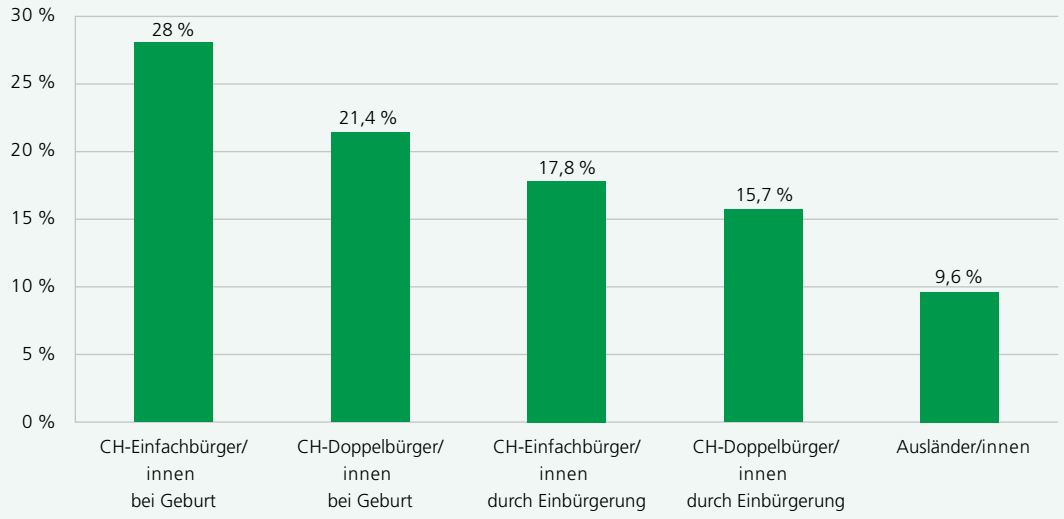
Oftmals wird freiwilliges Engagement als Indikator für die soziale Integration von Menschen betrachtet. Deswegen wenden wir uns als erstes diesen freiwilligen Tätigkeiten zu. Dabei schauen wir zuerst, ob sich das durchschnittliche soziale Engagement der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger insgesamt von demjenigen von Schweizerinnen und Schweizern und Ausländerinnen und Ausländern unterscheidet. Danach werfen wir einen detaillierteren Blick auf das Engagement der verschiedenen Gruppen in unterschiedlichen Vereinigungen.

In der SAKE werden die Fragen nach freiwilligen Tätigkeiten und Mitgliedschaften in verschiedenen Arten von Vereinen nicht jährlich gestellt, sondern zikra alle drei Jahre im Rahmen eines zusätzlichen Befragungsmoduls. Entsprechend liegen Daten zu freiwilligen Tätigkeiten/Vereinsmitgliedschaften nicht für alle Jahre, sondern lediglich für die Jahre 1997, 2000, 2004, 2007, 2010, 2013 und 2016 vor.

> Die freiwillige/ehrenamtliche Tätigkeit hängt vor allem mit der Verwurzelung innerhalb der lokalen Gemeinschaft zusammen.

Abbildung 16 gibt den ersten Überblick darüber, wie hoch die Anteile der Personen innerhalb der einzelnen Bürgerschaftskategorien sind, die einer freiwilligen/ehrenamtlichen Tätigkeit nachgehen. Es wird deutlich, dass Schweizerinnen und Schweizer qua Geburt klar am häufigsten einer freiwilligen/ehrenamtlichen Tätigkeit nachgehen. 28 Prozent gaben an, eine solche Tätigkeit auszuführen. An zweiter Stelle folgen die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger qua Geburt (21,4 Prozent) und erst danach die Schweizerinnen und Schweizer durch Einbürgerung und die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger durch Einbürgerung. Dies deutet darauf hin, dass die Aufnahme einer freiwilligen/ehrenamtlichen Tätigkeit wohl vor allem mit der Verwurzelung innerhalb der lokalen Gemeinschaft zusammenhängt. Diejenigen Bewohnerin-

Abbildung 16: Ausübung einer freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Tätigkeit nach Staatsbürgerschaftskategorien (1996–2016)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

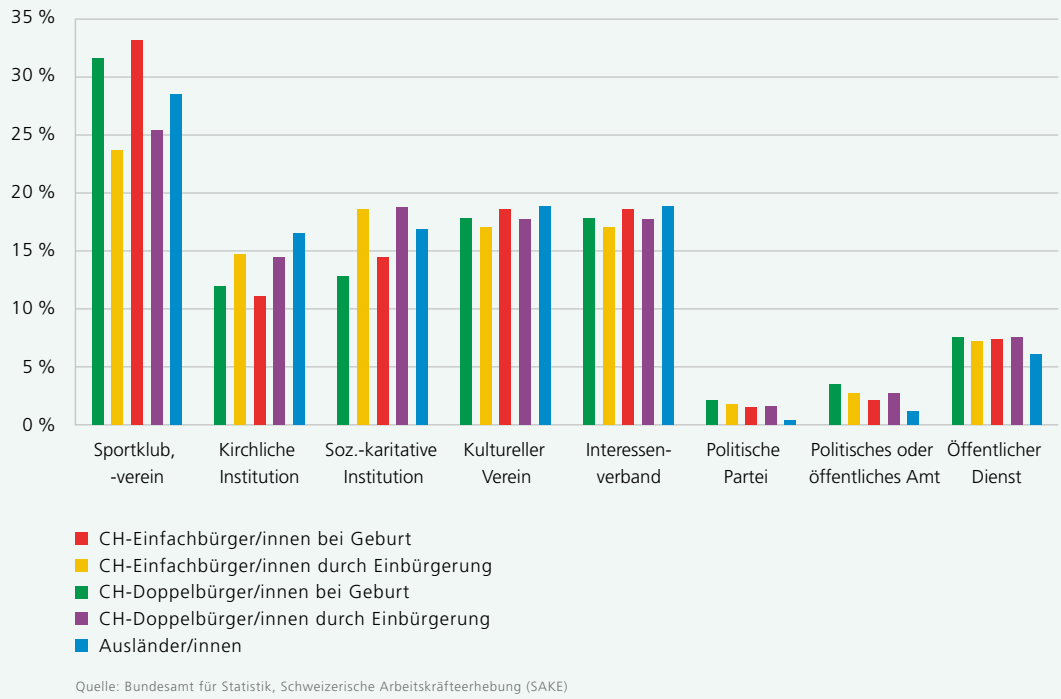


Abbildung 17: Vereinsmitgliedschaften und ehrenamtliche Tätigkeiten nach Staatsbürgerschaftskategorien (1996–2016)

nen und Bewohner der Schweiz, die sich einbürgern liessen, sind in die Schweiz eingewandert oder Nachfahren von Immigrantinnen und Immigranten. Sie sind im Durchschnitt deutlich weniger sozial engagiert als diejenigen, die in der Schweiz geboren sind, aber wiederum deutlich mehr als diejenigen, die keine Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen.

Die Grafik verdeutlicht aber auch, dass sowohl bei den gebürtigen wie auch bei den eingebürgerten Schweizerinnen und Schweizern diejenigen, die noch einen zweiten Pass besitzen, weniger oft einer freiwilligen Tätigkeit nachgehen als diejenigen, die nur den Schweizer Pass besitzen. Der Unterscheid wird insbesondere im Vergleich der gebürtigen Schweizer Einfachbürgerinnen und -bürger zu den gebürtigen Schweizer Doppelbürgerinnen und -bürgern deutlich. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass diese Unterschiede wohl nur in sehr geringem Masse direkt auf die doppelte Staatsbürgerschaft zurückzuführen sind, sondern sehr wahrscheinlich auf dahinterliegende Unterschiede, die beide sowohl die Häufigkeit der Doppelbürgerschaft wie auch das freiwillige Engagement beeinflussen. So ist es z. B. wahrscheinlich, dass die Doppelbürgerschaft bei Bewohnerinnen und Bewohnern auf dem Land, wo das Engagement in Vereinen traditionell stärker verankert ist, weniger verbreitet ist als im städtischen Raum, wo das Engagement in Vereinen generell tiefer ist.

Betrachtet man zusätzlich die Art der freiwilligen Tätigkeit beziehungsweise die Mitgliedschaft in Vereinen oder die Übernahme ehrenamtlicher Funktionen (vgl. Abb. 17), zeigen sich leichte Unterschiede zwischen den verschiedenen Bürgerschaftskategorien. So sind die gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer und die Ausländerinnen und Ausländer stärker in Sportvereinen vertreten als die Eingebürgerten (insbesondere diejenigen, die ihren ursprünglichen Pass abgegeben haben). Beim Engagement in kirchlichen Institutionen sind die eingebürgerten Einfach- und Doppelbürger fast so stark engagiert wie die Ausländerinnen und Ausländer, die hier die engagierteste Kategorie darstellen, während sich die gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer weniger kirchlich engagieren – und zwar relativ unabhängig davon, ob die Personen Einfach- oder Doppelbürger sind. Auch bei den anderen Formen des freiwilligen Engagements zeigen sich sehr wenige Unterschiede zwischen den Einfach- und Doppelbürgern.

Bei der Ausübung politischer Ämter und bei der Mitgliedschaft in Parteien zeigen sich innerhalb

Selin Kurt

Tabelle 1: Mitgliedschaft in politischen Parteien und Ausübung politischer/öffentlicher Ämter

	CH-Einfachbürger/in bei Geburt	CH-Doppelbürger/in bei Geburt	CH-Einfachbürger/in durch Einbürgerung	CH-Doppelbürger/in durch Einbürgerung	Ausländer/in
Politische Partei	2,1 %	1,5 %	1,8 %	1,6 %	0,4 %
Politisches oder öffentliches Amt	3,5 %	2,1 %	2,7 %	2,7 %	1,2 %

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung (SE), 2010–2015

der gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer deutliche Unterschiede zwischen den Einfachbürgern einerseits und den Doppelbürgern andererseits (vgl. Tab. 1). 2,1 Prozent der Einfachbürgerinnen und Einfachbürger sind Mitglieder einer politischen Partei und 3,5 Prozent üben ein öffentliches Amt aus; bei den gebürtigen Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern sind nur 1,5 Prozent Mitglied in einer politischen Partei und nur 2,1 Prozent üben ein öffentliches Amt aus.

Eingebürgerte Doppelbürger weisen keine geringere politische Partizipation auf als Eingebürgerte, die ihren ursprünglichen Pass abgegeben haben.

Interessanterweise zeigen sich diese Unterschiede bei den Eingebürgerten viel weniger beziehungsweise gar nicht. 1,8 Prozent derjenigen, die bei ihrer Einbürgerung auf den ursprünglichen Pass verzichteten, sind Mitglieder einer politischen Partei; kaum weniger, nämlich 1,6 Prozent, die dies nicht taten, sind ebenfalls Parteimitglied. Ein genau gleich hoher Prozentsatz in beiden Gruppen übt ein öffentliches Amt aus.

Wir interpretieren diese Daten folgendermassen: Die Unterschiede zwischen den gebürtigen Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und den gebürtigen Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern können auf unterschiedliche soziale Milieus (wie z. B. auf den Unterschied zwischen Stadt und Land) zurückgeführt werden. Diese unterschiedlichen Milieus sind dann ursächlich sowohl für die Verbreitung der Doppelbürgerschaft wie auch für das unterschiedliche politische Engagement.

An dieser Stelle sollte aber auch erwähnt werden, dass uns die Datenverfügbarkeit dazu zwingt, nur diese beiden organisierten Formen des politischen Engagements zu betrachten; andere, weniger organisierte Formen wie z. B. das Engagement in Bürgerinitiativen beziehungsweise die Beteiligung bei Abstimmungen und Wahlen bleiben unterbelichtet. Es ist deswegen nicht auszuschliessen und nicht unwahrscheinlich, dass gebürtige Doppelbürgerinnen und Doppelbürger bei weniger organisierten Formen des politischen Engagements genauso oder sogar stärker aktiv sind als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Die Tatsache, dass sich bei den Eingebürgerten so gut wie keine Unterschiede zwischen den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und den Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern zeigen, kann als Indiz dafür betrachtet werden, dass die Beibehaltung des ursprünglichen Passes kein Hindernis für die politische Integration und Partizipation darstellt. Diese Ergebnisse, die auf einer sehr grossen Datenbasis beruhen, bestätigen damit Erkenntnisse, die auf Umfragen basieren (Schlenker 2016a).

2.2.2 Staatsbürgerschaft und Religionszugehörigkeit

Die Religion rückte in den letzten Jahren wieder verstärkt ins Zentrum politischer Diskussionen. Aus den Daten der Strukturerhebung (SE) können seit dem Jahr 2010 Aussagen zur Religionszugehörigkeit der verschiedenen Staatsbürgergruppen gewonnen werden (vgl. Abb. 18). Dabei zeigt sich bei den gebürtigen Schweizerinnen und Schweizern, dass diejenigen mit einer weiteren Staatsangehörigkeit sehr viel öfter konfessionslos sind als diejenigen ohne eine zweite Staatsbürgerschaft. Diese stärkere Ausprägung der Konfessionslosigkeit geht auf Kosten der evangelisch-reformierten Konfession, die bei den gebürtigen Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern sehr viel öfter vorkommt als bei den gebürtigen Doppelbürgerinnen

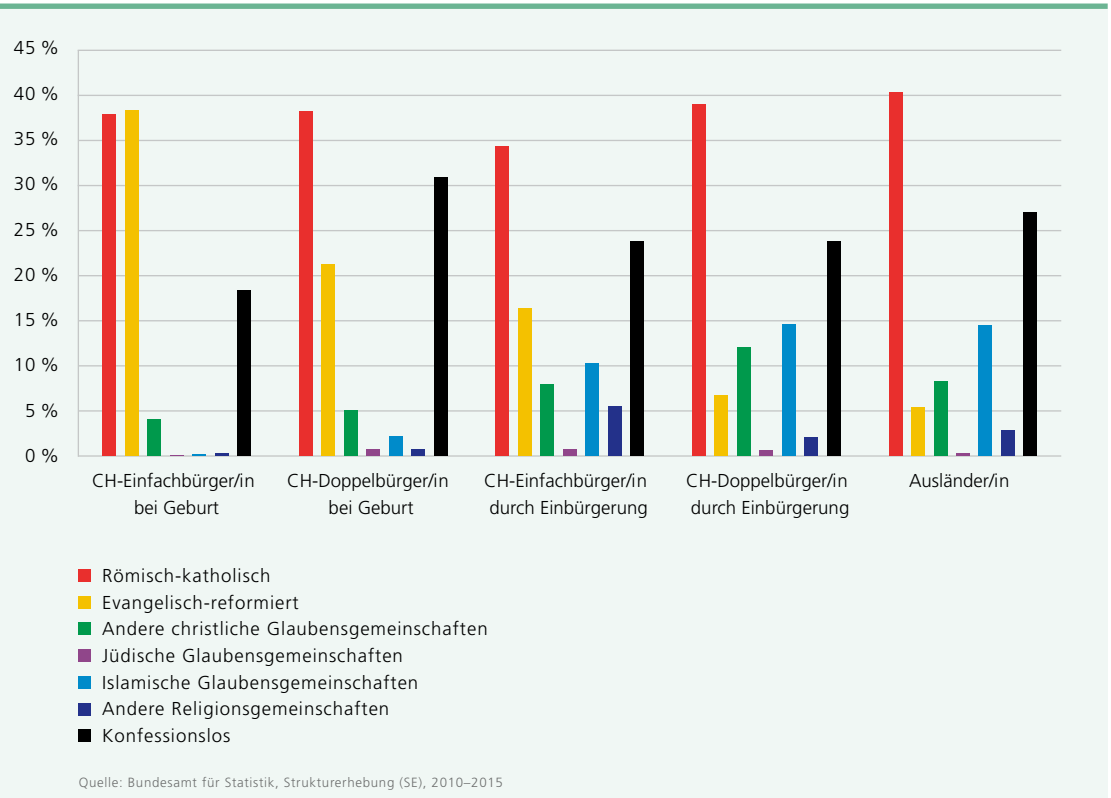
und Doppelbürgern. Unter den eingebürgerten Schweizerinnen und Schweizern finden sich ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen denjenigen, die ihren ursprünglichen Pass abgegeben haben, und denjenigen, die das nicht taten. Erstere sind sehr viel öfter als Letztere evangelisch-reformiert. Eingebürgerte Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sind dagegen sehr viel öfter Muslime oder Angehörige einer anderen christlichen Religionsgemeinschaft.

Jenseits dieser Unterschiede macht Abbildung 18 auch deutlich, dass die Zugehörigkeit zur evangelisch-reformierten Konfession nur bei den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern noch weit verbreitet ist, bei den anderen – wachsenden – Bevölkerungsgruppen ist sie sehr viel weniger häufig. Dagegen ist die römisch-katholische Kirche von einer ähnlichen Marginalisierung weit weniger betroffen.

2.3 Staatsbürgerstatuts als Ausdruck der Unterschiede zwischen sozioökonomischen und soziokulturellen Gruppen

Neben den präsentierten deskriptiven Auswertungen der Zusammenhänge zwischen dem Staatsbürgerschaftsstatus und sozioökonomischen beziehungsweise soziokulturellen Faktoren wurde auch versucht, mittels statistischer Verfahren genauer zu untersuchen, ob es Evidenz für kausale Zusammenhänge zwischen dem Staatsbürgerstatus und den dargestellten sozioökonomischen und soziokulturellen Eigenschaften gibt. Das heisst, wir sind der Frage nachgegangen, ob der Besitz beziehungsweise der Erwerb einer (zweiten) Staatsbürgerschaft die Ursache für die genannten Unterschiede darstellt oder ob sich diese – insgesamt eher geringen – Unterschiede auf andere Faktoren zurückführen lassen.

Abbildung 18: Anteile der Religionszugehörigkeit nach Staatsbürgerschaftskategorien (2010–2015)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung (SE), 2010–2015

Für die statistische Untersuchung der Zusammenhänge wurden Regressionsanalysen durchgeführt. Dabei wurden zunächst sowohl einfache Regressionen mit dem Bürgerschaftsstatus grob (Schweizerin/Schweizer, Doppelbürgerin/Doppelbürger und Ausländerin/Ausländer) als auch dem Bürgerschaftsstatus fein (inkl. Angabe, ob durch Geburt oder Einbürgerung) als unabhängige und mit den oben erwähnten sozioökonomischen Faktoren als abhängige Variablen durchgeführt.

Die Unterschiede zwischen den sozioökonomischen und soziokulturellen Gruppen können nur in geringem Masse über den Staatsbürgerschaftsstatus erklärt werden.

Alle Modelle zeigen signifikante Ergebnisse (F-Test). Dies ist allerdings aufgrund der extrem hohen Fallzahl nicht weiter überraschend. Betrachtet man anschliessend die individuellen Regressionskoeffizienten (Betas) der gerechneten Modelle, sind auch diese in allen Modellen signifikant (t-Test), was aus eben genanntem Grund auch nicht sehr überraschend ist. Allerdings sind die Regressionskoeffizienten in allen Modellen relativ tief (zwischen –0,183 und 0,366). Zudem ergab ein Blick auf die Modellgüte (R-Quadrat), dass alle Modelle eine extrem tiefe Modellgüte (0,01 und tiefer) und damit nahezu keine Erklärungskraft ausweisen. Konkret erklärt der Bürgerschaftsstatus in allen gerechneten Modellen weniger als ein Prozent der Gesamtstreuung in den untersuchten abhängigen Variablen.

Um dies noch genauer zu untersuchen respektive zu verifizieren, wurden für ausgewählte abhängige Variablen (insbesondere Ausbildung, Einkommen, Arbeitsmarktstatus) multiple Regressionsmodelle gerechnet. Dabei wurden jeweils schrittweise neben der Variable Staatsbürgerschaft weitere potenziell erklärende Variablen (wie z. B. Alter, Geschlecht) ins Modell eingefügt. Es zeigt sich, dass durch den Einschluss von weiteren erklärenden Variablen die Modelle stark an Erklärungskraft gewinnen und dabei der Regressionskoeffizient der Staatsbürgerschaft eher noch weiter abnimmt beziehungsweise generell sehr schwach bleibt. Verdeutlichen lässt sich dies z. B. an der Untersuchung des Einkommens als abhängige Variable. Rechnet man eine einfache Regression nur mit der Staatsbürgerschaft als erklärende Variable, erreicht man eine Modellgüte beziehungsweise eine Erklärung der Streuung von unter einem Prozent. Nimmt man das Alter als zusätzliche erklärende Variable hinzu, erreicht die Modellgüte immerhin 6,5 Prozent. Nimmt man dann auch noch das Geschlecht ins Modell auf, steigt die Modellgüte auf 22,5 Prozent. Dies verdeutlicht, dass die Staatsbürgerschaft beziehungsweise der Staatsbürgerschaftsstatus insgesamt nahezu keinen statistisch nachweisbaren kausalen Einfluss auf das Einkommen hat, beziehungsweise dass andere Faktoren klar einen stärkeren Einfluss aufweisen.

Feyna Hartman: «Was, du bist immer noch nicht Schweizerin?»

Feyna Hartman ist Niederländerin. Nur Niederländerin. Und das aus gutem Grund, wie sie sagt. Obwohl die Schweiz seit 1992 die Regelung kennt, dass Eingebürgerte ihre angestammte Staatsbürgerschaft behalten dürfen, möchte sich Feyna Hartman nicht in der Schweiz einbürgern lassen. Denn ihre Heimat, die Niederlande, kann Niederländerinnen und Niederländern die Staatsbürgerschaft unter bestimmten Bedingungen aberkennen, wenn sie beispielsweise in einem anderen Land die Staatsbürgerschaft erwerben.

«Das Risiko, die niederländische Staatsbürgerschaft abgeben zu müssen, möchte ich nicht eingehen. Sofern die doppelte Staatsbürgerschaft in Zukunft von den Niederlanden gesichert wäre, würde ich mich sofort in der Schweiz einbürgern lassen.»

Feyna Hartman

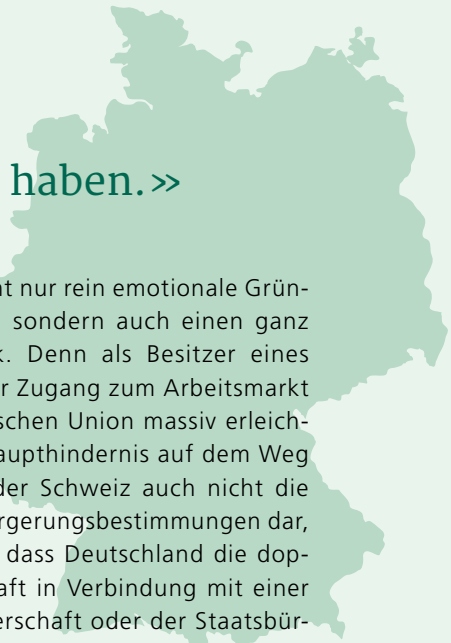
Feyna Hartman fühlt sich gut integriert. Sie lebt seit knapp dreissig Jahren in der Schweiz, ihre Kinder sind hier verwurzelt, die Kinder und der Ehemann besitzen neben dem holländischen auch den Schweizer Pass. Darüber hinaus engagiert sich Feyna Hartman in verschiedenen Vereinen und als Behördenmitglied in einer Kirchgemeinde im Ort, ist aber auch in nationalen Vereinen tätig und nimmt als Gast regelmässig an Gemeindeversammlungen teil. Letztlich fehle ihr die schweizerische Staatsbürgerschaft nur, um nicht mehr «von der Seitenbank aus zuzuschauen und zu reden», sondern auch eine wirklich politisch aktive Rolle einnehmen zu können. Es seien in erster Linie diese staatsbürgerlichen Gründe, weshalb sie gerne Schweizerin wäre. Nicht nur die Abstimmungsunterlagen anschauen und sich eine Meinung dazu bilden, sondern auch abstimmen dürfen. Das Schweizer Bürgerrecht würde ihr die Möglichkeit auf Mitsprache in dem Land geben, in dem sie sich zusammen mit ihrer Familie beheimatet fühlt.

