

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

**Joachim Blatter und
Martina Sochin D'Elia**

**Doppelbürgerschaften:
Vor- oder Nachteile für
die (Schweizer) Demokratie?**

kurz und bündig #13, Juni 2019



SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

The National Centres of Competence in Research (NCCR)
are a research instrument of the Swiss National Science Foundation

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Mit der Anerkennung der Doppelbürgerschaft war die Schweiz 1992 Vorreiterin eines heute weltweiten Trends.

Jede*r vierte im In- oder Ausland wohnhafte*r Schweizer*in ist heute Doppelbürger*in.

Die wichtigsten Vorteile dieser Entwicklungen:

- Die Einbürgerung und damit die politische Mitbestimmung von Eingewanderten wird erleichtert; das stärkt die Schweizer Demokratie.
- Die konfrontative Gegenüberstellung von «uns» (Schweizer*innen) und «den Anderen» (Ausländer*innen) wird erschwert.

Bestrebungen zur Einschränkung der Doppelbürgerschaft sind deshalb abzulehnen.

Was ist gemeint mit...

... **Doppel- bzw. Mehrfachbürger*innen** sind Menschen, die gleichzeitig Angehörige mehrerer Staaten sind.

... **Demokratien** sind politische Systeme, in denen alle, die von politischen Entscheidungen betroffen und politischer Herrschaft unterworfen sind, in angemessener Weise an der kollektiven Willensbildung und Entscheidungsfindung beteiligt werden.

... **Transnationalisierung** verweist auf Verflechtungen zwischen Nationalstaaten. Informationen, Menschen, Kapital, Güter und Dienstleistungen, aber auch Schadstoffe und Kriminalität überschreiten nationalstaatliche Grenzen. Die Politik der Staaten wird dadurch (inter)dependent. Nationalstaaten reagieren darauf oft mit gemeinsamen Regelungen. Dies bedeutet, dass die politische Herrschaft transnationalisiert wird. Doppelbürger*innen werden in der Studie als Vorreiter*innen einer möglichen Entwicklung präsentiert, in der nach der politischen Regulierung auch das Volk (der demos) sowie die demokratische Entscheidungsfindung transnationalisiert werden könnten.

Dürfen Schweizer Nationalspieler Tore dem Herkunftsland ihrer Eltern widmen? Die sogenannte Doppeladleraffäre löste in der Schweiz 2018 eine hochemotionale Diskussion aus. Dies ist kein Zufall – ist doch bereits jede*r vierte Schweizer*in Doppelbürger*in. Höchste Zeit, sich mit dem Thema wissenschaftlich zu beschäftigen. Dieser Policy Brief zum Thema Doppelbürgerschaft präsentiert die wichtigsten Erkenntnisse einer im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) erstellten Studie.

Mit der Bürgerrechtsrevision 1992, mit der die Abgabe der angestammten Staatsbürgerschaft im Falle einer Einbürgerung entfiel, wurde die Schweiz Vorreiterin eines internationalen Trends. Doppelbürgerschaften waren bis Mitte des 20. Jahrhunderts unüblich und sollten nach international geltender Ordnung vermieden werden. Der Europarat sprach sich noch 1963 für eine Verringerung von Mehrstaatlichkeit aus. Im 2000 in Kraft getretenen **Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit** überlässt er es nun grundsätzlich den Mitgliedern, selbst über (Nicht-)Akzeptanz von Doppelbürgerschaften zu entscheiden. Sie müssen diese in einigen Fällen jedoch zulassen – unter anderem für Kinder aus binationalen Ehen. Dieser Wandel ist Teil eines weltweiten Prozesses. Immer mehr Länder haben in den vergangenen Jahren ihre Bürgerrechtsgesetzgebung angepasst und lassen Doppelbürgerschaften sowohl für ihre Emigrant*innen wie auch für ihre Immigrant*innen zu.

