

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 Prodoliet

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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 Mehrfachbürgerschaften¹. 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 Dop-

pelbürgern 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 genereller 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 Rück-siedlung 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern 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 kon-

servativen 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 Mehrfachbürgerschaft² 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 Strukturhebung (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 Strukturhebung (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 weitere 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 prä-

sentieren 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

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 eidgenössischer 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

«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

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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger, 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.

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 Auslandsbürgerin 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 Kulturen 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 wichtiger 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern, 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 Staatsbürger-

schaft 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 konzentrie-

Immer mehr Menschen erlangen die Doppel- bürgerschaft durch Geburt.

ren wir uns auch hier wieder auf die Emigration und liefern Informationen zur Entwicklung des Anteils der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an der gesamten Schweizer Bürgerschaft⁴ 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.

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.

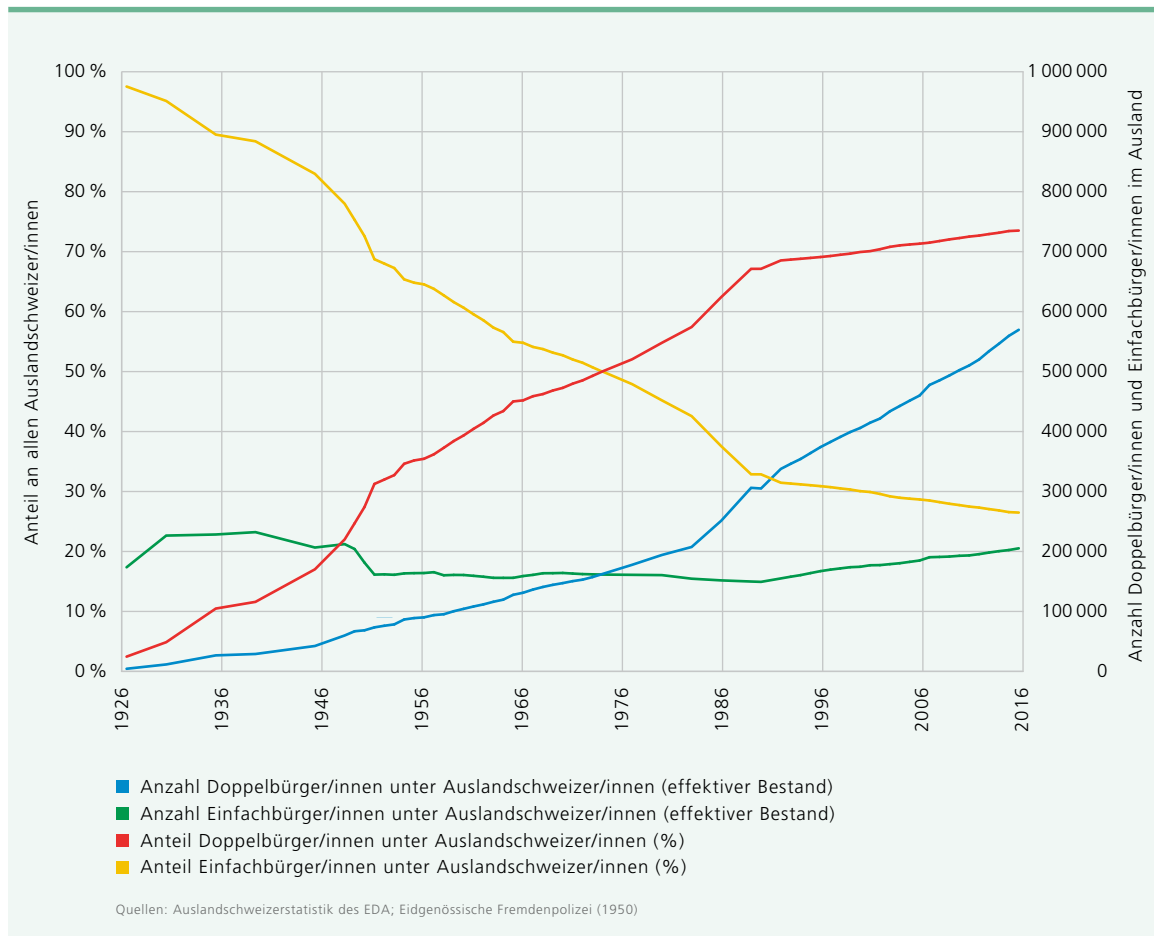


Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl der CH-Doppelbürger/innen und CH-Einfachbürger/innen und deren Anteile unter den Auslandschweizer/innen

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.

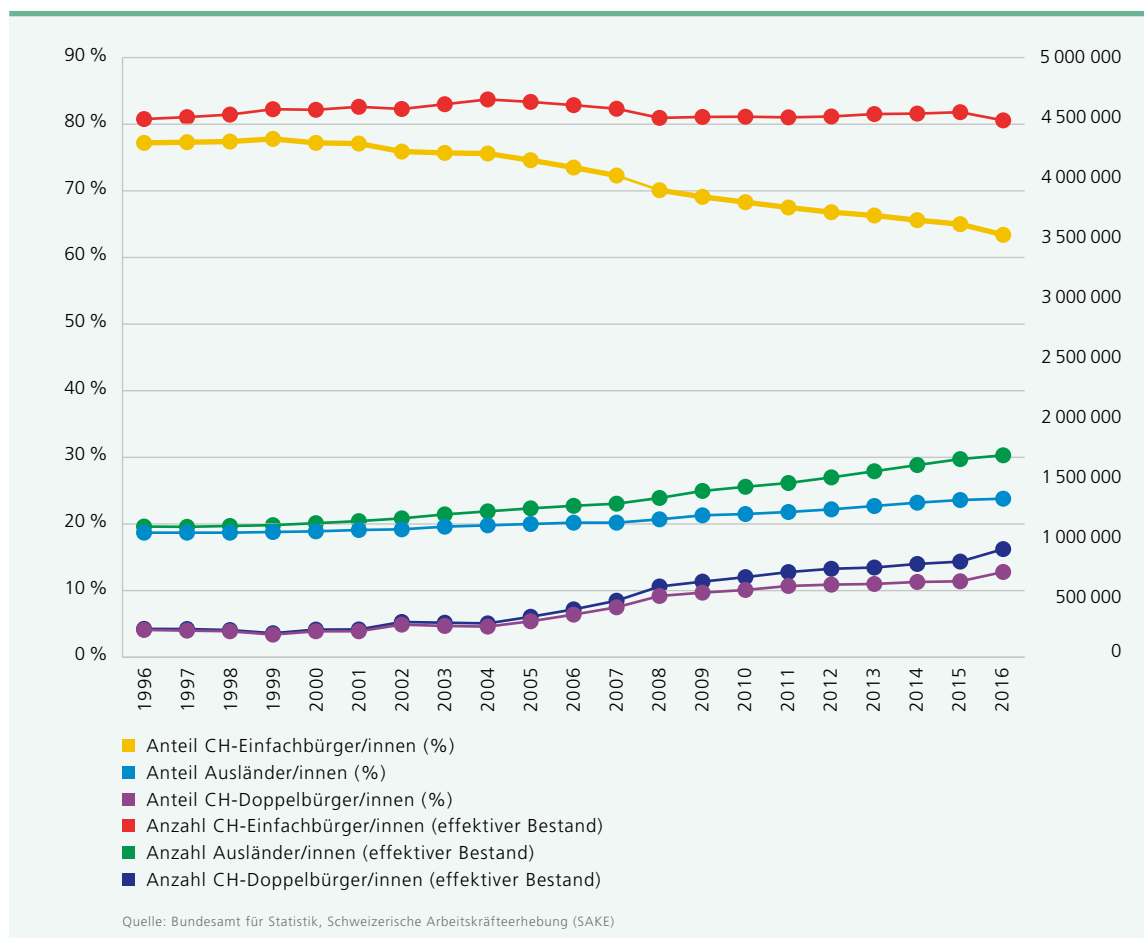


Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl und der Anteile der verschiedenen Staatsbürgerschaftskategorien in der Schweiz

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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern, 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 Strukturhebung (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 Strukturhebung (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 Gesamt-

bevölkerung 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 anteilmässig 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

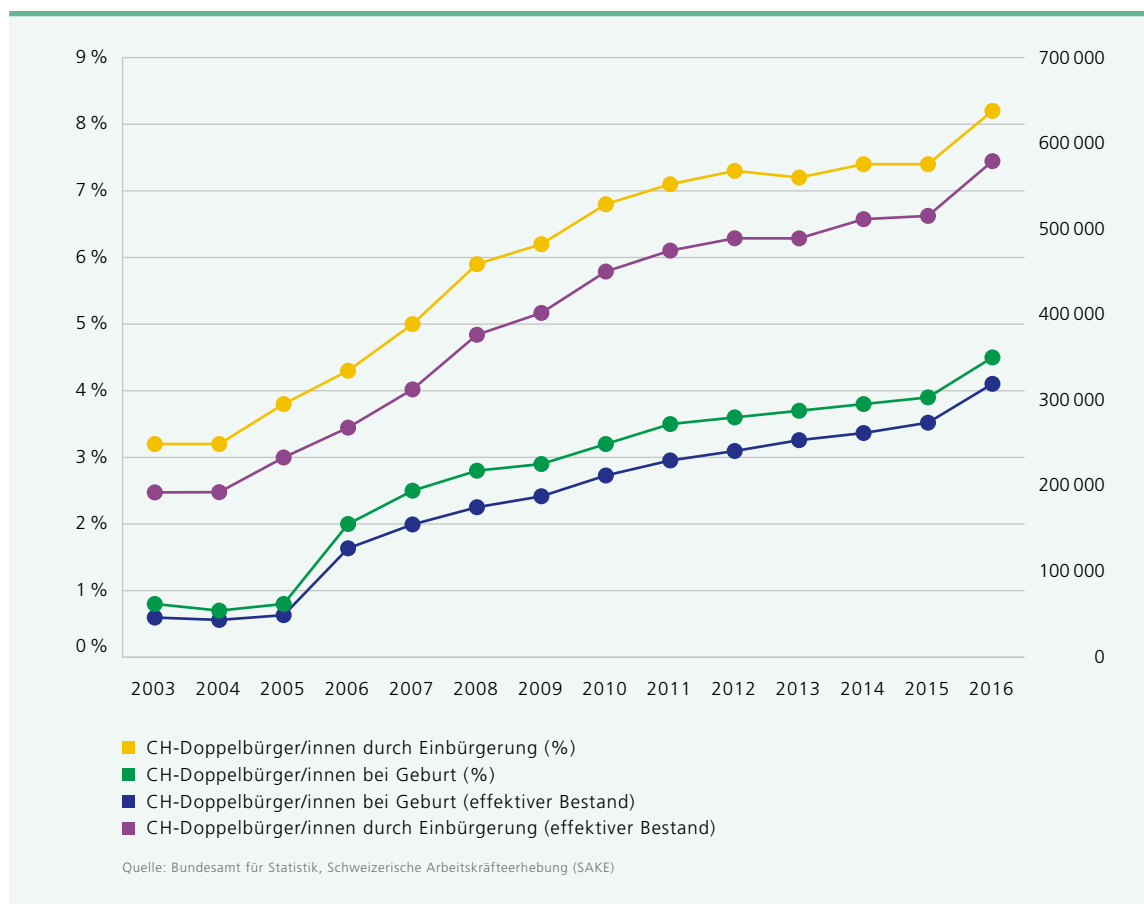


Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl und der Anteile der CH-Doppelbürger/innen qua Geburt und qua Einbürgerung in der Schweiz

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 andererseits, 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 Bürgerschaft⁶ 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

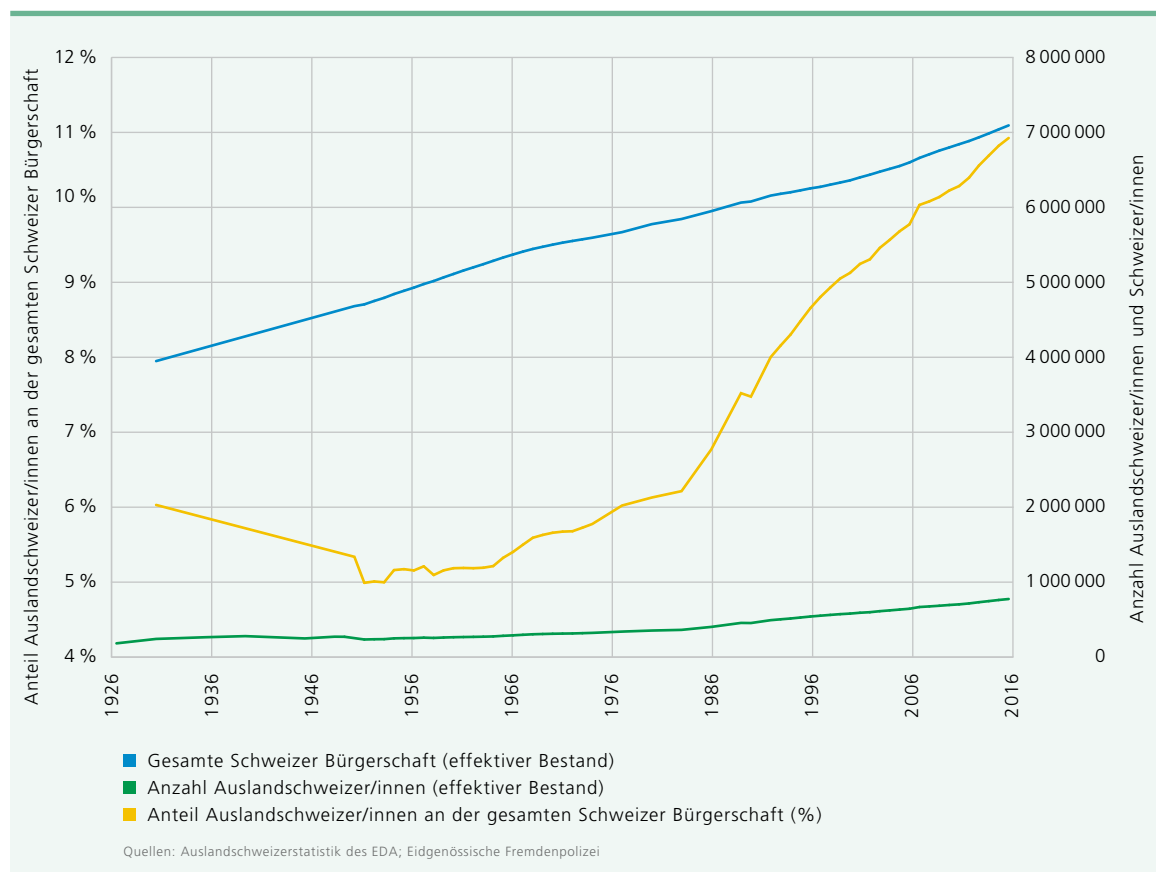
1.2.1 Die Zunahme der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland

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 Jahres 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 Efonyi-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



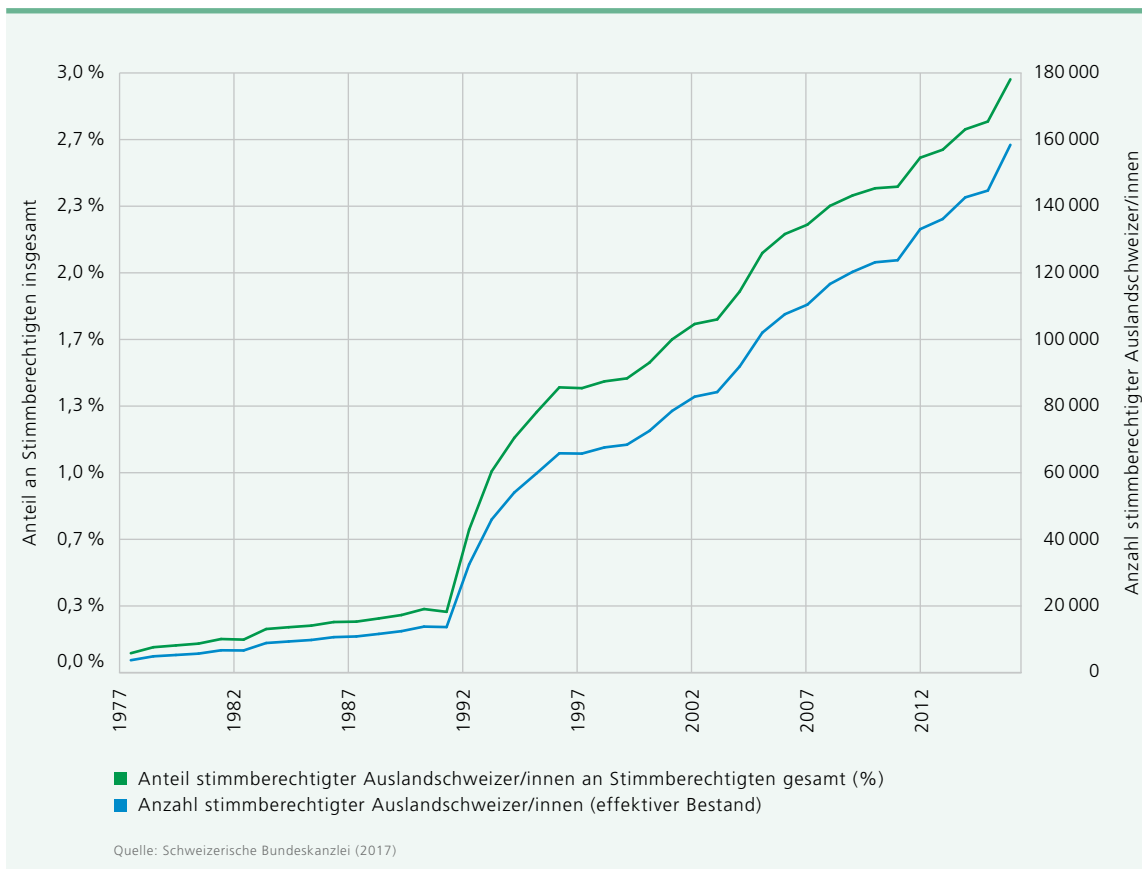


Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl und des Anteils der stimmberechtigten Auslandsbürger/innen.

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

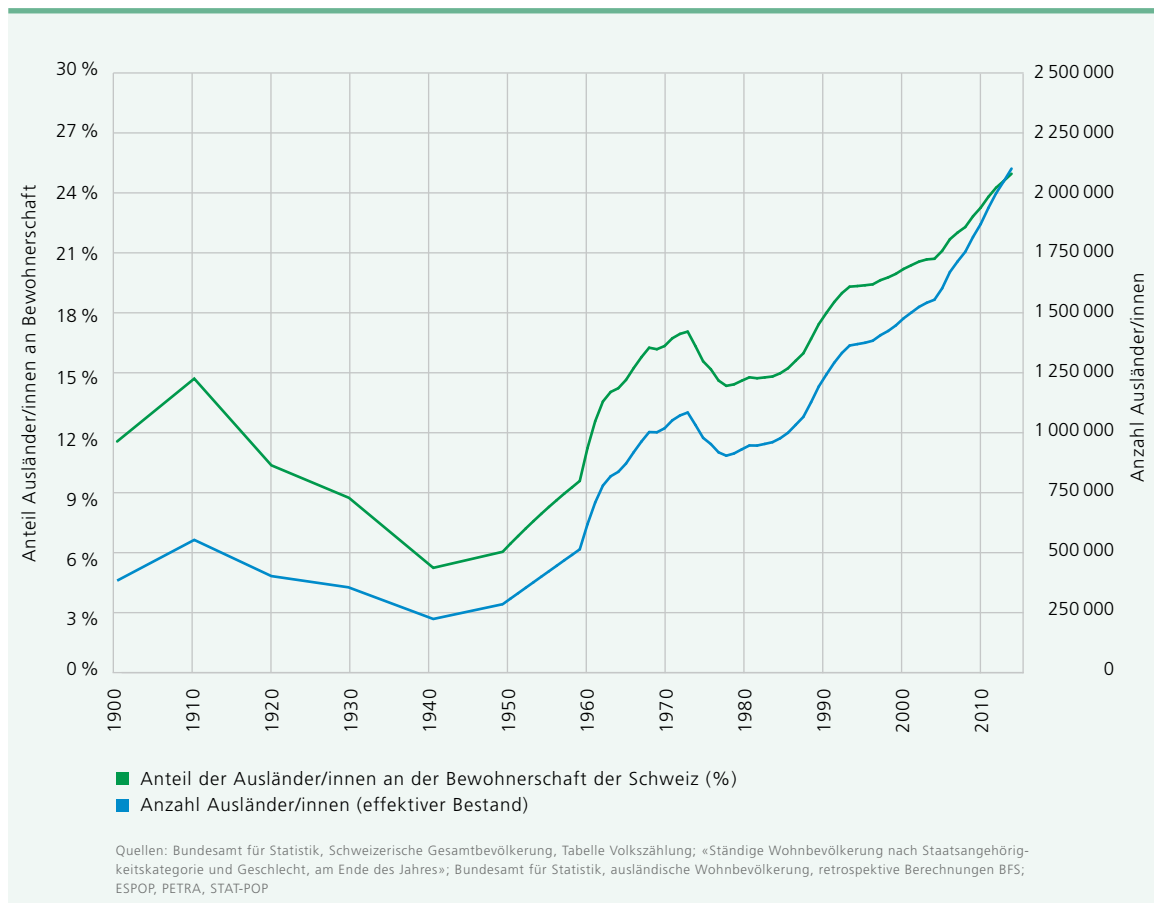


Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der Ausländer/innen und deren Anteil an der Einwohnerschaft der Schweiz

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.