Nichtsdestotrotz liegt es an ihr selbst, dass sie in der Schweiz auf das politische Mitspracherecht verzichtet. «Es sind emotionale Gründe.» Obwohl sie die Schweiz nun nach bald dreissig Jahren Wohnsitz ihre Heimat nennt, sagt sie klar, dass sie nach wie vor in den Niederlanden verwurzelt sei. Das Risiko, die niederländische Staatsbürgerschaft abgeben zu müssen, möchte sie deshalb nicht eingehen. Sofern die doppelte Staatsbürgerschaft in Zukunft von den Niederlanden gesichert wäre, würde sie sich sofort in der Schweiz einbürgern lassen. Sämtliche in der Schweiz existierenden Bedingungen dafür erfüllt sie nämlich. Aus dem persönlichen Umfeld gebe es schon hin und wieder einen «leisen Druck», wenn man sie frage: «Was, du bist immer noch keine Schweizerin?».

Feyna Hartman ist Landschaftsarchitektin. Vielleicht nimmt sie deshalb Aspekte der Zugehörigkeit ganz speziell auch über die Umgebung in der Natur wahr. «Ich identifiziere mich mit dem Meer und nicht mit den Bergen.» Obwohl sie die Landschaft in der Schweiz sehr geniesse, sei diese aber nicht Teil von ihr. Das habe, so meint sie, mit ihren Wurzeln zu tun. Das sei im Blut. Und diese Wurzeln möchte sie mit der drohenden Abgabe der niederländischen Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung in der Schweiz nicht aufgeben. «Tief in mir drin bin ich Holländerin.»

An den nationalen Wahlen in den Niederlanden nimmt sie jeweils teil, wie auch an den Wahlen für das europäische Parlament. Feyna Hartman ist ein politischer Mensch. Sie informiert sich und bildet sich eine Meinung. Ihre politischen Rechte sind jedoch in der momentanen Situation eingeschränkt. Die politische Beteiligung in der Heimat, den Niederlanden, ist nur auf nationaler Ebene möglich. In ihrer Heimat, der Schweiz, kann sie politisch überhaupt nicht mitbestimmen, denn die Schweiz kennt auf nationaler Ebene kein Ausländerstimmrecht. Obwohl sie von der schweizerischen Politik, wie sie meint, ja viel unmittelbarer betroffen sei. Selbstverständlich interessiere sie sich dafür, welche Parteien in den Niederlanden an der Macht seien. Aber das Wählen in der alten Heimat beschreibt sie als «irgendwie künstlich», denn davon betroffen sei sie ja nicht.

«Ich bin in der luxuriösen Lage, dass ich hier leben kann und akzeptiert werde, ohne die Schweizer Staatsbürgerschaft zu haben.» Andere Personen hätten nicht unbedingt diese Wahlmöglichkeit und seien je nachdem auf die Schweizer Staatsbürgerschaft angewiesen.



Peer Teuwsen: «Ich wollte etwas zu sagen haben.»

Als Reisenden zwischen zwei Welten könnte man Peer Teuwsen beschreiben – auch wenn er sich aus heutiger Sicht eher als Schweizer definiert. Aufgrund seiner bürgerrechtlichen Zugehörigkeit zu zwei Staaten, aber auch in seiner Funktion als Journalist, der sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland publiziert.

Als Kind deutscher Eltern ist Peer Teuwsen im Alter von viereinhalb Jahren in die Schweiz gekommen. Zumindest sprachlich gesehen hat er sich sehr rasch an die schweizerischen Verhältnisse angepasst. Und doch gab es Momente, in denen er als «der Andere» identifiziert wurde. Etwa wenn er bei einem Spiel der deutschen Fussballnationalmannschaft zusammen mit seinem Vater in der Beiz für die Deutschen gejubelt habe.

Heute sagt er, dass sich dieses Gefühl der Fremdheit in der Zwischenzeit beruhigt hat. Das mag daran liegen, dass Peer Teuwsen seit gut zehn Jahren die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzt und damit deutsch-schweizerischer Doppelbürger ist. Das mag aber auch darin begründet sein, dass mit der Geburt seiner Kinder die Schweiz den Charakter einer Zwischenstation endgültig verloren hat.

Eine Einbürgerung in der Schweiz habe er immer gewollt, sagt er. Nur habe er durch den häufigen Wohnortswechsel der Eltern innerhalb der Schweiz die Bedingungen der Wohnsitzfrist nie erfüllt. Eingebürgert habe er sich schliesslich über ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren, das ihm als Ehemann einer Schweizerin zustand. «Ich wollte etwas zu sagen haben», meint er zu seiner Entscheidung, Schweizer zu werden. Für ihn sei es seit jeher unverständlich gewesen, dass man Ausländerinnen und Ausländern, die schon seit langer Zeit in der Schweiz wohnhaft sind, das politische Mitspracherecht nicht zugestehe. In der Schweiz gehe er seit seiner Einbürgerung immer wählen und abstimmen. Seine politische Beteiligung in Deutschland hat mit den Jahren jedoch tendenziell nachgelassen. Einer aktiveren Beteiligung stehen administrative Hürden im Wege, aber auch die Tatsache, dass die Bindung zu Deutschland als Teil einer normalen Entwicklung mit den Jahren in der Schweiz weniger stark geworden ist.

Die deutsche Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung in der Schweiz zu behalten, war ihm jedoch wichtig. Das hatte nicht nur rein emotionale Gründe der Zugehörigkeit, sondern auch einen ganz pragmatischen Zweck. Denn als Besitzer eines EU-Passes wird ihm der Zugang zum Arbeitsmarkt innerhalb der Europäischen Union massiv erleichtert. So stellten das Haupthindernis auf dem Weg zur Einbürgerung in der Schweiz auch nicht die schweizerischen Einbürgerungsbestimmungen dar, sondern die Tatsache, dass Deutschland die doppelte Staatsbürgerschaft in Verbindung mit einer Schweizer Staatsbürgerschaft oder der Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Landes erst seit 2007 zulässt.

Die andere, fremde Perspektive begleitet Peer Teuwsen nach wie vor: «Ich bin drin, aber gleichzeitig immer auch draussen.» Sei es nun, wenn er sich in der Schweiz über das Verhalten gegenüber Zugewanderten ärgert, sei es, wenn aus seinen in der Schweiz publizierten Texten doch auch eine gewisse «deutsche Schreibe» erkennbar ist. Oder wenn er in Deutschland die Schweiz verteidigt, weil er meint, die Deutschen würden die Schweiz nun doch nicht so gut kennen, als dass sie das Recht hätten, die Schweiz in einer solchen Schärfe zu kritisieren, wie dies beispielsweise bei Finanzplatzthemen immer wieder vorkam.

Für ihn persönlich haben Heimat und Staatsbürgerschaft nicht viel gemeinsam. Er definiert Heimat nach Max Frisch, also als Ort, wo seine Liebsten sind. Allerdings anerkennt Peer Teuwsen die Tatsache, dass eine Staatsbürgerschaft wohl vielen Menschen doch ein gewisses Zugehörigkeitsgefühl gebe. Und es sei schlussendlich doch wichtig, dass man wisse, woher man komme und wo die eigene Heimat sei. Das Transnationale, das Reisen zwischen zwei Welten habe sich mit den Jahren abgeschwächt. Sowohl beruflich wie auch privat ist ihm die Schweiz zur Heimat geworden.

«Ich habe mich eingebürgert, denn ich wollte etwas zu sagen haben. Für mich ist es seit jeher unverständlich gewesen, dass man Ausländerinnen und Ausländern, die schon seit langer Zeit in der Schweiz wohnhaft sind, das politische Mitspracherecht nicht zugesteht.»

Peer Teuwsen

3. Chancen und Risiken der doppelten Staatsbürgerschaft

Die doppelte Staatsbürgerschaft ist umstritten, weil damit die klaren Grenzen zwischen den politischen Einheiten verwischt werden, auf denen die moderne nationalstaatliche Ordnung aufgebaut ist. Die sogenannte Westfälische Ordnung ging von einem System exklusiver und souveräner Nationalstaaten aus, wobei diese Staaten und die mit ihnen verbundenen politischen Gemeinschaften durch eindeutige und klare Grenzen voneinander getrennt waren. Diese eindeutige Trennung bezog sich auf alle drei Grundelemente des souveränen Nationalstaates: auf die Regierung, das Staatsvolk und das Territorium. Die Globalisierung und die damit einhergehenden grenzüberschreitenden Bewegungen von Informationen, Finanzkapital, Dienstleistungen, Waren und Gefahren (Umweltverschmutzung, Kriminalität und Terrorismus), aber auch die Migration und Mobilität von Menschen unterminieren diese Westfälische Ordnung. Die gegenwärtige Herausforderung besteht darin, neue Regulierungen und Regierungsstrukturen zu entwickeln, die diesen grenzüberschreitenden Bewegungen und den damit einhergehenden politischen Abhängigkeiten gerecht werden, ohne dabei die zentralen Errungenschaften der nationalstaatlichen Ordnung – vor allem die Demokratie und die Bürgerrechte – zu gefährden.

Die Migration und Mobilität von Menschen über die territorialen Grenzen des Nationalstaates hinweg unterminieren die in der Westfälischen Ordnung vorgesehene «natürliche» Übereinstimmung zwischen Staatsvolk und Territorium beziehungsweise zwischen Wohnbevölkerung und Bürgerschaft. Mithilfe des Migrationsrechtes regulieren die Regierungen der Staaten den Zugang zum eigenen Territorium. Während das Migrationsrecht den Zugang zum Territorium eines Nationalstaates regelt, ist es das Bürgerrecht beziehungsweise das Staatsangehörigkeitsrecht, das den Zugang zum Staatsvolk festlegt. In Demokratien ist Letzteres insbesondere deswegen von zentraler Bedeutung, da die Mitglieder des Staatsvolkes als Teile des «demos» nicht nur die Regierung wählen und kontrollieren, sondern direkt oder indirekt sowohl die Migrationspolitik wie auch die Staatsbürgerschaftspolitik bestimmen. Mit dem Staatsbürgerschaftsrecht einschliesslich der Regeln zur Mehrfachbürgerschaft werden neue fundamentale Grundlagen demokratischer Ordnungen gestaltet. Dass sie politisch umstritten sind, verwundert nicht.

3.1 Konzeptionelle Hintergründe für die Bewertung der Doppelbürgerschaft

Vor diesem Hintergrund stellen wir im Folgenden die Risiken und Chancen der Mehrfachbürgerschaft vor allem im Zusammenhang mit ihrer Bedeutung für das Funktionieren der Demokratie dar. Gemäss dem heutigen Stand der Forschung gehen wir dabei nicht von einer einzigen Vorstellung von Demokratie aus, sondern berücksichtigen alle grundlegenden normativen Demokratietheorien: Liberalismus, klassischer und Neo-Republikanismus, Kommunitarismus und deliberative Demokratietheorie.[10] Mit jeder dieser Demokratietheorien geht nicht nur eine spezifische Vorstellung von guter Regierung einher, sondern auch eine spezifische Vorstellung von Bürgerschaft, das heisst von der Bedeutung und Rolle der Individuen für die Gemeinschaft einerseits (die horizontale Dimension des Bürgerschaftskonzepts) und für den Staat andererseits (die vertikale Dimension des Bürgerschaftskonzepts).

Liberale Vorstellungen von Demokratie gehen davon aus, dass demokratische Ordnungen dazu dienen, dass freie und gleiche Individuen politisch selbstbestimmt leben können. Die demokratische Ordnung soll gewährleisten, dass die Interessen der einzelnen Menschen gleichberechtigt berücksichtigt werden. Voraussetzung dafür ist, dass individuelle Grundrechte und Pflichten in der Verfassung verankert sind sowie die Möglichkeit, dass einzelne Menschen ihr freies und gleiches Stimmrecht bei der Wahl parlamentarischer Repräsentanten ausüben können. In der liberalen Demo-

10 Diese Theorien liefern die Grundlage für das zurzeit umfassendste und anspruchsvollste Projekt zur Vermessung der demokratischen Qualität aller Länder der Welt, das «Varieties of Democracy (V-Dem)»-Projekt (Coppedge et al. 2011). Informationen dazu finden sich unter: https://www.v-dem.net/en/

kratietheorie dominiert damit eine Vorstellung von Bürgerschaft, in der die individuelle Freiheit (auch zur Mobilität) sowie gleiche Rechte und Pflichten im Zentrum stehen.

Im Gegensatz dazu heben kommunitaristische und klassisch-republikanische Demokratietheorien die Einbettung der Individuen in Gemeinschaften hervor. Kommunitaristische Theoretiker betonen die kulturelle Einbettung in eine Gemeinschaft. Sie argumentieren, dass eine kulturelle Assimilierung und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Gemeinschaft (Nation) nicht nur eine notwendige Voraussetzung für einen vertrauensvollen und solidarischen Umgang der Menschen untereinander darstellen, sondern auch für die Akzeptanz von positiv gesetzten Rechtsnormen und von Umverteilungsmassnahmen unverzichtbar sind.

Doppelbürgerinnen und Doppelbürger können für die Entwicklung einer transnationalen Demokratie eine Vorreiterrolle einnehmen.

Die klassisch-republikanische Demokratietheorie, die auf die Erfahrungen im antiken Athen zurückgeht und durch Rousseau geprägt wurde, stellt dagegen auf die Einbettung des Bürgers in eine politische Gemeinschaft ab. Aus dieser Perspektive steht die politische Partizipation der Bürger im Zentrum von Demokratie und Bürgerschaft. Durch die intensive Partizipation loyaler Bürger werden die politisch-administrativen Kapazitäten einer Gemeinschaft gestärkt, was zur politischen Selbstbestimmung der Gemeinschaft (gegenüber anderen Staaten, aber auch gegenüber anderen Systemen wie z. B. der Wirtschaft) beiträgt. Mit der Souveränität politischer Gemeinschaften und Staaten vergrössert sich auch die Freiheit ihrer Mitglieder, woraus sich wiederum deren Motivation zur Partizipation speist. In der neo-republikanischen Demokratietheorie, die auf die Erfahrungen im antiken Rom zurückgeht und die in jüngerer Zeit eine Renaissance erlebt, steht weniger die aktive Partizipation der Bürger im Zentrum als ihr offizieller Status als Staatsangehörige. Mit diesem formalen Status anerkennt der Staat nicht nur die Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder der politischen Gemeinschaft, sondern er verpflichtet sich, sie vor ungerechtfertigter Herrschaft zu schützen. Wie beim klassischen Republikanismus stehen die Kapazitäten der politischen Gemeinschaft und des Staates im Zentrum der Überlegungen. In der neo-republikanischen Theorie geht es jedoch weniger um den Beitrag der Individuen zur Stärkung des Staates und damit zur Sicherung der Souveränität der politischen Gemeinschaft als vielmehr um die staatliche Gewährleistung grundlegender Sicherheiten und Freiheiten für das Individuum.

In der deliberativen Demokratietheorie stehen dagegen Prozesse der gegenseitigen Anerkennung und Rechtfertigung sowie die kommunikative Verständigung in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft im Zentrum der Überlegungen. Dabei wird zum einen die atomistische Vorstellung einer subjektiven beziehungsweise privaten Entwicklung individueller Interessen, wie sie dem Liberalismus zugrunde liegt, überwunden, aber auch die vereinheitlichenden Vorstellungen einer politischen Gemeinschaft, zu denen Kommunitarismus und Republikanismus tendieren. Bei der deliberativen Demokratietheorie beschränken sich die Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung und Rechtfertigung nicht auf die formalen Rechte und Pflichten, die in einer rechtsstaatlich-liberalen Ordnung für die Bewohnerinnen und Bewohner eines Staatsterritoriums als Unterworfene dieser konstitutionellen Ordnung gelten. Sie sind als universelle Prinzipien konzipiert, die nur durch die Einbeziehung aller Betroffenen gewährleistet werden können. Damit das Ergebnis dieser Prozesse von allen als anerkennungswürdig betrachtet werden kann, müssen alle relevanten Ansichten und Argumente in den demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess einfliessen können, sodass das Ergebnis dieser Prozesse von allen als anerkennungswürdig betrachtet werden kann.[11]

Für den vorliegenden Bericht liefern diese Demokratietheorien allerdings nur die Hintergrundfolien, die uns auf Unterschiede im Verständnis von Bürgerschaft und Staatsangehörigkeit hinweisen. Die folgende Diskussion zu den Chancen und Risiken der doppelten Staatsbürgerschaft strukturieren wir hingegen entsprechend den Perspektiven der

11 In Blatter (2011) werden diese Theorien umfassender dargestellt und auf die Diskussion der Doppelbürgerschaft bezogen. Dort finden sich auch Referenzen zu den grundlegenden Werken und Autoren der verschiedenen Demokratietheorien.

betroffenen Länder und Räume. Damit wird der Bericht an die öffentlichen und politischen Diskussionen anschlussfähig.

a) Aus der Perspektive eines Herkunftslandes sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger primär als Auswandererinnen/Auswanderer oder deren Nachkommen zu betrachten. Neben ihren Rechten und Interessen sind auch die Rechte und Interessen der Zurückgebliebenen und des Herkunftsstaates zu berücksichtigen.
b) Aus der Perspektive eines Aufenthaltslandes sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger primär als Einwanderinnen/Einwanderer oder deren Nachkommen zu betrachten. Neben ihren Rechten und Interessen sind auch die Rechte und Interessen der Einheimischen und des Aufenthaltsstaates zu berücksichtigen.
c) Aus der Perspektive transnationaler Räume sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger primär als mobile Menschen zu begreifen, die in ihrer Lebensgestaltung – mehr oder minder symmetrisch – mit mehreren Ländern verbunden sind. Darüber hinaus müssen in dieser Perspektive auch die vorher erwähnten weiteren grenzüberschreitenden Bewegungen berücksichtigt werden, welche dazu führen, dass nationale Massnahmen externe Effekte produzieren und sich die Politiken der Nationalstaaten – mehr oder minder wechselseitig – beeinflussen.

Mit der Berücksichtigung dieser drei prinzipiellen Räume geht die Annahme einher, dass in einer globalisierten Welt, die durch erhebliche grenzüberschreitende Bewegungen und Abhängigkeiten gekennzeichnet ist, die Nationalstaaten und ihre Regelungen (unter anderem zum Bürgerrecht beziehungsweise zur Staatsangehörigkeit) weiterhin die zentrale Rolle spielen werden und dies auch sollen, weil in den Nationalstaaten demokratische Strukturen am weitesten entwickelt sind. Wir gehen aber auch davon aus, dass sich für die Regulierung der grenzüberschreitenden Bewegungen und Interdependenzen ergänzende Regulierungsstrukturen mit neuen beziehungsweise ergänzenden Formen von Demokratie und Bürgerschaft herausbilden werden und dies auch sollen, weil sich in einer verflochtenen Welt nur dadurch eine politische Selbstbestimmung von Individuen und Gemeinschaften aufrechterhalten lässt. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger können für die Entwicklung einer transnationalen Demokratie und Bürgerschaftspraxis eine Vorreiterrolle einnehmen, da mit diesem Status anerkannt wird, dass sie vollständige Mitglieder der einen nationalen Gemeinschaft sind und gleichzeitig auch Mitglieder einer weiteren nationalen Gemeinschaft. Damit wird die Bedeutung nationaler Staatsangehörigkeit nicht negiert, aber deren Exklusivitätsanspruch aufgehoben. Für nationalstaatliche Demokratien eröffnen sich Möglichkeiten zur Berücksichtigung externer Interessen im politischen Willensbildungsprozess und damit zur demokratischen Internalisierung externer Effekte (Blatter 2011, Schlenker und Blatter 2013, Blatter und Schlenker 2013, siehe dazu Kapitel 3.6).

In den folgenden Kapiteln werden die Chancen und Risiken dargestellt, die sich durch eine doppelte Staatsbürgerschaft für die betroffenen Personen selbst, aber auch für deren Aufnahme- und Herkunftsländer ergeben. Dabei unterscheiden wir zwischen den Chancen und Risiken

– für die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger (Kap. 3.2),
– für die Bevölkerung und die Demokratie im Herkunftsland (Kap. 3.3),
– für die Bevölkerung und insbesondere die Einfachbürgerinnen und Einfachbürger im Aufenthaltsland (Kap. 3.4),
– für den Staat und die Demokratie im Aufenthaltsland (3.5),
– für demokratisches Regieren in einer grenzüberschreitend verflochtenen Welt (Kap. 3.6).

3.2 Chancen und Risiken für die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger

In der öffentlichen Diskussion wird fast immer davon ausgegangen, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger von ihren zwei Pässen profitieren. Deswegen betrachten wir zuerst die Chancen für Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, bevor wir dann auf die Risiken eingehen, die sich mit diesem Status für deren Trägerinnen und Träger ergeben.

3.2.1 Chancen

Für Immigrantinnen und Immigranten und ihre Nachkommen besteht der mit Abstand wichtigste Vorteil der Anerkennung der Doppelbürgerschaft durch die beteiligten Staaten darin, dass sie ihre angestammte Staatsangehörigkeit nicht mehr aufgeben müssen, um sich im Aufenthaltsland einbürgern zu lassen. Nachfolgend zeigen wir mit Bezug auf empirische Untersuchungen in der Schweiz und

in anderen Ländern, dass a) die Reduzierung dieser Hürde auch tatsächlich zu einer gesteigerten Einbürgerung führt und dass b) mit der Einbürgerung und der offiziellen Anerkennung als Schweizerin und Schweizer vielfältige Vorteile und Chancen für die Immigrantinnen und Immigranten erwachsen. Zum einen wird ihre persönliche Sicherheit und Freiheit gestärkt, zum anderen steigt ihre gesellschaftliche Anerkennung und sinkt entsprechend die Gefahr der Diskriminierung. Darüber hinaus erhalten sie mit dem Bürgerrecht auch die vollen politischen Rechte und können damit bei der Gestaltung der Gesetze, die sie einhalten müssen, gleichberechtigt mitreden und mitstimmen. Abschliessend verweisen wir darauf, dass Migrantinnen und Migranten nicht nur indirekt über den Erhalt der Schweizer Bürgerschaft von der Schweizer Toleranz der Doppelbürgerschaft profitieren, sondern das damit auch eine Anerkennung ihrer Besonderheit verbunden ist.