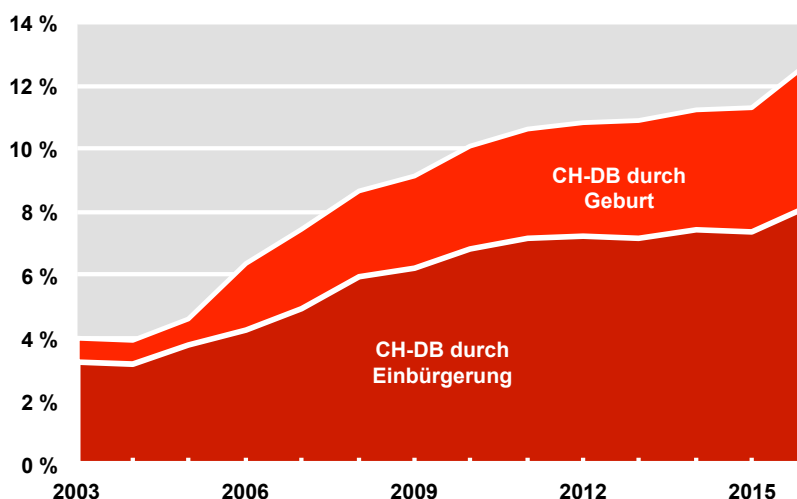
Die Zunahme von Doppelbürgerschaften im Kontext der Schweiz lässt sich jedoch nicht ausschliesslich über diese Entwicklung erklären. Dazu beigetragen haben auch die bürgerrechtliche Gleichstellung von Frau und Mann, sowie die aufgrund von Migrationsbewegungen starke Zunahme binationaler Ehen.

Während dies vorher nur für Schweizer Männer galt, können seit 1978 und ohne Einschränkung seit 1985 auch Schweizerinnen ihr Bürgerrecht per Geburt an ihre Kinder weitergeben. In der Schweiz erfolgt der Erwerb der Doppelbürgerschaft deshalb immer häufiger durch Geburt statt durch eine Einbürgerung (vgl. Abbildung 1).

Heute besitzt jede*r vierte Schweizer*in noch mindestens eine weitere Staatsbürgerschaft. Vor allem unter den im Ausland wohnhaften Schweizer*innen ist dies sehr verbreitet: Drei von vier Auslandschweizer*innen sind Mehrfachbürger*innen. Rund 13 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung verfügen über einen zweiten Pass (vgl. Abbildung 2). Sehr wahrscheinlich sind es aber mehr, denn diese Statistiken berücksichtigen nur Personen über 15 Jahren. Da in der Schweiz bereits jede dritte Ehe binational ist, können wir annehmen, dass noch mehr unter 15-Jährige Doppelbürger*innen sind.

In nur zwanzig Jahren (1996–2016) hat sich nicht nur die Anzahl Schweizer Doppelbürger*innen massiv erhöht, sondern auch ihr Anteil an der Schweizer Wohnbevölkerung vervierfacht. Im Vergleich mit den Ausländer*innen und Einfachbürger*innen wächst die Gruppe der Schweizer Doppelbürger*innen in der hiesigen Wohnbevölkerung am schnellsten.

Abbildung 1: Anteile der Doppelbürger*innen durch Geburt und durch Einbürgerung an der Schweizer Wohnbevölkerung



Datenquelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Doppelbürger*innen: sozioökonomisch und soziokulturell zwischen Schweizer Einfachbürger*innen und Ausländer*innen

Doppelbürger*innen sind gut ausgebildet, besser als Ausländer*innen, allerdings nicht ganz so gut wie Schweizer*innen mit nur einem Pass. Auch bei anderen Kriterien wie beispielsweise ihrem Erwerbsstatus oder ihrer Freiwilligentätigkeit finden sie sich im Mittelfeld. Allerdings sind je nach zweiter Staatsbürgerschaft teils beträchtliche Unterschiede in Bezug auf sozioökonomische oder soziokulturelle Merkmale von Doppelbürger*innen nachweisbar.