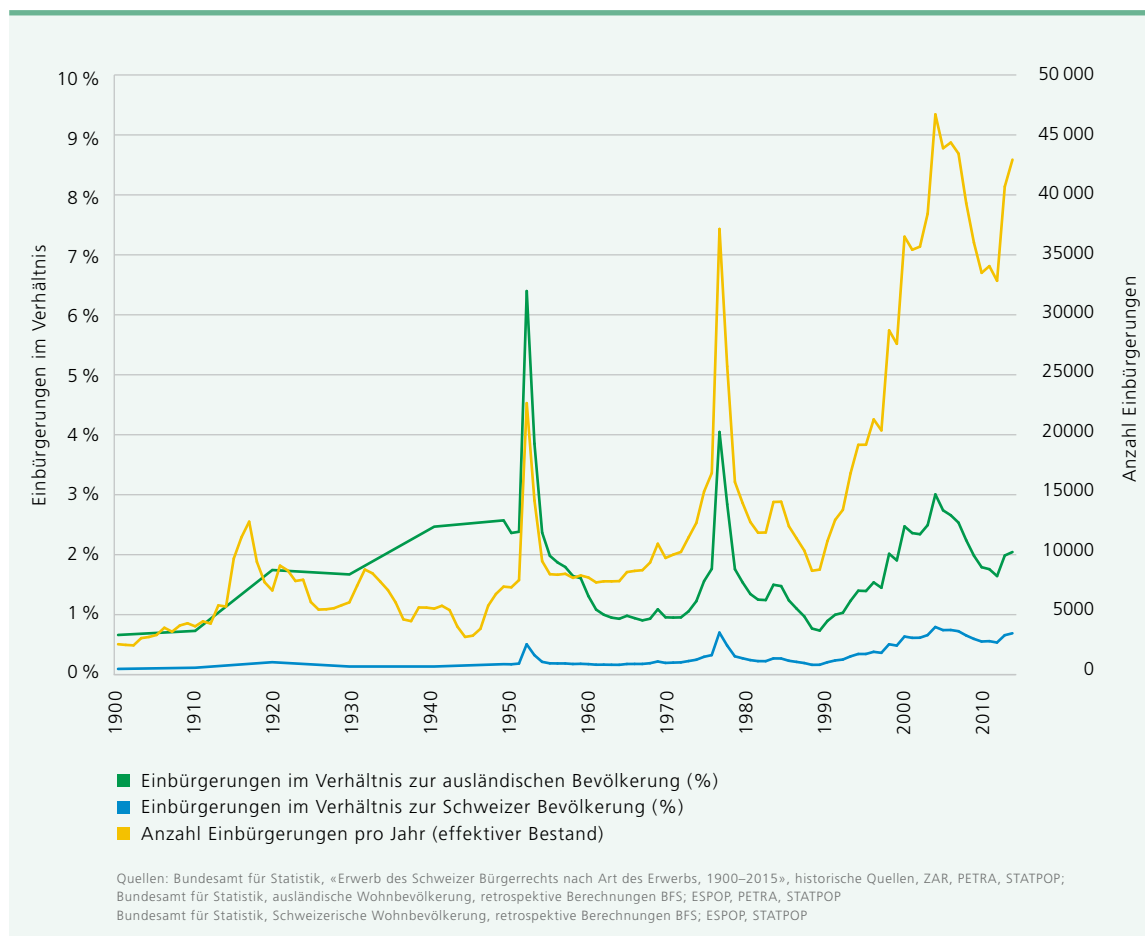


Abbildung 7: Entwicklung der Einbürgerungen in der Schweiz im Verhältnis zur Schweizer Bevölkerung und im Verhältnis zur ausländischen Bevölkerung

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 10000 pro Jahr schwankte – von wenigen durch rechtliche Änderungen verursachten «Ausreisserjahren» mit erhöhten Einbürgerungsraten abgesehen. Dann be-

gann die Zahl deutlich zu steigen. In den letzten zehn Jahren liessen sich pro Jahr jeweils zwischen 35000 und 45000 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 Bürgerrechtes 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).

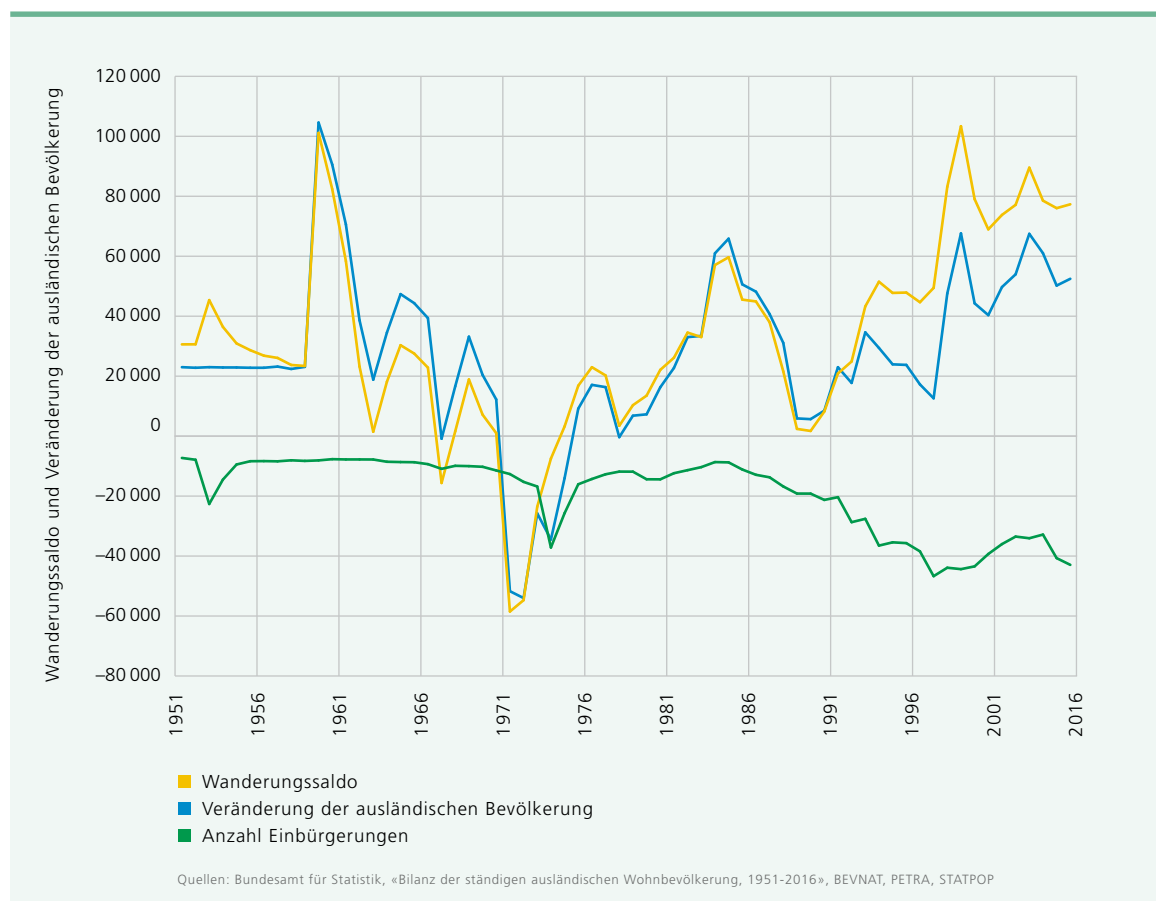
Vergleicht man die Zahlen zur Einbürgerung mit den Zahlen zur Zuwanderung (vgl. Abb. 8), so ergeben sich drei Erkenntnisse:

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



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 ange-

wandt. 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 Schweizer und die gemeinsamen Kinder automatisch das

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

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.

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-

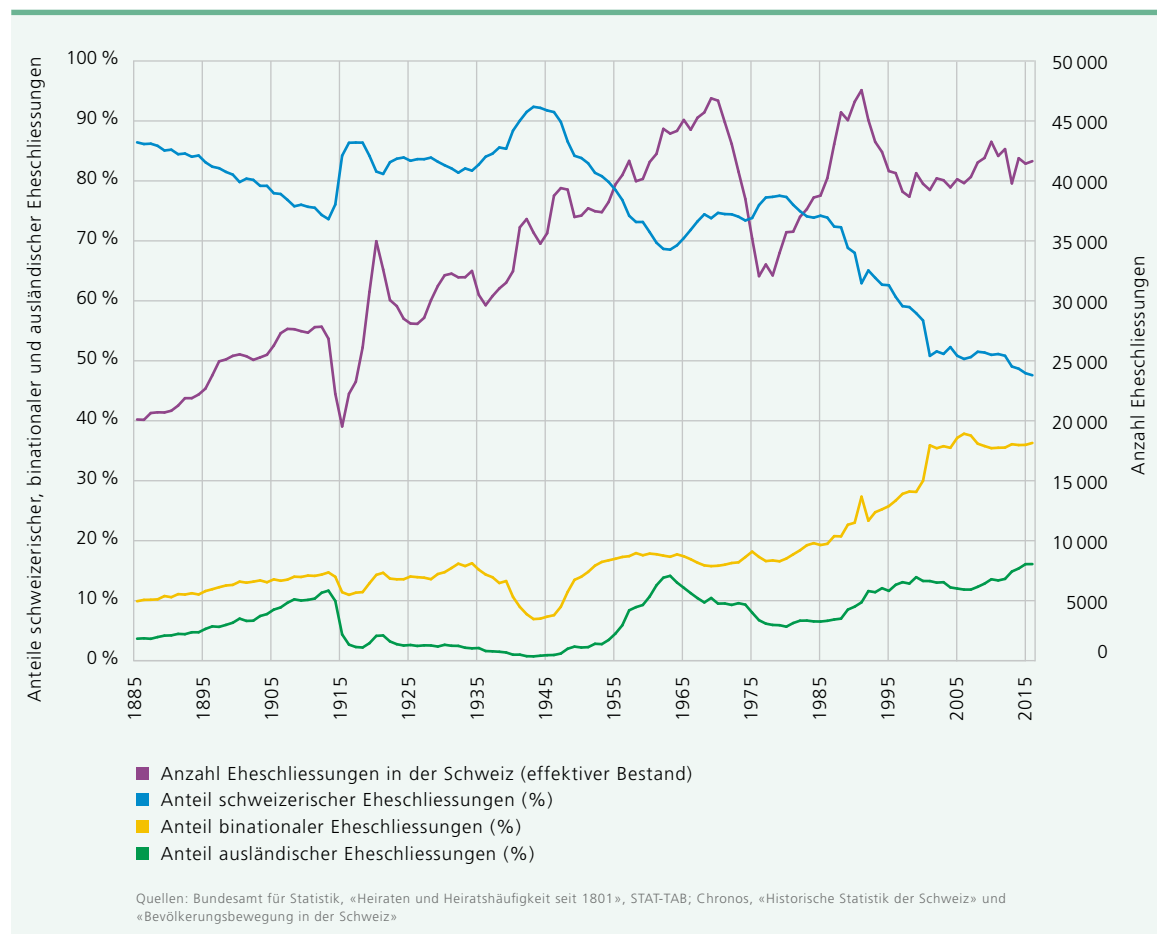
⁷ Wir können an dieser Stelle keine detaillierte Analyse der Auswirkungen der Schweizer Bürgerrechtsgesetzgebung auf die Einbürgerungsquoten liefern, möchten aber auf zwei Dinge hinweisen. Erstens: Die jüngste Revision des Bürgerrechtsgesetzes, die im Januar 2018 in Kraft trat, bringt zwar eine leichte 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 Ebe-

ne 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-australändischer Eheschliessungen an den gesamten Eheschliessungen 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 Herrschaftsunterworfenen 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 Mehrstaaten» 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 Militärdienstplichten und zum diplomatischen Schutz von Mehrstaaten – 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 vorausleiste, 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 erteilen, 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 festgestellt, 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 Ein-

bürgerungen 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 Bürgerrecht 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 Diplomatinen 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern, 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).

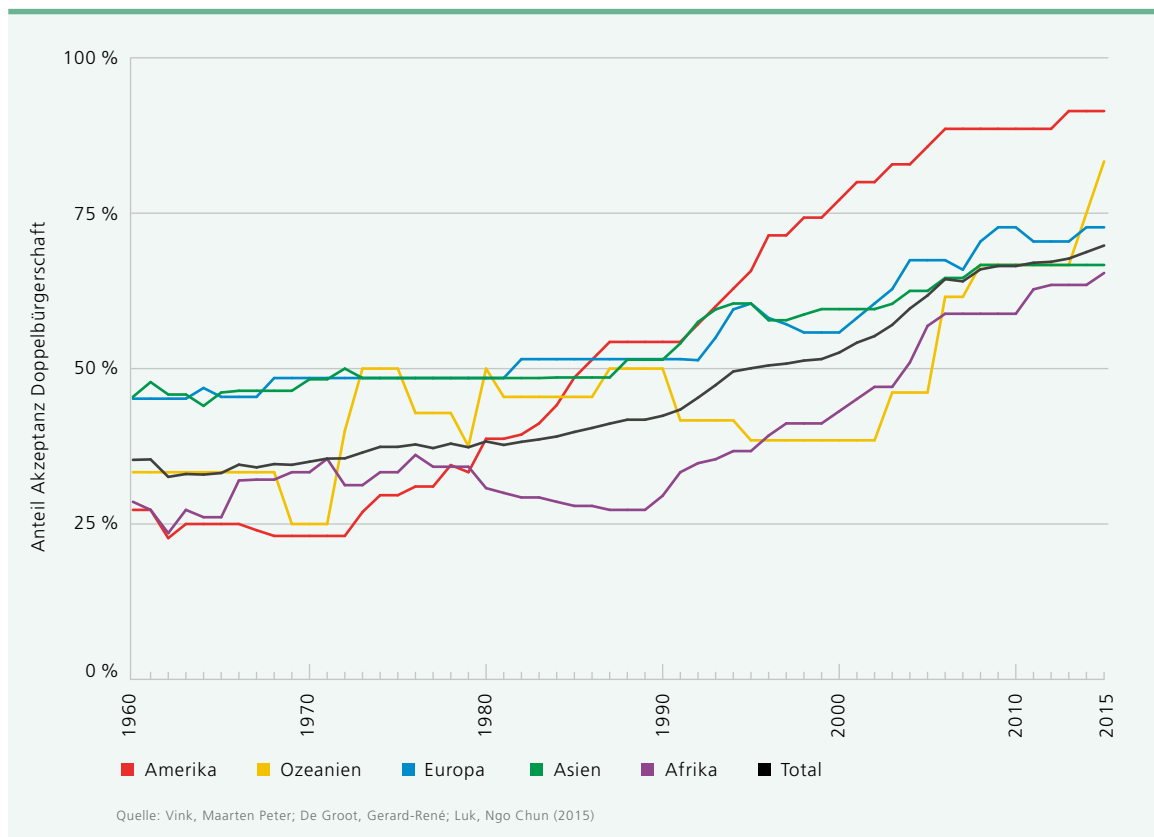


Abbildung 10: Entwicklung der Akzeptanz der Doppelbürgerschaft durch Nationalstaaten (nach Kontinenten)

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

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

«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

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

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.»

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

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 Diplomatentreisen 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 äusserst 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 Auslandsdeutsche 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. Dieses 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, «fak-

«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

tengetriebener 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 Herkunft- und Aufenthaltsländern primär im Privaten und im Politischen bemerkbar macht.

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

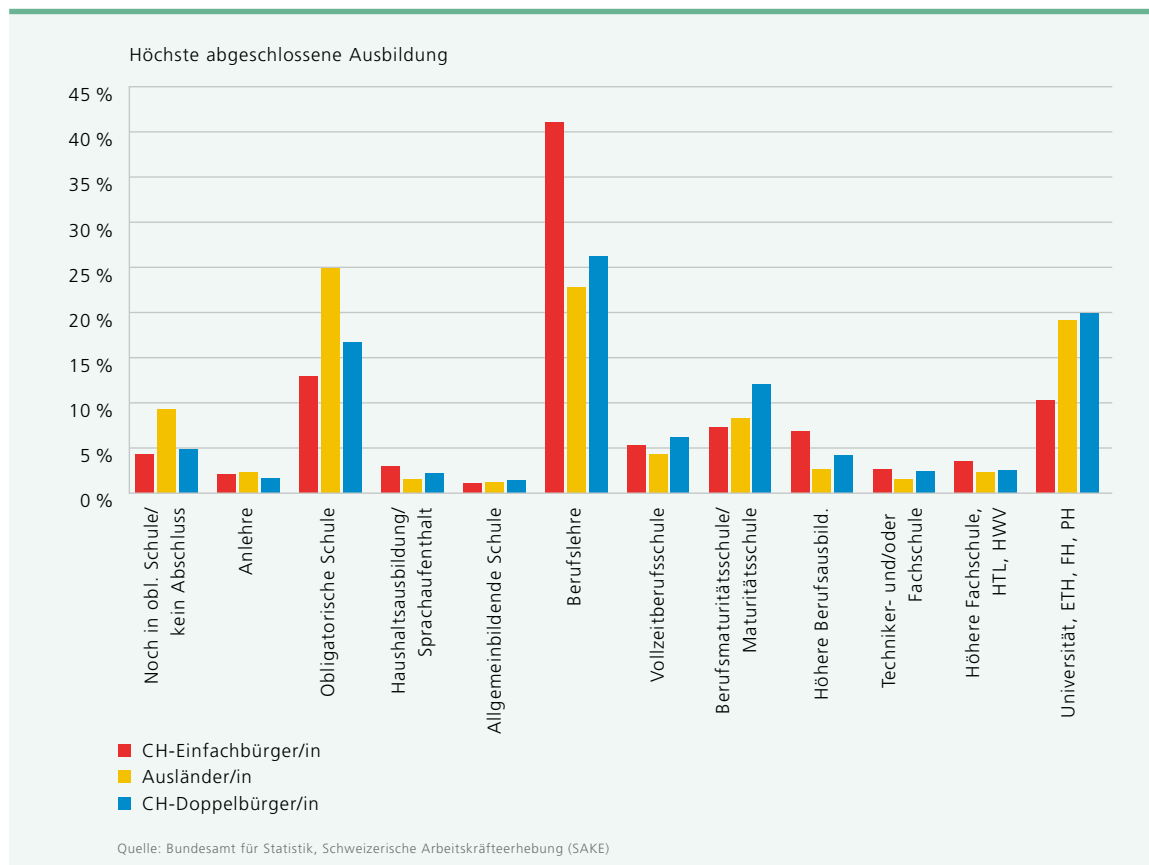
In diesem Kapitel gehen wir den Fragen nach, ob und wie sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in Bezug auf wichtige soziostrukturelle Eigenschaften von den Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürgern und den Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz unterscheiden. Zuerst betrachten wir sozioökonomische 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.