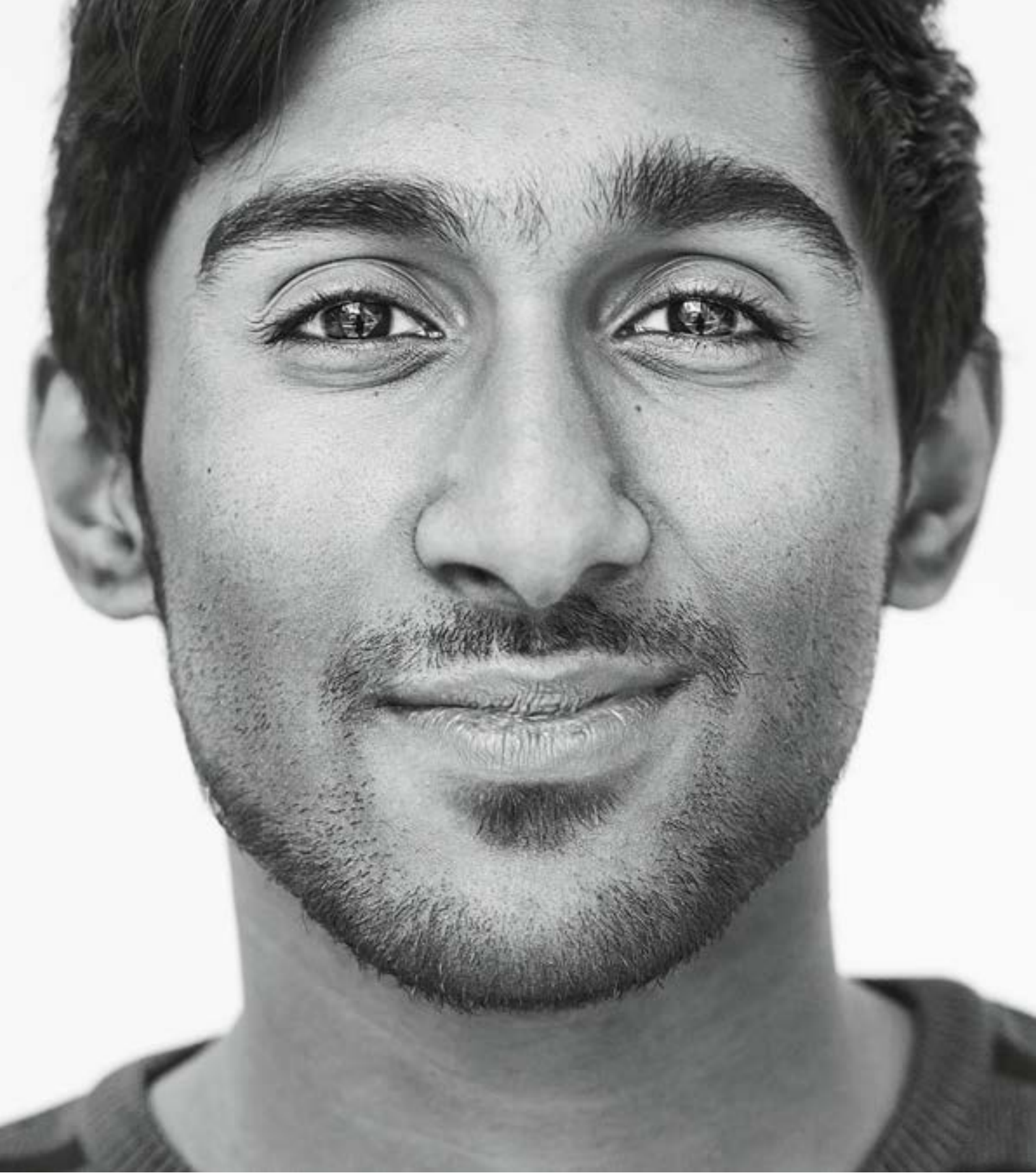
Die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft durch den Aufenthalts- und den Herkunftsstaat reduziert den für viele Migrantinnen und Migranten wichtigsten Grund, sich im Aufenthaltsland nicht einbürgern zu lassen. Ohne eine solche Anerkennung müssen sie ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben, wenn sie sich einbürgern lassen wollen, und das fällt vielen Migrantinnen und Migranten sehr schwer (Schröter und Jäger 2005: 16; siehe auch Tjaden 2013: 10). Wie vielfach nachgewiesen wurde (und sich auch in unseren Daten zeigt, vgl. Abb. 7), führt die Sicherheit, die angestammte Staatsbürgerschaft im Falle einer Einbürgerung nicht zu verlieren, zu höheren Einbürgerungsraten (Jones-Correa 2001: 997 und 1016; Faist 2001, Escobar 2004, Mazzolari 2009, Itzigsohn 2007: 128; Schröter und Jäger 2005: 15, Dronkers und Vink 2012; Vink et al. 2013: 12).[12] Für Immigrantinnen und Immigraten ist damit der grösste Vorteil der doppelten Staatsbürgerschaft die Tatsache, dass damit eine grosse Hürde für den Antrag auf Einbürgerung wegfällt. Mit der Anerkennung der Doppelbürgerschaft leistet die Schweiz einen wichtigen Beitrag, um den Ausländerinnen und Ausländern, die bereits lange in der Schweiz leben, die Einbürgerung zu erleichtern. Viele Ausländerinnen und Ausländer wohnen bereits lange in der Schweiz und könnten somit einen Antrag auf Einbürgerung stellen. Dass viele dies nicht tun, liegt unter anderem auch darin begründet, dass trotz der weltweit zunehmenden Akzeptanz der Doppelbürgerschaft immer noch viele der Länder, aus denen diese Immigrantinnen und Immigranten stammen, die doppelte Staatsbürgerschaft nicht anerkennen. Wie im Folgenden dargestellt wird, verbinden sich mit der Einbürgerung viele weitere Vorteile für Migrantinnen und Migranten und ihre Nachkommen.

Die Anerkennung der Doppelbürgerschaft erleichtert Ausländerinnen und Ausländern die Einbürgerung.

Immigrantinnen und Immigranten, die sich nach Erfüllung einer bestimmten Wohnsitzfrist im Aufenthaltsland einbürgern lassen können, ohne ihre angestammte Staatsbürgerschaft aufgeben zu müssen, erlangen wesentliche Sicherheiten für ihr privates Leben. Mit ihrem Status als Doppelbürgerin respektive Doppelbürger verfügen sie über die vollumfänglichen bürgerrechtlichen Sicherheiten, die ihnen das Land, in das sie immigriert sind, bietet. Die Einbürgerung gewährt ihnen nicht nur die politischen Rechte, sondern auch den uneingeschränkten Aufenthalt sowie die Möglichkeit, jederzeit in das Aufenthaltsland einreisen respektive zurückkehren zu können.

Oft wird angenommen, dass Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft über den diplomatischen Schutz von zwei Staaten verfügen. Tatsächlich hat sich aber eine allgemein anerkannte Regel des Völkergewohnheitsrechts durchgesetzt, gemäss der jener Staat zuständig ist, zu dem die Mehrfachbürgerin respektive der Mehrfachbürger den stärkeren effektiven Bezug aufweist. Diese Regel wird allerdings ignoriert, wenn sich die betroffene Person in einem ihrer Heimatstaaten aufhält. In diesem Falle darf der andere Heimatstaat nicht intervenieren. Nach diesem Prinzip richtet sich auch die Schweiz (Bundesamt für Migration 2005). Nichtsdestotrotz kommen andere Rechtsauslegungen mitunter zum Schluss, dass Staaten auch dann intervenieren können, wenn die betroffene Person auch Bürgerin

12 Vereinzelt finden sich auch konträre Ergebnisse. Diesen zufolge hat die zunehmende Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft von Herkunftsländern einen negativen Effekt auf die Einbürgerungsmotivation von Zugewanderten, da diese eine Doppelbürgerschaft in erster Linie mit zusätzlichen Pflichten und Verantwortlichkeiten verbinden (Böcker und Thränhardt 2006: 74).



Thilakschan Thirugnanasampanthar

oder Bürger eines anderen Staates ist und eben zu diesem den genannten effektiven Bezug aufweist (Stasiulis und Ross 2006: 331).

Personen mit Doppelbürgerschaft gewinnen in ihrer persönlichen Selbstbestimmung. Nicht nur bietet eine doppelte Staatsbürgerschaft die Möglichkeit für den Einzelnen, sich uneingeschränkt in einem der Heimatländer niederzulassen. Aus einer Mehrfachbürgerschaft resultieren auch Vorteile bezüglich der Reisefreiheit, im Speziellen dann, wenn zumindest ein Land, dessen Staatsbürgerschaft man besitzt, wenig visatechnische Einschränkungen aufweist (siehe auch Aptekar 2015: 6). Doppelbürgerinnen und Doppelbürger dürfen sich der Gewissheit erfreuen, dass sie stets und uneingeschränkt wieder in ihr zweites Heimatland zurückkehren können. Die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft in den Herkunftsländern ermöglicht es den Emigrantinnen und Emigranten vermehrt, ihren Bezug zum Heimatland aufrechtzuerhalten und die Option einer möglichen Rückkehr konkret werden zu lassen (Leblang 2010; Leblang 2017; Mirilovic 2015: 515).

Mit dem Besitz des Schweizer Bürgerrechts sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger offiziell Schweizerinnen respektive Schweizer. Damit steigt ihre soziale Anerkennung und es sinkt die Gefahr, vor allem auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt diskriminiert zu werden. Damit trägt die doppelte Staatsbürgerschaft nicht nur zur Chancengleichheit bei, sondern führt auch dazu, dass Immigrantinnen und Immigranten ökonomisch und soziokulturell besser in die Gesellschaft des Aufenthaltslandes integriert sind. Eine bessere wirtschaftliche und soziokulturelle Integration stellt nicht nur eine verbesserte Chance für die Immigrantinnen und Immigranten dar, sondern gleichzeitig auch einen deutlichen Vorteil für die Wirtschaft und Gesellschaft im Aufenthaltsland. Die empirische Evidenz für diese Behauptungen präsentieren wir primär im Kapitel 3.4, in dem wir auf die Chancen und Risiken für das Aufenthaltsland eingehen. Die besonders wichtigen Aspekte aus der Perspektive der Migrantinnen und Migranten veranschaulichen wir aber auch an dieser Stelle.

Es gibt eine Reihe von Studien, die zeigen, dass Eingebürgerte in der Gesellschaft wie auch auf dem Arbeitsmarkt weniger Diskriminierung erfahren. Für die Schweiz konnten Hainmüller et al. (2017) zeigen, dass sich Eingebürgerte weniger diskriminiert fühlen als diejenigen, denen die Einbürgerung verwehrt wurde. Die durch Einbürgerung reduzierte Diskriminierung scheint sich nicht nur im subjektiven Empfinden der Migrantinnen und Migranten niederzuschlagen, sondern auch in ihrer sozioökonomischen Integration. Für die Schweiz wie auch für Deutschland konnten Steinhardt und Wedemeier (Steinhardt 2012; Steinhardt und Wedemeier 2012) nachweisen, dass Eingebürgerte mehr Lohn erhalten und damit sozioökonomisch bessergestellt sind als Nicht-Eingebürgerte – auch wenn die Signifikanz in erster Linie für Immigrantinnen und Immigranten aus Nicht-EU-Ländern gegeben ist. Ähnliche Ergebnisse liegen für Schweden und für Norwegen vor (OECD 2011: 47; Bevelander und Pendakur 2012: 208). Eingebürgerte sind weniger oft arbeitslos (Vink et al. 2013), besser gebildet (Mey 2016) und erhalten leichter Zugang zum Arbeitsmarkt (OECD 2011). Auch sind Eingebürgerte schon länger im Immigrationsland wohnhaft als nicht eingebürgerte Ausländerinnen und Ausländer, was jedoch aufgrund der schweizerischen Einbürgerungsanforderungen betreffend Wohnsitzdauer nicht weiter wundert (Steinhardt und Wedemeier 2012: 238).

> Die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht den Emigrantinnen und Emigranten, den Bezug zum Herkunftsland aufrechtzuerhalten.

Allerdings ist bei diesen Studien oft nicht ganz klar, ob eine erfolgreiche Stellung in Bildung und Beruf eine Folge der Einbürgerung oder aber die Einbürgerung eine Folge der erfolgreichen Stellung in Bildung und Beruf ist (Mey 2016). Auch unsere eigenen Daten lassen keine kausalen Aussagen zu, stützen aber die Ergebnisse von Steinhardt (2012) und Steinhardt und Wedemeier (2012). Wie Abbildung 15 in Kapitel 2 zeigt, verdienen schweizerische Einfachbürgerinnen und Einfachbürger und schweizerische Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in etwa gleich viel, jedoch mehr als Ausländerinnen und Ausländer.

Doppelbürgerinnen und Doppelbürger haben nicht nur die Möglichkeit der politischen Teilhabe im Aufenthaltsland. Mit der Beibehaltung der «alten»

Staatsbürgerschaft sind ebenso politische Rechte und dementsprechend eine politische Partizipation verbunden. Je nach Gesetzeslage des einzelnen Landes mag ein Auslandwahlrecht existieren oder nicht, zumindest aber ist potenziellen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern im Falle einer Rückkehr die politische Beteiligung im Herkunftsland sicher. Und auch wenn das Ursprungsland kein Auslandwahlrecht kennt, sind mit der bestehenden Staatsbürgerschaft andere Formen der politischen Partizipation verbunden, die politisch interessierten und aktiven Emigrantinnen und Emigranten eine Teilhabe ermöglichen. So beispielsweise in Form einer Lancierung von Petitionen, der Parteizugehörigkeit, in Form von politischer Meinungsäusserung via Leserbriefen und Ähnlichem.

Nebst verschiedenen Studien, die die gestärkten Beziehungen zur Heimat infolge des Beibehaltens der Staatsbürgerschaft des Herkunftslandes beschreiben (beispielsweise Jones-Correa 2001; Leblang 2017: 77), gibt es durchaus auch Stimmen, die der Meinung sind, dass die genannte Stärkung der Beziehungen und in erster Linie die politische (Wahl-)Beteiligung in der Heimat überbewertet werden. Für Mexiko konnte beispielsweise nachgewiesen werden, dass nur ein kleiner Teil an Diaspora-Mexikanerinnen und -Mexikanern in der Heimat an Wahlen teilnimmt (Itizgsohn 2007: 130). Dies gilt auch für die Schweiz. Für die Beurteilung der Doppelbürgerschaft ist jedoch entscheidend, dass die im Ausland lebende schweizerische Diaspora mit doppelter Staatsbürgerschaft nicht weniger am politischen Geschehen in der Schweiz interessiert ist und daran aktiver teilnimmt, als dies im Ausland lebende Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger tun (Blatter und Schlenker 2016).

Während die bisher skizzierten Vorteile der Doppelbürgerschaft für Immigrantinnen und Immigranten auf deren erleichtertem Zugang zum Schweizer Bürgerrecht und damit auf der Anerkennung als Schweizerin und Schweizer basieren, gibt es noch weitere Chancen, die sich ganz explizit aus der staatlichen und gesellschaftlichen Anerkennung der Doppelbürgerschaft ergeben. Von den Immigrantinnen und Immigranten wird nicht mehr verlangt, einen Teil ihrer Herkunft aufzugeben, um als vollwertige Mitglieder der gesellschaftlichen und politischen Gemeinschaft des Aufenthaltslandes anerkannt zu werden. Die staatliche Akzeptanz der Doppelbürgerschaft bedeutet, dass deren Träger mit ihrer mehrfachen Zugehörigkeit und der damit verbundenen teilweisen Andersartigkeit als gleichberechtigt anerkannt werden. Eine solche Form der Anerkennung, die nicht mehr auf dem Prinzip der Gleichartigkeit beruht und mit mehr oder minder starkem Druck zur Assimilation einhergeht, entspricht jüngeren Vorstellungen von Gleichstellung und Gerechtigkeit in einer multikulturellen Gesellschaft.

3.2.2 Risiken

Eine Doppelbürgerschaft muss nicht zwingend ein Vorteil sein. Mit dem Status der Doppelbürgerschaft sind für die betroffenen Personen auch Risiken verbunden, die im Folgenden zur Sprache kommen sollen. Das können zum einen Risiken sein, die von existenzieller Bedeutung sind, wie in etwa der Entzug der Staatsbürgerschaft und die damit drohende Abschiebung, was bei Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern unmöglich ist. Das können zum anderen aber auch Risiken sein, die weniger existenzielle Auswirkungen für die einzelnen Personen haben, wie etwa die Tatsache, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger potenziell ein schlechteres Rechte-Pflichten-Verhältnis haben können als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger.

Nach den Anschlägen von Paris im November 2015 haben verschiedene Staaten in Europa, unter anderen auch die Schweiz, Diskussionen geführt, inwieweit es verantwortbar und möglich sei, Personen mit Doppelbürgerschaft, die sich zum Islamischen Staat IS bekennen beziehungsweise für diesen kämpfen, die schweizerische Staatsbürgerschaft und damit den Aufenthaltsstatus zu entziehen. Während die Niederlande 2016 den Entzug der Staatsbürgerschaft für Dschihadisten, die eine zweite Staatsbürgerschaft besitzen, im Gesetz verankerten, fand die französische Idee, die Ausbürgerung als Strafe in der Verfassung festzuschreiben, keine Mehrheit im Parlament. Auch für Deutschland werden dahingehenden Vorschlägen nicht allzu grosse Erfolgschancen zugestanden (Jaberg 2016). In der Schweiz war aus den Reihen der SVP schon im Herbst 2014 eine ähnliche Parlamentarische Initiative eingereicht worden, bei der die bisherige Kann-Bestimmung ergänzt worden wäre. Nämlich mit Art. 48 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes: «Bei einer Teilnahme an terroristischen Aktivitäten oder Kampfhandlungen in der Schweiz oder im Ausland ist der Entzug [der schweizerischen Staatsbürgerschaft] zwingend.» Während der Nationalrat der Initiative nur drei Wochen nach den Pariser Anschlägen zustimmte, lehnte der Ständerat ein halbes Jahr später das Begehren ab (Parlaments-

dienste 2014: 14.450). Damit verfolgt die Schweiz heute die Strategie, von Fall zu Fall zu entscheiden. Ungeachtet dessen hat der Bundesrat in der Verordnung zum neuen, per 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Bürgerrechtsgesetz eine Bestimmung verabschiedet, die erstmals die Kriterien für den Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft genauer definiert. Im bisher einzigen solchen Fall leitete das Staatssekretariat für Migration SEM die Ausbürgerung des Winterthurers Christian I. ein, da dieser den «Interessen oder dem Ansehen» der Schweiz geschadet haben soll. Der 1996 im Kanton Zürich geborene schweizerisch-italienische Doppelbürger war Anfang 2015 nach Syrien gereist, um sich dort dem IS anzuschliessen. Gemäss Medienberichten ist er wenige Monate später umgekommen. Dennoch unternahmen die Bundesbehörden Schritte, um Christian I. die Schweizer Staatsbürgerschaft zu entziehen – wohl, um ein Exempel zu statuieren. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM hat Alberto Achermann ein Gutachten zu diesem Fall verfasst, in dem er zum Schluss kam, dass «zu viele Fragen» offen seien, um dschihadistischen Kämpfern das Bürgerrecht entziehen zu können (Achermann 2015; Gemperli 2016).

Das sogenannte Prinzip der Unverlierbarkeit des Schweizer Bürgerrechts wurde 1848 in die Verfassung des neuen Bundesstaates aufgenommen, und gilt – mit Ausnahme der Jahre von 1940 bis 1952 – bis heute. Es sieht vor, dass das Bürgerrecht bei Eingebürgerten unter gewissen Umständen als nichtig erklärt werden kann, jedoch niemand ausgebürgert werden kann. Das Notstandsrecht der Kriegsjahre ermöglichte es dem Bundesrat, den schon in der Zwischenkriegszeit geforderten Ausschluss von unerwünschten Bürgern zu konkretisieren. Galt mit dem Bundesratsbeschluss vom 11. November 1941 noch die Devise, dass zur Vermeidung von Staatenlosigkeit ausschliesslich Doppelbürger ausgebürgert werden konnten, wurde das Gesetz 1943 dahingehend verschärft, als dass fortan auch Personen, die nur das Schweizer Bürgerrecht besassen, dieses Bürgerrecht entzogen werden konnte. Allerdings unter der Voraussetzung, dass sie sich zum Zeitpunkt der Anklage im Ausland befänden. Die beschriebene Regelung des Bürgerrechtsentzugs behielt bis zur Totalrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung im Jahr 1952 ihre Gültigkeit. Neben einigen Dutzend eingebürgerten Ausländerinnen, denen aufgrund von sogenannten Scheinehen das Schweizer Bürgerrecht wieder entzogen wurde, handelte es sich für den gesamten Zeitraum von 1940 bis 1952 um 23 Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, denen die Bundesbehörden das Schweizer Bürgerrecht aberkannten (Schwalbach 2008: 265–291).

Ein Automatismus zum Entzug der Staatsbürgerschaft bei terroristischen Aktivitäten, wie ihn die niederländische Gesetzgebung mittlerweile vorsieht, mag einem Staat bei der Bewältigung seiner innenpolitischen Sicherheitsprobleme helfen, stellt jedoch für die einzelne Person mit doppelter Staatsbürgerschaft ein angstauslösendes, existenzielles und persönliches Sicherheitsrisiko dar. Die Völkerrechtskommission der UNO kritisiert den Entzug des Bürgerrechts als potenzielle Strafe, verbunden mit einer Abschiebung aus demselben Staat. Die Europäische Menschenrechtskonvention erachtet den Entzug des Bürgerrechts unter anderem aufgrund der «politischen oder sonstigen Anschauung» als Diskriminierung und damit als nicht zulässig (EMRK Art. 14).

> Doppelbürgern kann die Staatsbürgerschaft entzogen werden, Einfachbürgern nicht.

Personen mit Doppelbürgerschaft laufen Gefahr, dass sie mit ihrem Status als Bürgerinnen oder Bürger von zwei Staaten in beiden Ländern umfängliche Pflichten besitzen, denen aber nicht in beiden Ländern vollumfängliche Rechte gegenüberstehen. Damit haben sie ein schlechteres Rechte-Pflichten-Verhältnis als Personen mit Einfachbürgerschaft. Dies geschieht deswegen, weil viele Länder ihre Bürgerinnen und Bürger nicht aus ihren staatsbürgerlichen Pflichten entlassen, wenn diese ins Ausland emigrieren, aber ihre Rechte – insbesondere die politischen Stimmrechte – reduzieren. Dies ist zum Beispiel für schweizerisch-griechische Doppelbürgerinnen und Doppelbürger der Fall. Ein männlicher Grieche, der gleichzeitig ein in der Schweiz wohnhafter Schweizer Bürger ist, kann wohl in der Schweiz, nicht aber in Griechenland wählen und abstimmen. In der Schweiz als seinem Aufenthaltsland bezahlt er Steuern und ist militärpflichtig. Es kann ihm allerdings passieren, dass er während eines Ferienaufenthaltes in Griechenland dort in die Armee eingezogen wird, da die Schweiz und Griechenland diesbezüglich keinen Staatsvertrag abgeschlossen haben (Raaflaub 2017).

3.3 Chancen und Risiken für Bevölkerung und Demokratie im Herkunftsland

Vielen Staaten fällt die Toleranz beziehungsweise Akzeptanz der Doppelbürgerschaft in Bezug auf ihre Emigrantinnen und Emigranten viel leichter als in Bezug auf ihre Immigrantinnen und Immigranten. Emigrationsländer wollen die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft als Instrument nutzen, um den Kontakt zu ihren Emigrantinnen und Emigranten aufrechtzuerhalten und deren Engagement für ihr Herkunftsland zu fördern. Dementsprechend beschreiben wir auch in diesem Teil zuerst die Chancen, bevor wir uns den Risiken zuwenden, die sich für Wirtschaft und Gesellschaft wie auch für die Demokratie im Herkunftsland ergeben.

3.3.1 Chancen

In den vergangenen Jahren haben verschiedene klassische Emigrationsländer das Instrument der doppelten Staatsbürgerschaft und die damit einhergehenden Möglichkeiten, die sich für sie durch ihre Diaspora bieten, entdeckt. So haben sich viele lateinamerikanische, aber auch afrikanische Länder dazu entschieden, die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft für ihre Diaspora im Falle deren Einbürgerung im Emigrationsland zuzulassen (Bloemraad 2011: 406; Whitaker 2011: 755; Jones-Correa 2001). Hinter diesem Entscheid steckt die folgende Überlegung: Auslandbürgerinnen und Auslandbürger sind politische Vertreter in eigener Sache. Wenn Auslandbürgerinnen und Auslandbürger sich in ihrem neuen Aufenthaltsland einbürgern lassen, sind sie dort besser integriert. Wenn sie nun dabei gleichzeitig ihre angestammte Staatsbürgerschaft nicht verlieren, werden die Beziehungen zur alten Heimat nicht gekappt. Damit sind Auslandbürgerinnen und Auslandbürger mit doppelter Staatsbürgerschaft in den Augen des Herkunftslandes bessere Vertreter der alten Heimat in der Diaspora.