«Der Anteil der Doppelbürger*innen an der Schweizer Wohnbevölkerung wächst rasant.»

Doppelbürgerschaft: Deutlich mehr Chancen als Risiken für die Demokratie

Die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft senkt die Einbürgerungshürden, weil Immigrant*innen nicht zwischen der Staatszugehörigkeit zu ihrem Herkunfts- oder ihrem Aufenthaltsland entscheiden müssen. Aus demokratischer Sicht ist wichtig, dass eine demokratische Gemeinschaft dadurch die Einbürgerungsrate steigern kann. So kann sie dazu beitragen, dass diejenigen, die die Gesetze eines Landes befolgen müssen, auch mitbestimmen dürfen.

Diese Zusammenhänge zeigten sich sehr deutlich in der Schweiz. Nach der Zulassung der Doppelbürgerschaft für Immigrant*innen 1992 hat sich die jährliche Einbürgerungsrate von ein auf zwei Prozent der ausländischen Bevölkerung

verdoppelt. Für andere Länder sind ähnliche Effekte nachgewiesen. Dies ist für die Schweizer Demokratie besonders wichtig, weil das Einbürgerungsrecht vergleichsweise restriktiv ist. Dadurch entsteht ein Demokratiedefizit, da ein besonders grosser Teil der Schweizer Wohnbevölkerung von der politischen Mitbestimmung weitgehend ausgeschlossen bleibt. Die durch Doppelbürgerschaft erhöhte Einbürgerungsquote trägt nicht nur zur Reduktion dieses zentralen Demokratiedefizits bei, gleichzeitig profitiert die Schweizer Demokratie durch ein gesteigertes Interesse, eine bessere politische Integration und durch die Partizipation der eingebürgerten Zugewanderten.

Der durch die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft erleichterte Erwerb der Staatsbürgerschaft des Aufenthaltslandes ist mit weiteren Vorteilen verbunden. Die Eingebürgerten erhalten nicht nur die unbeschränkte Niederlassungsfreiheit, sondern auch den diplomatischen Schutz im Ausland sowie die Garantie, jederzeit wieder ins Land zurückkehren zu können. Ihre Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt nimmt nachweislich ab. Aus der Perspektive der Aufnahmegesellschaft bedeutet dies, dass ihre sozioökonomische Integration zunimmt.

«Doppelbürgerschaft reduziert ein Demokratiedefizit.»

Durch die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft anerkennt ein demokratischer Staat, dass sich heute viele Menschen mehreren Gesellschaften zugehörig fühlen. Für die Schweiz scheint sich diese Anerkennung auszuzahlen. Gemäss ersten Umfragen partizipieren und

identifizieren sich Doppelbürger*innen gleich stark mit der Schweiz als Einfachbürger*innen. Gefragt, in wessen Interesse sie sich politisch beteiligen, antworten Schweizer Doppelbürger*innen sogar signifikant häufiger als Einfachbürger*innen, Schweizer Interessen zu berücksichtigen. Bürger*innen scheinen sich heute nicht nur mehreren politischen Einheiten auf lokaler, regionaler, nationaler und kontinentaler Ebene zugehörig fühlen können, sondern eine Mehrfachzugehörigkeit ist auch auf der gleichen Ebene möglich: Viele Doppelbürger*innen identifizieren sich gleichzeitig mit der Schweiz und einem zweiten Land.

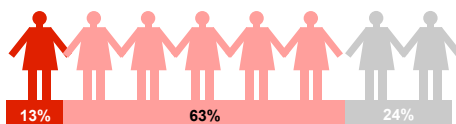
Das Phänomen der Doppelbürgerschaft kann deshalb entscheidend dazu beitragen, das Denken in einfachen Gegensätzen zu überwinden. Jede*r vierte Schweizer*in lässt sich mit den dichotomen Kategorien «Ausländer*innen» versus «Schweizer*innen» nicht mehr angemessen erfassen. Sie sind sowohl das eine als auch das andere. Dies reduziert die Möglichkeiten, im politischen Diskurs die eine Gruppe gegen die andere Gruppe auszuspielen. Doppelbürger*innen stellen damit personalisierte Bollwerke gegen den wiedererwachten Nationalismus in Europa und der Welt dar.