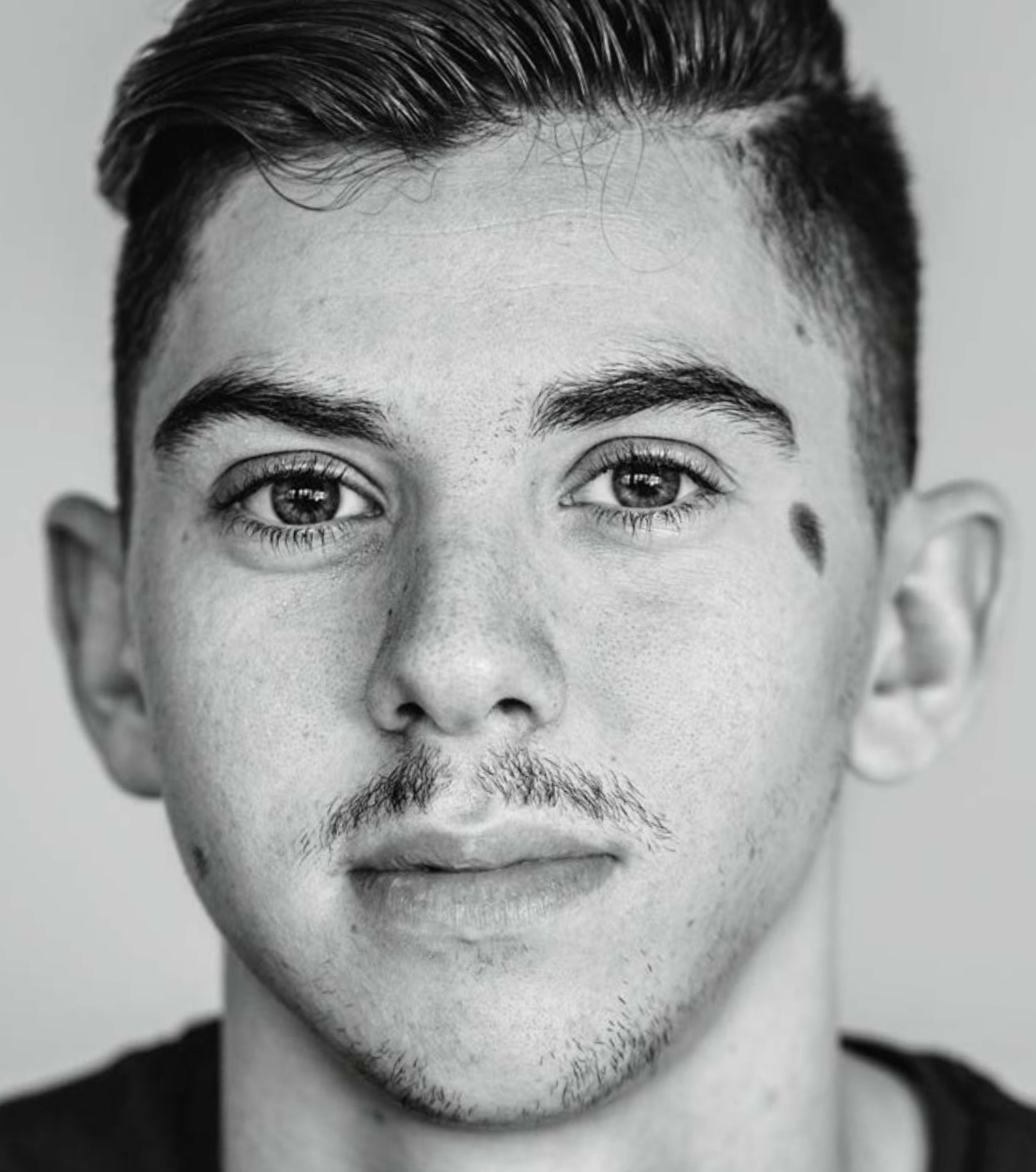
2.1 Sozioökonomische Eigenschaften

In diesem Teilkapitel untersuchen wir, ob, wie und inwieweit sich Doppelbürgerinnen und Doppelbürger von Schweizer Einfachbürgerinnen und Ein-

fachbürgern 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)





Ivan Greco

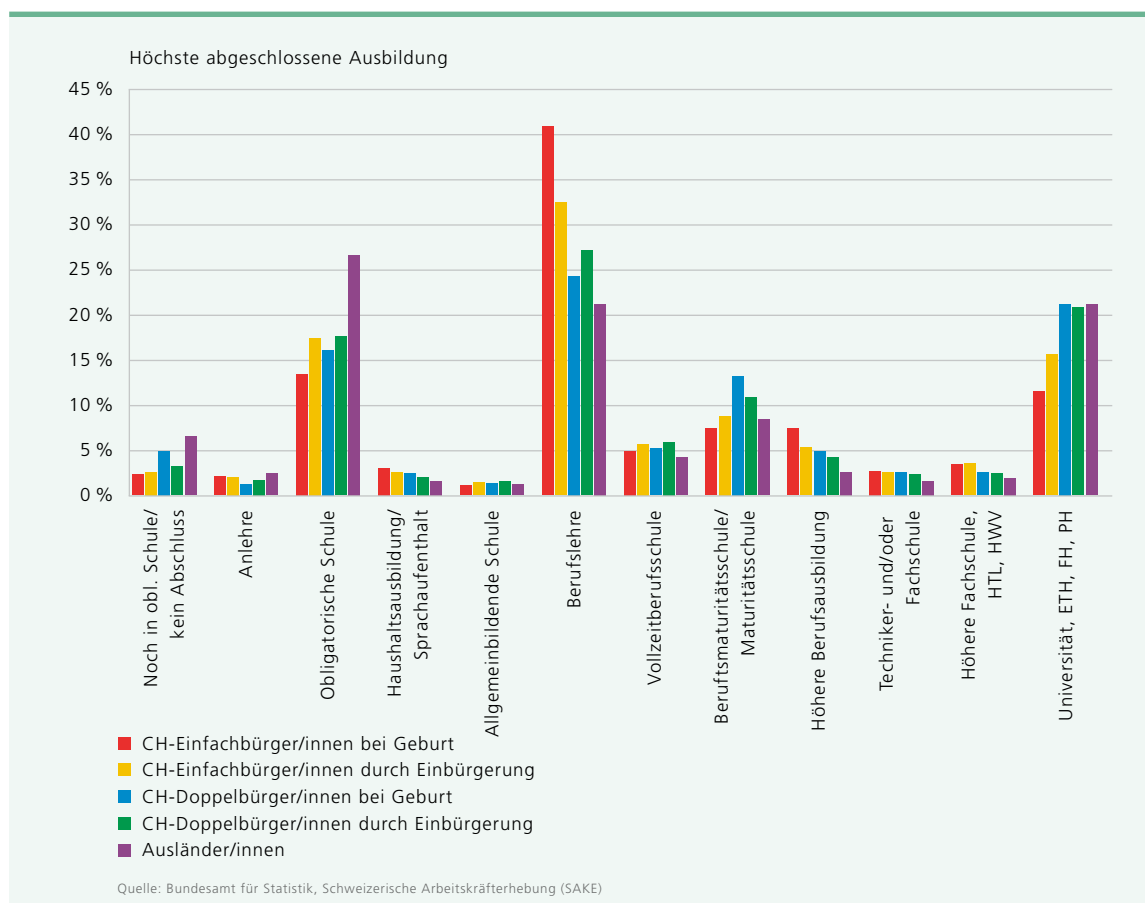
2.1.1 Staatsbürgerschaft und Ausbildung

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 Doppelbür-

gerinnen 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)



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.

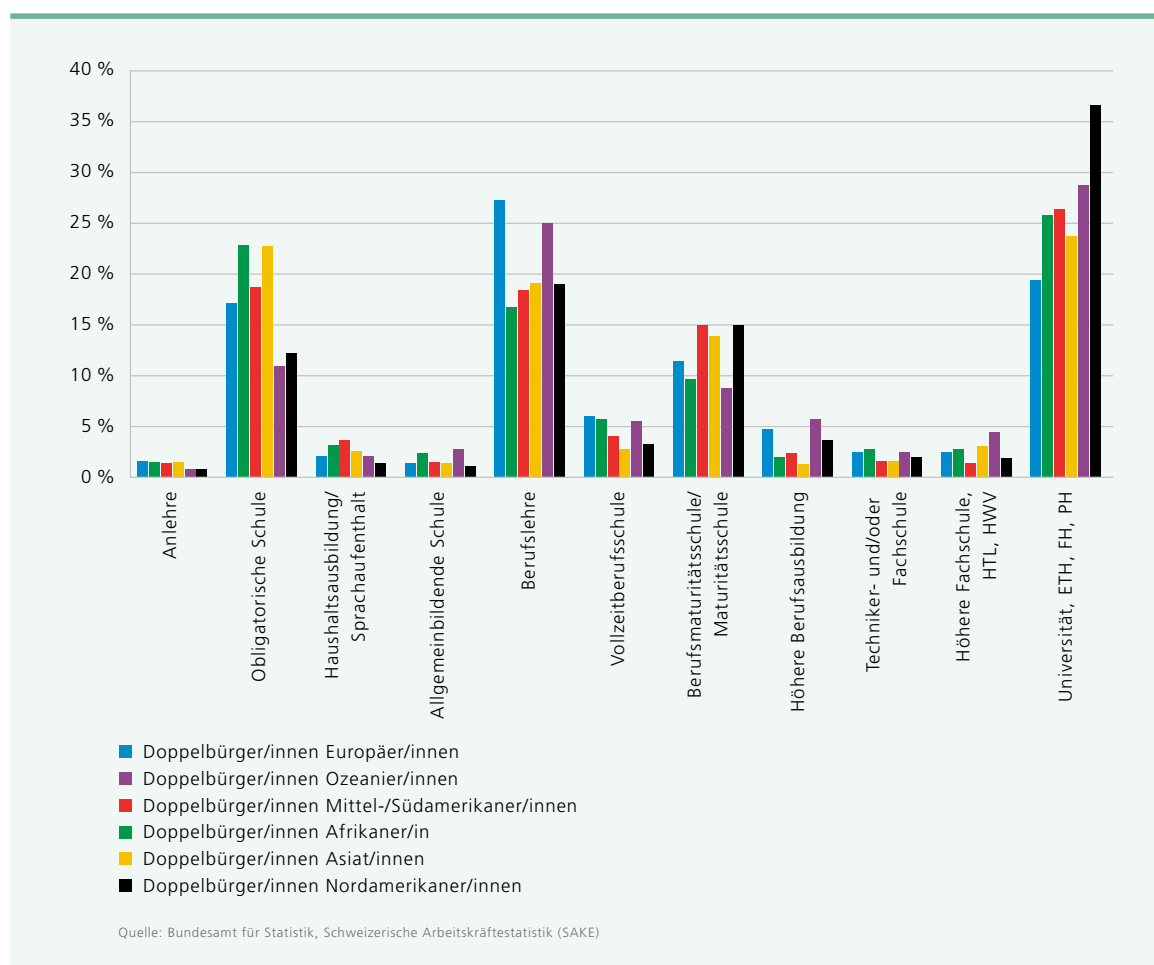
Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es angemessen ist, alle Doppelbürgerinnen und Doppelbürger in einen Topf zu werfen oder ob es nicht deutliche Unterschiede innerhalb dieser Gruppe gibt. Deswegen haben wir die bisherigen Analysen unter

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)



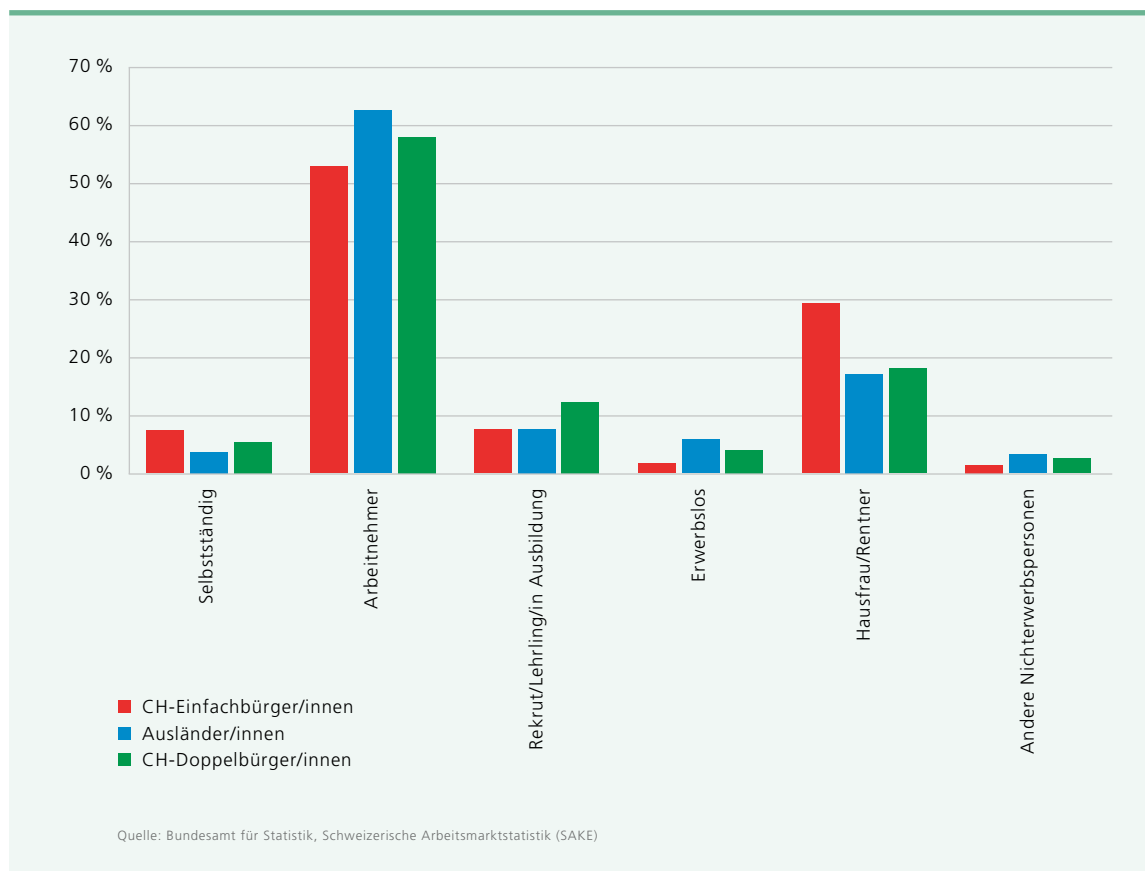


Abbildung 14: Erwerbsstatus nach Staatsbürgerschaftskategorie (1996–2016)

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 substantiell höhere Erwerbslosen-

quoten 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

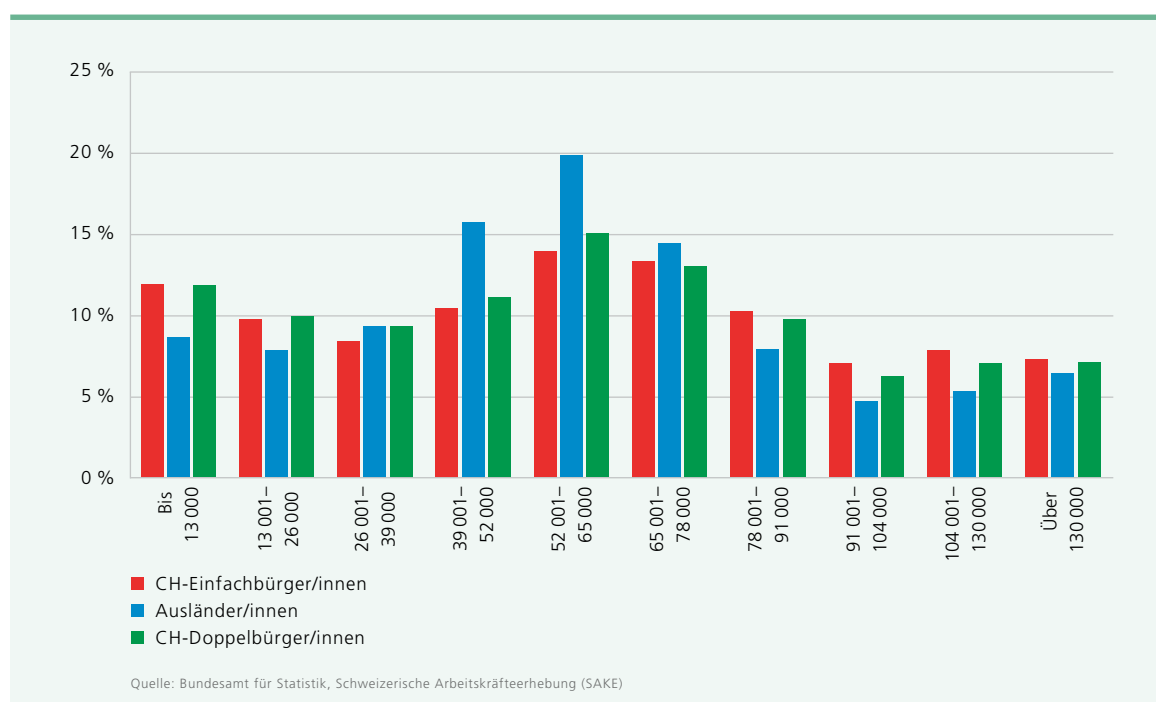
(vgl. Abb. 15). Gesamthaft verdienen die Doppelbürgerinnen und Doppelbürger im Durchschnitt etwa gleich viel wie die Schweizer Einfachbürgerinnen und Einfachbürger.

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 Vorgesetzten- 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)



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.

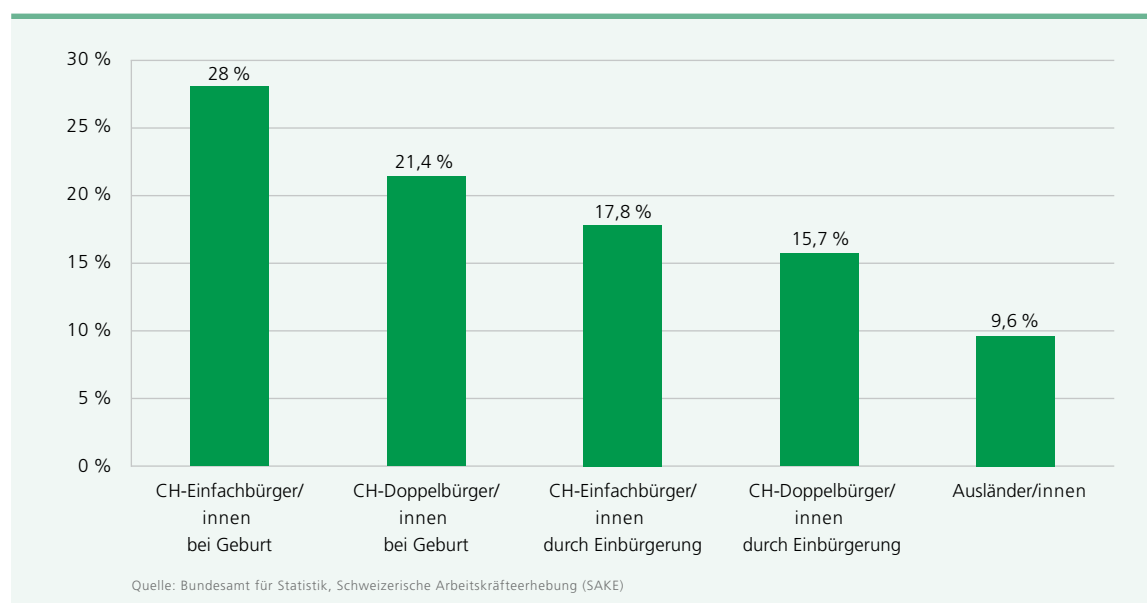
In der SAKE werden die Fragen nach freiwilligen Tätigkeiten und Mitgliedschaften in verschiedenen Arten von Vereinen nicht jährlich gestellt, sondern zikra alle drei Jahre im Rahmen eines zusätzlichen Befragungsmoduls. Entsprechend liegen Daten zu freiwilligen Tätigkeiten/Vereinsmitgliedschaften

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)



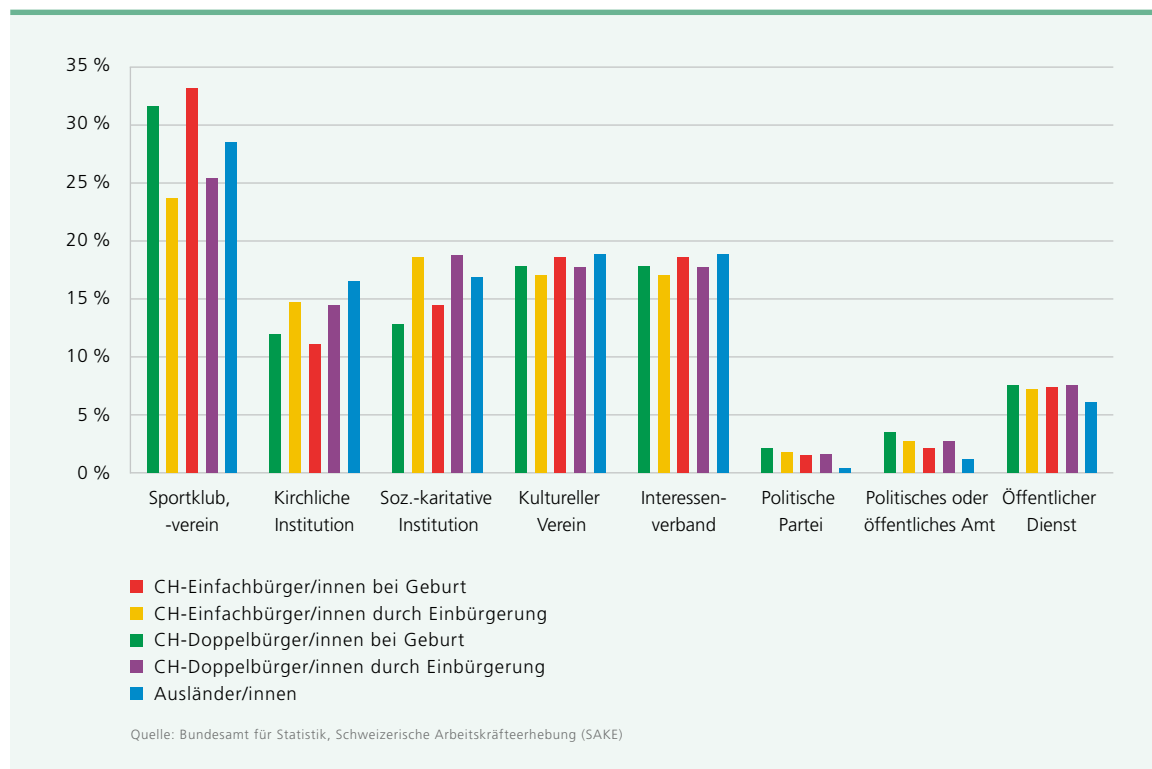


Abbildung 17: Vereinsmitgliedschaften und ehrenamtliche Tätigkeiten nach Staatsbürgerschaftskategorien (1996–2016)

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 Unterschied 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 Engage-

ment 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 Eingebür- gerte, 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 unberücksichtigt. 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

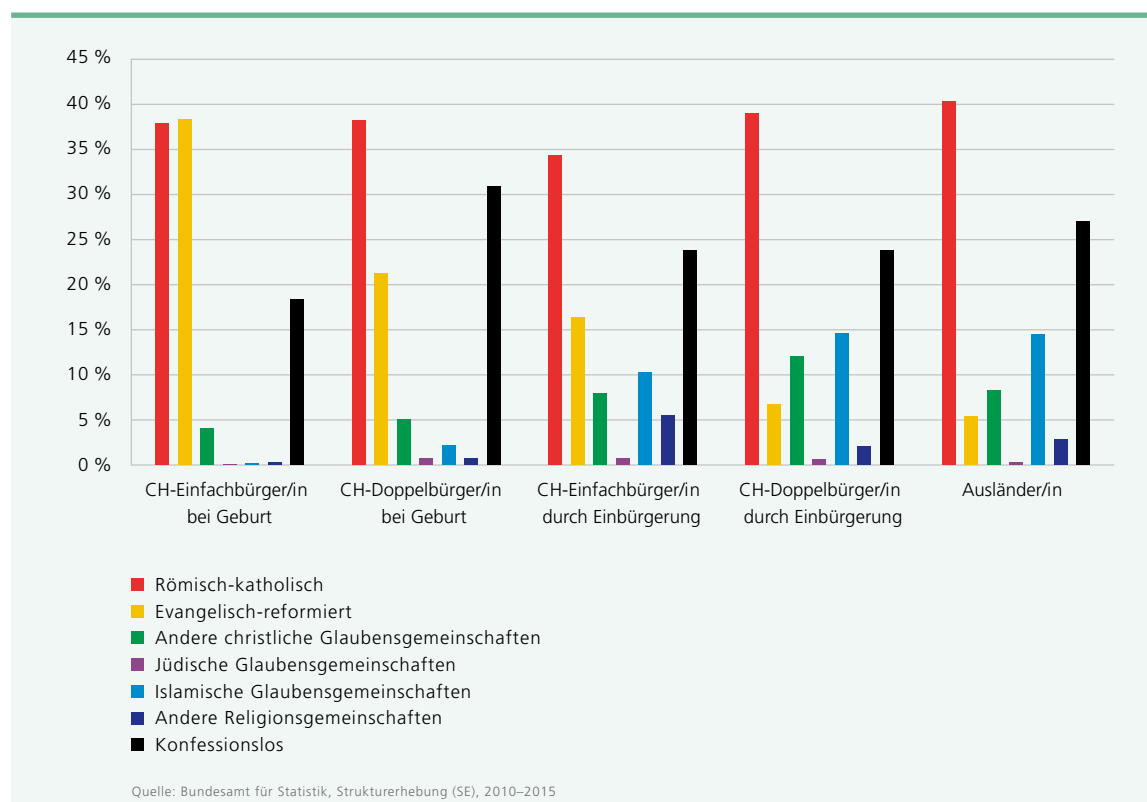
und Doppelbürgern. Unter den eingebürgerten Schweizerinnen und Schweizern finden sich ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen denjenigen, die ihren ursprünglichen Pass abgegeben haben, und denjenigen, die das nicht taten. Erstere sind sehr viel öfter als Letztere evangelisch-reformiert. Eingebürgerte 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 sozio-kulturellen 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)



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 Staatsbürger-

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

«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

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,

schaft unter bestimmten Bedingungen aberkennen, wenn sie beispielsweise in einem anderen Land die Staatsbürgerschaft erwerben.