Mexiko und die Dominikanische Republik beispielsweise haben diesen Zusammenhang erkannt und dementsprechend reagiert. Andere lateinamerikanische Länder hatten dies schon früher getan. Lange Zeit hat Mexiko die Bedürfnisse seiner Emigrantinnen und Emigranten weitestgehend ignoriert. Im Falle einer Einbürgerung in ihrem Aufenthaltsland wurde ihnen das mexikanische Bürgerrecht entzogen. In den 1990er-Jahren fand ein Paradigmenwechsel statt. Nicht nur wurde ihnen ab diesem Zeitpunkt die doppelte Staatsbürgerschaft zugestanden, auch führten beide Länder das Auslandswahlrecht ein. Die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft – so das Argument – führe dazu, dass die Motivation von Emigrantinnen und Emigranten, sich in ihrem Aufenthaltsland einbürgern zu lassen, steige, da sie nicht länger befürchten müssen, durch den Verlust ihrer angestammten Staatsbürgerschaft die Beziehungen zu ihrer alten Heimat kappen zu müssen (unter anderem Alarian und Wallace Goodman 2016). Dahinter steckt aber auch die Hoffnung der Herkunftsländer, durch die politische Partizipation der Emigrantinnen und Emigranten in ihrem Aufenthaltsland einen Einfluss auf die dortige Politik zu erhalten (Itzigsohn 2007; Jones-Correa 2001; Lafleur 2011a; Leblang 2017; Mirilovic 2015). Wie Lafleur festhält, sei es nicht angebracht, nur bei ökonomisch schwächeren Ländern davon auszugehen, dass sie mittels dieser Massnahmen die Beziehungen zu ihrer Diaspora zu stärken versuchen. Grundsätzlich haben Herkunftsländer, unabhängig von der ökonomischen Leistungskraft, ein Interesse daran, von den Chancen ihrer Diaspora – zum Beispiel Wissenstransfer – zu profitieren (Lafleur 2011a: 483, siehe zu Neuseeland auch Larner 2007).

Emigrantinnen und Emigranten, die bei Annahme einer zusätzlichen Staatsbürgerschaft ihr angestammtes Bürgerrecht nicht verlieren, können in ihrer ehemaligen Heimat – sofern ein Auslandswahlrecht vorgesehen ist – weiterhin politisch partizipieren. Sie fühlen sich dadurch stärker mit der Heimat verbunden und dem heimatlichen Gemeinwesen verpflichtet als solche, die fortan nur noch Bürgerinnen und Bürger des Aufnahmelandes sind. Untersuchungen für die Schweiz zeigen, dass Emigrantinnen und Emigranten umso mehr politisch aktiv sind, je näher sie an ihrer ehemaligen Heimat wohnen. Die Wahrscheinlichkeit, dass in Frankreich, Deutschland und Italien lebende Schweizer Emigrantinnen und Emigranten an Wahlen und Abstimmungen in der Heimat teilnehmen, ist grösser als bei in den USA lebenden Schweizer Emigrantinnen und Emigranten. Die Dauer, seitdem die Emigration stattgefunden hat, scheint dabei keine Rolle zu spielen (Schlenker und Blatter 2016: 12–14). Die Aufrechterhaltung einer Bindung an die ehemalige Heimat über das Prinzip des «ius sanguinis» wird heute zunehmend durch die Anbindung der Emigrantinnen und Emigranten mittels der doppelten Staatsbürgerschaft ergänzt (Faist 2001: 252; Lafleur 2011a: 481). Die dop-

Tabea Thalmann

pelte Staatsbürgerschaft stärkt auch den Willen der Emigrantinnen und Emigranten, eines Tages in ihre ehemalige Heimat zurückzukehren (Mirilovic 2015).

Dieser Hoffnung der Herkunftsländer, mittels Doppelbürgerschaft eine bessere Vertretung in den Aufenthaltsländern und umgekehrt eine bessere politische Vertretung der Diaspora in der Heimat zu erreichen, stehen allerdings auch widersprüchliche empirische Befunde gegenüber. Diese betreffen überwiegend das Verhältnis von Lateinamerika und den USA. Eine Ausnahme bildet hier Lafleur (2011b), der die Partizipation von in Europa lebenden Lateinamerikanern untersuchte.

Wie Itzigsohn beschreibt, haben sich mexikanische wie auch dominikanische Diaspora-Organisationen in den USA während vieler Jahre für die Erlangung des Auslandswahlrechts eingesetzt. Als dieses dann möglich war, hätten sich nur wenige Emigrantinnen und Emigranten registriert und vom Wahlrecht Gebrauch gemacht (Itzigsohn 20017: 128, 130). Schätzungen gehen davon aus, dass jeder zehnte Mexikaner im Ausland lebt, die grosse Mehrheit davon in den USA. Leal et al. bestätigen die Zahlen von Itzigsohn und gehen davon aus, dass sich für die mexikanischen Präsidentschaftswahlen 2006 aus einem Total von rund 11 Millionen in den USA lebenden Mexikanerinnen und Mexikanern nur deren 50 000 für die Wahlen registriert haben. Nichtsdestotrotz konstatieren sie, dass diese Zahl im Vergleich zum Wahlverhalten der Diaspora anderer mittel- und lateinamerikanischer Staaten hoch sei. In erster Linie besser gebildete und besser situierte Auslandsmexikanerinnen und -mexikaner hätten an den Wahlen teilgenommen. Wenn im geografischen Umfeld der Diaspora-Mexikaner mexikanische Vereine beheimatet und spanisch sprechende Medien verfügbar waren, liessen sie sich signifikant häufiger für die Wahlen in der Heimat registrieren (Leal et al. 2012: 541, 548). Die für die mexikanische Diaspora im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern festgestellte erhöhte Partizipation mag auch mit der geringeren geografischen Distanz zu den USA zusammenhängen.

Von nicht weniger grossem Interesse als die verbesserte politische Vertretung sind für ökonomisch schwächere Herkunftsländer die finanziellen Rücküberweisungen von Emigrantinnen und Emigranten. In Debatten zur Rechtfertigung der Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft wird wiederholt damit argumentiert, dass die potenziellen und als wichtig erachteten Rücküberweisungen von Emigrantinnen und Emigranten deren politische Mitsprache in der ursprünglichen Heimat rechtfertigen würden (Garry und Roper 2011: 764; Fitzgerald 2006: 113). Es wird dabei davon ausgegangen, dass Emigrantinnen und Emigranten ihren daheimgebliebenen Familienmitgliedern finanziell unter die Arme greifen und diese finanziellen Beiträge

> Emigrationsländer nutzen die Doppelbürgerschaft, um das Engagement der Ausgewanderten für ihr Herkunftsland zu fördern.

erhöht und vor allem fortgesetzt werden, wenn die Beibehaltung der angestammten Staatsbürgerschaft dazu beiträgt, die Beziehungen zur alten Heimat aufrechterhalten zu können (Lafleur 2011a: 481; Itzigsohn 2007: 128; Jones-Correa 2001: 1008; Waldinger 2008: 14; Anderson 2011, 36; Ambrosini 2014). Vergegenwärtigt man sich Zahlen, die die Höhe von Überweisungen in die Heimat für das Jahr 2015 auf 582 Milliarden US-Dollar schätzen, ist das ein nicht zu vernachlässigender Aspekt der Beziehungen zwischen Herkunftsländern und ihren Emigrantinnen und Emigranten (Leblang 2017: 76). Nach Mexiko sollen im Jahr 1999 ein von Emigrantinnen und Emigranten überwiesenes Total von 6,8 Milliarden US-Dollar geflossen sein, was im mexikanischen Staatshaushalt ungefähr den Erträgen aus dem Tourismus entspricht (Levitt und de la Dehesa 2003: 591–592). Auch die neuesten Zahlen der Weltbank bestätigen die Wichtigkeit von Rücküberweisungen nach Mexiko. Weltweit erhält Mexiko hinter Indien, China und den Philippinen die grösste Summe an Rücküberweisungen.

Die Annahme der Herkunftsländer, dass Rücküberweisungen und die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft positiv zusammenhängen, wird empirisch bestätigt. Emigrantinnen und Emigranten aus Ländern, die die doppelte Staatsbürgerschaft kennen, sind eher dazu bereit, Rücküberweisungen in die Heimat zu machen, als Emigrantinnen und Emigranten aus Ländern, die die doppelte Staatsbürgerschaft nicht erlauben (Leblang 2017: 75, 87). Leblang erstellt sogar einen

direkten Zusammenhang, indem er aufzeigt, dass die Höhe der Rücküberweisungen in den vergangenen dreissig Jahren mit der Anzahl an Ländern, die die doppelte Staatsbürgerschaft tolerieren, zugenommen haben (Leblang 2017: 77).

Emigrantinnen und Emigranten fungieren nicht nur als Geldgeber von auswärts, sondern gelten in einem erweiterten Sinne auch als – für den Moment vielleicht brachliegendes – Humankapital. Emigrantinnen und Emigranten mit Doppelbürgerschaft sind eher gewillt, zu einem späteren Zeitpunkt wieder in die ehemalige Heimat zurückzukehren und dort die im Ausland gemachte Arbeitserfahrung, die Ausbildung sowie geknüpfte Kontakte in der Heimat gewinnbringend einzusetzen (Leblang 2017: 76; Parker 2012).

Sowohl die aktuellen Zahlen wie auch empirische Studien geben den Herkunftsländern für ihre in den vergangenen Jahren vermehrt angewandte Politik Recht, die doppelte Staatsbürgerschaft für Emigrantinnen und Emigranten zu erlauben. Die Aufrechterhaltung einer Bindung zur alten Heimat über die Beibehaltung der angestammten Staatsbürgerschaft bringt für die Herkunftsländer nicht nur Vorteile im Hinblick auf eine (verstärkte) politische Partizipation der Emigrantinnen und Emigranten, sondern auch substanziell finanzielle positive Effekte sowie das zumindest potenziell vorhandene soziale Kapital, das die Emigranten mit sich bringen.

3.3.2 Risiken

Die Chancen, die sich für Herkunftsländer mit der Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft ihrer Emigrantinnen und Emigranten ergeben, liegen auf der Hand. Nichtsdestotrotz dürfen auch Nachteile und Risiken nicht ausser Acht gelassen werden.

Die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft bei Personen, die sich in einem anderen Land einbürgern lassen, kann für das Herkunftsland mitunter eine ungerechtfertigte Verantwortung mit sich ziehen. Bei einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl von Auslandbürgerinnen und -bürgern mit doppelter Staatsbürgerschaft kann davon ausgegangen werden, dass sie das Bürgerrecht ihrer ursprünglichen Heimat im Sinne einer latenten Doppelbürgerschaft leben. Damit sind sie zwar im Besitze der Staatsbürgerschaft, haben aber keine wesentliche Beziehung zu ihrer ursprünglichen Heimat, geschweige denn, dass sie dort politisch aktiv werden. Solche latenten Doppelbürgerinnen und Doppelbürger gibt es wohl im gehäuften Ausmass unter Auswandererinnen und Auswanderern der zweiten oder dritten Generation. Wie Vera-Larrucea (2012: 183–184) für Frankreich und Schweden ausführt, fühlen sich die Nachfahren von türkischen Immigrantinnen und Immigranten mehrheitlich nur noch symbolisch mit der Heimat ihrer Eltern verbunden, können also aus der Perspektive der ursprünglichen Heimat ihrer Eltern als sogenannte latente Doppelbürgerinnen und Doppelbürger beschrieben werden.

Nun können sogenannte latente Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Falle eines (militärischen) Konflikts oder im Falle einer Ausnahmesituation jedoch durchaus gewillt sein, ihre zweite Staatsbürgerschaft – über die bereits bestehende Symbolik hinaus – zu aktivieren. Ein Staat kann sich damit plötzlich vor die Situation gestellt sehen, Verantwortung für Personen übernehmen zu müssen, mit denen er nur noch marginal – wenn überhaupt noch – in Beziehung steht. Dies geschah im Sommer 2006 während des Libanonkrieges, als sich libanesisch-kanadische Doppelbürgerinnen und Doppelbürger ihrer kanadischen Staatsbürgerschaft vergegenwärtigten und den kanadischen Staat aufforderten, sie aus dem Kriegsgebiet zu evakuieren (Jedwab 2008). Die Evakuierung von rund 15 000 kanadischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern aus dem Libanon hat in Kanada für kontroverse Diskussionen rund um die doppelte Staatsbürgerschaft und den damit verbundenen Zuständigkeitsbereich des Staates geführt. Unter den evakuierten Personen befanden sich nämlich nicht nur kanadische Einfachbürgerinnen und -bürger, sondern mehrheitlich Personen, die gleichzeitig auch über die libanesische Staatsbürgerschaft verfügten und die Kanada in diesem Falle als sogenannten «safe haven» nutzten (Jedwab 2008: 65; Nyers 2010: 47).

In eine Ausnahmesituation versetzt sahen sich auch die Personen mit argentinisch-schweizerischer Doppelbürgerschaft, die 2002 anlässlich der grossen Wirtschaftskrise aus Argentinien in die Schweiz – das Land ihrer Eltern und Grosseltern – emigriert sind, obwohl sie selbst die Schweiz nur aus Erzählungen kannten und weder einer schweizerischen Landessprache mächtig noch mit den hiesigen Gepflogenheiten bekannt waren. In der Schweiz angekommen, waren viele von ihnen auf Sozialhilfe angewiesen (Salvisberg und Regazzoni 2002).

Viele Länder haben sich in den letzten Jahren bemüht, nicht nur ihren Auslandbürgerinnen und Auslandbürgern das Recht zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen im Herkunftsland zu belassen, sondern die Nutzung dieses politischen Rechtes auch zu erleichtern (Hutcheson und Arrighi 2015). Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, ob es eigentlich richtig ist, dass Menschen, die sich in ihrem Alltag nicht den Gesetzen des Herkunftslandes unterwerfen müssen, bei der Herstellung dieser Gesetze mitstimmen können. Darüber hinaus stellt sich die empirische Frage, wie die Auslandbürgerinnen und -bürger mit diesem Recht umgehen. In Bezug auf die erste Fragestellung gibt es in der wissenschaftlichen Diskussion verschiedene Standpunkte. Während ein Teil der Demokratietheoretiker argumentiert, dass nur diejenigen, die dem Gesetz eines Landes unterworfen sind, auch mitstimmen sollten (z. B. Lopez-Guerra 2005, 2014), sind andere der Meinung, dass zumindest Auswanderer der ersten Generation weiter mitstimmen sollten, weil für sie eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie oder ihre Nachkommen wieder in das Herkunftsland zurückkehren werden (Bauböck 2009). Darüber hinaus hat Goodin (2016) am Beispiel der USA gezeigt, dass auch viele Menschen, die ausserhalb eines Landes leben, von den Gesetzen dieses Landes betroffen sind und deswegen durchaus ein Mitbestimmungsrecht erhalten sollten. Viele Länder (z. B. Italien und Frankreich) entschärfen die aufgeworfene Problematik dadurch, dass sie ihren Auslandbürgerinnen und Auslandbürgern nur eine klar beschränkte Anzahl von spezifischen Repräsentanten wählen lassen. Damit wird der Gefahr begegnet, dass die Auslandbürgerinnen und Auslandbürger in einer ungerechtfertigt starken Weise auf die Regeln einwirken können, unter denen primär die Inlandbürgerinnen und Inlandbürger – und die Bewohnerinnen und Bewohner ohne Bürger- bzw. Stimmrecht – leben müssen (Hutcheson und Arrighi 2015). Die Schweiz hat allerdings bisher keine solchen Vorkehrungen getroffen.

In Bezug auf die Frage, ob Auslandbürgerinnen und -bürger ihr Stimmrecht verantwortungsvoll einsetzen, gibt es für die Schweiz erste positiv stimmende Evidenz. Zwar beteiligt sich nur ein relativ geringer Anteil der Auslandschweizerinnen und -schweizer an den Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz; diejenigen, die das tun, sind aber durchaus informiert und fühlen sich der Schweiz verbunden (Blatter und Schlenker 2016; Schlenker, Blatter und Bierka 2017).

3.4 Risiken und Chancen für die Bevölkerung und insbesondere für Einfachbürgerinnen und Einfachbürger im Aufenthaltsland

In diesem und im nachfolgenden Kapitel betrachten wir die Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft aus der Perspektive des Landes, in dem sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger überwiegend aufhalten. Es ist diese Perspektive, die den öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs dominiert. Dementsprechend vielfältig sind die Aspekte, die in der Diskussion eine Rolle spielen. Deswegen teilen wir die Diskussion über die Vor- und Nachteile der Doppelbürgerschaft für das Aufenthaltsland in zwei Kapitel auf. In diesem Kapitel fokussieren wir auf die «horizontale Dimension» von Bürgerschaft – die Verbindung zwischen den (Doppel-)Bürgerinnen und (Doppel-)Bürgern untereinander. Dabei stellen sich vor allem zwei Fragen. Erstens: Identifizieren sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger genauso stark mit dem Aufenthaltsland wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger? Zweitens: Wie wirkt sich die Doppelbürgerschaft auf die sozioökonomische und soziokulturelle Integration von Immigranten aus? Im nachfolgenden Kapitel wenden wir uns der «vertikalen Dimension» von Bürgerschaft zu – der Verbindung der (Doppel-)Bürgerinnen und (Doppel-)Bürger zu Staat und Demokratie. Dort stehen dann die folgenden beiden Fragestellungen im Zentrum: Sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger – dort, wo dies gefordert werden kann – genauso loyal zum Staat wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger? Wie wirkt sich die Doppelbürgerschaft auf die politische Inklusion, das heisst auf den Umfang und die Qualität der politischen Beteiligung aus?

Die einheimische beziehungsweise sesshafte Bewohnerschaft eines Landes, die üblicherweise nur eine Staatsangehörigkeit besitzt, betrachtet die Zunahme der Doppelbürgerschaft meist mit Skepsis. Wir gehen deswegen in den folgenden beiden Kapiteln zuerst auf die potenziellen Risiken ein, die sich für sie ergeben können, bevor wir dann auf die Chancen aufmerksam machen.

3.4.1 Risiken

Oft finden sich Befürchtungen, dass sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aufgrund ihrer zweiten Staatsangehörigkeit weniger mit dem Aufenthaltsland identifizieren, was negative Konsequenzen für die Solidarität innerhalb der Bevöl-

kerung des Landes hätte. Doch identifizieren sich Personen mit Doppelbürgerschaft wirklich weniger mit ihrem Aufnahmeland als dessen Einfachbürgerinnen und Einfachbürger?

Die dem kommunitaristischen Verständnis von Demokratie zugrundeliegende Skepsis einer für die gesellschaftliche Funktion ausreichend vorhandenen Identifikation mit dem Aufnahmeland stehen auch andere Meinungen gegenüber, die eine Identifikation mit zwei Ländern als unproblematisch und sogar gegenseitig verstärkend nebeneinander betrachten (Tsuda 2012). Aus der Empirie sind unterschiedliche Befunde ersichtlich. Untersuchungen in den USA scheinen die skeptische Position zu bestätigen. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger identifizieren sich weniger stark mit den USA als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Sie sprechen weniger häufig von den USA als ihrer Heimat und fühlen sich auch weniger stark politisch verpflichtet als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Sie lassen sich auch weniger oft registrieren und nehmen weniger häufig an Wahlen teil als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger (Staton et al. 2007a). Dieser Effekt hält sich allerdings nicht über Generationen. Schon für die zweite Generation kann er nicht mehr bestätigt werden (Staton et al. 2007b). Untersuchungen in der Schweiz liefern dagegen Evidenz für die Meinung, dass eine gleichzeitige Identifikation mit mehreren Ländern möglich ist und sich die Doppelbürgerschaft nicht negativ auf die Identifikation mit dem Aufenthaltsland auswirkt. In einer Gegenüberstellung von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern und Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern für die Schweiz kommt zum Ausdruck, dass kein Unterschied in Bezug auf ihre Identifikation mit der Schweiz existiert. Im Gegenteil, es sind mit grösserer Wahrscheinlichkeit eher Doppelbürgerinnen und Doppelbürger als Personen mit Einfachbürgerschaft, die sich um die Interessen der Schweiz bemühen (Schlenker 2016a).

Umfrage- und Interviewdaten aus Finnland zeigen, dass im Hinblick auf die Identifikation nicht alle Doppelbürgerinnen und Doppelbürger über einen Kamm geschert werden können. Ronkainen (2011) unterscheidet zwischen sogenannten resident-mononationals, expatriate-mononationals, hyphenationals und shadow-nationals. Sogenannte resident-mononationals messen ihrer zweiten Staatsbürgerschaft keine grosse Bedeutung bei. Für sie ist in erster Linie die Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltslandes wichtig. Sie verfügen meistens über keine oder praktisch keine konkreten familiären oder anderweitigen Verbindungen zum Staat ihrer zweiten Staatsbürgerschaft und haben nie dort gelebt. Sie identifizieren sich ausschliesslich über ihren Aufenthaltsstaat. Demgegenüber

> Personen mit Schweizer Doppelbürgerschaft identifizieren sich mit der Schweiz in gleichem Masse wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger.

stehen die sogenannten expatriate-mononationals, die zwar auch über die Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltslandes verfügen, sich aber ausschliesslich über die andere noch vorhandene Staatsbürgerschaft identifizieren. Sogenannte hyphenationals haben enge Beziehungen zu beiden Ländern ihrer Staatsbürgerschaft und sagen von sich selbst, dass sie zwei Heimatländer haben. Ihnen gemeinsam sind die in beiden Ländern gemachten Erfahrungen sowie die vorhandenen starken (familiären) Beziehungen zu beiden Ländern. Schliesslich nennt Ronkainen die sogenannten shadow-nationals und beschreibt damit einen nahezu kosmopolitischen, weil situationsbedingten Gebrauch einer Staatsbürgerschaft, so wie es für die eigene Lebenssituation gerade am besten passt (Ronkainen 2011; ähnliche Ergebnisse bei Sundström 2005). Für die Unterscheidung der genannten vier Kategorien kann eine Allgemeingültigkeit reklamiert werden, sie sind wohl auf Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in anderen Staaten übertragbar. Nichtsdestotrotz arbeitet die Untersuchung nicht heraus, inwieweit eine mangelnde Identifikation mit einem der beiden Länder ein mögliches Integrationsproblem darstellt.

Vonseiten der einheimischen Einfachbürgerinnen und Einfachbürger werden eingebürgerte Doppelbürgerinnen und Doppelbürger auch immer wieder als Integrationsrisiko gesehen. Skeptiker argumentieren, dass eine zweite Staatsbürgerschaft die Motivation, sich auf dem Arbeitsmarkt oder soziokulturell zu integrieren, mindert, da immer eine Exit-Option vorhanden sei. Ebenso werde mit der Beibehaltung der angestammten Staatsbürgerschaft auch die dauerhafte Hinwendung zur Aufnahmegesellschaft erschwert. Dieser Denkweise

Yves Blank

entspricht auch die Haltung von Staaten, die bei einer Einbürgerung die Abgabe der angestammten Staatsbürgerschaft vorschreiben, da dies sozusagen den Integrationswillen unter Beweis stelle. Befürworter der Doppelbürgerschaft hingegen argumentieren, dass das Doppelbürgerrecht der Integration von Zuwandererinnen und Zuwanderern dienlich sei, da es diesen ermögliche, sich in die Gesellschaft des Aufenthaltslandes vollumfänglich zu integrieren, ohne die Herkunftsidentität aufgeben zu müssen (Aydin 2005). Aus einer solchen Perspektive werden Diversität und Heterogenität nicht mehr so sehr als Bedrohung der sozialen Kohäsion, sondern als Bereicherung betrachtet (Sochin D'Elia 2012: 47–49). Da die empirische Evidenz überwiegend für die optimistische Betrachtungsweise spricht, werden wir diese im nachfolgenden Kapitel, wo wir die Chancen für die Aufenthaltsländer darstellen, ausführlich präsentieren.