Die Akzeptanz und Verbreitung der Doppelbürgerschaft hat aber auch Nachteile beziehungsweise Risiken. So können Doppelbürger*innen im Gegensatz zu Einfachbürger*innen von Staaten ausgebürgert werden. Für Doppelbürger*innen stellt dies ein Risiko dar – immer mehr europäische Länder betrachten die Option der Ausbürgerung im Zusammenhang mit islamistischen Extremist*innen jedoch als Chance. Darüber hinaus erleichtert die Doppelbürgerschaft es Staaten, Staatsangehörigkeiten an reiche Individuen zu «verkaufen», die dadurch einfacher international mobil sein können. Damit wird einer Tendenz Vorschub geleistet, die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft als Eigentumstitel zu verstehen, den man aus rein egoistisch-instrumentellen Gründen vergeben, erwerben sowie wieder entziehen kann.

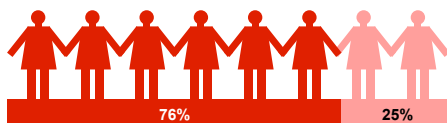
Problematisch erscheint die Doppelbürgerschaft aus demokratischer Sicht aber vor allem, wenn Doppelbürger*innen in mehr als einem Land wählen und stimmen können und damit mehr politischen Einfluss nehmen können als Einfachbürger*innen. In jüngster Zeit haben viele Länder es ihren Auslandsbürger*innen erleichtert, ihre politischen Rechte im Herkunftsland auszuüben. Wenn Doppelbürger*innen ein transnationales Leben führen und deswegen den Gesetzen verschiedener Länder unterworfen sind, ist die Mitbestimmung in mehreren Ländern allerdings durchaus gerechtfertigt. Positiv zu bewerten ist die politische Partizipation von Doppelbürger*innen auch, weil sie externe Perspektiven und Interessen einbringen können. Dadurch können sie

Abbildung 2: Die Anteile der Doppelbürger*innen an der Schweizer Wohnbevölkerung, an allen Auslandsschweizer*innen und allen Schweizer*innen

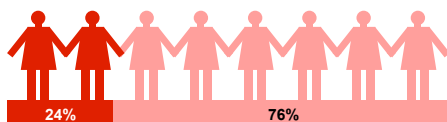
Anteile der **Doppelbürger*innen**, **Einfachbürger*innen** und **Ausländer*innen** an der **Schweizer Wohnbevölkerung** über 15 Jahre (2016)



Anteile der **Doppelbürger*innen** und **Einfachbürger*innen** an allen **Auslandsschweizer*innen** (2016)



Anteile der **Doppelbürger*innen** und **Einfachbürger*innen** an allen **Schweizer*innen** (2016)



dazu beitragen, nationalstaatliche politische Prozesse weniger «natiozentrisch» zu gestalten und so die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern.

Ein zunehmendes Problem ergibt sich aber dann, wenn die Nationalstaaten versuchen, ihre gemeinsamen Probleme (z.B. beim Schutz der Umwelt) und gegenseitigen Abhängigkeiten (z.B. in der Steuerpolitik) durch internationale Kooperation zu bearbeiten. Doppelbürger*innen haben Einfluss auf mehrere Regierungen und deren Positionen in solchen Verhandlungen. Überall dort, wo verbindliche Regeln durch bi- und multilaterale Verhandlungen festgelegt werden, wird damit gegen den für Demokratien fundamentalen Grundsatz «one person, one vote» verstossen.