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 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

«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

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.

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).

Liberalen 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/>

kratiethorie 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 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 politi-

schen 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 Unterworfenen 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 voll-

ständige 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 Immigranten 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

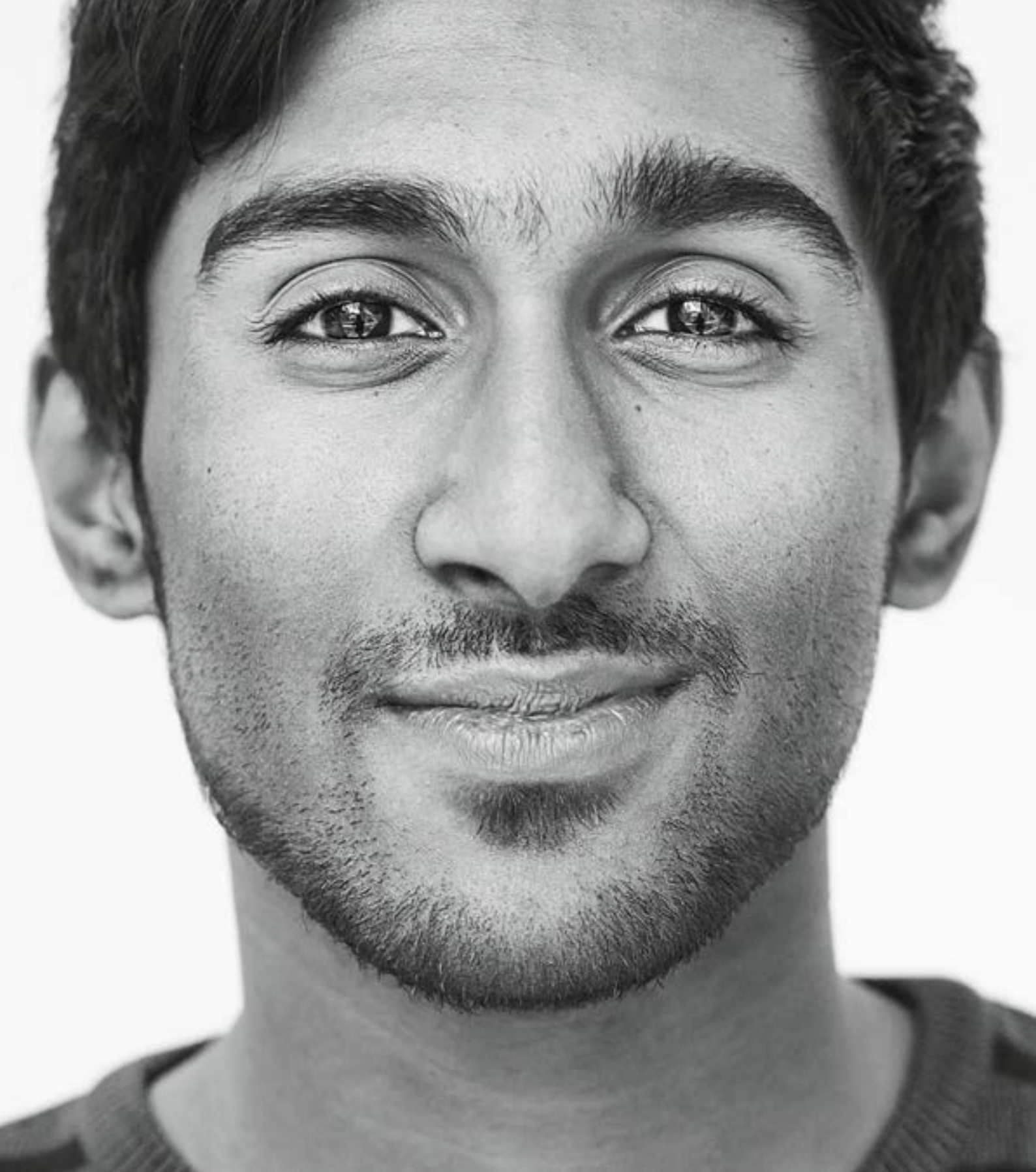
stammen, die doppelte Staatsbürgerschaft nicht anerkennen. Wie im Folgenden dargestellt wird, verbinden sich mit der Einbürgerung viele weitere Vorteile für Migrantinnen und Migranten und ihre Nachkommen.

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 Völkergegewohnheitsrechts 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 Thranhardt 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 Haimüller et al. (2017) zeigen, dass sich Eingebürgerte weniger diskriminiert fühlen als diejenigen, denen die Ein-

bürgerung 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 Ergebnis-

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

se 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).

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 (Itizsohn 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 multi-kulturellen 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 anderem 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 Vorschläge nicht allzu grosse Erfolgchancen 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 aberkannt (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 angstausslösendes, existenzielles und persönliches Sicherheitsrisiko dar. Die Völkerrechtskommission der UNO kritisiert den Entzug des Bürgerrechts als potenzielle Strafe,

Doppelbürgern kann die Staatsbürgerschaft entzogen werden, Einfachbürgern nicht.

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).

Personen mit Doppelbürgerschaft laufen Gefahr, dass sie mit ihrem Status als Bürgerinnen oder Bürger von zwei Staaten in beiden Ländern umfangreiche 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: Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger sind politische Vertreter in eigener Sache. Wenn Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 Para-

digmenwechsel 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 Lerner 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, zusammenhängen 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 substantiell 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 Auslandsbürgerinnen 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 libanesischen 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern 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 Auslandsbürgerinnen 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-Guerro 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern nur eine klar beschränkte Anzahl von spezifischen Repräsentanten wählen lassen. Damit wird der Gefahr begegnet, dass die Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger in einer ungerechtfertigt starken Weise auf die Regeln einwirken können, unter denen primär die Inlandsbürgerinnen und Inlandsbürger – 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 Auslandsbürgerinnen 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 Bevölkerung 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 meis-

tens 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 Zuwandern 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 Ersatz-

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

leistungen 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.

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,

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

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 substantiellen und kausalen Einfluss eine Einbürgerung auf die soziokulturelle Integration hat.

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 einbür-

gern 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 Diplomatinen 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 uninformatierter 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, während 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 han-

deln 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 Dilemma (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 autochthonen 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 an-

hand 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

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

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).

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 Posi-

tion 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

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

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).

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 wettbewerbsorientierten 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-

nationalen 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, Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern, 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger 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 Kulturation 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

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

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).

Ein halbes Jahr nach dem EU-Beitritt Ungarns im Jahr 2004 durften die Stimmberechtigten 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 Gesell-

schaft, 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

«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

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.

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%3%bcrgerrecht+\(2\)_1.18775070.pdf](https://static.nzz.ch/files/0/7/0/Kurzgutachten+Achermann_Entzug+B%3%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 Italian 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 Diplomatinen 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 Köber-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 Presidential 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/geschaefte?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/geschaefte?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/geschaefte?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, Hyphe-nationals, 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 Gau-chos 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 Vanguard? 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 Ausland-schweizergemeinschaft. 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.

Nationalité et démocratie en période de migrations transnationales :

contexte, opportunités et risques de la double nationalité



Etude mandatée par la Commission fédérale des migrations CFM
Joachim Blatter, Martina Sochin D'Elia, Michael Buess

Décembre 2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale des migrations CFM

Impressum

Éditrice

Commission fédérale des migrations CFM
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern, www.ekm.admin.ch

Auteurs

Joachim Blatter, Martina Sochin D'Elia, Michael Buess

Rédaction

Pascale Steiner, Sibylle Siegwart, Simone Prodolliet

Traduction

Florian Mayr, Marie-Claude Mayr

Photos

Kuno Schläfli
Les portraits sont ceux d'anciens apprentis du Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Les reproductions proviennent de l'exposition photographique EINGEWANDERT.CH, du Musée de la communication, Berne 2017.

Graphisme et impression

Cavelti AG, Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Distribution

Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL
CH-3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.934. F

L'étude montre que la société
est un entrelacs d'appartenances multiples.

L'objectif politique doit être de structurer cet entrelacs
pour rendre le vivre ensemble possible au quotidien,
mais aussi pour forger un avenir commun.

Avant-propos

Lorsque des statistiques concernant la population de la Suisse sont publiées, elles sont généralement réparties selon les étrangers et les Suisses. On s'intéresse au taux d'étrangers dans l'ensemble de la population et à son évolution. Cette catégorisation statistique détermine notre vision de la société. Elle montre qui en fait partie et qui n'en fait pas partie. Mais comme souvent, lorsque les questions sociétales se limitent à deux pôles dichotomiques, cela n'a pas grand-chose à voir avec la réalité beaucoup plus complexe, la simplifiant ou la déformant. Les statistiques ne tiennent pas compte des doubles nationalités et des nationalités multiples. Si on inclut celles-ci dans les calculs, on obtient une nouvelle image : pas l'image d'un « soit... soit » Suisse ou étranger, mais une image, de plus en plus répandue, de « à la fois » Suisse et étranger. En 2016, près d'un quart de tous les Suisses vivant sur le territoire et à l'étranger possédait deux nationalités – voire plus ; pour ceux vivant en Suisse, le taux était de 13 pourcent. Les trois-quarts des Suisses de l'étranger possèdent au moins deux passeports. Au fil du temps, ce taux s'est continuellement accru. Ces derniers temps, la part de Suisses possédant une double nationalité parmi la population résidente augmente plus rapidement que le taux d'étrangers.

Nous pouvons déplorer ce phénomène en invoquant le fait qu'il n'y a plus d'attributions univoques ni d'appartenances claires, que la société subit une dissolution et que la perte d'identité progresse. Nous pouvons désavouer ceux qui se sont faits naturaliser dans notre pays en les désignant comme étant des « Suisses sur le papier ». Néanmoins, il n'y a pas de données empiriques permettant de supposer que les binationaux se-

raient moins loyaux envers l'État, qu'ils seraient moins bien informés ou participeraient moins à la vie publique que les mononationaux. Au contraire, la disposition plus élevée à se faire naturaliser – qui va de pair avec la reconnaissance de la double nationalité – n'a pas seulement des effets positifs sur l'intégration économique et sociale, mais aussi sur la participation politique. L'acceptation de la double nationalité contribue donc dans une large mesure à la vitalité du système de milice, si important pour la société suisse.

L'étude nous montre qu'aujourd'hui, la société est un entrelacs d'appartenances multiples. L'objectif politique doit donc être de façonner cet entrelacs de manière à ce que le vivre ensemble au quotidien soit possible, tout comme l'élaboration d'un avenir commun. Les binationaux et les personnes avec de multiples nationalités peuvent jouer un rôle important dans l'accomplissement de cette tâche, parce qu'ils assument déjà ce rôle de liaison de manière individuelle. Mais pour cela, nous devons d'abord les percevoir comme un élément déterminant de notre société. La présente étude fournit une base à cette démarche. Elle offre le premier aperçu complet des évolutions démographiques et juridiques en matière de nationalités multiples. Et elle invite à réfléchir aux nombreuses conséquences de l'accroissement de la double nationalité et des nationalités multiples sur la participation politique, la démocratie et la citoyenneté.

Walter Leimgruber,
Président de la Commission fédérale
des migrations CFM

Table des matières

L'essentiel en bref	6
Introduction, vue d'ensemble et méthodologie	10
1. La progression de la double nationalité et ses causes	14
1.1 L'augmentation du nombre de Suisses binationaux	15
1.1.1 L'augmentation du nombre de binationaux parmi les Suisses de l'étranger	15
1.1.2 L'augmentation du nombre de Suisses binationaux sur le territoire	16
1.2 L'augmentation du nombre de suisses de l'étranger et des étrangers, comme conséquence de la migration	19
1.2.1 L'augmentation du nombre de citoyens suisses à l'étranger	19
1.2.2 L'augmentation du nombre d'étrangers en Suisse	22
1.3 L'augmentation des mariages binationaux et les conséquences de l'égalité entre hommes et femmes	25
1.4 Tolérance juridique et acceptation de la nationalité multiple en hausse	27
1.4.1 L'évolution dans le droit international	28
1.4.2 L'évolution dans le droit suisse	29
1.4.3 L'évolution juridique dans d'autres États-nations	30
2. Les caractéristiques sociostructurelles des binationaux en Suisse	36
2.1 Caractéristiques socio-économiques	36
2.1.1 Nationalité et formation	38
2.1.2 Nationalité et statut d'activité/chômage	39
2.1.3 Nationalité et revenus	41
2.2 Caractéristiques socioculturelles	41
2.2.1 Nationalité et bénévolat	42
2.2.2 Nationalité et appartenance religieuse	45
2.3 Le statut de nationalité comme expression des différences entre groupes socio-économiques et groupes socioculturels	46
3. Opportunités et risques de la double nationalité	50
3.1 Contexte conceptuel pour l'évaluation de la double nationalité	50
3.2 Opportunités et risques pour les binationaux	52
3.2.1 Opportunités	52
3.2.2 Risques	56
3.3 Opportunités et risques pour la population et la démocratie dans le pays d'origine	57
3.3.1 Opportunités	57
3.3.2 Risques	60
3.4 Risques et opportunités pour la population, en particulier pour les mononationaux dans le pays de résidence	61
3.4.1 Risques	62
3.4.2 Opportunités	65

3.5	Risques et opportunités pour l'État et la démocratie dans le pays de résidence	66
3.5.1	Risques	66
3.5.2	Opportunités	68
3.6	Opportunités et risques pour la politique démocratique dans un monde interdépendant	70
3.6.1	Opportunités	70
3.6.2	Risques	73
4.	Résumé	78
5.	Bibliographie	80
6.	Sources	86
6.1	Sources juridiques	86
6.2	Sources des graphiques	86
6.3	Autres sources Internet	86

L'essentiel en bref

Le fait que de plus en plus de personnes possèdent simultanément deux nationalités, voire plus, donne lieu à des controverses parfois virulentes, que ce soit en Suisse ou à l'étranger. En Suisse aussi, le débat politique et les initiatives parlementaires portant sur le thème de la double nationalité ou de la nationalité multiple¹ s'amplifient. Dans ce contexte, la présente étude livre pour la première fois un aperçu complet des évolutions démographiques et juridiques à ce sujet. L'étude présente les opportunités et les risques de la double nationalité selon différentes perspectives. Elle fournit ainsi des faits et des arguments pour alimenter le débat politique qui – comme d'autres aspects de la politique de migration – s'accompagne trop souvent de préjugés et tend à se laisser diriger par l'émotion.

La première partie de l'étude fournit des informations démographiques et des pistes de réflexion sur le développement et l'évolution de la double nationalité dans le contexte suisse. Les chiffres, recueillis systématiquement pour la première fois, révèlent un fait intéressant dans le cadre de la progression des cas de double nationalité : près d'un quart des Suisses, qu'ils vivent à l'étranger ou au pays, dispose d'au moins une autre nationalité.

Ces chiffres montrent à quel point la Suisse est internationalisée. La part de population étrangère par rapport à l'ensemble de la population en Suisse a augmenté pour atteindre quasiment un quart. Dans le même temps, la part de binationaux parmi les Suisses vivant dans le pays et à l'étranger s'est accrue pour atteindre, elle aussi, environ un quart.

Le taux élevé de binationaux chez les Suisses s'explique notamment par le fait que les trois quarts des Suisses de l'étranger possèdent la double nationalité. La part de Suisses binationaux vivant sur le territoire se monte à quelque 13 pourcent. Il est fort probable que ce chiffre ne soit en réalité plus élevé, car les données disponibles ne concernent que la population âgée de 15 ans et plus. À ces Suisses binationaux s'ajoute en outre un nombre inconnu d'étrangers binationaux, exclus des statistiques.

Dans son analyse des causes qui ont mené à cette forte progression de la double nationalité chez les Suisses, l'étude se penche d'abord sur

les Suisses vivant à l'étranger. Il apparaît que le phénomène de la double nationalité est surtout lié au fait que la Suisse ne veut pas rompre le lien avec ses émigrants. Le fait que la Suisse recueille des données sur la double nationalité de ses ressortissants vivant à l'étranger depuis bien plus longtemps que pour les doubles nationaux vivant en Suisse est symptomatique. Dans le présent rapport, ces données ont été rassemblées et évaluées pour la première fois. Il s'avère qu'au début de la saisie des données en 1926, presque tous les 200 000 Suisses de l'étranger enregistrés déclarèrent ne posséder que la nationalité suisse. Parmi les 775 000 Suisses qui vivaient à l'étranger en 2016, 570 000, soit les trois-quarts, déclaraient avoir une autre nationalité.

Les informations sur les Suisses binationaux vivant sur territoire helvétique ne sont disponibles que depuis les années 1990 et cela, uniquement pour les personnes âgées de plus de 15 ans ; si bien que jusqu'aujourd'hui, il n'a pas été possible de donner une image complète de la double nationalité en Suisse. Cependant, les chiffres disponibles montrent clairement que le nombre absolu de Suisses binationaux a continuellement progressé, comme leur part à la population totale. Concrètement, leur part s'élevait à 4,1 pourcent de la population de plus de 15 ans en 1996. En 2016, cette part s'élevait déjà à 12,8 pourcent. Le nombre absolu de Suisses avec une double nationalité s'est multiplié par quatre, passant de 236 612 personnes en 1996 à 901 851 en 2016. La part de Suisses binationaux parmi la population résidente augmente plus rapidement que la part des étrangers.

Quelles sont les raisons à l'origine de cette énorme augmentation du nombre absolu et des parts relatives des Suisses binationaux ? L'étude offre un grand nombre de chiffres et de faits répondant à cette question. Il s'avère que ce phénomène est certes particulièrement développé en Suisse, mais que les raisons sont de nature générale et que les autres pays connaissent aussi une évolution comparable. D'une part, le taux élevé de Suisses binationaux est le résultat du nombre élevé de

1 Par la suite, l'expression « double nationalité » recouvrira aussi les « nationalités multiples ».

migrants – à savoir d'immigrants et d'émigrants. Mais l'augmentation de la double nationalité tient aussi dans une bonne mesure à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la situation qui en résulte, c'est-à-dire que les enfants issus de mariages binationaux deviennent presque toujours des binationaux par la naissance. Il y a une autre raison importante : la signification croissante, dans le droit international, des intérêts et droits individuels par rapport à ceux des États. Il convient de remarquer, en particulier depuis les années 1990, que la Suisse accepte officiellement la double nationalité. Elle est ainsi devenue la pionnière d'une tendance qui se dessine entre-temps dans le monde entier.

Au vu de ces développements, nous nous demandons dans la deuxième partie si les Suisses binationaux se distinguent des Suisses mononationaux, respectivement des étrangers d'un point de vue socio-économique ou socioculturel. L'étude, qui se base sur des statistiques officielles, fournit une comparaison des caractéristiques.

Un Suisse sur quatre possède une deuxième nationalité.

Les analyses des caractéristiques socio-économiques montrent entre autres qu'un quart de tous les étrangers n'ont accompli que la scolarité obligatoire. Cette part s'établit à presque 13 pourcent chez les Suisses mononationaux. Avec 16,7 pourcent, les binationaux ont un taux qui s'en rapproche. Il apparaît que le groupe des Suisses binationaux n'est pas homogène. En particulier, la part des Suisses binationaux avec une seconde nationalité européenne ayant accompli une formation professionnelle est nettement plus élevée que celle des Suisses binationaux d'Afrique et d'Amérique du Nord. Parallèlement, c'est parmi les Suisses binationaux d'Amérique du Nord que l'on rencontre le plus grand pourcentage d'universitaires. Dans ce domaine, les Suisses possédant une deuxième nationalité européenne se situent tout en bas de l'échelle.