Eine bessere ökonomische Integration von Immigrantinnen und Immigranten stellt insgesamt klar einen Vorteil für die Wirtschaft und Gesellschaft eines Aufnahmelandes dar. Nichtsdestotrotz kann die Einbürgerung von Immigrantinnen und Immigranten aus der Perspektive des einheimischen Einzelbürgers auch zwiespältig betrachtet werden, weil Ausländerinnen und Ausländer mit ihrer Einbürgerung als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt wahrgenommen werden.

Wie oben mit Bezug auf das Beispiel der schweizerisch-griechischen Doppelbürgerinnen und -bürger gezeigt, laufen diese Gefahr, mehr Pflichten und/oder weniger Rechte als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger zu besitzen. Allerdings ist es auch möglich, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mehr Rechte und/oder weniger Pflichten als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger besitzen. Dann würde die Doppelbürgerschaft ebenfalls die Gleichheit und Chancengerechtigkeit zwischen Einfach- und Doppelbürgerinnen und -bürgern verletzen, nur dieses Mal zulasten der Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Dieses Risiko ergibt sich insbesondere dann, wenn Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in beiden Ländern vollständige politische Rechte besitzen und mitstimmen dürfen, ihre Pflichten aber nur in einem Land zu erfüllen haben. Für in der Schweiz wohnhafte Doppelbürgerinnen und Doppelbürger kann folgendes Gedankenspiel durchgegangen werden: Ein schweizerisch-italienischer männlicher Doppelbürger, wohnhaft in der Schweiz, hat sowohl in der Schweiz wie auch in Italien das Recht, politisch zu partizipieren. Pflichten, wie zum Beispiel das Bezahlen von Steuern oder das Leisten des Wehrdienstes, besitzt er dagegen nur in einem Land, meist im Aufenthaltsland. So geht die Schweiz davon aus, dass der Besitz einer anderen Staatsangehörigkeit grundsätzlich keinen Einfluss auf die Militärdienstpflicht hat. «Schweizer, die jedoch nachweisen, dass sie das Bürgerrecht eines anderen Staates besitzen und dort ihre militärischen Pflichten erfüllen, Zivildienst geleistet oder Ersatzleistungen erbracht haben, sind in der Schweiz nicht militärdienstpflichtig» (Schweizerische Eidgenossenschaft o.J.). In Bezug auf einen mit Italien abgeschlossenen Staatsvertrag zur Wehrpflicht von Doppelbürgern heisst das konkret, dass schweizerisch-italienische Doppelbürger in demjenigen Land ihre Militärdienstpflicht zu erfüllen haben, in dem sie zu Beginn jenes Jahres Wohnsitz haben, in dem sie 18 Jahre alt werden (Abkommen Schweiz-Italien 2008). Gegenüber dem Schweizer Einfachbürger geniesst der schweizerisch-italienische Doppelbürger damit einen Vorteil: Seine Rechte-Pflichten-Bilanz weist unter dem Strich mehr Rechte als diejenige des Einfachbürgers aus. Für Doppelbürgerinnen fällt diese Bilanz noch positiver aus: Sie sind in zwei und nicht nur in einem Land wahlberechtigt, währendem für sie in beiden Ländern keine Wehrpflicht gilt respektive nur auf freiwilliger Basis angeboten wird.

> Die Zulassung der Doppelbürgerschaft in der Schweiz ab 1992 hat einen Anstieg der Einbürgerungen ausgelöst.

Insgesamt gibt es bisher kaum Anzeichen, dass sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger weniger mit der Schweiz identifizieren oder sich weniger integrieren als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Was das Rechte-Pflichten-Verhältnis angeht, ist es je nach Länderkonstellation der Doppelbürgerin respektive des Doppelbürgers aber gut möglich, dass diese gegenüber einer Person mit nur einer Staatsbürgerschaft ein besseres Rechte-Pflichten-Verhältnis vorweisen kann. Nichtsdestotrotz darf dieses Argument nicht überbewertet werden, da sich wie beispielsweise bei der Frage des diplomatischen Schutzes zeigt, dass Staaten

durchaus in der Lage sind, mittels bilateraler oder multilateraler Rechtsabkommen Lösungsmöglichkeiten im Sinne eines gerechten Rechte-Pflichten-Verhältnisses zu finden.

3.4.2 Chancen

Neben den beschriebenen Risiken, die in Aufnahmeländern für einheimische Einfachbürgerinnen und Einfachbürger immer wieder zur Sprache kommen, dürfen die Chancen, die sich für eine einheimische Gesellschaft durch das Doppelbürgerrecht ergeben, nicht ausser Acht gelassen werden.

Wie schon mehrfach angeführt, trägt die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft im Emigrationsland ganz wesentlich dazu bei, dass die Einbürgerungsraten von Immigrantinnen und Immigranten steigen (Jones-Correa 2001: 997 und 1016; Mazzolari 2009; Itzigsohn 2007: 128; Dronkers und Vink 2012; Vink et al. 2013: 12). Dass umgekehrt die fehlende Möglichkeit der Doppelbürgerschaft das grösste Motivationshindernis auf dem Weg zur Einbürgerung darstellt, haben Schröter und Jäger für Deutschland empirisch belegt (Schröter und Jäger 2005: 16; siehe auch Tjaden 2013: 10).

Die in dieser Studie aufgeführten Daten und weitere Studien liefern starke Evidenz dafür, dass die schweizerische Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft ab dem Jahr 1992 einen Anstieg der Einbürgerungen auslöste. Die Zahl der ordentlichen und erleichterten Einbürgerungen war zwischen 1985 und 1992 rückläufig. Von 8300 ordentlichen Einbürgerungen im Jahr 1985 sank die Zahl bis 1991 auf 4994 ordentliche Einbürgerungen. Ab 1992 stieg die Zahl kontinuierlich an und hat sich seither vervielfacht (Bundesamt für Migration 2005: 59–60, Wanner und Steiner 2012: 12). Piguet und Wanner (2000: 26) vermuten, dass die auf den 1. Januar 1992 eingeführte Möglichkeit des Doppelbürgerrechts ausländische Personen dazu veranlasst hat, dieses Datum abzuwarten und erst danach ein Einbürgerungsgesuch einzureichen, damit sie ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft beibehalten konnten. Ein Bericht des Bundesamtes für Migration (2005) sowie eine Studie der Eidgenössischen Migrationskommission EKM über die Einbürgerungslandschaft Schweiz (Wanner und Steiner 2012) kommen zum gleichen Schluss. Auch das Datenmaterial der vorliegenden Studie legt diesbezügliche Schlüsse nahe.[13] Dementsprechendes Zahlenmaterial existiert auch für die Niederlande. In den Jahren 1992 bis 1997 war der Verzicht auf die angestammte Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung nicht erforderlich. Dies führte dazu, dass die Einbürgerungsquote im genannten Zeitraum um das 2,5-fache anstieg (Faist 2001: 252).

Wie in Kapitel 3.2 bereits angedeutet, geht eine Einbürgerung mit einem positiven Effekt auf die Arbeitsmarktsituation von Ausländerinnen und Ausländern einher. Die ökonomische Integration von Eingebürgerten verläuft besser als jene von nicht eingebürgerten Ausländerinnen und Ausländer. Damit ist die Einbürgerung nicht nur im Interesse der Ausländerinnen und Ausländer, sondern stellt sich auch aus der Perspektive des Aufenthaltslandes als Vorteil dar. Immigrantinnen und Immigranten, die sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten können, liefern einen höheren Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt des Aufnahmelandes: Sie sind weniger auf soziale Leistungen angewiesen als nicht eingebürgerte Eingewanderte. Unsere Daten zeigen in Übereinstimmung mit anderen Studien, dass Eingebürgerte in der Schweiz besser ausgebildet sind und in höheren Positionen arbeiten als Nicht-Eingebürgerte. Ob dies nun allerdings mit der Einbürgerung zusammenhängt oder ob sich besser ausgebildete und damit für Erfolg am Arbeitsmarkt prädestinierte Immigrantinnen und Immigranten eher einbürgern lassen als weniger gut ausgebildete, lässt sich mit unseren Daten nicht unterscheiden. Mazzolari (2009) konnte allerdings für die USA zeigen, dass die durch die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft in den Herkunftsländern stimulierte Einbürgerung von Migrantinnen und Migranten aus Südamerika in den USA zu einem Anstieg ihrer Arbeitsmarktintegration und zu höheren Löhnen führt.

Starke empirische Evidenz für die Vermutung, dass die durch die Toleranz der Doppelbürgerschaft stimulierte Einbürgerung eine positive Wirkung auf die soziokulturelle Integration besitzt, gibt es für die Schweiz. Hainmüller et al. (2017) haben die soziokulturelle Integration von Personen, die eingebürgert wurden, mit derjenigen von Personen verglichen, deren Einbürgerungsbegehren abgelehnt wurde. Sie konnten zeigen, dass diejenigen, die eingebürgert wurden, heute besser integriert

13 Siehe hierzu Abbildung 7 zur Entwicklung der Einbürgerungen in der Schweiz im Verhältnis zu den Bewohnerinnen und Bewohnern mit und ohne Schweizer Staatsbürgerschaft.

sind. Den Grad der Integration haben sie anhand von vier Faktoren erhoben, nämlich anhand der Pläne der Befragten, in der Schweiz zu bleiben und sich eine Zukunft aufzubauen, anhand des selbst wahrgenommenen Grades der Diskriminierung, anhand der Vereinsmitgliedschaften sowie anhand der Frage, ob Schweizer Zeitungen oder Zeitungen aus der (ursprünglichen) Heimat gelesen werden. Eingebürgerte tendieren viel häufiger dazu, für immer in der Schweiz zu bleiben, als dies nicht eingebürgerte Personen tun, die jedoch die Wohnsitzerfordernisse für eine Einbürgerung erfüllen. Eingebürgerte nehmen sich in ihrem täglichen Leben selbst als viel weniger diskriminiert wahr als dies Personen tun, die an einer Einbürgerungsabstimmung gescheitert sind. Sie sind häufiger Mitglieder von Vereinen als Nicht-Eingebürgerte. Aus diesen Resultaten wird deutlich, welchen substanziellen und kausalen Einfluss eine Einbürgerung auf die soziokulturelle Integration hat.

> Insbesondere bei benachteiligten Migrantengruppen hat die Einbürgerung eine positive Wirkung auf die Integration.

Die Autoren haben darüber hinaus festgestellt, dass die positiven Integrationseffekte einer Einbürgerung stark vom Herkunftsland der Immigrantinnen und Immigranten abhängig sind. So stellen sie vor allem starke positive Effekte für benachteiligte Migrantengruppen fest, sei dies bei Personen aus der Türkei bzw. aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien im Vergleich zu Personen aus anderen Ländern oder sei dies bei Ausländerinnen und Ausländern, die im Ausland geboren wurden, im Vergleich zu solchen, die in der Schweiz geboren wurden. Damit weisen sie nach, dass dem in der Politik häufig verfolgten Ansatz, nur gut integrierten Personen die Staatsbürgerschaft zu verleihen, keine optimale Wirkungsweise zugeschrieben werden kann. Ihrer Studie zufolge wäre es integrationspolitisch viel effizienter, benachteiligten respektive diskriminierten Gruppierungen eine rasche Einbürgerung zu ermöglichen. Darüber hinaus wird aus ihrer Studie deutlich, dass der positive Effekt, der eine Einbürgerung auf die weitere Integration der Immigrantinnen und Immigranten hat, weitaus stärker ist, je früher sie sich einbürgern lassen. Die Studie von Hainmüller et al. (2017) stützt damit ganz stark die These (beispielsweise Bauböck 2008: 11), dass eine Einbürgerung den Integrationsprozess positiv vorantreibt und nicht als Abschlusspunkt beziehungsweise Belohnung für eine erfolgreiche Integration gesehen werden sollte. Eine bessere soziokulturelle Integration, so kann argumentiert werden, bietet in dem Sinne wesentliche Vorteile für eine Aufnahmegesellschaft, indem daraus allgemein eine homogenere Gesellschaft mit einer höheren sozialen Kohäsion, einer stärker vorhandenen gegenseitigen Vertrauensbasis sowie erhöhter Solidarität untereinander resultiert (Schlenker und Blatter 2016).

Aus der Empirie lässt sich zusammenfassend wie folgt argumentieren: Die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft führt dazu, dass sich Immigrantinnen und Immigranten vermehrt in ihrem Aufenthaltsland einbürgern lassen. Dies wiederum hat weitgehende positive Effekte, von denen auch die alteingesessenen Einfachbürgerinnen und Einfachbürger profitieren, nämlich eine erhöhte Identifikation der Immigrantinnen und Immigranten mit dem Aufenthaltsland sowie eine verbesserte ökonomische wie auch soziokulturelle Integration.

3.5 Risiken und Chancen für Staat und Demokratie im Aufenthaltsland

Aus der Sicht des Staates und der Demokratie stellen sich die folgenden beiden Fragenkomplexe: Sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger – dort, wo dies gefordert werden kann – genauso loyal zum Staat wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger? Ist es überhaupt möglich, gegenüber zwei oder mehr Staaten loyal zu sein, oder zieht eine Doppelbürgerschaft einen Loyalitätskonflikt nach sich? Beeinträchtigt eine Doppelbürgerschaft somit jegliche Loyalität gegenüber einem Staat? Wie wirkt sich die Doppelbürgerschaft ausserdem auf die politische Inklusion, das heisst auf den Umfang und die Qualität der politischen Beteiligung aus? Auch in dieser Hinsicht überwiegen in der öffentlichen Diskussion eher die Befürchtungen, sodass wir auch hier mit den Risiken der Doppelbürgerschaft starten, bevor wir uns den Chancen zuwenden.

3.5.1 Risiken

Im Folgenden gehen wir der Befürchtung nach, dass sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger weniger

loyal zum Aufenthaltsland verhalten als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Schliesslich beleuchten wir noch die potenziellen Gefahren, die sich für Länder ergeben, in denen Minderheiten leben, die gleichzeitig Ländern mit imperialen Ansprüchen angehören – eine Gefahr, deren Relevanz für die Schweiz als gering eingestuft werden kann.

Von Immigrantinnen und Immigranten wurde in der Vergangenheit gefordert, ihre angestammte Staatsbürgerschaft im Falle einer Einbürgerung im Aufenthaltsstaat aufzugeben und damit die bedingungslose Loyalität zum Aufenthaltsstaat zu dokumentieren. Man ging davon aus, dass Doppelbürgerschaft mit Illoyalität einhergeht und dass man «nicht zwei Herren gleichzeitig dienen kann». Das klassische Verständnis von Bürgerschaft, also die Zugehörigkeit beziehungsweise Verbundenheit zu einem einzigen Staat (im territorialen Sinne) und/oder einer einzigen Nation (im ethnischen Sinne), wird durch Doppelbürgerinnen und Doppelbürger infrage gestellt. Ihnen wird unterstellt, dass sie sich – bedingt durch ihre Exit-Option – weniger den nationalen Interessen verpflichtet fühlen als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger, die keine solche Option haben. Doch bedeutet Loyalität zu einer politischen Gemeinschaft beziehungsweise zu einem Staat zwingend, dass diese die Loyalität zu einem anderen Staat schwächen muss? Bevor wir nach Antworten auf diese Frage suchen, müssen wir klären, von wem und inwieweit der Staat Loyalität verlangen kann.

In einem modernen Verständnis von Demokratie kann man von Bürgerinnen und Bürgern keine Loyalität im Sinne einer bedingungslosen «Treue» zu einem Staat verlangen. Dieses moderne Verständnis steht im Gegensatz zur Identifikation mit einer soziokulturellen beziehungsweise politischen Gemeinschaft, die in der kommunitaristischen und einer klassisch-republikanischen Demokratietheorie als Voraussetzungen für das Funktionieren einer Demokratie betrachtet werden. Die Einforderung von Loyalität geht auf ein vordemokratisches Verständnis des Verhältnisses vom Bürger zum Staat beziehungsweise zur politischen Gemeinschaft zurück. Im Absolutismus verlangte der Herrscher Treue von Untertanen.

Fragen der Loyalität beziehungsweise Illoyalität sind heute primär für Vertreter und Angestellte des Staates relevant. Eine in den vergangenen Jahren in der Schweiz geführte Diskussion zu möglichen Interessenskonflikten bei Diplomaten, die eine Doppelbürgerschaft besitzen, zeigt die Virulenz der Diskussion. Eine im Herbst 2014 von Nationalrat Peter Keller (Schweizerische Volkspartei SVP) eingereichte Motion verlangte, dass der Bundesrat die auf Januar 2015 vorgesehene Änderung, wonach in Zukunft Schweizer Diplomaten auch eine Doppel- oder Mehrfachbürgerschaft besitzen dürfen, nicht in Kraft setze. Der SVP-Vertreter sowie 46 seiner Mitmotionäre sahen im Falle einer Doppelbürgerschaft von Diplomatinnen und Diplomaten Loyalitäts- und Interessenskonflikte vorprogrammiert und argumentierten damit, dass sich Schweizerinnen und Schweizer im diplomatischen Dienst «ohne Vorbehalte für die Interessen des Landes» einzusetzen hätten (Parlamentsdienste 2016). Der Bundesrat stellte sich gegen den Vorstoss und machte klar, dass er die Unterstellung, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger weniger loyal seien, für unangemessen halte. Seit Januar 2017 ist das Verbot einer Doppelbürgerschaft für Schweizer Diplomaten aufgehoben (Bundesrat 2016).

Daten zur Loyalität beziehungsweise Illoyalität der Diplomaten mit und ohne Doppelbürgerschaft gibt es nicht. Die Position des Bundesrates wird aber durch empirische Erkenntnisse unterstützt, die sich auf die Identifikation von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern mit der Schweiz im Allgemeinen beziehen. In der Schweiz lebende Doppelbürgerinnen und Doppelbürger fühlen sich gleich stark mit der Schweiz verbunden wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Dabei macht es kaum einen Unterschied, welchen zweiten Pass sie besitzen (Schlenker 2016a; Leuzinger 2014).

Aus demokratietheoretischer Sicht gilt es nicht nur als wünschenswert, dass sich in einem Staatsverband so viele Menschen wie möglich politisch beteiligen, sondern auch dass sie dies in einer informierten und verantwortungsvollen Art und Weise tun. Nun stellt sich die Frage, ob die Doppelbürgerschaft die Quantität und Qualität der politischen Partizipation unterminiert. In anderen Worten: Beteiligen sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger weniger an Wahlen und anderen politischen Aktivitäten als dies Einfachbürgerinnen und Einfachbürger tun? Und wenn sie sich beteiligen, tun sie dies dann uninformierter und unverantwortlicher? Wenn das der Fall wäre, dann würden Doppelbürgerinnen und Doppelbürger insbesondere aus der Perspektive der klassisch-republikanischen Vorstellung von Demokratie ein Risiko für die politische Selbstbestimmung einer Gesellschaft darstellen (Blatter 2011: 778).

Schlenker kommt in ihrer Studie zur politischen Partizipation der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in der Schweiz zum Schluss, dass Personen mit Doppelbürgerschaft eher häufiger politisch partizipieren als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Sie widerlegt damit zumindest für die Schweiz die theoretische Argumentation. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger partizipieren in der Schweiz mindestens gleich stark am politischen Leben und agieren eher noch verstärkter im Sinne der Schweiz, als dies Einfachbürgerinnen und Einfachbürger tun. Dabei macht es keinen Unterschied, welchen zweiten Pass sie besitzen. In Zahlen ausgedrückt: 66 Prozent der befragten Doppelbürgerinnen und Doppelbürger haben an den Nationalratswahlen 2011 teilgenommen. Das sind 5 Prozent mehr, als es bei den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern waren. 91 Prozent der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger haben die Angabe gemacht, dass sie vorhaben, an den folgenden Nationalratswahlen teilzunehmen, währen dieser Wert bei den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern bei 84 Prozent lag. Unter Berücksichtigung der Kontrollvariablen ist der Unterschied zwischen Schweizer Doppel- und Schweizer Einfachbürgerinnen und -bürgern aber nicht mehr signifikant. Dennoch zeigen ihre Daten, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger nicht weniger politisch partizipieren, als dies Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern tun (Schlenker 2016a: 15; siehe auch Leuzinger 2014).

Auch für die in den Niederlanden lebenden niederländisch-türkischen Doppelbürgerinnen und Doppelbürger kann ein aufgrund der Doppelbürgerschaft vermutetes mangelndes politisches Interesse nicht bestätigt werden. Wie aus der Empirie ersichtlich wird, hat ihre doppelte Staatsbürgerschaft keinen negativen Einfluss auf ihre politische Partizipation im Aufenthaltsland. Sie beteiligen sich nicht weniger am politischen Prozess als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger (Mügge 2012: 10). Studien in den USA kommen aber teilweise zu anderen Ergebnissen. In den USA wohnhafte US- und lateinamerikanische Doppelbürgerinnen und Doppelbürger fühlen sich den USA gegenüber politisch weniger verpflichtet und zeigen damit ein weniger ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein, als dies US-amerikanische Einfachbürgerinnen und Einfachbürger tun (Staton et al. 2007b: 479). Dem allerdings widerspricht Waldinger anhand von Daten einer repräsentativen Umfrage unter lateinamerikanisch-US-amerikanischen Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern. Er hält fest, dass sich 82 Prozent der Befragten haben registrieren lassen und knapp drei Viertel schliesslich wählen gegangen sind (Waldinger 2008: 23).

In Bezug auf Doppelbürgerinnen und Doppelbürger können aus der Sicht der Aufnahmeländer Sicherheitsbedenken ins Feld geführt werden. Die doppelte Staatsbürgerschaft ist damit ein sicherheitspolitisches Thema, das auch aussenpolitische Relevanz erlangt (Riedel 2012: 7). Externe Konflikte können durch Doppelbürgerinnen und Doppelbürger importiert werden, wie die jüngsten Auseinandersetzungen zwischen dem türkischen Staatspräsident Erdogan und Deutschland zeigen. Deutschland als ehemals enger Verbündeter der Türkei im Westen ist beim türkischen Staatspräsidenten in Ungnade gefallen. Dies weil Deutschland das rigorose Vorgehen der türkischen Regierung gegen Andersdenkende nach dem Putschversuch in der Türkei im Sommer 2016 verurteilte. An sich stellt dies für Deutschland noch kein Sicherheitsproblem dar. Wenn nun aber der türkische Staatspräsident bei Wahlen, die in Deutschland anstehen, den Versuch unternimmt, türkisch-deutsche Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in ihrem Wahlverhalten zu beeinflussen oder in Deutschland lebende türkisch-deutsche Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aufwiegelt, muss Deutschland dies zumindest zur Kenntnis nehmen.