—
«Identifikation mit mehreren Ländern ist möglich.»
—

Doppelbürger*innen als Vorreiter einer Transnationalisierung nationaler Demokratien

Angeichts der vielfältigen Vorteile der Doppelbürgerschaft für die Demokratie sollte diese Probleme aber nicht dazu führen, dass den Doppelbürger*innen die Möglichkeit genommen wird, in mehreren Ländern mitzubestimmen. Stattdessen sollten nationale Demokratien diese Möglichkeit allen Bürger*innen, d.h. sowohl im Land sesshaften wie international mobilen und Einfach- wie Mehrfachbürger*innen, eröffnen. Wie dies praktisch geschehen könnte, wird in der **Studie** für die EKM skizziert und von **Joachim Blatter** an anderer Stelle ausführlicher dargelegt. Die Schweiz mit ihrer Vielzahl von Doppelbürger*innen könnte damit einen Weg aufzeigen, wie Demokratien transnationalisiert werden können, ohne dass sich damit die Politik von den Bürger*innen entfernen muss.

Weiterführende Literatur

Blatter, Joachim, Martina Sochin D'Elia und Michael Buess. «**Bürgerschaft und Demokratie in Zeiten transnationaler Migration. Hintergründe, Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft**». Bern: EKM, 2018.

Blatter, Joachim and Rainer Bauböck (eds.). «**Let me vote in your country, and I'll let you vote in mine. A Proposal for Transnational Democracy**». EUI Working Paper RSCAS 2019/25.

Joachim Blatter. «**Transnationalizing Democracy Properly: Principles and Rules for Granting Consociated Citizens Voting Rights and Partisan Representation in the Parliaments of Nation States**». WZB-Discussion Paper SP IV 2018-102.

Andrea Schlenker, Joachim Blatter and Ieva Birka. «**Practising Transnational Citizenship: Dual Nationality and Simultaneous Political Involvement among Emigrants**». Journal of Ethnic and Migration Studies 43:3 (2016), p. 418–440.

Andrea Schlenker. «**Divided Loyalty? Identification and Political Participation of Dual Citizens in Switzerland**». European Political Science Review 8:4 (2016), p. 1–30.



Die Mobilität von Migrationspolitiken

Ein «nccr – on the move»-Projekt Joachim Blatter, Universität Luzern

Die internationale Mobilität von Menschen schafft zwischenstaatliche Interdependenzen. Wir untersuchen die Auswirkungen interdependenter Politikentwicklung und inwiefern nationalstaatliche und/oder supranationale Migrationspolitiken andere nationale Politikstrategien beeinflussen.

kurz und bündig #13 beruht auf einem **Bericht**, den Joachim Blatter und Martina Sochin D'Elia zusammen mit Michael Buess im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) verfasst haben.

Kontakt für kurz und bündig #13: Joachim Blatter, Professor für Politikwissenschaft Universität Luzern und Projektleiter nccr – on the move, joachim.blatter@unilu.ch

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «nccr – on the move» erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Dabei setzt er sich zum Ziel, das Zusammenspiel von Migration und Mobilität und damit einhergehenden Phänomenen in der Schweiz und darüber hinaus besser zu verstehen. Er führt Forschung aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen. Das von der Universität Neuenburg koordinierte Netzwerk umfasst vierzehn Forschungsprojekte an zehn Schweizer Hochschulen: Den Universitäten Basel, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und Zürich, der ETH Zürich, dem Graduate Institute in Genf, der Fachhochschule Westschweiz sowie der Fachhochschule Nordwestschweiz.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich der Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Analysen und Argumente liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Kontakt für die Serie: Aldina Camenisch, Verantwortliche Wissenstransfer, aldina.camenisch@nccr-onthemove.ch

nccr →
on the move

**National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch**

**Universität Neuenburg,
Rue Abram-Louis-Breguet 2,
2000 Neuchâtel, Schweiz**