Des différences analogues sont également apparues pour d'autres variables socio-économiques ; il convient de souligner que les différences entre les Suisses binationaux d'une part et les mononationaux d'autre part dépendent principalement du pays ou de la région à laquelle les Suisses bina-

tionaux sont liés par leur seconde nationalité. En revanche, les différences sont relativement faibles entre les trois catégories de citoyennetés en ce qui concerne le statut professionnel, respectivement le chômage. En termes de revenus, les Suisses avec une double nationalité gagnent en moyenne à peu près autant que les Suisses mononationaux, mais nettement plus que les étrangers.

Les données sur les caractéristiques socioculturelles des Suisses binationaux montrent également que ce groupe est généralement situé entre les Suisses mononationaux d'une part et les étrangers d'autre part. Cela est entre autre mis en évidence dans l'engagement bénévole. Une proportion de 28 pourcent des Suisses mononationaux de naissance disent s'engager volontairement, tandis que les Suisses mononationaux naturalisés sont seulement 17,8 pourcent. Chez les étrangers, ce taux s'élève à 9,6 pourcent. Pour les Suisses nés avec une double nationalité, il est de 21,4 pourcent et de 15,7 pourcent pour les binationaux par naturalisation.

La troisième partie de l'étude met systématiquement en lumière les opportunités et les risques de la double nationalité. Différentes perspectives sont considérées.

Pour les individus concernés, l'acquisition de la nationalité dans le pays d'accueil s'accompagne de toute une série d'avantages. L'État n'accorde pas seulement à ses ressortissants une liberté de séjour illimitée, mais aussi une protection diplomatique à l'étranger, de même que la garantie de toujours pouvoir retourner dans le pays. En outre, la nationalité acquise aide les étrangers du point de vue socio-économique, dans la mesure où la discrimination sur le marché du travail et du logement s'atténue. Enfin et surtout, grâce à la naturalisation, les étrangers acquièrent la totalité des droits politiques, de sorte qu'ils peuvent désormais faire valoir leurs points de vue et leurs intérêts dans le processus démocratique sur un pied d'égalité. En conclusion, la reconnaissance de la double nationalité par le pays de séjour revêt une importance particulière pour les immigrés, notamment parce que la société du pays de séjour montre qu'elle ne s'attend pas à ce que les immigrés rompent leurs liens antérieurs avec d'autres pays, avant qu'ils ne soient reconnus comme égaux. La reconnaissance de la double nationalité renforce la motivation en vue d'une naturalisation dans le pays de résidence.

À côté des opportunités qui s'offrent aux migrants et à leurs descendants à travers la reconnaissance et l'acquisition de la double nationalité, il y a aussi des risques. Contrairement aux mononationaux, les binationaux peuvent être privés de l'une des deux nationalités, ce qui va de pair avec la perte des droits de séjour. Dans l'ensemble, du point de vue de la sécurité, la double nationalité est donc une formule à double tranchant. En outre, il peut arriver que les binationaux aient des obligations dans les deux pays, sans y bénéficier des mêmes droits.

Une part croissante de la population ne peut plus être définie comme appartenant aux simples catégories « Suisse ou étranger ».

Pour les pays d'origine (soit les États dont les binationaux possèdent la nationalité sans y habiter), accepter la double nationalité pour leurs émigrés signifie maintenir leurs liens. Tolérer la double nationalité facilite la naturalisation des émigrés dans le pays de résidence, ce qui renforce leur position dans ce pays et peut finalement profiter au pays d'origine. Les envois d'argent des émigrés sont au centre de ces réflexions ; mais il y a aussi d'autres avantages pour les émigrés et le pays d'origine. En effet, le retour des émigrés est facilité et les émigrés naturalisés dans le pays de résidence peuvent mieux y représenter les intérêts politiques du pays d'origine par le biais de leur droit de vote.

Cependant, le nombre croissant de binationaux n'est pas sans risque pour le pays d'origine. Il peut ainsi arriver qu'un pays d'origine doive assumer une responsabilité pour un groupe de population qui n'a pratiquement pas de lien réel avec le pays. En tant que nationaux de l'étranger, les binationaux ont souvent tous les droits politiques. Ces « citoyens externes » sont donc aptes à exercer une influence sur des lois auxquelles ils ne sont plus soumis. Selon de premières études, il semble néanmoins que la crainte qu'ils se servent de leur droit de vote « de manière irresponsable » ne soit pas fondée, du moins pour la Suisse.

Pour le pays de séjour, les opportunités et les risques de la double nationalité sont en premier lieu abordés du point de vue de l'intégration socio-économique et socioculturelle de la société et sous l'angle des intérêts et des droits des mononationaux. Ensuite, on examine les conséquences pour la sécurité et le fonctionnement de l'État et de la démocratie. Il en ressort que les craintes selon lesquelles les binationaux vivant en Suisse ne s'identifieraient pas réellement au pays ne se vérifient pratiquement pas. Au lieu de cela, il semble clair que la reconnaissance de la double nationalité motive davantage les immigrés à se faire naturaliser, ce qui favorise leur intégration socio-économique et socioculturelle. Il n'y a pas non plus de preuve empirique de l'hypothèse selon laquelle les binationaux seraient moins loyaux envers l'État et qu'ils participeraient moins que les mononationaux, ou le feraient en étant moins bien informés. Au contraire, la volonté accrue de se faire naturaliser, liée à la reconnaissance de la double nationalité, a non seulement des effets positifs sur l'intégration économique et sociale, mais aussi sur la participation politique. Cela signifie que l'acceptation de la double nationalité apporte une contribution importante à la stabilisation du système de milice suisse.

Enfin, les opportunités et les risques de la double nationalité sont discutés dans le contexte de la multiplication des interconnexions transfrontalières, qui sont devenues un défi majeur pour l'autodétermination démocratique d'aujourd'hui. Les premières études semblent indiquer que les Suisses binationaux, qu'ils vivent à l'étranger ou au pays, sont des pionniers des formes transnationales et supranationales de gestion politique, de démocratie et de citoyenneté. La double nationalité permet une forme démocratique transnationale d'autodétermination et de participation aux processus décisionnels. On en tire la conclusion que par la reconnaissance de la double nationalité, en tant que forme transnationale d'autodétermination démocratique et de participation, la Suisse ne refuse plus d'accepter sa responsabilité face aux droits et intérêts des autres nations. Dans le même temps, la reconnaissance de la double nationalité constitue une alternative transnationale à la stratégie supranationale de maîtrise des interconnexions transfrontalières et des interdépendances, telle que poursuivie, par exemple, par des institutions comme l'Union européenne.

Les auteurs de l'étude concluent de leurs analyses que la simple classification en « Suisses » d'un côté et « étrangers » de l'autre ne suffit pas pour tenir compte de la réalité actuelle, et que la Suisse devrait en prendre davantage conscience. Un quart des Suisses fait déjà partie des deux catégories. Pour eux, l'appartenance à une nation n'est plus une décision de « soit l'une, soit l'autre ». Globalement, les opportunités de la double nationalité l'emportent nettement sur les risques. Le fait que la double nationalité soit reconnue ou tolérée renforce notamment la disposition des migrants à se faire naturaliser et constitue une grande opportunité pour toutes les parties. De plus, il semble intéressant de continuer à explorer le potentiel des binationaux en vue de développer des formes transnationales de gestion politique et de démocratie dans un monde globalisé.

Les résultats de l'étude, étayés par des chiffres et des arguments, sont complétés par des portraits de Suisses binationaux (ou de personnes qui souhaiteraient l'être). Ce qui montre que derrière ce phénomène, il y a toujours des destins humains.

Introduction, vue d'ensemble et méthodologie

A l'été 2017, dans la période précédant l'élection pour la succession du conseiller fédéral Didier Burkhalter, on apprit que deux des trois candidats avaient, outre la nationalité suisse, un autre passeport. D'après la couverture médiatique, un candidat avait renoncé à son deuxième passeport avant les élections. Ce dernier voulait lever toute ambiguïté quant à sa loyauté envers la Suisse. L'autre candidat ne vit pas la nécessité de renoncer à sa deuxième nationalité avant l'élection, car il ne pensait pas que cela puisse porter atteinte à la fonction de Conseiller fédéral qu'il brigait. Le débat public montra que la différence d'appréciation en matière de double nationalité s'expliquait aussi par la différence des stratégies de campagne. Tandis qu'au cours de ces dernières années, les milieux conservateurs avaient régulièrement tenté de limiter la double nationalité, les milieux libéraux et ceux de gauche n'avaient cessé de rejeter une possible restriction.

Cet épisode et diverses initiatives politiques prises par les parlements nationaux et cantonaux soulignent la virulence politique du thème de la double nationalité en Suisse. Au vu du grand nombre de binationaux parmi les nationaux et parmi les Suisses de l'étranger, l'importance prise par le sujet se justifie. Cependant dans d'autres pays, qui comptent nettement moins de binationaux, la question est politiquement beaucoup plus prégnante et controversée. Souvent il ne s'agit pas seulement de la double nationalité des hommes et femmes politiques, mais également de celle des simples citoyens. L'exemple du voisin allemand en est une illustration. En 1999, dans le Land de Hesse, la CDU concentra sa campagne électorale sur l'introduction de la double nationalité planifiée par le gouvernement rouge-vert. La CDU remporta la majorité au parlement de Hesse grâce à son opposition à la double nationalité. Cela eut des conséquences d'une grande portée sur la politique allemande, car le changement de pouvoir en Hesse entraîna un changement de majorité politique au Bundesrat (la deuxième chambre du parlement allemand). Cela mit fin aux projets rouge-verts, étant donné qu'à partir de ce moment-là, le gouvernement fédéral était tributaire de l'accord des Länder conservateurs. Dès lors, on comprend mieux que pendant la campagne de 2017, la CDU ait repris la question de la double nationalité, notamment pour faire face à la concurrence de la

formation nationaliste, « Alternative pour l'Allemagne ». Même si, à ce moment-là, la majorité des Turcs vivant en Allemagne avait voté pour la réforme constitutionnelle initiée par le président Erdogan, très problématique du point de vue démocratique – une réforme qui avait fortement préoccupé l'opinion publique allemande –, ce sujet ne fit pas d'étincelles et n'eut pas de répercussions sur la campagne électorale.

Les menaces potentielles sur la démocratie dans le pays de résidence des binationaux sont au centre des débats publics et des conflits ou stratégies politiques. Mais il est souvent avancé que l'augmentation du nombre de binationaux doit être acceptée comme le reflet d'une société diversifiée et mobile. Le discours public évoque rarement les opportunités qui découlent de la double nationalité ou de la nationalité multiple² pour la démocratie, que ce soit en Suisse ou au-delà, dans un monde marqué par les interdépendances transfrontalières. Jusqu'à présent, il n'y avait pas d'état des lieux systématique et complet des chances et risques concernant cette question. L'objectif premier de la présente étude est de combler cette lacune.

La présente étude se base sur des statistiques officielles : l'enquête suisse sur la population active (ESPA), le relevé structurel (RS) et les données du recensement de la population (2000). Pour ce dernier élément, il s'agit d'un recensement complet, qui tient compte pour la première fois des données sur la double nationalité des ressortissants suisses vivant en Suisse. Depuis 2010, l'Office fédéral de la statistique (OFS) interroge annuellement par écrit 200 000 personnes âgées de plus de 15 ans dans le cadre du relevé structurel (RS). On demande entre autres aux ressortissants suisses s'ils possèdent une autre nationalité et s'ils ont reçu la ou les nationalités à la naissance ou s'ils les ont acquises ultérieurement. Les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) sont le résultat d'une enquête annuelle effectuée auprès de 120 000 personnes âgées de plus de 15 ans. Les statistiques ne fournissent pas d'informations sur

2 Dans cette étude, nous utilisons principalement le terme de double nationalité, car la majorité des personnes avec nationalités multiples sont des binationaux, et ce terme domine dans le débat public et scientifique.

la double nationalité des citoyens étrangers. Les chiffres concernant les Suisses de l'étranger proviennent des enquêtes du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).³

Dans la première partie de l'étude, avant de nous consacrer aux caractéristiques des binationaux et aux conséquences potentielles du nombre croissant de ces derniers sur la démocratie, nous fournissons des informations sur les causes de la forte augmentation de la double nationalité, notamment en Suisse. Le fort pourcentage de Suisses binationaux est d'une part le résultat du nombre élevé de migrants – à savoir d'immigrés ET d'émigrés. Cependant, la progression de la double nationalité est aussi due à l'égalité entre hommes et femmes et au fait que les enfants issus de mariages binationaux acquièrent presque toujours la double nationalité à la naissance. Il y a aussi une autre raison importante à ce phénomène, à savoir l'impact croissant des intérêts et des droits des individus dans le droit international. Il convient de mentionner en particulier le fait que depuis le début des années 1990, la Suisse accepte officiellement la double nationalité. Elle est ainsi devenue pionnière d'une tendance qui se développe maintenant à l'échelle mondiale.

Dans la deuxième partie, nous répondons à la question de savoir si les Suisses binationaux se distinguent des mononationaux et des étrangers d'un point de vue socio-économique ou socioculturel. Sur la base de statistiques officielles – celles de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), du relevé structurel (RS) et des données du recensement de la population (2000) – nous comparons les Suisses binationaux aux Suisses mononationaux d'une part, et d'autre part, aux habitants qui ne possèdent pas la nationalité suisse. Dans cette étude, nous présentons en premier lieu les résultats d'analyses descriptives relatives à la corrélation entre statut de nationalité et caractéristiques socio-économiques ou socioculturelles. Les analyses multivariées qui ont été effectuées n'ont pas permis de déceler une relation de causalité significative entre le statut de nationalité et ces caractéristiques.

Dans la troisième partie de ce rapport, nous nous penchons sur les opportunités et les risques qu'elles induisent. Ce faisant, nous ne tenons pas seulement compte des différentes conceptions de la démocratie et de la notion de citoyenneté qui s'y rapportent, mais également des différents espaces

et de leurs acteurs. Nous exposons d'abord les opportunités et les risques liés au statut de la double nationalité pour les migrants et pour les personnes mobiles (ainsi que leurs enfants). Ensuite, nous présentons les avantages et les inconvénients de la double nationalité du point de vue des personnes et de la démocratie dans les pays d'origine et de séjour. Enfin, nous thématisons les opportunités et les risques de la nationalité multiple dans le contexte de la conception cosmopolite et transnationale de la citoyenneté et de la démocratie. Nous présentons d'une part les espérances et les craintes soulevées dans le débat public et d'autre part, nous montrons dans quelle mesure les opportunités et les risques peuvent être corroborés par des éléments probants scientifiques.

Nous complétons la présentation sur les causes et conséquences de la double nationalité, étayée par des données quantitatives, par une série de portraits reflétant la diversité des personnes possédant plusieurs nationalités. Dans la sélection des personnes présentées, nous avons veillé à ce qu'elle offre la plus large palette possible de modalités d'accès à la nationalité multiple. Cela signifie entre autres que nous présentons aussi une mononationale qui souhaiterait être binationale, si son pays d'origine le permettait.

3 Nous adressons nos remerciements à la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), à l'Office fédéral de la statistique, et au Secrétariat de la Commission fédérale des migrations pour leur soutien. Nous remercions en outre Eva Granwehr pour son excellent travail concernant la collecte des données et Aline Horber pour son aide lors de l'élaboration de la bibliographie et des graphiques.

Rita Sestito : faire usage des possibilités de participation politique

Lorsque Rita Sestito, née d'un travailleur immigré italien et d'une mère suisse, a vu le jour dans les années 1960 à Lucerne, le droit suisse en matière

Jusqu'en 1999, Rita Sestito a travaillé dans l'économie privée et elle occupe actuellement un emploi dans le domaine du controlling à la ville de Lucerne. Elle est intéressée par la politique et est convaincue qu'il faut exploiter les possibilités de participation qui sont offertes par la démocratie. Elle exerce régulièrement son droit de vote en Suisse lors des votations et des élections, tant à l'échelon communal, que cantonal et fédéral. Cependant, elle n'est pas membre d'un parti. Elle a également pris part à des élections en

« J'estime que c'est une bonne chose que mon fils ait reçu la double nationalité dès sa naissance, puisqu'il est lui-même marqué par deux cultures et que, dans l'Europe d'aujourd'hui, on devrait apprécier l'appartenance à des cultures différentes. »

Rita Sestito

de mariage, de famille et de nationalité était encore marqué par des conceptions patriarcales. Bien qu'elle soit née en Suisse et que sa mère soit Suissesse, lors de sa naissance, elle ne reçut que la nationalité italienne de son père. Alors que ce dernier n'avait jamais envisagé de demander la nationalité suisse pour lui-même et que plus tard il déménagea en Italie avec sa femme pour y passer sa retraite, il lui tenait à cœur que Rita et sa fratrie soient naturalisés suisses durant leur enfance ou leur adolescence. Car enfin, ses enfants étaient nés en Suisse et ils devaient en faire pleinement partie et s'y intégrer. Par chance, l'État italien tolérait déjà la double nationalité à l'époque pour ses ressortissants résidant à l'étranger, si bien que Rita et sa fratrie purent conserver leur passeport italien. La nationalité suisse, qu'elle avait ainsi acquise, fut plus tard d'un grand secours pour Rita lorsqu'elle chercha un emploi et un logement et qu'en raison de son nom, elle s'entendit souvent dire : « Oh, nous ne prenons pas d'étrangers ». Ce à quoi elle pouvait rétorquer : « Mais enfin, je suis Suissesse ! ». Rita Sestito considère qu'elle est chez elle en Suisse, et elle souligne que ses racines sont en Suisse, là où elle est née. Mais elle sent bien que son héritage culturel est double et lors des visites régulières effectuées auprès de sa famille en Italie, elle se sent chez elle aussi. Par le passé, elle allait tous les ans en Italie avec ses parents et sa fratrie durant 3 à 4 semaines ; aujourd'hui, elle continue à rendre visite régulièrement à ses parents, mais elle passe moins de temps en Italie.

Italie, même si elle n'est actuellement concernée que de manière indirecte par la politique italienne par le biais de ses parents et de sa famille. Les choses se présentaient différemment par le passé, lorsque l'État italien proposait des cours de langue italienne à ses ressortissants vivant à l'étranger et que les représentants du consulat italien – qui existait encore à l'époque à Lucerne – venaient chercher les enfants à cet effet, afin de les conduire à l'école. En tant que citoyenne italienne résidant à l'étranger, Rita Sestito reçoit toujours les documents électoraux qui lui sont adressés par les autorités italiennes, souvent expédiés dans une « mégagrande enveloppe ». Elle trouve que le système électoral italien est compliqué et déroutant, si bien qu'en règle générale, elle ne va pas voter. Mais lorsque l'occasion se présente ou lorsque les enjeux lui paraissent particulièrement importants, elle prend le temps de s'informer de manière plus précise, avant d'user de son droit de vote. Elle a pris part une fois aux élections municipales en Calabre, parce qu'à ce moment-là elle séjournait chez ses parents et qu'avec sa voix, elle pouvait soutenir un membre de sa famille. Une autre fois, il lui parut important de voter à l'échelon national, lorsqu'il s'est agi de faire barrage à Silvio Berlusconi, dans la mesure où elle le considérait comme un danger pour la démocratie. Rita Sestito estime que c'est une bonne chose que son fils ait obtenu la double nationalité dès sa naissance, puisqu'il est lui-même marqué par les deux cultures et que, dans l'Europe d'aujourd'hui, l'appartenance à différentes cultures doit être considérée comme un atout.

Adrian Portmann : l'attachement à la Tchéquie

Adrian Portmann a quitté la Suisse en 1997 lorsqu'il était jeune étudiant, pour aller étudier l'histoire de l'Europe de l'Est à Vienne. Plus tard, il a obtenu son doctorat à Prague. Ensuite, il ne revint pas en Suisse, mais resta en Tchéquie où il mena une carrière scientifique comme historien. Il s'est fait un nom dans son domaine de recherches, à savoir les mouvements de migration forcés dans les Sudètes.

Le fait d'être étranger a indubitablement été un avantage pour son activité professionnelle, explique Adrian Portmann. En effet, sa nationalité suisse a certainement été un atout pour son image de scientifique objectif qui s'est consacré à un thème qui reste jusqu'aujourd'hui extrêmement délicat en Tchéquie. Un scientifique qui disposait du détachement nécessaire et d'un point de vue extérieur. Mais il y a également eu des moments où il a ressenti qu'il n'était pas totalement intégré ou plutôt qu'on ne l'intégrait pas. En tant qu'étranger, son avancement professionnel n'a pas toujours été facile.

Finalement, Adrian Portmann a demandé sa naturalisation en Tchéquie en 2014. Depuis, il est binational helvético-tchèque. Il avait cependant parfaitement conscience que, précisément dans les sociétés d'Europe centrale et de l'Est, le statut d'étranger ne disparaît pas avec l'obtention de la nationalité ; il dit l'avoir ressenti ainsi. La raison déterminante de sa demande de naturalisation est qu'il avait développé un sentiment d'appartenance. Il voulait faire partie de ce pays, avec tous les droits et les devoirs que cela impliquait. Et cet attachement qu'il ressentait à l'égard de la Tchéquie, Adrian Portmann voulait pouvoir continuer à le vivre dans le futur, où que ce soit.