Doppelbürgerinnen und Doppelbürger können von imperialen Staaten auch als Mittel zum Zweck für Expansionsbestrebungen genutzt werden und als Vorwand für Interventionen in anderen Ländern dienen. In Lettland beispielsweise stellen Russen ein Drittel der Bevölkerung (Botschaft von Estland; Wissenschaftliche Dienste 2017; Kruma 2013: 3; Poleshchuk 2013). Gleichzeitig sind rund 30 Prozent aller lettischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Ausland wohnhaft. Gerade vor dem Hintergrund der Krim-Annexion durch Russland im Frühjahr 2014 hat der grosse Anteil an Russen in Lettland durchaus Befürchtungen einer ähnlichen Intervention ausgelöst. Aktuell erlaubt Lettland die doppelte Staatsbürgerschaft nicht, hat aber Ausnahmen für sämtliche EU-, EFTA-, und NATO-Länder geschaffen sowie für einige Staaten aus Übersee. Wichtig dabei ist, dass Russen nicht von einer solchen Ausnahmeregelung profitieren können und für sie die doppelte Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung in Lettland damit nicht toleriert wird (www.eudo-citizenship.eu). Auf der anderen Seite bindet Lettland mit der Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft einen Grossteil sei-

ner Auslandbürgerinnen und Auslandbürger an sich und gibt ihnen auch das Auslandwahlrecht. Mit der Möglichkeit der Doppelbürgerschaft wird der Anteil der lettischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erhöht. Lettland möchte damit nicht nur einer Intervention von aussen entgegentreten, sondern auch verhindern, dass sich ein potenziell grosser Anteil an lettisch-russischen Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern in ihrem Wahl- und Stimmverhalten ungünstig auf die Innenpolitik Lettlands auswirkt. Für die Schweiz lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt keine entsprechenden Gefahren für ihre Integrität erkennen, da sie keine Nachbarn mit ähnlich imperialen Aspirationen besitzt wie dies für die baltischen Staaten der Fall ist.

3.5.2 Chancen

Es kann argumentiert werden, dass sich Ausländerinnen und Ausländer, denen bei der Einbürgerung die Beibehaltung der angestammten Staatsbürgerschaft erlaubt wird, vom Aufnahmeland in ihrem kulturellen Hintergrund ernst genommen und verstanden fühlen. Sie fühlen sich sowohl als Bürgerinnen und Bürger des Aufenthalts- wie auch des Herkunftslandes anerkannt. Das fördert, so die Argumentation, ihre Identifikation mit dem Aufnahmeland. Zieht man den Gedanken weiter, so fühlen sich eingebürgerte Doppelbürgerinnen und Doppelbürger dem Gemeinwesen gegenüber eher verpflichtet und partizipieren demzufolge auch vermehrt im Vergleich zu Ausländerinnen und Ausländern.[14] Auch unsere Daten legen einen solchen Schluss nahe. Eingebürgerte Personen – unabhängig davon, ob sie eine Doppel- oder Einfachbürgerschaft besitzen – gehen häufiger einer freiwilligen oder ehrenamtlichen Tätigkeit nach als Ausländerinnen und Ausländer. Schlenker hält umgekehrt für die Schweiz fest, dass sich Immigrantinnen und Immigranten umso weniger mit ihrem Aufenthaltsland identifizieren, je stärker sie sich als Ausländerinnen und Ausländer wahrgenommen fühlen. Diejenigen, die eingebürgert worden sind, zeigten sich solidarischer mit dem Aufnahmeland und wiesen ein stärkeres politisches Interesse auf als nichteingebürgerte Ausländerinnen und Ausländer bzw. Personen, die seit Geburt Schweizerin oder Schweizer sind. Schlenker kommt aufgrund ihrer Erhebung nicht nur zum Schluss, dass Doppelbürgerschaft keinen negativen Einfluss auf die Loyalität gegenüber dem Aufenthaltsstaat hat, sondern sagt sogar, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger eher im Interesse der Schweiz handeln würden als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger (Schlenker 2016a).

Aus der Perspektive des Aufenthaltslandes ist zentral, dass die Einbürgerung auf Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf die politische Integration und Partizipation in den Staatsverband einen positiven Effekt hat (Hainmüller et al. 2015). Eingebürgerte sind im Aufenthaltsland politisch nachweislich besser integriert, sei dies nun im Rahmen ihrer politischen Teilhabe, in Bezug auf ihr politisches Wissen oder betreffend ihrer selbst eingeschätzten politischen Wirksamkeit. Hervorzuheben ist dabei der langfristige positive Effekt, der eine Einbürgerung auf die politische Integration hat. Die Autoren belegen, dass die untersuchten Personen zwei Jahrzehnte nach ihrer Einbürgerung im gleichen Ausmass an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie über ein ähnlich ausgeprägtes politisches Wissen verfügen wie Personen, die die Schweizer Staatsbürgerschaft von Geburt an besitzen. Im Gegensatz dazu bleiben Personen, deren Einbürgerungsgesuch mittels der in der Schweiz bis 2003 praktizierten Abstimmungen über Einbürgerungen knapp abgelehnt wurde, politisch uninteressiert. Hainmüller et al. erachten es sogar als möglich, dass bei Nichteingebürgerten das politische Interesse auf einem tieferen Niveau stagniert. Bemerkenswert ist bei diesen Resultaten die Tatsache, dass dieser Effekt völlig unabhängig vom Herkunftsland der untersuchten Personen

> Es ist wünschenswert, dass sich in einem demokratischen Staatsverband möglichst viele Menschen in einer verantwortungsvollen Art politisch beteiligen.

nachgewiesen werden konnte. Unabhängig vom Herkunftsland hat eine Einbürgerung in der Schweiz also einen positiven Effekt auf eine politische Integration. Den Befund, dass die Herkunft im Hinblick auf die politische Integration keine Rolle spielt, nehmen die Autoren zum Anlass, um darauf hinzuweisen, dass eine Herabsetzung der

14 Siehe hierzu Abbildung 16 in Kapitel 2.

Wohnsitzfrist noch weitere raschere positive Integrationseffekte haben könnte. Ein in den Niederlanden vollzogener Vergleich zwischen Eingebürgerten, die ihre angestammte Staatsbürgerschaft aufgrund der Gesetzeslage im ursprünglichen Heimatland nicht behalten durften, und eingebürgerten Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern zeigt, dass sich eine Doppelbürgerschaft auf die politische Partizipation im Aufnahmeland umgekehrt nicht negativ auswirkt (Mügge 2012: 10). Anhand von Umfragedaten und Interviews mit in Schweden und Frankreich lebenden Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation aus der Türkei lässt sich feststellen, dass diese sich in erster Linie mit ihrem Aufenthaltsland identifizieren und dieses als ihre Heimat bezeichnen. Zur ursprünglichen Heimat ihrer Eltern haben sie einen losen Bezug, politische Partizipation findet – wenn überhaupt – im Aufenthaltsland statt (Vera-Larrucea 2012: 183–184).

Bis anhin ist für die Schweiz noch wenig bekannt, ob und wie sich das Wahlverhalten von Eingebürgerten (Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern) im Vergleich zu demjenigen von gebürtigen Schweizerinnen und Schweizern unterscheidet. Die bisherigen Studien kommen zum Ergebnis, dass in der Schweiz eingebürgerte Personen eher Parteien im linken Spektrum wählen. Allerdings gebe es nur wenige Sachfragen, in denen sich die Einstellung von eingebürgerten Personen systematisch von derjenigen der Einheimischen unterscheidet (Ruedin 2010: 3; Meister 2005; Savoldelli 2006). Die bis anhin nur marginale Beschäftigung mit dem Wahlverhalten von Eingebürgerten im Vergleich zu Personen, die den Schweizer Pass seit Geburt besitzen, ist kein spezifisch schweizerisches Desiderat (Hourani und Sensenig-Dabbous 2012). Auch in Deutschland entwickelt sich im Gegensatz zu den USA nur langsam ein Interesse für das politische Verhalten von Eingebürgerten. Auch wird bislang noch nicht zwischen demjenigen von Personen mit einfacher oder mehrfacher Staatsbürgerschaft unterschieden (Schönwälder 2009: 833). Erste Studien zeigen, dass sich Eingebürgerte weniger häufig an eine einzige Partei binden, als dies bei autochtonen Deutschen der Fall ist. Interessant ist die Feststellung, dass sich im Vergleich der Eingebürgerten mit den Einheimischen das Wahlverhalten in Bezug auf die Parteien nicht wirklich unterscheidet. So hatte das Wahlverhalten der Eingebürgerten auf die Bundestagswahlen 2002 kaum einen Einfluss gehabt. Dividiert man jedoch das Wahlverhalten der Eingebürgerten anhand ihrer geografischen Herkunft auseinander, sind sehr wohl Unterschiede festzustellen. So wählten eingebürgerte Türkinnen und Türken eher die SPD, während eingebürgerte Personen aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion grösstenteils CDU/CSU-Wählerinnen und -Wähler sind (Wüst 2004: 350–357).

Eingebürgerte Doppelbürgerinnen und Doppelbürger besitzen alle politischen Rechte. Sie können somit zur politischen Selbstverwaltung eines Landes mehr beitragen als nichteingebürgerte Personen. Auch in diesem Zusammenhang stellt die Akzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft eine ganz wesentliche Massnahme dar, um Ausländerinnen und Ausländer zu einer Einbürgerung zu motivieren. Aus demokratietheoretischer Sicht gibt es wenig Argumente, um langjährig ansässigen Ausländerinnen und Ausländern die politische Partizipation zu verwehren. Die Einbürgerung stellt eine mögliche Form dar, dieses Demokratiedefizit aufzuheben (Blatter et al. 2016; Jones-Correa 2001: 1023).

Insgesamt zeigen empirische Studien, dass die vielfältigen Befürchtungen, die im Aufenthaltsland gegenüber Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern geäussert werden, kaum gerechtfertigt sind; im Gegenteil: Das Aufenthaltsland profitiert von der besseren politischen Integration und den erweiterten Partizipationsmöglichkeiten, die mit einer Einbürgerung verbunden sind, wobei die Motivation zur Einbürgerung wiederum durch die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft gesteigert wird.

3.6 Chancen und Risiken für eine demokratische Politik in einer grenzüberschreitend verflochtenen Welt

Die bisherige Darstellung der Chancen und Risiken, die sich durch die Ausbreitung und Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft ergeben, konzentrierte sich auf das Phänomen der Migration beziehungsweise auf die damit verbundene Bewegung von Menschen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Wie bereits erwähnt, sollten die Themen Migration und Doppelbürgerschaft aber auch in einem grösseren Kontext betrachtet wer-

15 Siehe hierzu die Einleitung und Beginn von Kapitel 3.

den.[15] Denn neben Menschen zirkulieren nicht nur Informationen, Finanzkapital, Waren und Dienstleistungen, sondern auch Gefahren wie Umweltverschmutzung und Terrorismus über staatliche Grenzen hinweg und fordern etablierte Formen von Bürgerschaft und Demokratie heraus. Diese vielfältigen grenzüberschreitenden Bewegungen führen dazu, dass die externen Effekte nationaler Politik und die gegenseitigen Abhängigkeiten der Staaten zunehmen. Von einigen Autoren werden Migranten und Doppelbürger als Chance für die Demokratisierung der dadurch entstehenden transnationalen Räume betrachtet. Wir stellen deswegen zuerst kurz deren Überlegungen dar. Dabei verweisen wir auf erste empirische Evidenz, die darauf hindeutet, dass Schweizer Emigranten und Immigranten in der Schweiz – insbesondere die sich darunter befindenden Doppelbürgerinnen und Doppelbürger – tatsächlich zur Stärkung der Demokratie auf einer transnationalen wie auch auf einer supranationalen Ebene beitragen. In der abschliessenden Diskussion potenzieller Risiken der Doppelbürgerschaft für die transnationale Politik und Demokratie diskutieren wir zuerst die Frage, ob und wann das doppelte Wahl- und Stimmrecht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstösst und damit als ungerecht bezeichnet werden muss. Abschliessend erweitern wir den Blick noch einmal und gehen auf die potenzielle Gefahr ein, dass die Doppelbürgerschaft zur Destabilisierung nationalstaatlicher Grenzen beitragen kann. Insgesamt zeigt sich, dass für die Schweiz die Chancen der Doppelbürgerschaft zur Transnationalisierung der Demokratie sehr hoch sind und die Risiken als gering einzustufen sind.

3.6.1 Chancen

Für eine demokratische Politik ergeben sich durch Globalisierung beziehungsweise Entgrenzung von Wirtschaft und Gesellschaft erhebliche Herausforderungen: a) die Nutzung und der Schutz globaler oder regionaler öffentlicher Güter (wie zum Beispiel des Weltklimas oder der Meere) erfordern die Zusammenarbeit der Nationalstaaten und gemeinsame Politiken auf supranationaler Ebene; b) die grenzüberschreitenden Bewegungen von Informationen, Kapital, Waren, Dienstleistungen und Gefährdungen führen dazu, dass sich die Politiken der Nationalstaaten (meist gegenseitig, aber nicht immer symmetrisch) beeinflussen, sodass die faktische Souveränität der (demokratischen) Nationalstaaten reduziert wird.

Nationalstaaten reagieren auf diese Herausforderungen, indem sie auf multilateraler und/oder supranationaler Ebene politische Institutionen einrichten, die dazu dienen, gemeinsame Probleme kooperativ zu lösen und die problematischen externen Effekte nationaler Politiken durch die Etablierung gemeinsamer Normen und Standards zu reduzieren. Die Europäische Union ist dabei der ambitionierteste Versuch, sowohl den grenzüberschreitenden Austausch und die Mobilität der Menschen zu fördern wie auch gleichzeitig die demokratische Kontrolle über den erweiterten Raum wiederzugewinnen. In jüngerer Zeit wird aber immer deutlicher, dass eine einfache Übertragung der Strukturen und Prozesse demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung, wie sie sich in den letzten 200 Jahren auf nationaler Ebene entwickelt hatten, auf supranationaler Ebene nur schlecht gelingt. Auf der internationalen beziehungsweise europäischen Ebene sind die sogenannten «intermediären» Organisationen – wie Parteien, Interessenorganisationen, zivilgesellschaftliche Vereinigungen und Medien – deutlich weniger stark ausgeprägt als auf der nationalen Ebene. Damit funktioniert die Verbindung zwischen Regierenden und Regierten mehr schlecht als recht. Die parlamentarische und pluralistische Demokratie gerät einerseits unter die Räder einer multi- beziehungsweise supranationalen Technokratie, in der Ökonomen und Juristen zentrale Institutionen wie die Welthandelsorganisation, die Europäische Zentralbank oder die internationalen und europäischen Gerichtshöfe dominieren, und erliegt andererseits populistischen beziehungsweise nationalistischen Bewegungen und Parteien (Caramani 2017).

> Die Doppelbürgerschaft eröffnet demokratischen Staaten die Möglichkeit, externe Interessen im politischen Prozess zu berücksichtigen.

Um mit den grenzüberschreitenden Verflechtungen und politischen (Inter-)Dependenzen besser umzugehen, wurden in jüngster Zeit Vorschläge für eine stärker transnational und weniger supranational ausgerichtete Strategie entwickelt. Der

Daniela Hügli

zentrale Ansatzpunkt für eine solche Strategie liegt darin, dass die (meist negativen) externen Effekte nationaler Politik nicht durch übergeordnete Institutionen reduziert beziehungsweise internalisiert werden sollen, sondern dass die von diesen externen Effekten betroffenen Anderen in den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess der Nationalstaaten einbezogen werden (zum Beispiel Miller 2009, Koenig-Archibugi 2012). Idealerweise würden sich Nationalstaaten dafür gegenseitig zugestehen, dass in ihren Parlamenten auch einige (wenige) von den Partnernationen gewählte Repräsentanten sitzen. Der zentrale Vorteil einer solchen transnationalen Erweiterung nationaler Parlamente gegenüber der Einrichtung von neuen supranationalen Parlamenten – wie dem Europäischen Parlament – würde darin liegen, dass die zentralen politischen Debatten und Entscheidungen näher an den Bürgerinnen und Bürgern stattfinden und so der Entfremdung zwischen den Regierten und den Regierenden entgegengewirkt werden kann (Blatter 2017).

Von der Einrichtung solcher transnationaler Wahl- und Repräsentationsformen sind wir heute noch weit entfernt. Vor diesem Hintergrund zeigt sich aber die Bedeutung der Frage, ob Doppelbürgerinnen und Doppelbürger ihr Recht wahrnehmen, in verschiedenen Staaten politisch zu partizipieren und dabei die Perspektiven und Interessen der «externen Anderen» zu vertreten. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu haben viele von ihnen, da die Schweiz und viele andere Länder ihnen die Möglichkeit einräumen, sowohl im Aufenthalts- wie auch im Herkunftsland politisch aktiv zu sein, zu stimmen und zu wählen (Blatter 2011, Schlenker und Blatter 2013).

Erste Erhebungen bei Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern, die in der Schweiz leben (Schlenker 2016b), und bei denjenigen, die ausserhalb der Schweiz leben (Blatter und Schlenker 2016, Schlenker, Blatter und Birka 2017), zeigen zum einen, dass sich nur ein kleiner, aber aktiver Teil der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger gleichzeitig in zwei Ländern engagiert. Darüber hinaus liefern die Umfragen erste Evidenz dafür, dass die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger nicht nur eine stärker kosmopolitische und transnationale Orientierung besitzen als Einfachbürger, sondern auch, dass sich diese Orientierungen in ihren politischen Aktivitäten auswirken. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in der Schweiz vertreten nicht nur eine liberalere Position in Bezug auf die Immigrations- und Bürgerrechtspolitik im Vergleich zu Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern, sondern sie treten auch vermehrt dafür ein, dass die Interessen anderer Nationen und der gesamten Menschheit in der nationalen Politik Berücksichtigung finden sowie dafür, dass Externe ein Mitspracherecht in der nationalen Politik erhalten sollten. Im Gegensatz zu den ausländischen Bewohnerinnen und Bewohnern, die solche Positionen ebenfalls stärker vertreten als die einheimischen Einfachbürgerinnen und Einfachbürger, können die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger dieser Einstellung dank ihrem Stimm- und Wahlrecht auch Gewicht verleihen. Bemerkenswert ist, dass das Vertreten dieser Positionen bei Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern nicht mit einer – im Vergleich zu Einfachbürgern – geringeren Identifikation mit der Schweiz einhergeht, wie dies bei denjenigen Bewohnerinnen und Bewohnern der Fall ist, die keine Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen (Schlenker 2016b).

> Die Doppelbürgerschaft verkörpert eine Vorstellung globaler Ordnung, in der die Nationalstaaten ihren zentralen Platz behalten, aber ihre Exklusivität verlieren.

Bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die zum grossen Teil die Doppelbürgerschaft besitzen, zeigt sich ein ähnliches Bild. Zwar beteiligt sich nur ein geringer Teil an den Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz, aber diejenigen, die das tun, sind meist auch politisch aktiv in dem Land, in dem sie sich aufhalten. Das heisst, dass diejenigen, die in der Schweiz politisch partizipieren, sich mit beiden Nationen identifizieren und ihre demokratischen Rechte in beiden Ländern gleichzeitig nutzen (Schlenker, Blatter und Birka 2017). Darüber ist diese simultan praktizierte Staatsbürgerschaft mit der Unterstützung für transnationale und supranationale Formen demokratischer Herrschaft verbunden. So treten transnational aktive Doppelbürgerinnen und Doppelbürger stärker für die Inklusion externer Interessen ein als diejenigen, die nicht gleichzeitig in mehreren Ländern aktiv sind. Sol-

che transnationalen Einstellungen und Praktiken sind wiederum mit einer globalen Solidarität positiv verbunden (Blatter und Schlenker 2016). Zu diesen Befunden passen auch die existierenden Erhebungen zu den politischen Einstellungen und zum politischen Profil der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Diese besitzen im Durchschnitt eine weltoffenere Einstellung als die Wahlberechtigten innerhalb der Schweiz (Longchamp et al. 2003, Hermann 2012).

Insgesamt scheinen Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sowohl im Inland wie auch im Ausland tatsächlich Vorreiter transnationaler und supranationaler Formen von politischer Steuerung, Demokratie und Bürgerschaft zu sein. Dies erscheint deswegen wichtig, weil die Schweiz einerseits aufgrund ihrer grossen ökonomischen Bedeutung und aufgrund ihrer sehr stark wettbewerblich ausgerichteten Politik enorme externe Effekte produziert und damit den Spielraum für die Selbstbestimmung anderer Nationen deutlich einschränkt. Gleichzeitig verweigert sie sich einem Beitritt zu eben solchen supranationalen Institutionen wie der Europäischen Union, um damit politische Selbstbestimmung auf einer grösseren Ebene zu erlangen (Blatter 2015). Die Anerkennung der Doppelbürgerschaft als transnationale Form demokratischer Selbst- und Mitbestimmung könnte vor diesem Hintergrund so verstanden werden, dass sich die Schweiz der Verantwortung gegenüber den Rechten und Interessen anderer Nationen nicht länger verweigert und gleichzeitig eine demokratiefreundlichere Alternative zur supranationalen Strategie der transnationalen Interdependenzbewältigung aufzeigt.

3.6.2 Risiken

Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mögen zwar Vorreiter einer transnationalen Demokratie sein, aber ist es wirklich gerechtfertigt, dass sie Stimm- und Wahlrechte in mehreren Ländern besitzen, während Einfachbürgerinnen und Einfachbürger solche Rechte nur in einem Land besitzen? Stellen sie nicht Konfliktpotenziale dar und könnten gar territoriale Grenzen von Nationalstaaten in Frage stellen? Ist es ungerecht, wenn Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in mehr als einem Staat stimmberechtigt sind? Dazu gehen die Meinungen in der akademischen Literatur auseinander. Für eine fundierte Diskussion dieser Frage ist es von zentraler Bedeutung, zwei verschiedene Aspekte zu unterscheiden:

a) Diskutiert man das Thema wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln vor dem Hintergrund der Annahme einer internationalen Ordnung souveräner Nationalstaaten, dann ist die alles entscheidende Frage, inwieweit Doppelbürgerinnen und Doppelbürger den Herrschafts- und Rechtssystemen von zwei verschiedenen Staaten unterworfen sind. Je mehr sie ein transnationales Leben führen, sich im Laufe ihres Lebens in verschiedenen Ländern aufhalten und damit den Gesetzen dieser Länder unterworfen sind, desto mehr ist die Mitbestimmung in all diesen Ländern gerechtfertigt. Auch Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sind an die Gesetze und Pflichten des jeweiligen Landes gebunden. Innerhalb jedes Landes besitzen sie dasselbe Stimm- und Wahlrecht wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger (Bauböck 2007: 2428; Bauböck 2003: 717). Aus der Sicht von Blatter (2011: 787) sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger nicht dadurch bevorteilt, dass sie in jedem Land, dessen Bürgerstatus sie besitzen, wählen und stimmen können, sondern eher dadurch, dass sie leichter von einem Land ins andere wechseln können. Ähnlich wie Kapitalbesitzer in einem liberalisierten globalen Finanzmarkt können sie dadurch mehr Druck auf ihre Regierungen ausüben, ihren Interessen gerecht zu werden, als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger.
b) Geht man aber nicht mehr von einem internationalen System souveräner Nationalstaaten aus, sondern von einer sich entwickelnden Ordnung horizontal geschichteter und vertikal verflochtener Regierungsformen, dann ergeben sich deutlich andere Schlussfolgerungen: Würden Doppelbürgerinnen und Doppelbürger bei der Wahl zum Europaparlament in beiden Ländern ihre Stimme abgeben und damit ihre jeweiligen nationalen Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten mitbestimmen, wäre das ein eindeutiger Verstoss gegen das Gleichheitsprinzip (Blatter 2011: 776). Deswegen wird in den Fällen, in denen ein solches Verhalten bekannt wird, auch rechtlich dagegen vorgegangen (beispielsweise gegen den Chefredakteur der deutschen Wochenzeitung «Die Zeit», Giovanni Di Lorenzo, als dieser 2014 bekannte, dass er bei der Wahl zum Europaparlament sowohl in Italien als auch in Deutschland teilgenommen hatte). Die Problematik geht aber über die Wahl eines supranationalen Parlamentes hinaus. In der Europäischen Union, wie auch in allen anderen supra- und multinationalen Institutionen, stellen die natio-

nalen Regierungen die wichtigen und entscheidenden Akteure dar. Angesichts dieser Tatsache stellt sich das Problem, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger mehr Wahl- und Stimmrechte besitzen als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger, in einer sehr generellen Weise. Sie können die Zusammensetzung und die Ausrichtung von zwei nationalen Regierungen mitbestimmen, während Einfachbürgerinnen und Einfachbürger nur die Zusammensetzung beziehungsweise Position einer Regierung beeinflussen können. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger haben dadurch mehr Einfluss auf die in internationalen Gremien beschlossene Politik als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger, und das ist ungerecht (Goodin und Tanascona 2014). Eine mögliche Lösung wäre, Auslandbürgerinnen und Auslandbürgern, die qua Doppelbürgerschaft die Möglichkeit besitzen, in ihrem Aufenthaltsland bei nationalen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, das Stimmrecht im Herkunftsland zu entziehen. Damit wäre aber nicht nur ein Kontrollaufwand verbunden, sondern die Staaten würden sich die vorher skizzierten Chancen, die mit der Inklusion der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger einhergehen, einbüssen. Eine ausgewogenere Lösung wäre deswegen, im nationalen Parlament eine limitierte Anzahl von Sitzen für Auslandbürgerinnen und Auslandbürger vorzusehen, wie dies zum Beispiel in Italien oder Frankreich bereits heute der Fall ist. Damit könnte das Stimmengewicht nicht nur der im Ausland lebenden Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, sondern aller Auslandbürgerinnen und Auslandbürger beschränkt werden. Dies würde die Ungleichheit zwischen den Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern einerseits und den Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern andererseits reduzieren. Zudem würde dies der Tatsache Rechnung tragen, dass externe Bürgerinnen und Bürger generell weniger der Herrschaft beziehungsweise den Gesetzen eines Staates unterworfen und von ihnen betroffen sind als Bürgerinnen und Bürger, die sich dauerhaft auf dem Gebiet dieses Staates aufhalten.