Seulement un an après sa naturalisation en Tchéquie, il retourna en Suisse à l'été 2015, après quelque vingt ans passés à l'étranger. Dans son cercle d'amis tchèques, on lui avait fait remarquer de manière critique qu'il avait « raflé » la nationalité tout juste avant de s'en aller. Adrian Portmann indique cependant qu'à cette époque, son retour en Suisse n'était pas encore prévisible, et que cela ne changeait rien à son attachement pour ce pays, dans lequel il a passé une grande partie de sa vie. Naturellement, son retour en Suisse constituait toujours une option possible. Les salaires, et par conséquent les retraites, sont

nettement inférieurs en Tchéquie qu'en Suisse. Adrian Portmann estime que depuis quelques années, le système démocratique s'affaiblit de plus en plus. Les attitudes politiques autoritaires sont redevenues dominantes. Parallèlement, des raisons familiales l'ont également incité à revenir en Suisse. Il n'exclut pas de retourner un jour en Tchéquie.

Lorsqu'on lui demande s'il se sent plutôt Suisse ou Tchèque, Adrian Portmann répond qu'il se sent davantage Suisse et qu'il n'aurait jamais renoncé à sa nationalité suisse. Il a attendu l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2014 avant de demander sa naturalisation en Tchéquie. Ce sont justement son séjour en Europe de l'Est, ainsi que son expérience professionnelle d'historien, qui lui permettent d'adopter une position claire sur la nationalité. « De nombreux pays européens, mais aussi d'autres États du monde, devraient réfléchir au concept de la nationalité ». Dans le cadre de son activité scientifique, Adrian Portmann a étudié les sociétés d'Europe de l'Est, qui justement ne se fondent pas sur la nationalité comme base commune de la formation de l'identité, mais qui mettent en avant d'autres critères – ethniques, linguistiques ou religieux. Des critères qui ne sont pas objectifs et ne permettent donc pas d'établir des délimitations claires. En revanche, la nationalité constitue un critère objectif d'inclusion ou d'exclusion. L'obtention de la nationalité se fonde

« Est-il équitable de doubler en quelque sorte ses droits politiques par rapport à un mononational ? De telles questions doivent être admises et discutées. »

Adrian Portmann

sur des conditions, des devoirs et des droits univoques.

Bien qu'il soit lui-même binational, Adrian Portmann estime que, d'un point de vue théorique, la double nationalité peut poser problème. D'ailleurs, est-il possible d'être loyal envers deux États ? Est-il équitable de doubler en quelque sorte ses droits politiques par rapport à un mononational ? Lui-même dispose désormais du droit de vote, tant en Suisse qu'en Tchéquie, et en fait usage. Il estime que ces questions doivent tout au moins être soulevées et débattues.

1. La progression de la double nationalité et ses causes

Le phénomène des nationalités multiples existe depuis l'instauration de la nationalité par les États-nations modernes au 19^e siècle ; mais les informations statistiques afférentes traitées de manière systématique sont beaucoup plus récentes. Ces données mettent en évidence l'extension et la progression du phénomène de la double nationalité. Bien que ce soient les immigrés qui occupent une place centrale dans les débats en Suisse – comme dans la plupart des démocraties occidentales – ce sont pourtant les émigrants, c'est-à-dire les personnes qui quittent la Suisse tout en conservant leur nationalité suisse, qui sont déterminants pour la progression de la double nationalité. L'importance accordée aux émigrants suisses au regard de la double nationalité se signale par le fait que l'administration recueille les données relatives à la double nationalité parmi les Suisses de l'étranger depuis bien plus longtemps qu'elle ne le fait pour les binationaux en Suisse. Mais surtout, la part de personnes avec une double nationalité parmi les Suisses de l'étranger est beaucoup plus élevée que leur part parmi les Suisses vivant dans le pays.

C'est pourquoi, lorsque nous nous penchons sur le développement du nombre de Suisses binationaux et sur leur proportion, nous commençons par les Suisses de l'étranger. Puis nous nous consacrons au nombre et à la part de Suisses binationaux parmi les habitants de la Suisse. Ensuite, nous livrons des informations succinctes sur les principales origines et causes de ce phénomène. Les informations sont succinctes, car nous exposons les différentes origines et causes séparément ; mais en réalité, elles interagissent de plusieurs manières et il ne nous est pas possible de présenter ici une analyse systématique de l'importance relative des divers facteurs d'influence. Nous fournissons d'abord des informations sur le « paysage de la migration » en Suisse.

Ces informations ne représentent pas seulement une toile de fond pour expliquer la part croissante des Suisses binationaux, elles font aussi apparaître que le phénomène de la double nationalité s'inscrit dans un développement plus large vers la transnationalisation de la citoyenneté. Ce développement est également caractérisé par ce que l'on nomme « *denizenship* » et « *external citizenship* » (Hammar 1990, Bauböck 2009). À savoir que les habitants immigrés se voient certes accorder la plupart des droits civils et socio-économiques dans le pays de

résidence, mais ils sont privés des droits politiques les plus importants, de sorte que leur statut de citoyen reste déficitaire (*denizenship*). En revanche, les citoyens vivant à l'étranger conservent non seulement presque tous les droits attachés à la citoyenneté du pays d'origine, mais de surcroît, les pays d'origine essaient de plus en plus de leur faciliter la participation politique dans le pays d'origine (*external citizenship*).

Un nombre croissant de personnes acquiert la double nationalité par la naissance.

À ce propos nous nous concentrons en premier lieu sur l'émigration et fournissons des informations concernant l'évolution de la part de Suisses de l'étranger à l'ensemble des ressortissants suisses, ainsi que des informations sur les Suisses de l'étranger avec droit de vote. Ensuite seulement, nous nous tournons vers l'immigration. Pour ce faire, nous présentons des informations sur le développement de la part des étrangers sur l'ensemble de la population en Suisse et sur la naturalisation.

Pour les émigrants et les immigrants, l'accès à la double nationalité passe par la naturalisation dans le pays de séjour, tout en conservant la nationalité du pays d'origine. De plus en plus de personnes accèdent à la double nationalité par naissance. Cela est dû non seulement à la migration et à l'augmentation du nombre de mariages binationaux qui en résulte, mais surtout à l'égalité hommes-femmes (entre autres) dans la législation sur la nationalité. Avant d'aborder plus en détail l'évolution juridique dans la dernière partie de ce chapitre, nous évoquons brièvement l'évolution du statut de la femme dans la législation suisse et fournissons des informations statistiques sur le développement des mariages binationaux en Suisse. Enfin, nous décrivons brièvement le traitement juridique de la double nationalité dans le droit international et dans le droit suisse et montrons, en nous référant à des études comparatives internationales, que la tolérance et l'acceptation des nationalités multiples à l'échelle des États nationaux ont augmenté dans le monde entier au cours des dernières décennies.

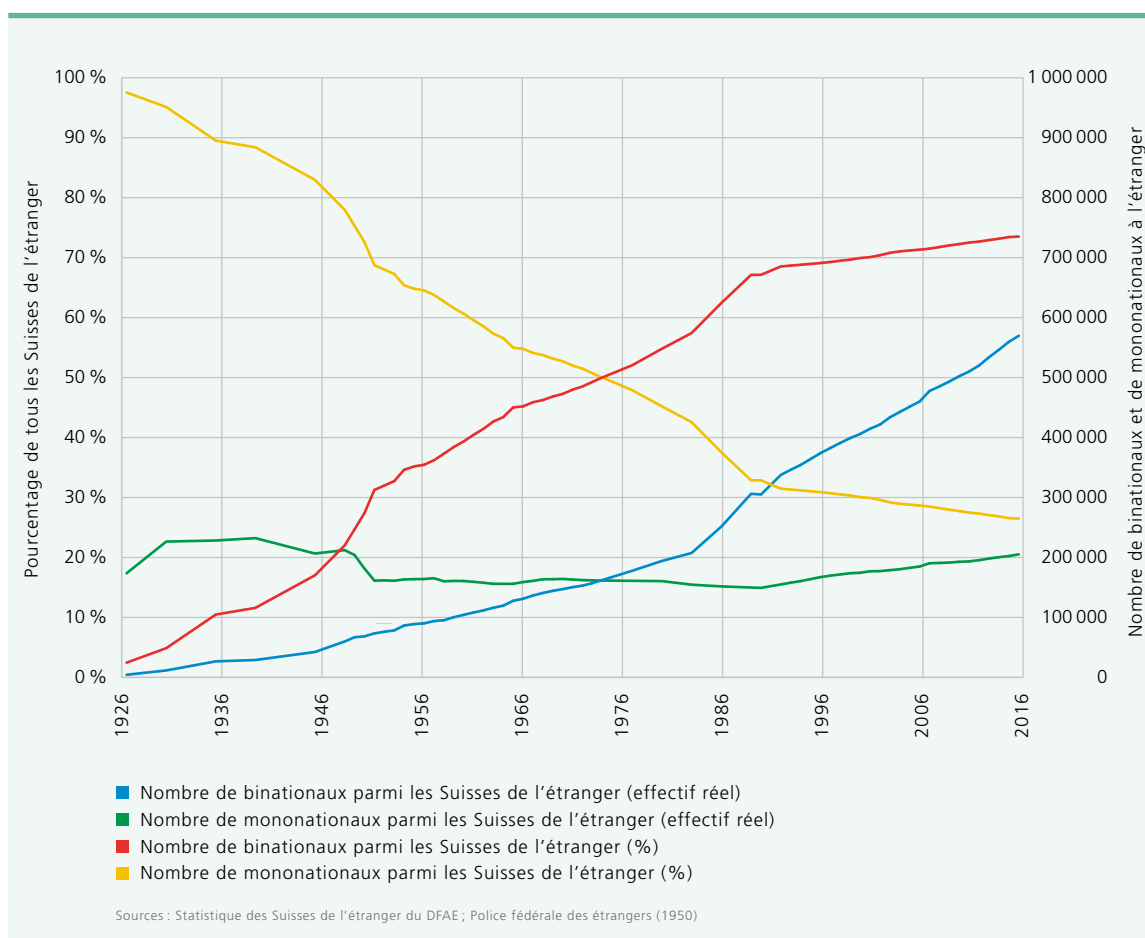


Figure 1 : Évolution du nombre de binationaux et de mononationaux CH, ainsi que leur pourcentage parmi les Suisses de l'étranger

1.1 L'augmentation du nombre de Suisses binationaux

Comme nous l'avons déjà évoqué, les données concernant les personnes avec une double nationalité parmi les Suisses de l'étranger existent depuis bien plus longtemps que celles concernant les Suisses binationaux vivant en Suisse. C'est pourquoi nous présentons le développement historique concernant les Suisses de l'étranger en premier lieu.

1.1.1 L'augmentation du nombre de binationaux parmi les Suisses de l'étranger

Dès le début de la collecte de données officielle et systématique relative aux Suisses de l'étranger en 1926, on distingua les « citoyens uniquement suisses » et les « binationaux ». On se décida seulement en 1947 à documenter leur développement

chiffré sous forme de tableau (Police fédérale des étrangers 1951 : 1). Grâce à l'aimable aide du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), nous avons pu établir pour la première fois un aperçu complet pour le présent rapport.

Comme le montre la figure 1, au début de la collecte des données en 1926, presque tous les 200 000 Suisses de l'étranger enregistrés déclaraient posséder uniquement la nationalité suisse.⁴ En 2016, la part de Suisses de l'étranger qui déclarait ne posséder qu'un seul passeport est tom-

4 Étant donné qu'à cette époque, la plupart des pays essayaient d'éviter la double nationalité et exigeaient que les candidats à la naturalisation renoncent à leur nationalité d'origine, on peut supposer que ces données correspondent largement à la réalité, même si les autorités suisses n'avaient pas de possibilité de contrôle direct. À l'époque, tout comme aujourd'hui, il y avait – et il y a – au-delà de ces chiffres officiels un nombre important de Suisses qui vivaient, ou vivent, à l'étranger sans être enregistrés, et probablement certains qui gardent le silence sur leur double nationalité.

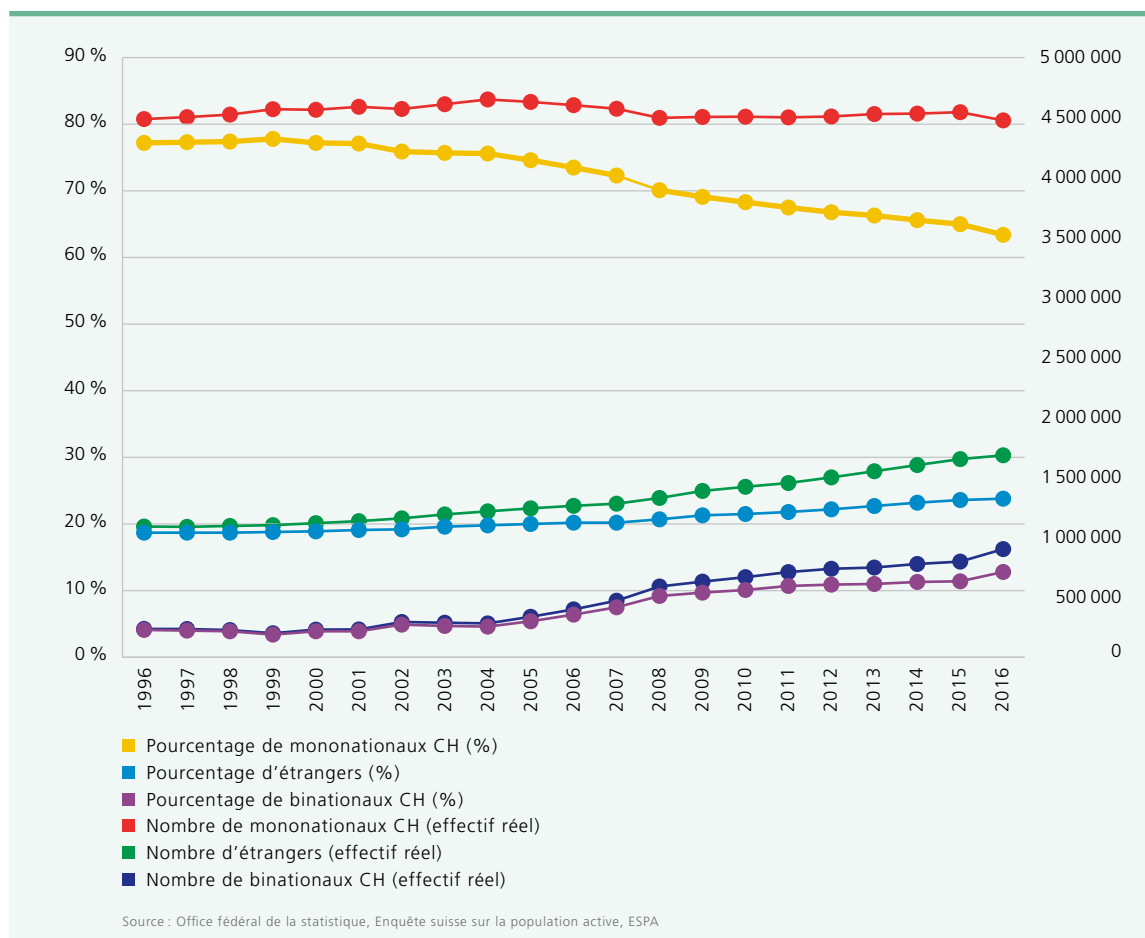


Figure 2 : Évolution du nombre et du pourcentage de personnes avec des statuts de citoyenneté différents en Suisse

bée à presque 25 pourcent. Sur les 775 000 Suisses qui vivaient à l'étranger en 2016 et étaient enregistrés dans des représentations suisses, les trois quarts possédaient une autre nationalité. Cela signifie qu'il y a aujourd'hui 570 000 Suisses binationaux à l'étranger, tandis que le nombre de Suisses mononationaux vivant à l'étranger n'a pratiquement pas changé depuis le début des enregistrements. Statistiquement parlant, l'augmentation totale des ressortissants suisses vivant à l'étranger, que la Suisse a connue au cours des cent dernières années, s'est traduite exclusivement par une augmentation du nombre de Suisses binationaux.

1.1.2 L'augmentation du nombre de Suisses binationaux sur le territoire

Il est révélateur de constater que les informations sur les Suisses binationaux résidant sur le territoire sont récentes. Depuis 1991, l'Office fédé-

ral de la statistique effectue une enquête suisse sur la population active (ESPA); les données sur la nationalité y figurent également. Depuis 1996, cette enquête comprend aussi des données sur la double nationalité. Pour les années 1996 à 2000, on ne dispose que de données d'ordre général indiquant si la personne interrogée est Suisse mononationale, Suisse binationale (donc titulaire de la nationalité suisse et d'une autre nationalité) ou étrangère. À partir de 2001 (respectivement à partir de 2003 en continu), on a en outre saisi quelle nationalité une personne avait lors de sa naissance, respectivement si elle avait une deuxième nationalité. Outre l'ESPA, le relevé structurel (RS) réalisé depuis 2010 contient également des données sur la (double) nationalité. Là aussi, il est possible d'opérer une distinction entre ceux qui avaient un certain statut de nationalité à la naissance et ceux qui l'ont acquis par naturalisation.

Pour illustrer le développement des Suisses binationaux sur le territoire dans ce chapitre et compa-

rer leurs caractéristiques au chapitre 2, nous distinguons les catégories de nationalité suivantes :

- a) Les mononationaux suisses par naissance (les autochtones suisses)
- b) Les mononationaux suisses par naturalisation
- c) Les binationaux suisses par naissance (résultat d'un mariage binational)
- d) Les binationaux suisses par naturalisation
- e) Les habitants ne possédant pas la nationalité suisse (les étrangers)

Lors de l'interprétation des données suivantes, il convient d'observer que l'enquête suisse sur la population active (ESPA), tout comme le relevé structurel (RS), ne tiennent compte que des personnes âgées d'au moins 15 ans. Par conséquent, les données et analyses ne recensent pas le statut de nationalité de l'ensemble de la population résidente, mais uniquement celui de la population résidente âgée d'au moins 15 ans. Il faut donc supposer que les parts/nombres concernant l'ensemble de la population résidente s'écartent légèrement des parts/nombres cités ci-dessous. En particulier, le nombre et la part de personnes suisses binationales par naissance dans la population totale sont certainement plus élevés que ceux présentés ci-après.

La figure 2 met en évidence que la part de Suisses avec une double nationalité et leur nombre n'ont cessé d'augmenter au cours des années. Concrètement, leur part à l'ensemble de la population résidente suisse (à partir de 15 ans) était de 4,1 pourcent en 1996 et atteignait déjà 12,8 pourcent en 2016. Le nombre absolu de binationaux suisses a pratiquement quadruplé, passant de 236'612 personnes en 1996 à 901'851 personnes en 2016.

Dans le même laps de temps, le nombre d'étrangers et leur part à la population résidente permanente suisse se sont également accrus, passant de 1 089 847 (18,7 pourcent) en 1996 à 1 683 923 (23,8 pourcent) en 2016. Étant donné que, simultanément, le nombre de citoyens Suisses mononationaux est resté très stable au fil du temps (1996 : 4 487 643 ; 2016 : 4 476 584), leur part à la population résidente permanente n'a cessé de diminuer. Elle est passée de 77,2 pourcent en 1996 à 63,4 pourcent en 2016.

Alors que les deux dernières affirmations n'ont pas de quoi surprendre, la figure 2 révèle un fait qui est presque passé inaperçu dans le débat public : le

groupe des Suisses binationaux est celui qui croît le plus vite par rapport à la population résidente.

La figure 3 montre que la progression du nombre de Suisses binationaux est autant imputable à la naturalisation qu'à l'attribution de la double nationalité lors de la naissance. Le développement des deux catégories évolue de manière quasiment parallèle. Le nombre et la part de Suisses binationaux par naturalisation ont augmenté de 192 435 personnes (3,2 pourcent) en 2003 pour atteindre 579 141 personnes (8,2 pourcent) en 2016. Dans le même temps, le nombre et la part de citoyens suisses binationaux par naissance est passé de 84 688 personnes (0,8 pourcent) en 2003 à 319 153 personnes (4,5 pourcent) en 2016.

Le groupe des Suisses binationaux s'accroît proportionnellement plus vite que celui des mononationaux ou des étrangers.

Les données sur lesquelles se base cette statistique confèrent l'impression qu'une part nettement plus élevée de Suisses binationaux a obtenu son statut par naturalisation et non par la naissance. Cela est trompeur, car ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes avec une double nationalité qui ont moins de 15 ans ; or celles-ci ont certainement pour la plupart acquis la double nationalité suisse par naissance. Comme les chapitres ci-dessous le mettent en évidence, on peut s'attendre à trouver une part importante de Suisses binationaux par naissance chez les plus jeunes habitants de la Suisse, notamment parce que la part de mariages binationaux en Suisse est élevée (cf. chapitre 1.3 et la figure 9).

Globalement, le nombre absolu et la part relative de Suisses binationaux augmentent nettement et de manière continue, tant chez les Suisses de l'étranger que chez les Suisses de l'intérieur.

Dans les statistiques suisses, on ne récolte les données relatives à la binationalité qu'auprès de deux catégories de personnes : d'une part, auprès de tous les Suisses vivant à l'étranger et enregistrés en tant que tels auprès des représentations diplo-

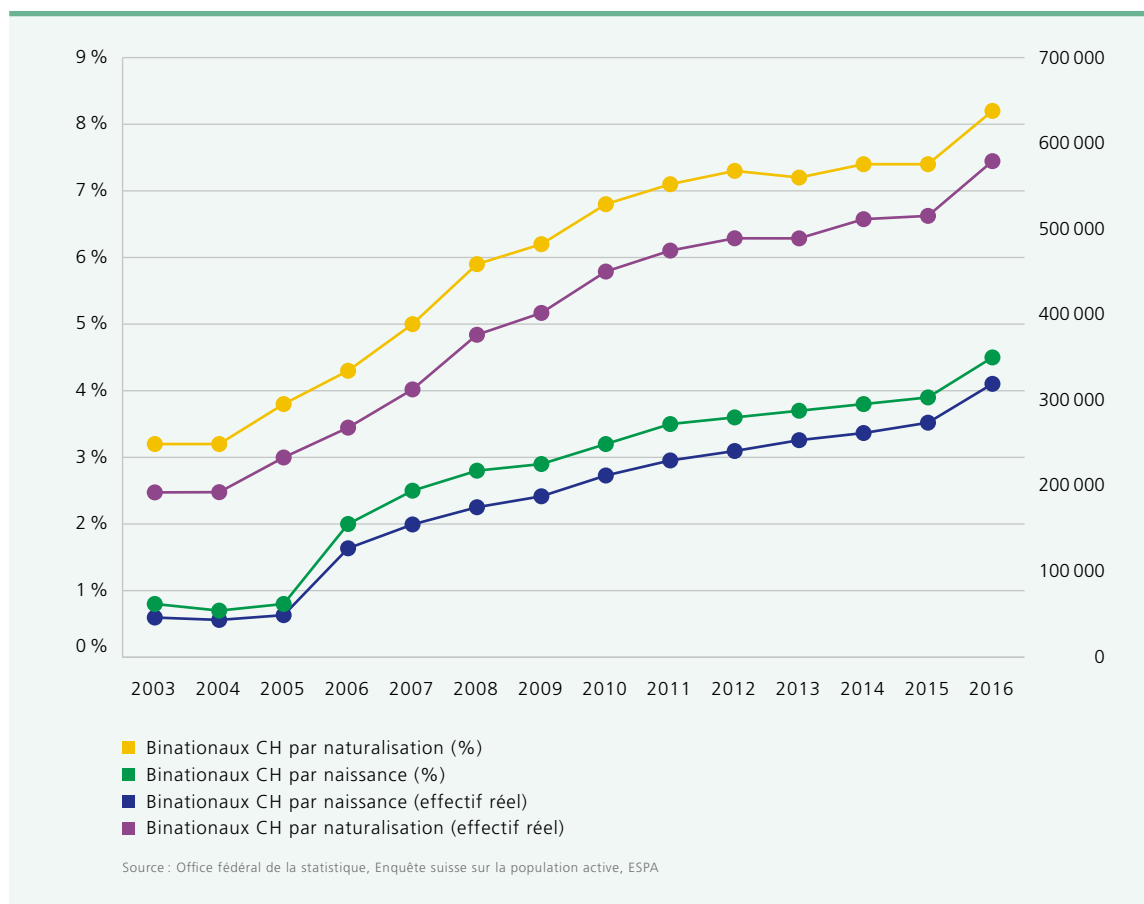


Figure 3 : Évolution du nombre et du pourcentage de binationaux CH par naissance et par naturalisation en Suisse

matiques suisses ; d'autre part, auprès des Suisses de 15 ans ou plus vivant au pays. En 2016, ces deux catégories représentaient 6,15 millions de personnes. 1,47 million d'entre elles – soit 23,9 pourcent – disposait d'une ou plusieurs nationalités additionnelles.

Les trois quarts des 775 000 Suisses résidant officiellement à l'étranger possèdent une deuxième nationalité. Cela peut s'expliquer par le fait que très souvent ils obtiennent rapidement la naturalisation dans le pays de résidence, mais aussi par le fait que les émigrants suisses et leurs descendants ne renoncent pas à leur passeport suisse (et n'y sont pas contraints). Nous nous pencherons de plus près sur ces facteurs dans les paragraphes suivants.

La part de Suisses binationaux établis sur le territoire est nettement inférieure (12,8 pourcent chez les plus de 15 ans). Les chiffres les plus récents font apparaître que les binationaux vivant en Suisse re-

présentent une part de plus en plus importante. Il faut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive et qu'à moyen terme, les Suisses mononationaux deviennent une minorité en Suisse – comme cela est déjà le cas parmi les Suisses de l'étranger (cf. chapitre 1.1.1). Ainsi, la distinction univoque entre Suisses d'une part et étrangers d'autre part, qui est régulièrement évoquée dans les débats sur l'immigration, ne s'applique plus à une part croissante de la population. De plus en plus d'habitants de la Suisse sont – du moins pour ce qui a trait à leur statut de nationalité – « l'un et l'autre ».

Dans ce contexte se pose naturellement la question de savoir si les Suisses binationaux présentent plus de points communs avec les Suisses mononationaux ou avec les étrangers. Nous traitons cette question au chapitre 2. Nous nous consacrons d'abord à la raison de l'accroissement de la double nationalité suisse. À ce propos, c'est en premier lieu la migration qui est évoquée. Cependant, dans le chapitre suivant, nous souhaitons

aussi montrer que l'expansion de la double nationalité est surtout liée à l'égalité des sexes et à l'importance croissante des droits des individus (par comparaison aux droits des États) dans le droit international.

1.2 L'augmentation du nombre de suisses de l'étranger et des étrangers, comme conséquence de la migration

Dans un monde sans migrations, la double nationalité n'existerait pas. Cependant, les mouvements d'émigration et d'immigration doivent uniquement être considérés comme des facteurs contextuels au regard du développement de la nationalité multiple. Car c'est la conception dominante du pouvoir légitime et de la nationalité, ainsi que les dispositions légales sur la nationalité qui déterminent largement dans quelle mesure, pendant combien de temps et dans quelles conditions, les émigrants demeurent ressortissants du pays d'origine, et qui définissent la possibilité, les délais et les conditions de naturalisation des immigrés dans le pays de résidence. La double nationalité est alors la résultante des mouvements d'émigration et d'immigration, mais qui, dans sa manifestation formelle et quantitative, est principalement influencée par les dispositions légales sur la conservation et l'acquisition de la nationalité dans le pays d'origine et dans le pays de résidence. Nous nous référons donc uniquement à l'évolution des mouvements d'émigration et d'immigration de manière marginale, mais nous nous concentrons sur l'évolution du nombre de Suisses à l'étranger et d'étrangers en Suisse. Contrairement à ces derniers, les premiers ont le droit de vote aux élections et votations suisses, mais seulement s'ils en font la demande. Nous complétons l'aperçu sur l'évolution du nombre de Suisses de l'étranger en présentant le développement du nombre de Suisses de l'étranger disposant du droit de vote et leur part au nombre total d'électeurs. Par contre, si les étrangers souhaitent disposer du droit de vote aux élections et votations nationales, la seule voie ouverte est celle de la naturalisation. Nous complétons donc la présentation par un aperçu relatif à l'évolution des taux de naturalisations.

1.2.1 L'augmentation du nombre de citoyens suisses à l'étranger

Au cours des nonante années écoulées, le nombre de Suisses n'a cessé d'augmenter. Si l'on considère globalement la progression du nombre de personnes possédant la nationalité suisse, on constate qu'elle a eu lieu de manière remarquablement continue. Tandis que l'accroissement du nombre de Suisses de l'étranger s'est seulement opéré au cours des trente dernières années (cf. fig. 4).

Si le nombre de personnes possédant la nationalité suisse s'élevait à quelque quatre millions en 1930, il a dépassé les sept millions en 2016. Sur les quatre millions de Suisses de 1930, environ 240 000 s'étaient enregistrés dans des représentations suisses à l'étranger; en revanche, sur les 7 093 000 de Suisses de 2016, ils étaient 775 000. Cela signifie que l'augmentation en chiffres absolus concerne en premier lieu les Suisses vivant sur le territoire, mais que l'augmentation relative a été nettement plus forte chez les Suisses de l'étranger. Le nombre de citoyens vivant sur le territoire s'est accru de 3 760 000 à 6 225 000 entre 1930 et 2016. Par conséquent, pendant cette période, le nombre de Suisses vivant dans le pays a presque doublé (multiplié par un facteur de 1,7). En revanche, le nombre de Suisses de l'étranger s'est accru de 535 000 personnes et a donc triplé. La forte progression des Suisses de l'étranger s'explique notamment par le fait que depuis le début des enregistrements, le solde migratoire des Suisses a été constamment négatif. Ce qui signifie que chaque année, les Suisses qui quittent le pays sont plus nombreux que ceux qui y reviennent (Schönenberger et Efionayi-Mäder 2010 : 22). Mais une autre raison, prépondérante, tient aussi au fait que les Suisses vivant à l'étranger peuvent transmettre la nationalité suisse aux générations suivantes sans obstacle majeur (cf. paragraphe 1.4.3).

Cependant, selon les estimations des consulats, qui ont recueilli les données dans les années 1930, et les estimations actuelles de l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), il y avait et il y a encore nettement plus de Suisses qui vivent à l'étranger. L'OSE estime qu'il y a 200 000 Suisses de plus vivant aujourd'hui à l'étranger, sans s'être enregistrés. Il y aurait donc actuellement quasiment un million de Suisses dont le centre de vie, respectivement la résidence principale, est situé à l'étranger.



Fabrice Waldvogel

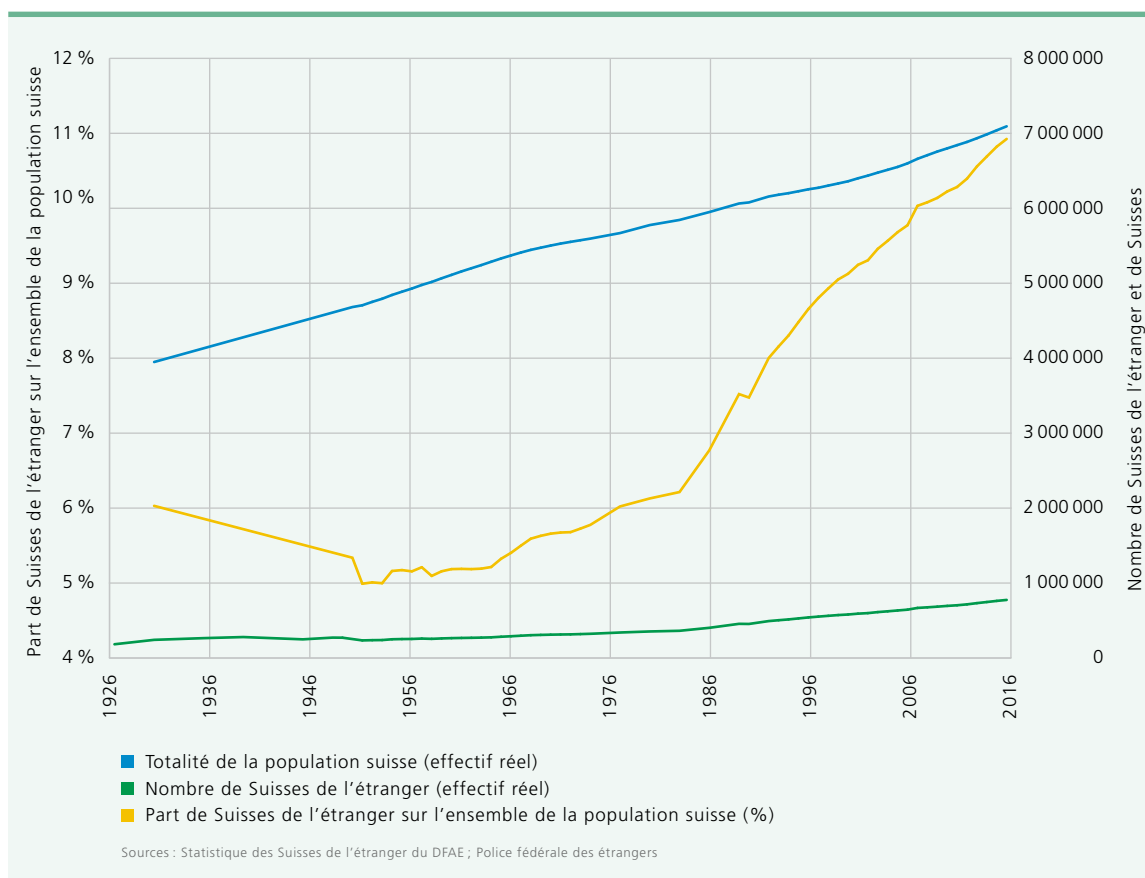


Figure 4 : Évolution du nombre de Suisses de l'étranger, ainsi que leur part à l'ensemble de la population suisse

Même si l'on tient uniquement compte des Suisses de l'étranger enregistrés, il apparaît clairement que leur part à l'ensemble des ressortissants suisses a nettement augmenté, en particulier depuis la fin des années 1980. Tandis que la part des Suisses de l'étranger avait baissé au cours de la Seconde Guerre mondiale, elle est remontée pour atteindre environ 6 pourcent vers la fin des années 1980, ce qui correspond aux chiffres du début des enregistrements. Depuis, ce sont officiellement un peu moins de 11 pourcent de Suisses qui vivent à l'étranger – en fait très probablement davantage.

Les Suisses de l'étranger possèdent dans une large mesure les mêmes droits que les Suisses vivant dans le pays. Depuis 1975, ils sont également habilités à voter, ce droit n'ayant pu être appliqué réellement qu'à partir de 1989 avec la mise en place du vote par correspondance (Leimgruber 2016 : 30). Ils ne perdent pas ces droits de participation politique même lorsqu'ils habitent pendant très longtemps à l'étranger ou qu'ils ont ac-

quis la nationalité suisse par naissance et qu'ils n'ont jamais vécu en Suisse. Cependant, les Suisses de l'étranger sont non seulement tenus de s'enregistrer auprès des représentations suisses à l'étranger, mais ils doivent également présenter une demande séparée d'exercice des droits politiques avant de pouvoir effectivement voter. Or seule une minorité de Suisses de l'étranger fait cette demande, si bien que la part de Suisses de l'étranger habilitée à voter était et demeure faible. En 1977, il y avait 3 717 Suisses de l'étranger disposant du droit de vote. Après l'introduction du vote par correspondance en 1989, ce chiffre passa à 32 491. Il y a aujourd'hui environ 160 000 Suisses de l'étranger qui se sont inscrits dans les registres électoraux (cf. fig. 5).

Cela signifie que la part de Suisses de l'étranger possédant le droit de vote, par rapport à l'ensemble des électeurs, a stagné sous les 0,5 pourcent jusqu'au début des années 1990. Il y a eu depuis une nette progression, non seulement en

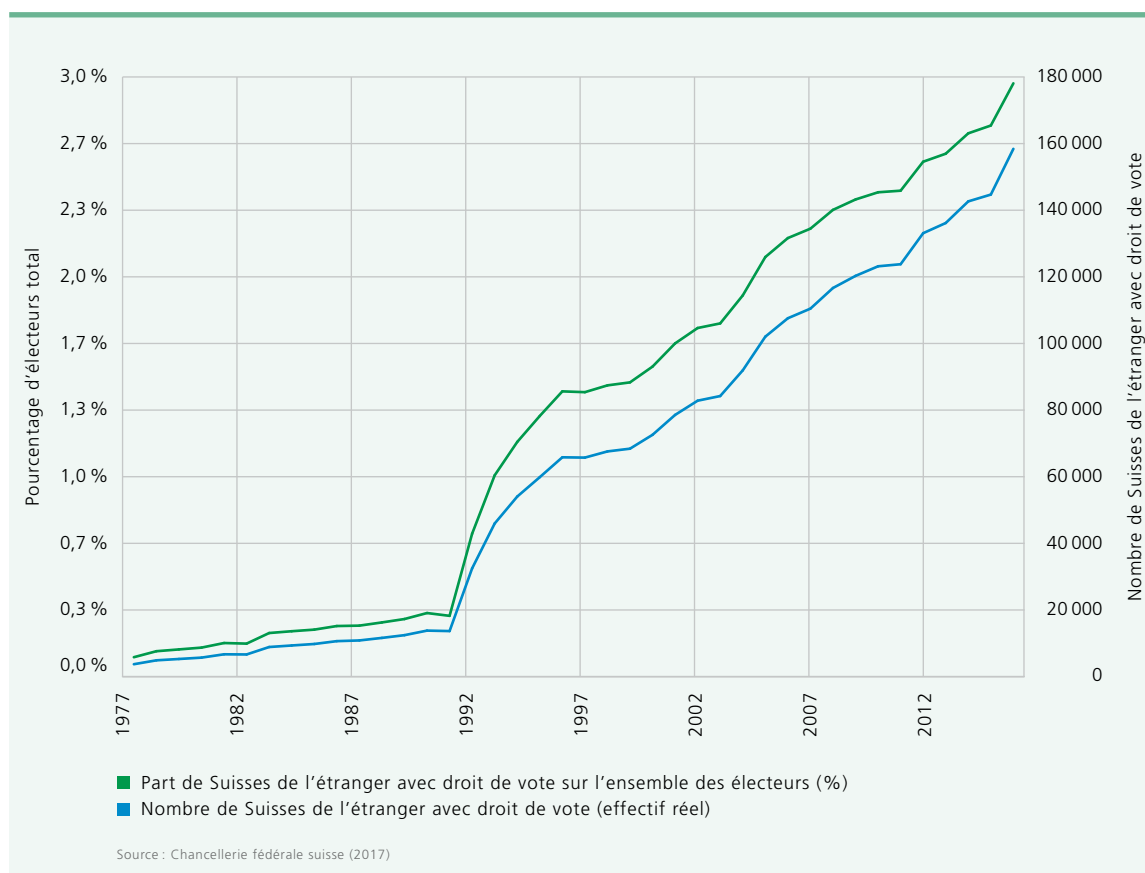


Figure 5 : Évolution du nombre et du pourcentage de Suisses de l'étranger avec droit de vote

chiffres absolus mais également en proportion. Néanmoins, les 160 000 Suisses de l'étranger ayant le droit de vote ne représentent que 3 pourcent de l'ensemble du corps électoral. Le nombre de personnes avec droit de vote de la « cinquième Suisse » correspond au corps électoral d'un canton de taille moyenne, comme le canton de Thurgovie ou du Valais.

1.2.2 L'augmentation du nombre d'étrangers en Suisse

Au 20^e siècle, la part des étrangers dans la population résidente suisse, c'est-à-dire les habitants qui n'ont pas la nationalité suisse, s'est développée par vagues successives. Depuis les années 1950, nous voyons une nette augmentation qui s'est pourtant interrompue pendant plusieurs années au cours de la deuxième moitié des années 1970. En 1950, 285 000 étrangers vivaient en Suisse ; en 2016, ils étaient plus de 2,1 millions (cf. fig. 6), c'est-à-dire que pendant cette période, leur nombre absolu a été multiplié par plus de sept.

La part d'étrangers à l'ensemble de la population résidente en Suisse est passée de 5 pourcent en 1950 à quelque 25 pourcent en 2016 (cf. fig. 6) ; cela signifie que leur part relative aux habitants de la Suisse a quintuplé.

D'une part, cette évolution est due aux fortes vagues d'immigration des années 1950 et du début des années 1960, du début des années 1990, ainsi que de ces dix dernières années. Au cours de ces périodes, l'immigration nette a été très importante, même s'il y a eu des phases – par exemple dans les années 1970 et dans la seconde moitié des années 1990 – pendant lesquelles le bilan migratoire de la Suisse a été négatif ou relativement équilibré.

Le développement de la part de population étrangère par rapport à l'ensemble de la population ne dépend pas seulement de l'ampleur de l'immigration, mais est aussi déterminé – en dehors du taux de natalité des différents groupes de population – par le nombre de naturalisations. Un regard sur l'évolution des naturalisations (cf. fig. 7) révèle

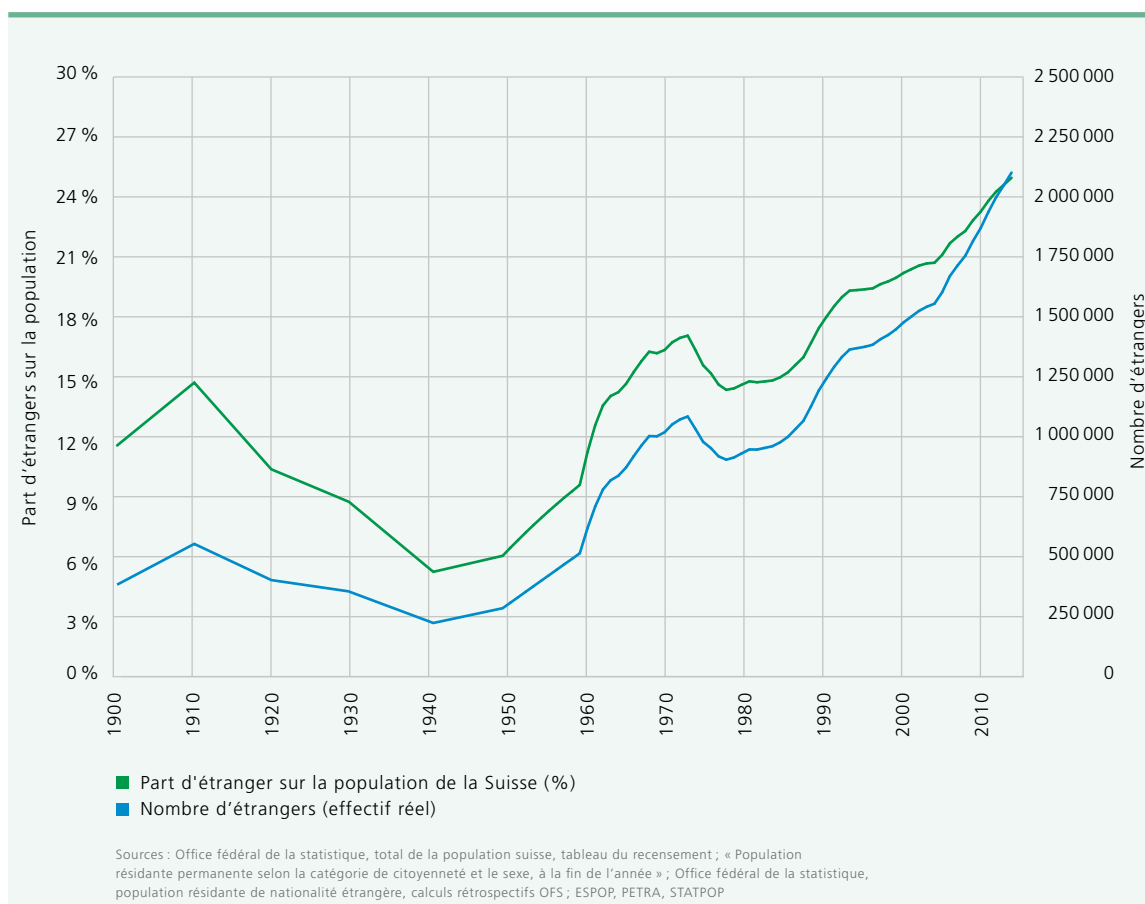


Figure 6 : Évolution du nombre d'étrangers, évolution du pourcentage sur la population résidente en Suisse

que dans la période comprise entre 1900 et 1990, le nombre de naturalisations oscillait entre 5 000 et 10 000 par an – hormis quelques années « exceptionnelles » avec des taux de naturalisation plus élevés liés à des changements juridiques. Ensuite, le nombre de naturalisations a commencé à nettement augmenter. Au cours des dix dernières années, ce sont annuellement entre 35 000 et 45 000 étrangers vivant en Suisse qui ont été naturalisés. Cela signifie que pendant longtemps, on a vu tous les ans environ 1 pourcent de la population étrangère se faire naturaliser. Ce taux a nettement augmenté après la réforme de la loi sur la nationalité en 1990, par laquelle la Suisse acceptait la double nationalité (cf. chapitre 1.4.2), et se situe actuellement au niveau de quelque 2 pourcent de la population étrangère.