Zuletzt möchten wir uns noch einem Thema zuwenden, das insbesondere in Osteuropa virulent ist, wo sich viele Nationalstaaten erst vor knapp dreissig Jahren aus dem hegemonialen Regime der Sowjetunion befreien konnten und wo die territorialen und mitgliedschaftlichen Grenzen dieser Staaten zum Teil immer noch umstritten sind. Doppelbürgerschaften bergen insbesondere dort ein Konfliktpotenzial in sich, wo sich ein Staat als Kulturnation mit einer gemeinsamen Sprache, Abstammung oder Religion versteht. Der nationale Zusammenhalt macht in dieser Definition nicht an den Staatsgrenzen halt, sondern wirkt über diese in die Nachbarländer hinaus. Ein Staat, der sich als Kulturgemeinschaft definiert, reklamiert auf bilateraler, aber auch auf internationaler Ebene die Rolle einer Schutzmacht für seine im benachbarten Ausland wohnenden ethnischen Angehörigen. Diese wiederum sind in der Regel nicht im Besitze der Staatsbürgerschaft der sie in Anspruch nehmenden Schutzmacht, sondern Staatsangehörige des Landes, in dem sie wohnhaft sind (Riedel 2012). Wenn nun Staaten, die sich über ihre Staatsgrenzen hinaus als Schutzmacht für ihre ethnischen Angehörigen sehen und ihre Funktion als Schutzmacht mit der Vergabe der Staatsbürgerschaft einlösen wollen, birgt das die Gefahr einer Destabilisierung der gesamten Region in sich (Blatter und Schlenker 2013).

> Die zunehmende Anerkennung der Doppelbürgerschaft erklärt sich daraus, dass die Vorteile gegenüber den Nachteilen überwiegen.

Ein halbes Jahr nach dem EU-Beitritt Ungarns im Jahr 2004 durften die Stimmberechtigen in Ungarn darüber entscheiden, ob in Zukunft im Ausland lebenden «ethnischen» Ungarinnen und Ungarn die Staatsbürgerschaft verliehen werden solle, und zwar ohne dass diese jemals in Ungarn gelebt haben müssen (Kovács 2007: 92). Heute haben alle, die ungarische Vorfahren haben und ungarische Sprachkenntnisse vorweisen können, ein Anrecht auf die ungarische Staatsbürgerschaft, ohne in Ungarn wohnhaft sein zu müssen (Riedel 2012: 12). Seit 2014 verfügen im Ausland lebende Ungarinnen und Ungarn zudem über das Auslandswahlrecht (Knott 2017: 330). Diese Gesetzesänderung löste in den Nachbarländern Rumänien, Kroatien, Serbien und Österreich keine grossen Reaktionen aus, zog allerdings in der Slowakei ein erhebliches Echo nach sich. Die Slowakei wertete dieses Gesetz als Einmischung in ihre innerstaatlichen Angelegenheiten und verabschiedete darauf folgend ein eigenes Gesetz, nach dem in Zukunft jede Slo-

wakin und jeder Slowake, die oder der eine zweite Staatsbürgerschaft – zum Beispiel die ungarische – annimmt, das slowakische Bürgerrecht verliert. Diese scharfe Reaktion der Slowakei wiederum stiess in Ungarn selbst wie auch bei ungarischen Diasporaverbänden auf grosses Unverständnis (Riedel 2012: 12). Bauböck bezeichnet Ungarns Absicht, mittels doppelter Staatsbürgerschaft die ungarischen Minderheiten im Ausland zu schützen, als «scheinheilig» (Bauböck 2010: 2). Und tatsächlich ist es aus sicherheitstechnischen wie auch souveränitätspolitischen Gesichtspunkten kritisch zu werten, wenn mithilfe der doppelten Staatsbürgerschaft und des Anspruchs auf Minderheitenschutz ein sogenanntes extraterritoriales nationbuilding betrieben wird (Knott 2017: 332). In diesem Zusammenhang zu sehen ist auch der Ende 2017 von der österreichischen Koalitionsregierung (ÖVP und FPÖ) gemachte Vorschlag, den Südtirolern die österreichische Staatsbürgerschaft anzubieten und sie damit zu Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern zu machen. Auch wenn dies eher vor dem historischen Hintergrund, dass sich viele Südtiroler bis heute eher in Österreich als in Italien beheimatet sehen, als mit direkten expansionistischen Bestrebungen der österreichischen Regierung in Wien zu tun hat, löste das Vorhaben in Italien Unmut aus (APA Salzburger Nachrichten 2017).

Das Risiko der Destabilisierung mag regional betrachtet ein hohes zwischenstaatliches Konfliktpotenzial in sich bergen. Zumindest für die Schweiz kann das Risiko einer möglichen Destabilisierung aber als gering angesehen werden. Da die Schweiz kein Mitglied der EU ist, stellt sich die Problematik der doppelten Stimme bei der Wahl zum Europaparlament nicht. Die Schweiz spielt auch sonst eine eher passive Rolle bei der Gestaltung internationaler und supranationaler Normen und Standards (die politische Mehrheit setzt stattdessen darauf, eine eigenständige und wettbewerbsorientierte Politik zu betreiben). Die generelle Problematik, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger zwei nationale Regierungen und deren Positionen in internationalen Verhandlungen und Gremien beeinflussen können, ist für die Schweiz also weniger virulent, als dies in anderen Ländern der Fall ist. Trotzdem lässt sich auch hier ein Diskussionsbedarf zur konkreten Ausgestaltung der Mitbestimmungsrechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die ganz überwiegend die Doppelbürgerschaft aufweisen, erkennen.

Katharina Stoll: Bürgerin von zwei Staaten durch Zufall

Schweizerinnen und Schweizer, die im Ausland leben, sind den aktuellen Zahlen zufolge in drei Vierteln aller Fälle Doppelbürger. Diese Zahl hat sich in den vergangenen Jahren vervielfacht. Als Katharina Stoll im Jahr 1953 in den USA geboren wurde, lag dieser Anteil noch bei gut 30 Prozent. Über ihre Schweizer Eltern erhielt Katharina Stoll das Schweizer Bürgerrecht und aufgrund der Geburt in den USA das amerikanische Bürgerrecht gleich dazu. Sie war also von Geburt an schweizerisch-amerikanische Doppelbürgerin.

«Gefühlt habe ich mich mein Leben lang als Schweizerin, auch wenn der amerikanische Hintergrund hier und dort doch manchmal wieder zum Vorschein kam als eine Art nostalgisch-emotionale Bindung.»

Katharina Stoll

Als dreijähriges Kind kam sie mit ihrer Familie zurück in die Schweiz. Gefühlt habe sie sich ihr Leben lang als Schweizerin, auch wenn der amerikanische Hintergrund hier und dort doch manchmal wieder zum Vorschein kam. So ging sie im Alter von 16 Jahren in die USA, um dort den Highschoolabschluss zu machen. Nach einer erneuten Rückkehr in die Schweiz und der erfolgreichen Absolvierung der Hebammen- und Krankenschwesternausbildung ging sie mit Mitte 20 nochmals zum Leben und Arbeiten für drei Jahre in die USA. Katharina Stoll kann als latente Doppelbürgerin beschrieben werden: eine Bürgerin von zwei Staaten, die in erster Linie in einem Staat wohnhaft sowie auch dort politisch aktiv ist und zum anderen Staat eine mehr nostalgisch-emotionale Bindung als eine (politisch) aktive pflegt. Als international tätiger leitender Angestellter in der Chemieindustrie war ihr Vater auf den amerikanischen Pass seiner Tochter stolz und bemühte sich auch jeweils um dessen Verlängerung. Wollte man die amerikanische Staatsbürgerschaft nämlich behalten, so Katharina Stoll, musste man sich in regelmässigen Abständen auf die amerikanische Botschaft begeben und dort einen Schwur ablegen. Das war ein ritualisierter Familienevent, «etwas Besonderes», wie Katharina Stoll sich erinnert.

Im Gegensatz zur Schweiz habe sie in den USA nie gewählt oder sich anderweitig politisch beteiligt, obwohl ihr Highschooljahr Ende der 1960er-Jahre in den USA in eine hochpolitische Zeit fiel. Brüder von Freundinnen hätten sich versteckt, um nicht nach Vietnam eingezogen zu werden, andere gingen demonstrieren. Nur ein einziges Mal in ihrem Leben sei sie als Amerikanerin politisch in Aktion getreten. Das war 2003, als sie zusammen mit Tausenden anderen in Bern gegen die Intervention der Bush-Regierung im Irak demonstrierte. Vielleicht hatte damals schon der Anfang vom Ende begonnen. Eine langsame Lösung von den USA als zweiter bürgerrechtlicher Heimat.

Im Juni 2014 ist in der Schweiz der Staatsvertrag zur erleichterten Umsetzung des amerikanischen Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in Kraft getreten. Im Ausland – und somit auch in der Schweiz – lebende amerikanische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind seither gegenüber den US-Steuerbehörden in jedem Fall meldepflichtig. Die Aufforderung und der damit einhergehende Vorwurf ihrer Bank, einen Steuernachweis zu erbringen oder andernfalls die Sperrung ihrer Konten hinnehmen zu müssen, habe sie «stinksauer» gemacht. Die Summe, die es gekostet hätte, über entsprechende Revisionsinstitute die Steuererklärungen der vergangenen Jahre auszufüllen, habe sich summa summarum auf 12 000 Schweizer Franken belaufen. Vom persönlichen Aufwand ganz abgesehen.

Letztendlich gab dies den Ausschlag dazu, dass Katharina Stoll die amerikanische Staatsbürgerschaft abgegeben hat und heute nur noch schweizerische Einfachbürgerin ist. Sie habe sich gedacht: «Lasst mich doch einfach in Ruhe.» Und auch wenn die amerikanische Staatsbürgerschaft für Katharina Stoll im Vergleich zu ihrer schweizerischen ihr Leben lang eher einen marginalen Charakter hatte, fühlte sie sich zu diesem Entscheid genötigt. «Ich wollte ja eigentlich überhaupt nicht mehr zu den USA dazugehören, die zwangen mich ja praktisch dazu.»

Obwohl sie ihre amerikanische Staatsbürgerschaft abgegeben hat, spürt sie immer noch eine nostalgische, vielleicht sogar sentimentale Verbundenheit mit den USA. Informationen aus und über die Vereinigten Staaten interessieren sie nach wie vor grundsätzlich – auch wenn Katharina Stoll keine amerikanische Staatsbürgerin mehr ist.

Jonas Lüscher: «Der demokratische Anstand gebietet es, sich politisch zu beteiligen.»

Jonas Lüscher gehört zur grossen Gruppe von im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen.

1976 geboren und in Bern aufgewachsen, liess er sich zum Primarlehrer ausbilden. Nach seiner Ausbildung lebte Jonas Lüscher zuerst kurz in Köln, bevor er mit seiner jetzigen Frau nach München weiterzog und dort blieb. In München schlug Jonas Lüscher eine wissenschaftliche Karriere ein. 2009 schloss er sein Studium mit einem Magister in Philosophie ab.

Er sei ein politischer Mensch. «Ich finde, wenn man so lange in einem Land lebt wie ich, dann gebietet es eigentlich der demokratische Anstand, dass man sich an der Politik beteiligt», meint er dazu. Und so hat sich Jonas Lüscher vor gut drei Jahren in Deutschland einbürgern lassen und ist seither schweizerisch-deutscher Doppelbürger. Es sei speziell gewesen für ihn als gebürtigen Schweizer, dass er fast zwei Jahre habe warten müssen, bis er anlässlich der Bundestagswahlen 2017 zum ersten Mal «an die Urne gebeten» worden sei. «Deutschland, das ist jetzt mein Land.» Jonas Lüscher interessiert sich nicht nur für Politik, er äussert sich auch in der Öffentlichkeit politisch.

Jonas Lüscher ist Träger des Schweizer Buchpreises 2017. Er befinde sich in der äusserst vorteilhaften Situation, dass er von Schweizer Kulturinstitutionen als Schweizer Autor und von deutschen Kulturinstitutionen – wie beispielsweise dem Goethe-Institut – als deutscher Autor wahrgenommen und gefördert werde.

Durch die Einbürgerung in Deutschland sei er nicht «weniger Schweizer» geworden. Er sei beides und das funktioniere: «Ich kann problemlos Bürger von zwei Ländern sein.» Er sehe überhaupt nicht ein, wo es diesbezüglich Probleme geben sollte. Jonas Lüscher verweist dabei auf den häufig geäusserten Vorwurf, dass eine Doppelbürgerschaft mit Illoyalität einhergehe, indem man nicht Diener zweier Herren sein könne. Aber, so meint er: «Ich bin nicht Diener, weder von Deutschland noch von der Schweiz. Ich bin Staatsbürger und nicht Staatsdiener.» Den Staat sehe er als Verwaltungseinheit einer Gesellschaft, um einen Rahmen zu schaffen, in dem man nach demokratischen Prinzipien Bedingungen herstellen kann.

Aus seinem Schweizer Familien- und Bekanntenkreis sei die Einbürgerung in Deutschland nie negativ kommentiert worden. Anders in Deutschland. Er sei hin und wieder Deutschen begegnet, die sich wunderten, weshalb man denn nur freiwillig die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen wolle. Gleichzeitig ist der freischaffende Schriftsteller damit im Besitz eines EU-Passes. Einen europäischen Pass zu haben, EU-Bürger zu sein, habe für ihn einen stark ideellen Wert. Er habe die Hoffnung, dass er es vielleicht irgendwann noch erleben werde, «dass alle einfach Europäer sind». Die Überwindung des Nationalstaatsgedankens berge schon etwas Attraktives in sich.

Seit 2007 lässt Deutschland die doppelte Staatsbürgerschaft zu, wenn der oder die Antragstellende aus der Schweiz oder aus einem EU-Land stammt. Jonas Lüscher war somit nie mit der Frage konfrontiert, die Schweizer Staatsbürgerschaft aufzugeben. Er sagt, dass er sehr froh darum sei. Er kann aber auch nicht ausschliessen, dass er sich in einem solchen Fall gegen die Schweizer Staatsbürgerschaft entschieden hätte. Aber grundsätzlich leuchte es ihm nicht ein, weshalb man Menschen vor solche Entscheidungen stellen müsse. Mit Anspielung auf die vielfach geführte Diskussion, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger aufgrund der Möglichkeit, in zwei Ländern zu wählen und abzustimmen, bevorteilt seien, meint er, dass er sich durchaus vorstellen könnte, dass man nur in demjenigen Land das Recht auf politische Partizipation erhalte, in dem man den Hauptwohnsitz habe.

«Ich kann problemlos Bürger von zwei Ländern sein und verstehe den Vorwurf nicht, dass Doppelbürgerschaft mit Illoyalität einhergehe, indem man nicht Diener zweier Herren sein könne. Ich bin nicht Diener, weder von Deutschland noch von der Schweiz. Ich bin Staatsbürger und nicht Staatsdiener.»

Jonas Lüscher

4. Zusammenfassung

Die vorangegangenen Darstellungen und Diskussionen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

1 Die Schweiz besitzt eine aussergewöhnlich grosse Anzahl von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern. Im Jahr 2016 lebten 570 000 Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Ausland und etwas mehr als 900 000 Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Inland. Insgesamt bedeutet dies, dass heute ungefähr ein Viertel der Schweizerinnen und Schweizer im In- und Ausland eine zweite Staatsbürgerschaft besitzen. Darüber hinaus wächst die Gruppe der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger nicht nur stärker als die Gruppe der schweizerischen Einfachbürgerinnen und -bürger, sondern auch stärker als die Gruppe der in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer. Dies bedeutet, dass ein erheblicher und wachsender Teil der Bevölkerung mit den einfachen, dichotomen Kategorien «Schweizer versus Ausländer» nicht mehr angemessen erfasst werden kann. Die Schweiz sollte sich dieser Tatsache stärker bewusst werden.

2 Die grosse Zahl Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger lässt sich darauf zurückführen, dass die Schweiz zahlreiche Emigrantinnen und Emigranten beziehungsweise Immigrantinnen und Immigranten aufweist. Der steigende Anteil der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger an der gesamten Schweizer Bürgerschaft beziehungsweise Bewohnerschaft ist aber vor allem eine Konsequenz der rechtlichen Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich der Weitergabe der Staatsbürgerschaft und der zunehmenden Anerkennung individueller Interessen und Rechte im Vergleich zu den Interessen und Rechten der Staaten und Nationen im Völkerrecht. Die wachsende Anzahl und der zunehmende Anteil der Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sind damit Ausdruck fundamentaler liberaler Werte: individuelle Freiheit und Gleichstellung.

3 Sozioökonomisch und soziokulturell betrachtet, nehmen die Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger oftmals eine Mitteposition zwischen den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern einerseits und den Ausländerinnen und Ausländern andererseits ein. Damit werden die Unterschiede zwischen den letzteren beiden Gruppen, die in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern aufgrund des starken Zuzugs von hochqualifizierten Menschen aus westlichen Ländern bereits relativ gering sind, durch die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger weiter verwischt.

4 Mit der bereits Anfang der 1990er-Jahre erfolgten frühen Anerkennung der Doppelbürgerschaft sowohl für Emigranten wie auch für Immigranten wurde die Schweiz zur Vorreiterin eines globalen Trends. Diese Entwicklung ist gerechtfertigt, weil es aus normativer Sicht mehr Gründe für als gegen die Anerkennung der Doppelbürgerschaft gibt. Insgesamt trägt die Anerkennung und Ausbreitung der doppelten Staatsbürgerschaft zur Stärkung der Demokratie bei. Die zunehmende Anerkennung und Ausbreitung der doppelten Staatsbürgerschaft ist aber auch erklärbar, weil die konkreten Vorteile gegenüber den Nachteilen überwiegen. Wie die detaillierten Ausführungen dieser Studie gezeigt haben, gilt dies sowohl für die Migrantinnen und Migranten (beziehungsweise für ihre Nachkommen), wie auch für die Bevölkerung und die Demokratie in den Herkunfts- und Aufenthaltsstaaten.

5 Der zentrale Vorteil der Akzeptanz der Doppelbürgerschaft durch das Aufenthalts- wie auch durch das Herkunftsland liegt darin begründet, dass damit ein grosses Hindernis für die Einbürgerung von Immigrantinnen und Immigranten im Aufenthaltsland wegfällt. Angesichts der Tatsache, dass in der heutigen Schweiz jede vierte Bewohnerin beziehungsweise jeder vierte Bewohner kein Stimm- und Wahlrecht auf nationaler Ebene hat und es bei den Stimmberechtigten im Moment auch keine Bereitschaft gibt, diesen immigrierten Bewohnerinnen und Bewohnern ein (Ausländer-) Stimmrecht zu geben, ist die Förderung der Einbürgerung aus normativer Sicht ein wichtiger demokratiepolitischer Imperativ. Darüber hinaus gibt es inzwischen eine Vielzahl von wissenschaftlicher Evidenz, die zeigt, dass die Einbürgerung einen wichtigen Beitrag zur sozioökonomischen und politischen Integration von Immigrantinnen und Immigranten leistet.

6 Zu einem reflektierten Umgang mit der Doppelbürgerschaft gehört auch die Anerkennung der Nachteile und Risiken, die mit diesem Status für die Beteiligten verbunden sein können. Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint es besonders problematisch, dass die Anerkennung der Doppelbürgerschaft dazu beiträgt, dass es immer mehr Menschen gibt, die formell Angehörige eines Landes sind, zu dem sie jenseits der Staatsangehörigkeit keinerlei oder kaum Beziehungen haben. Dieses Problem ist in der Schweiz besonders virulent, da Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern prinzipiell volle Mitbestimmungsrechte besitzen. Es wäre deswegen angebracht, zu diskutieren, wie lange die Schweizer Staatsangehörigkeit von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern an nachfolgende Generationen weitergegeben werden kann und wie diese «externen Bürgerinnen und Bürger» im Parlament repräsentiert werden sollen.

7 Die Doppelbürgerschaft sollte aber nicht nur akzeptiert beziehungsweise toleriert werden, weil sie zur Integration der Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz wie auch zur Bindung der Emigrantinnen und Emigranten an die Schweiz beiträgt. Angesichts einer transnationalisierten Welt ist es von grosser Bedeutung, dass die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger als solche anerkannt werden, da sie mit ihrer gleichzeitigen Zugehörigkeit zu mehreren Nationen und Staaten dazu beitragen, dichotome Kategorisierungen zu überwinden. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger verkörpern eine Vorstellung globaler Ordnung, in der die Nationalstaaten ihren zentralen Platz behalten, aber ihre Exklusivität verlieren. Zur Frage, ob und inwieweit Doppelbürgerinnen und Doppelbürger eine Rolle bei der Transnationalisierung nationaler Demokratien spielen, indem sie die Interessen der betroffenen «anderen» in den Willensbildungsprozess nationaler Demokratien einbringen und damit zur Internalisierung externer Effekte nationalstaatlicher Politik beitragen, gibt es bisher nur wenig Evidenz. In dieser Hinsicht besteht weiterer Forschungsbedarf.

5. Literaturverzeichnis

Achermann, A. (2015): Kurzgutachten zum Entzug des Bürgerrechts nach Artikel 48 BüG. Zuhanden des Staatssekretariates für Migration, Bern. Online: https://static.nzz.ch/files/0/7/0/Kurzgutachten+Achermann_Entzug+B%c3%bcrgerrecht+(2)_1.18775070.pdf, 23.01.2018.

Alarian, H. M., Wallace Goodman, S. (2016): Dual Citizenship Allowance and Migration Flow. An Origin Story. In: Comparative Political Studies 49 (2), 1–35.

Ambrosini, M. (2014): Migration and Transnational Commitment. Some Evidence from the Italien Case. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 40 (4), 619–637.

Anderson, P. K. (2011): The State and the Legalization of Dual Citizenship/Dual Nationality. A Case Study of Mexico and the Philippines, Florida, University of South Florida. Online: http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4181&context=etd, 10.08.2018.

Aptekar, S. (2015): Making Sense of Naturalization. What Citizenship Means to Naturalizing Immigrants in Canada and the USA. In: Journal of International Migration and Integration 17 (4), 1143–1161.

Aydin, K. (2005): Perspektiven und idealtypische Lösungen zum Thema Mehrstaatigkeit aus der Sicht des Interkulturellen Rates in Deutschland. In: Schröter, Y. M., Mengelkamp, C., Jäger, R. S. (Hg.): Doppelte Staatsbürgerschaft. Ein gesellschaftlicher Diskurs über Mehrstaatigkeit. Landau: Verlag Empirische Pädagogik, 213–223.

Bauböck, R. (2003): Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism. In: International Migration Review 37 (3), 700–723.

Bauböck, R. (2007): Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation. A Normative Evaluation of external Voting. In: Fordham Law Review 75 (5), 2393–2447.

Bauböck, R. (2008): Citizens on the Move. Democratic Standards for Migrants' Membership. In: Canadian Diversity/Diversité Canadienne 6 (4), 7–12.

Bauböck, R. (2009): The Right and Duties of External Citizenship. Citizenship Studies 13 (5), 475–499.

Bauböck, R. (2010): Dual Citizenship for Transborder Minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat. EUI Working Paper RSCAS, 2010/75.

Bevelander, P., Pendakur, R. (2012): Citizenship, Co-ethnic Populations, and Employment Probabilities of Immigrants in Sweden. In: Journal of International Migration and Integration 13 (2), 203–222.

Blatter, J. (2009): Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts. Working paper 2/08 of the Institute of Political Science Lucerne: University of Lucerne.

Blatter, J. (2011): Dual citizenship and theories of democracy. In: Citizenship Studies 15 (6–7), 769–798.

Blatter, J. (2015): Switzerland. Bilateralism's polarizing consequences in a very particular/ist democracy. In: Eriksen, E. O., Fossum, J. E. (Hg.): The European Union's Non-Members. Independence under hegemony? Routledge; 53–74.

Blatter, J. (2017): Transnationalizing Democracy Properly: Expanding Voting and Partisan Representation in the Parliaments of Nation States Beyond Residency and Nationality. Paper prepared for Presentation at the Annual Conference of the ECSA-Suisse. University of Fribourg 01.12.2017.

Blatter, J., Schlenker, A. (2013): Between Nationalism und Globalism. Spaces and Forms of Democratic Citizenship in and for a Post-Westphalian World. Working Paper 06/08 of the Institute of Political Science Lucerne: University of Lucerne.

Blatter, J., Schlenker, A. (2016): External Citizens: Neither Irresponsible nor long-distance Nationalists, but Representatives of Transnationalism and Cosmopolitanism. Paper prepared for the ECPR General Conference. Prague 7–10 September.

Blatter, J., Schmid S., Blättler, A. (2017): Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten. Elektorale Exklusivität im Vergleich. In: Glaser, A.

(Hg.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer? Zürich: Schulthess, 3–29.

Bloemraad, I. (2011): Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, the Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship. In: The International Migration Review 38 (2), 389–426.

Böcker, A., Thränhardt, D. (2006): Multiple Citizenship and Naturalization. An Evaluation of German and Dutch Policies. In: Journal of International Migration and Integration 7 (1), 71–94.

Brøndsted Sejersen, T. (2008): «I Vow Thee My Countries» – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. In: International Migration Review 42 (3), 523–549.

Bundesamt für Migration (2005): Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts. Online: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/buergerrecht/berichte/ber_buergerrechte-d.pdf, 13.02.2018.

Bundesrat (2016): Bundesrat befürwortet Aufhebung des Verbots der Doppelbürgerschaft für Schweizer Diplomatinnen und Diplomaten. Online verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64770.html, 13.02.2018.

Caramani, D. (2017): Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. In: American Political Science Review 111 (1), 54–67.

Dahlin, E. C., Hironaka, A. (2008): Citizenship Beyond Borders. A Cross-National Study of Dual Citizenship. In: Sociological Inquiry 78 (1), 54–73.

De Carli, L. (2014): Die strengsten Einbürgerer Europas. «Tages-Anzeiger»-Blog vom 29.5.2014. Online: https://blog.tagesanzeiger.ch/datenblog/index.php/2995/die-schweizer-sind-die-strengsten-europas, 13.02.2018.

Dronkers, J., Vink, M. P. (2012): Explaining Access to Citizenship in Europe. How Citizenship Policies Affect Naturalization Rates. In: European Union Politics 13 (3), 390–412.

Eidgenössische Fremdenpolizei (1951): Vergleichende Statistik über die Schweizer im Ausland in den Jahren 1926–1950. Bern.

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF (2017): Frauen – Macht – Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000. Online: https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/geschichte-der-gleichstellung--frauen-macht-geschichte/frauen-macht-geschichte-18482000.html, 13.02.2018.

Escobar, C. (2004): Dual Nationality and Political Participation. Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics. In: Latino Studies 2, 45–69.

Faist, T. (2001): Doppelte Staatsbürgerschaft als überlappende Mitgliedschaft. In: Politische Vierteljahresschrift 42 (2), 247–264.

Faist, T. (2007): Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration. Aldershot: Ashgate.

Fitzgerald, D. (2006): Rethinking Emigrant Citizenship. In: New York University Law Review 81, 90–116.

Garry, T., Roper, S. (2011): UK Expat Political Connectivity and Engagement. Perspectives From the Far Side of the World! In: Journal of Marketing Management 27 (7–8), 762–781.

Gemperli, S. (2016): Kriterien für die Ausbürgerung von Jihadisten. In: NZZ, 28. Juli 2016.

Goodin, R., Tanascona, A. (2014): Double Voting. In: Australasian Journal of Philosophy 92 (4), 742–758.

Gosewinkel, D. (2001): Staatsangehörigkeit in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert. In: Conrad, C. und Kocka, J. (Hg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten. Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 48–62.

Gosewinkel, D. (2016): Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Hainmüller, J., Hangartner, D., Pietrantuono, G. (2015): Naturalization Fosters the Long-Term Poli-

tical Integration of Immigrants. In: Political Sciences 112 (41), 12651–12656.

Hainmüller, J., Hangartner, D., Pietrantuono, G. (2017): Catalyst or Crown. Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? In: American Political Science Review 111 (2), 256–276.

Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation state. Aliens, Denizens, and Citizens in a world of International Migration. Aldershot Hants England, Brookfield Vt: Avebury; Gower Publishing Company.

Hansen, R., Weil, P. (2002): Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship. New York: Berghahn Books.

Hermann, M. (2012): Das politische Profil der Auslandschweizer. In: Schweizer Revue 3, 14–15. Online: https://www.infosperber.ch/data/attachements/Das_politische_Profil_der_Auslandschweizer.pdf, 13.02.2018.

Hourani, G. G., Sensenig-Dabbous, E. (2012): Naturalized Citizens. Political Participation, Voting Behaviour, and Impact on Elections in Lebanon (1996–2007). In: Journal of International Migration and Integration 13 (2), 187–202.

Iordachi, C. (2004): Dual Citizenship in Post-Communist Central and Eastern Europe. Regional Integration and Inter-Ethnic Tensions. Online: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no10_ses/05_iordachi.pdf

Itizgsohn, J. (2007): Migration and Transnational Citizenship in Latin America. The Cases of Mexico and the Dominican Republic. In: Faist, T., Kivisto, P. (Hg.): Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship. Houndsmill, UK: Palgrave Macmillan, 113–134.

Jaberg, S. (2016): Die Staatsbürger, welche die Schweiz nicht mehr will. Swissinfo. Online: https://www.swiss-info.ch/ger/dschihad-reisende_die-staatsbuerger--welche-die-schweiz-nicht-mehr-will/42408142, 13.02.2018.

Jedwab, J. (2008): Dual Divided? The Risks of Linking Debates over Citizenship to Attachment to Canada. In: International Journal 63 (1), 65–77.

Jones-Correa, M. (2001): Under two Flags. Dual Nationality in Latin America and its Consequences for Naturalization in the United States. In: International Migration Review 35 (4), 997–1029.

Kalekin-Fishman, D., Pitkänen, P. (2007): Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States. Rotterdam/Taipei: Sense Publishers.

Kivisto, P. (2007): Conclusion. The Boundaries of Citizenship in a Transnational Age. In: Faist T., Kivisto, P. (Hg.): Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship. Houndsmill, UK: Palgrave Macmillan, 272–287.

Knott, E. (2017): The Extra-Territorial Paradox of Voting. The Duty to Vote in Extra-Territorial Elections. In: Democratization 24 (2), 325–346.

Koenig-Archibugi, M. (2012): Fuzzy Citizenship in Global Society. In: Journal of Political Philosophy 20 (4), 456–80.

Kovács, M. M. (2007): The Politics of Dual Citizenship in Hungary. In: Faist, T., Kivisto, P. (Hg.), Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship. Houndsmill: Palgrave Macmillan, 92–112.

Kruma, K. (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants. Latvia. Online: www.eudo-citizenship.eu, 13.02.2018.

Lafleur, J. M. (2011a): Why Do States Enfranchise Citizens Abroad? Comparative Insights From Mexico, Italy and Belgium. In: Global Networks 11 (4), 481–501.

Lafleur, J.M. (2011b): The Transnational Political Participation of Latin American and Caribbean Residing in Europe. In: International Migration 49 (3), 1–9.

Larner, W. (2007): Expatriate Experts and Globalising Governmentalities. The New Zealand Diaspora Strategy. In: Transactions of the Institute of British Geographers 32 (3), 331–345.

Leal, D. L., Byung-Jae, L., Strube, L. (2012): Transnational Absentee Voting in the 2006 Mexican Presidental Election. The Roots of Participation. In: Electoral Studies 31, 540–549.

Leblang, D. (2010): Familiarity Breeds Investment. Diaspora Networks and International Investment. In: American Political Science Review 104, 584–600.

Leblang, D. (2017): Harnessing the Diaspora. The Political Economy of Dual Citizenship, Migrant Remittances and Return. In: Comparative Political Studies 50 (1), 75–101.

Leimgruber, W. (2016): Demokratische Rechte auf Nicht-Staatsbürger ausweiten. In: Abbt, C., Rochel, J. (Hg.): Migrationsland Schweiz. 15 Vorschläge für die Zukunft. Baden: Hier und Jetzt, 21–37.

Leuzinger, L. (2014): Weder bessere noch schlechtere Schweizer. In: Neue Luzerner Zeitung vom 31. Oktober 2014.

Levitt, P., de la Dehesa, R. (2003): Transnational Migration and the Reflection of the State: Variations and Explanations. In: Ethnic and Racial Studies 26 (4), 587–611.

Longchamp, C. (2003): Internationale Schweizer/innen. Schlussbericht zur 1. repräsentativen Online Befragung der stimmberechtigten Auslandschweizer/innen für ASO und swissinfo/SRI. Bern. Online: http://www.gfsbern.ch/de-ch/Detail/internationale-schweizerinnen, 13.02.2018.

Lopez-Guerra, C. (2005): Should expatriates vote? The Journal of Political Philosophy 13, (2), 216–34.

López-Guerra, C. (2014): Democracy and Disenfranchisement. The Morality of Electoral Exclusions. Oxford: Oxford University Press.

Marshall, T. H. (1950): Citizenship and Social Class. And Other Essays. Cambridge: University Press.

Mauerhofer, K. (2004): Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des Schweizerischen Rechts. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Mazzolari, F. (2009): Dual Citizenship Rights: Do They Make More and Richer Citizens? In: Demography 46 (1), 169–191.

Meister, C. (2005): Das Wahlverhalten der Eingebürgerten in der Schweiz. Lizentiatsarbeit Universität Zürich, Zürich.

Mey, E. (2016): Junge Menschen sprechen über die Einbürgerung. Gesellschaftliche Positionierung und formale Staatsbürgerschaft im Übergang ins Erwachsenenalter. In: Swiss Journal of Sociology 42 (2), 333–353.

Miller, D. (2009): Democracy's Domain. In: Philosophy & Public Affairs 37 (3), 201–28.

Mirilovic, N. (2015): Regime Type, International Migration, and the Politics of Dual Citizenship Toleration. In: International Political Science Review 36 (5), 510–525.

Mügge, L. (2012): Dual Nationality and Transnational Politics. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 38 (1), 1–19.

Nyers, P. (2010): Dueling Designs. The Politics of Rescuing Dual Citizens. In: Citizenship Studies 14 (19), 47–60.

OECD (2011): Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants? Paris: OECD Publishing. Online: http://dx.doi.org/10.1787/9789264099104-en, 13.02.2018

Parker, K. L. (2012): Transnational Networks and Identifications of Australia's Diaspora in the USA. In: Journal of Intercultural Studies 33 (1), 39–52.

Parlamentsdienste (2016): Motion 14.3734: Keine doppelte Staatsbürgerschaft für Schweizer Diplomaten. Online: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143734, 09.11.2017.

Parlamentsdienste (2014): Parlamentarische Initiative 14.450: Entzug des Schweizer Bürgerrechts für Söldner. Online: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20140450, 09.11.2017.

Parlamentsdienste (2009): Motion 08.3176: Offenlegung fremder Staatsangehörigkeiten von Parlamentsmitgliedern. Online: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20083176, 23.01.2018.

Piguet, E., Wanner, P. (2000): Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981–1998. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel.

Poleshchuk, V. (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants. Estonia. Online: www.eudo-citizenship.eu, 13.02.2018.

Raaflaub, C. (2017): Doppelbürger. Für welches Land ins Militär? Online: https://www.swissinfo.ch/ger/doppelbuerger--fuer-welches-land-ins-militaer-/570804, 13.02.2018.

Riedel, S. (2012): Doppelte Staatsbürgerschaft als Konfliktpotential. Nationale Divergenzen unter europäischer Flagge. SWP-Studien 2012/S 24.

Ronkainen, J. K. (2011): Mononationals, Hyphenationals, and Shadow-Nationals. Multiple Citizenship as Practice. In: Citizenship Studies 15 (2), 247–263.

Ruedin, D. (2010): Wie würden Personen ohne den roten Pass wählen. Wahlverhalten von Ausländerinnen und Ausländern. Discussion Paper SFM 24, Neuchâtel.

Salvisberg, P., Regazzoni, S. (2002): Schweizer Gauchos kommen zurück. Swissinfo. Online: https://www.swissinfo.ch/ger/schweizer-gauchos-kommen-zurueck/3049604, 23.01.2018.

Savoldelli, M. (2006): Politische Einstellungen. Eingebürgerte Personen und gebürtige Schweizer und Schweizerinnen im Vergleich. Lizentiatsarbeit Universität Zürich, Zürich.

Schlenker, A. (2016a): Divided loyalty? Identification and political participation of dual citizens in Switzerland. In: European Political Science Review 8 (4), 1–30.

Schlenker, A. (2016b): Transnational Status and Cosmopolitanism. Are dual Citizens and foreign Residents Cosmopolitan Vanguards? In: Global Networks 17 (3), 321–348.

Schlenker, A., Blatter, J. (2013): Conceptualizing and Evaluating (new) Forms of Citizenship between Nationalism and Cosmopolitanism. In: Democratization 21 (6), 1091–1116.

Schlenker, A., Blatter, J. (2016): Zwischen Nationalismus und Kosmopolitismus. Wie lassen sich (neue) Formen demokratischer Bürgerschaft konzeptualisieren und bewerten? In: Rother, S. (Hg.), Migration und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 109–137.

Schlenker, A., Blatter, J., Birka, I. (2017): Practising transnational Citizenship: Dual Nationality and Simultaneous Political Involvement among Emigrants. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 43 (3), 418–440.

Schönenberger, S., Efionayi-Mäder, D. (2010): Die Fünfte Schweiz. Auswanderung und Auslandschweizergemeinschaft. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM.

Schönwälder, K. (2009): Einwanderer als Wähler, Gewählte und transnationale Akteure. In: Politische Vierteljahresschrift 50 (4), 832–849.

Schröter, Y., Jäger, R. S. (2005): Mehrstaatigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung. In: Schröter, Y. M., Mengelkamp, C., Jäger, R. S. (Hg.): Doppelte Staatsbürgerschaft. Ein gesellschaftlicher Diskurs über Mehrstaatigkeit. Landau: Verlag Empirische Pädagogik, 5–41.

Schwalbach, N. (2008): Ausbürgerung zur Zeit des Zweiten Weltkrieges. In: Studer, B., Arlettaz, G., Argast, R., unter Mitarbeit von A. Gidkov, E. Luce, N. Schwalbach: Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 265–291.

Schweizerische Eidgenossenschaft (o. J.): Doppelbürger. Doppelbürger sind grundsätzlich militärdienstpflichtig. Online: http://www.vtg.admin.ch/de/mein-militaerdienst/allgemeines-zum-militaerdienst/doppelbuerger.html, 13.02.2018.

sda (2017): Bundesräte dürfen Doppelbürger bleiben. In: NZZ vom 13.12.2017.

Sochin D'Elia, M. (2012): «Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!» Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945. Zürich, Vaduz: Chronos Verlag/Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Stasiulis, D., Ross, D. (2006): Security, Flexible Sovereignty, and the Perils of Multiple Citizenship. In: Citizenship Studies 10 (3), 329–348.

Staton, J. K., Jackson, R. A., Canache, D. (2007a): Dual Nationality Among Latinos. What Are the Implications for Political Connectedness? In: The Journal of Politics 69 (2), 470–482.

Staton, J. K., Jackson, R. A., Canache, D. (2007b): Costly Citizenship? Dual Nationality, Institutions, Naturalization, and Political Connectedness. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995569, 13.02.2018.

Steinhardt, M. F. (2012): Does Citizenship Matter? The Economic Impact of Naturalization in Germany. In: Labour Economics 19 (6), 813–823.

Steinhardt, M. F., Wedemeier, J. (2012): The Labor Market Performance of Naturalized Immigrants in Switzerland. New Findings from the Swiss Labor Force Survey. In: Journal of International Migration and Integration 13 (2), 223–242.

Studer, B., Arlettaz, G., Argast, R. (2008): Das Schweizer Bürgerrecht. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Sundström, L. (2005): Doppelte Staatsbürgerschaft oder nicht? Das ist hier die Frage! Eine empirische Untersuchung. In: Schröter, Y. M., Mengelkamp, C., Jäger, R. S. (Hg.): Doppelte Staatsbürgerschaft. Ein gesellschaftlicher Diskurs über Mehrstaatigkeit. Landau: Verlag Empirische Pädagogik,123–141.

Tjaden, J. D. (2013): The Story Behind the Numbers. Why Immigrants Become Citizens in EU Countries. Online: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29829/TheStorybehindthenumbers.pdf?sequence=1, 13.02.2018.

Tsuda, T. (2012): Whatever Happened to Simultaneity? Transnational Migration Theory and Dual Engagement in Sending and Receiving Countries. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 38 (4), 631–649.

Vera-Larrucea, C. (2012): Dual Citizenship, Double Membership? Membership and Belonging of Immigrants' Descendants in France and Sweden. In: Journal of International Migration and Integration 13 (2), 165–186.

Vink, M. P., Prokic-Breuer, T., Dronkers, J. (2013): Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom? In: International Migration 51 (5), 1–20.

Waldinger, R. (2008): Between «Here» and «There». Immigrant Cross-Border Activities and Loyalties. In: International Migration Review 42 (1), 3–29.

Wanner, P., Steiner, I. (2012): Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992–2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.

Whitaker, B. E. (2011): The Politics of Home. Dual Citizenship and the African Diaspora. In: International Migration Review 45 (4), 755–783.

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2017): Die russischen Minderheiten in den baltischen Staaten. Online: https://www.bundestag.de/blob/502250/654ef0029bbdbd201739eff-87ba11920/ wd-2-010-17-pdf-data.pdf, 13.02.2018

World Bank Group (2016): Migration and Remittances. Factbook 2016. Third Edition.

Wüst, A. (2004): Naturalised Citizens as Voters. Behaviour and Impact. In: German Politics 13 (2), 341–359.

6. Quellen

6.1 Juristische Quellen

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Italien betreffend den Militärdienst der Doppelbürger (SR 0.141.145.42).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Online: http://www.verfassungen.de/ch/verf74-i.htm 23.01.2018.

Vertrag zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika über die militärischen Pflichten gewisser Personen, die Doppelbürger sind (SR 0.141.133.6).

6.2 Abbildungsquellen

Bundesamt für Statistik, «Bilanz der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, 1951–2016», BEVNAT, PETRA, STATPOP (Tabelle su-d-01.02.04.03).

Bundesamt für Statistik, Daten über die ausländische Wohnbevölkerung für die Jahre 1950–1969: Retrospektive Berechnungen des BFS (auf Basis von VZ und BEVNAT); 1970–1979: ESPOP; 1980–2009: PETRA, ab 2010: STATPOP.

Bundesamt für Statistik, Daten über Einbürgerungen bis 1973: Daten aus historischen Quellen (u. a. auf Basis des EJPD); 1974–1980: ZAR; ab 1981: PETRA; ab 2011: STATPOP (Tabelle BFS «Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nach Art des Erwerbs, 1900–2015» su-d-01.05.06.01.02).

Bundesamt für Statistik, Daten über die Gesamtbevölkerung für die Jahre 1900–1941: Aus der Volkszählung (Tabelle 1.205–00.00); 1950–2016: Aus Tabelle «Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie und Geschlecht, am Ende des Jahres» su-d-01.01.0.

Bundesamt für Statistik, Daten über Schweizer Bürger für die Jahre 1950–1969: Retrospektive Berechnungen des BFS (auf Basis von VZ und BEVNAT), 1970–2009: ESPOP, ab 2010: STATPOP.

Bundesamt für Statistik, «Heiraten und Heiratshäufigkeit seit 1801», STAT-TAB.

Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE).

Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung (SE), 2010–2015.

Ritzmann-Blickenstorfer, H. (Hg.) (1996): Historische Statistik der Schweiz – Statistique historique de la Suisse – Historical Statistics of Switzerland, Zürich.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Auslandschweizerstatistik (eigene Auswertung, Daten von der ASB des EDA z. V. gestellt).

Eidgenössische Fremdenpolizei (1950): Vergleichende Statistik über die Schweizer im Ausland in den Jahren 1926–1950. Auf Grund konsularischer Berichte erstellt und kommentiert von der Eidg. Fremdenpolizei. Zur Verfügung gestellt durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Schweizerische Bundeskanzlei (2017): Chronologie Volksabstimmungen. Online: https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html, 24.08.2017.

Vink, Maarten Peter; De Groot, Gerard-René; Luk, Ngo Chun (2015), «MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset», doi: 10.7910/DVN/TTMZ08, Harvard Dataverse, (V2).

6.3 Weitere Internetquellen

Botschaft von Estland in Berlin. Online: www.estemb.ch, 13.02.2018.

European Union Democracy Observatory on Citizenship. Online: www.globalcit.eu (diverse Daten), 13.02.2018.

Europäische Menschenrechtskonvention. Online: www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf, 23.01.2018.

APA (2017): Salzburger Nachrichten, 19. Dezember 2017. Online: (https://www.sn.at/politik/innenpolitik/oesterreichische-paesse-fuer-suedtiroler-heftige-kritik-aus-italien-21920986, 23.01.2017.