En comparaison européenne, les taux les plus récents se situent dans la moyenne, voire en dessous. Dans le rapport de la Commission fédérale des migrations CFM de 2012, qui faisait

état d'un taux relativement élevé de naturalisations en Suisse pour l'année 2010, la Suisse se situait légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'UE (Wanner et Steiner 2012 : 12). Lors d'une comparaison établie deux ans plus tard se basant sur le nombre de naturalisations accordées en 2012, la Suisse se trouvait nettement en dessous de la moyenne (De Carli 2014). Si l'on compare le nombre de naturalisations annuelles avec le nombre de personnes possédant la nationalité à ce moment-là, il apparaît que pendant longtemps les Suisses « de longue date » ont admis entre 0,1 et 0,3 pourcent de « nouveaux suisses » par an. Au cours des dernières années, ce taux a progressé pour s'établir entre 0,5 et 0,78 pourcent. À ce propos en 2012, la Suisse se situait nettement au-dessus de la moyenne de l'UE, ce qui, au vu de la proportion relativement élevée d'étrangers n'a rien d'étonnant (De Carli 2014).

La comparaison des chiffres des naturalisations et de ceux de l'immigration (cf. figure 8) fait apparaître trois résultats.

Premièrement : l'immigration est bien plus volatile que la naturalisation, c'est-à-dire que le solde migratoire varie beaucoup plus que le nombre de naturalisations.

Deuxièmement : la proportion de personnes traversant les frontières territoriales vers la Suisse croît davantage que la proportion de personnes surmontant les frontières symboliques de la naturalisation.

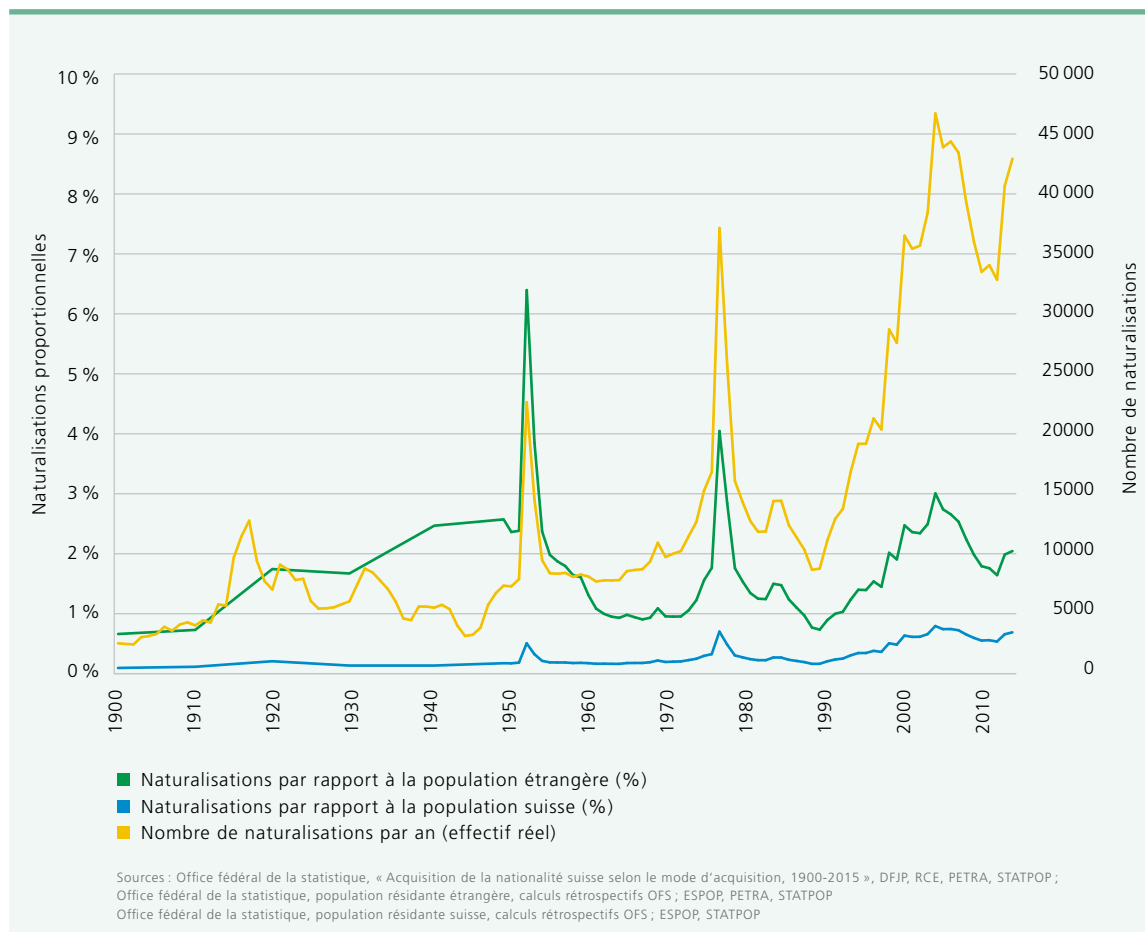
Troisièmement : à l'exception des années 1970 et de la seconde moitié des années 1990, l'immigration a été nettement plus élevée que les naturalisations.

Dans les années 1960, le nombre de naturalisations était très faible, si bien que même le taux de

natalité élevé des étrangers en Suisse ne fut pas compensé. L'accroissement du nombre d'étrangers en Suisse était donc supérieur au nombre d'immigrants. Depuis ces dernières années, au cours desquelles les naturalisations ont augmenté, le nombre de personnes immigrant en Suisse atteint presque le double de celui qui obtient la naturalisation. Malgré la nette augmentation des taux de naturalisation (cf. fig. 7), le nombre absolu et la proportion relative des étrangers à la population suisse ont progressé. Cela signifie que même les taux plus élevés de naturalisation ne suffisent pas pour atteindre le niveau nécessaire, afin que les personnes qui ont immigré en Suisse aient un accès adéquat au peuple suisse.

On constate globalement que l'augmentation du nombre de personnes qui habitent la Suisse mais qui ne possèdent pas la nationalité est surtout liée à l'effet conjugué d'importants flux migratoires et du faible nombre de naturalisations. La conjonction de ces facteurs engendre une différence entre

Figure 7 : Évolution des naturalisations en Suisse par rapport à la population suisse et par rapport à la population étrangère



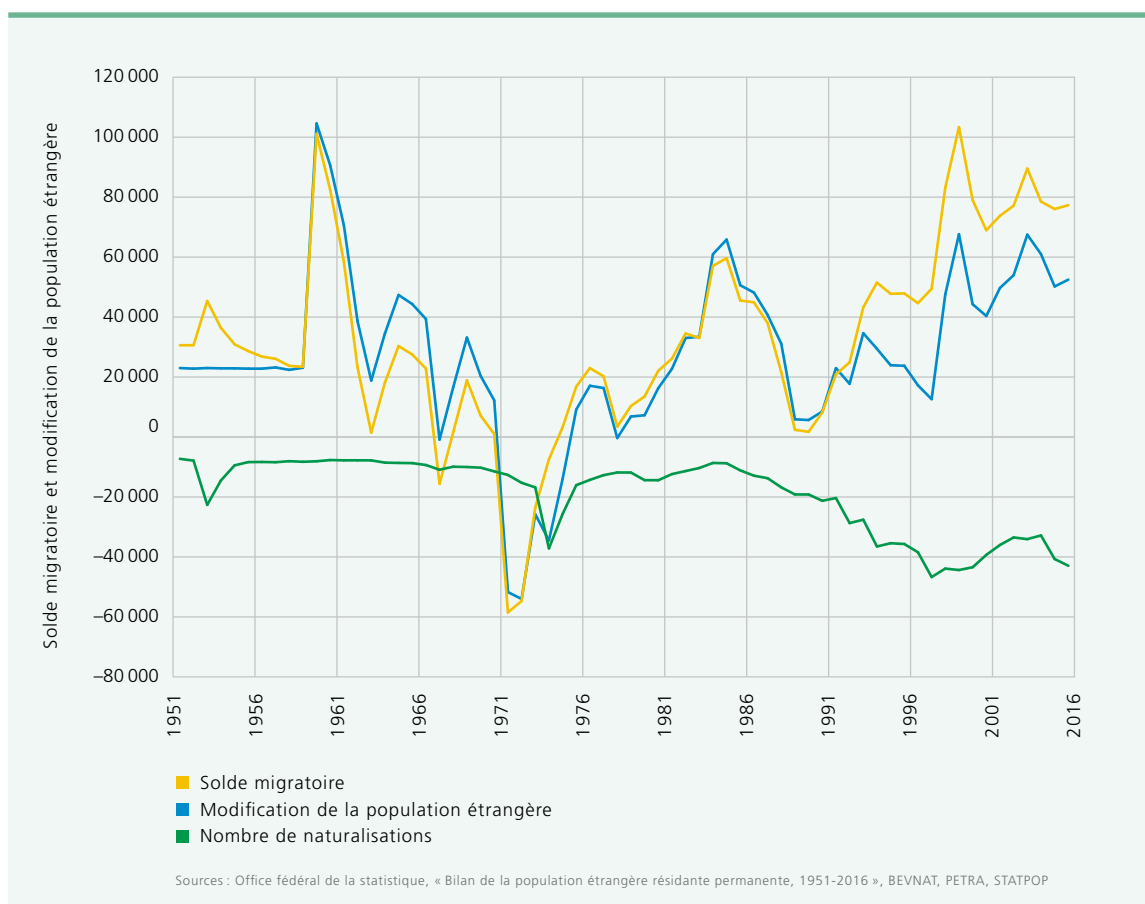


Figure 8 : Balance de l'immigration et de l'émigration, nombre de naturalisations et modification de la population étrangère en Suisse au fil du temps

ceux qui sont assujettis aux lois de la Confédération suisse en tant que résidents et ceux qui ont une voix dans l'élaboration de ces lois en tant que citoyens, et cette différence ne cesse de s'accroître. En excluant un quart de la population résidente permanente du corps électoral, la Suisse présente l'un des déficits démocratiques les plus importants en comparaison européenne (Blatter, Schmid et Blättler 2017).⁵

1.3 L'augmentation des mariages binationaux et les conséquences de l'égalité entre hommes et femmes

L'augmentation décrite du nombre de binationaux et l'évolution du traitement de la double nationalité dans le droit international et national présentées dans la partie suivante sont peu intelligibles si l'on ne tient pas compte du développement de l'égalité entre hommes et femmes en général et en particulier dans le droit sur la nationalité.

Le rapport patriarcal qui dominait la relation hommes-femmes au 19^e siècle se reflétait non seulement dans le droit matrimonial, mais également dans la législation relative à la nationalité qui régissait les mariages entre ressortissants

⁵ Nous ne pouvons pas fournir ici une analyse détaillée des conséquences de la législation suisse sur la nationalité au regard des taux de naturalisation, mais nous aimerions souligner deux choses. Premièrement : la récente révision de la loi sur la nationalité, entrée en vigueur en janvier 2018, prévoit certes une légère réduction du délai de résidence de douze à dix ans avant que les étrangers ne puissent déposer une demande de naturalisation. Mais le Conseil national s'est imposé contre le Conseil fédéral et le Conseil des États, qui exigeaient une réduction à huit ans. Le délai de dix ans est toujours nettement supérieur à la moyenne européenne et bien supérieur aux cinq ans considérés comme appropriés du point de vue de la théorie de la démocratie (Blatter, Schmid et Blättler 2017). En outre, la révision est surtout marquée par différents durcissements concernant les conditions à remplir pour la naturalisation. Deuxièmement : le fait que la moitié des étrangers qui vivent en Suisse satisfont à la condition du délai de résidence, mais ne demandent pas la naturalisation, indique qu'au-delà des exigences directes de la loi sur la nationalité, il y a d'autres obstacles qui entravent la naturalisation.

de pays différents. Le principe selon lequel « la femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari » (art. 54, al. 4 de la Constitution fédérale de 1874) concernait en premier lieu le droit de cité communal ; mais il fut aussi appliqué pour les mariages binationaux. En règle générale, lorsqu'une Suissesse se mariait à un étranger, elle perdait sa nationalité suisse ; les enfants issus d'un tel mariage n'obtenaient pas la nationalité suisse. À l'inverse, l'épouse étrangère d'un Suisse et les enfants communs acquéraient automatiquement la nationalité suisse. Cette conception patriarcale du mariage marqua la législation relative à la nationalité en Suisse jusque dans les années 1980, lorsqu'un article sur l'égalité entre hommes et femmes fut inscrit dans la Constitution. Il y avait eu auparavant une série de petites modifications, qui non seulement avaient aplani la voie vers l'égalité entre hommes et femmes, mais également vers la reconnaissance de la double nationalité.

Dès le début de leur lutte pour l'égalité, les associations de femmes s'étaient préoccupées de la législation sur la nationalité. Lors de la préparation de la Conférence pour la codification du droit international de la Haye en 1930, l'Alliance de sociétés féminines suisses (ASF) avait adressé une pétition au Conseil fédéral, lui demandant de s'engager afin que la nationalité soit reconnue comme un droit personnel inaliénable, et soit dissocié de l'état civil. Il s'agissait d'ouvrir la possibilité de la double nationalité pour les Suissesses qui épousaient un étranger. Dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale, la réglementation pour les femmes qui se mariaient à un étranger devint plus restrictive, avant que la révision de la loi sur la nationalité suisse en 1953 – qui n'apportait certes pas l'égalité entre hommes et femmes – ne permette aux femmes suisses de conserver leur nationalité lorsqu'elles épousaient un étranger. À partir de 1978, les enfants nés du mariage entre une Suissesse et un étranger se virent attribuer la nationalité suisse lorsque les parents résidaient en Suisse au moment de la naissance. Cette dernière condition fut abrogée en 1985. Puis, après plusieurs révisions du droit matrimonial dans les années 1980, l'égalité formelle des sexes fut inscrite dans la loi suisse sur la nationalité. Il y avait eu, à ce propos, une première percée concernant l'acceptation de la double nationalité à l'échelle du droit de cité cantonal et communal, lorsqu'il fut établi qu'une Suissesse se mariant avec un Suisse acquerrait automatiquement le droit de cité com-

munal et cantonal de son mari, mais pourrait conserver ses propres droits. Ce dernier élément était nouveau et signifiait que ces femmes avaient quasiment une double bourgeoisie communale. Comme le montre le chapitre suivant, peu de temps après, la double nationalité fut acceptée à l'échelle nationale (Commission fédérale pour les questions féminines CFQF 2017 ; Studer, Arlettaz et Argast 2008).

Cependant, il y a un facteur encore plus important pour la progression de la double nationalité que l'acceptation de la double nationalité liée à un

Un quart de la population résidante n'a pas le droit de vote – la Suisse présente ainsi l'un des plus grands déficits démocratiques en comparaison européenne.

mariage, à savoir le fait que l'égalité entre femmes et hommes, associée au principe dominant dans la plupart des pays du droit du sang (« ius sanguinis »), mène à ce que les enfants nés dans le cadre de mariages binationaux reçoivent généralement la double nationalité. En Suisse, tous les enfants nés sur le territoire, d'un parent suisse, reçoivent la nationalité suisse. Il n'y a pas de restrictions concernant l'acquisition simultanée d'une autre nationalité par le biais de l'autre parent.

Au cours des dernières décennies, le nombre de mariages binationaux en Suisse a constamment augmenté ; mais surtout leur part relative à l'ensemble des mariages conclus en Suisse s'est fortement accrue, si bien qu'entre-temps, plus d'un mariage sur trois est un mariage binational (cf. fig. 9)⁶. Compte tenu de l'acceptation croissante de la double nationalité dans les pays d'origine de la majorité des conjoints, on peut supposer que la plupart des enfants qui naissent de ces mariages binationaux sont ou deviendront binationaux.

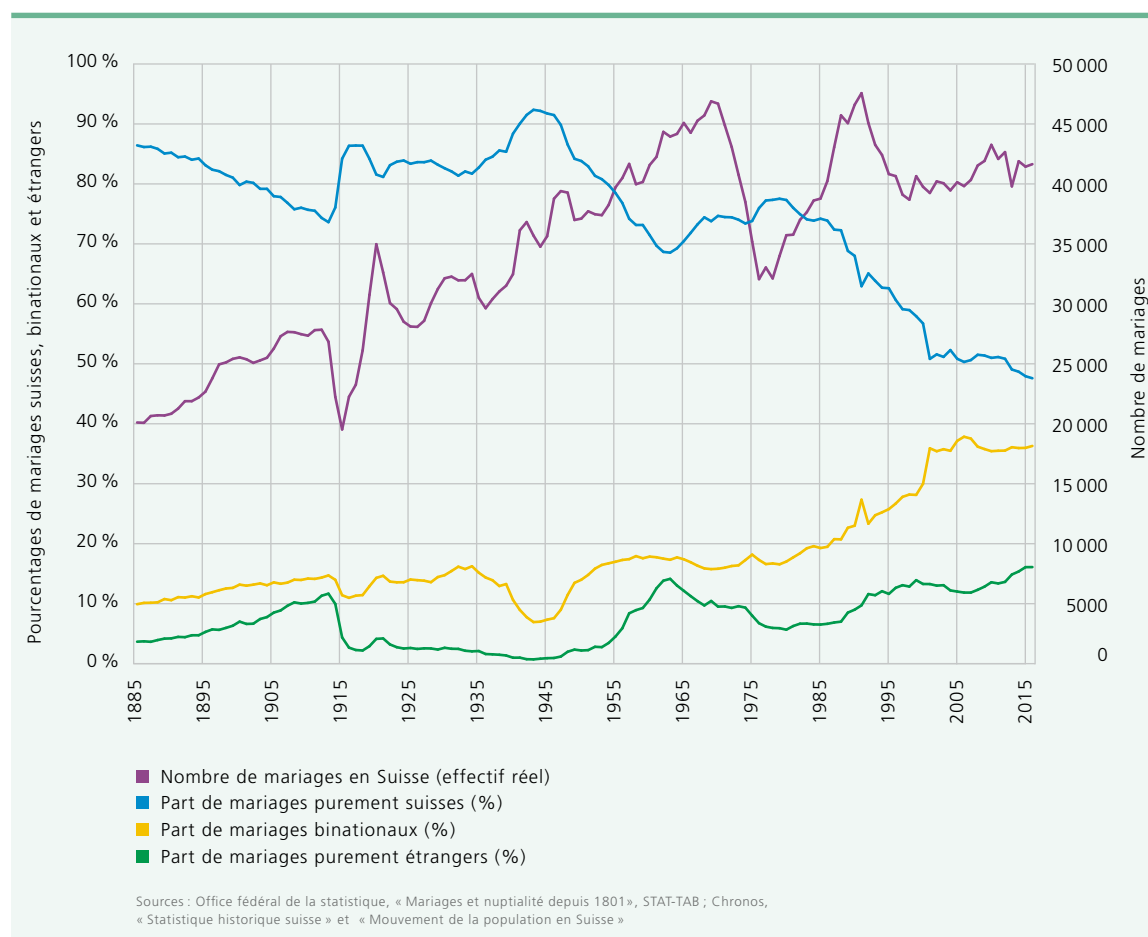
⁶ Selon l'OFS, en 2015, 43,1 pourcent de tous les mariages contractés en Suisse étaient binationaux. Mais sont aussi compris dans ce nombre les mariages entre étrangers de nationalités différentes. Les mariages binationaux entre Suisses et étrangers s'élevaient à 36 pourcent (cf. fig. 9).

Les enfants issus de mariages binationaux nés à l'étranger doivent être enregistrés jusqu'à leur 22^e année ou émettre une déclaration de conservation de la nationalité – au-delà de cette déclaration de volonté, aucun autre lien avec la Suisse n'est exigé pour pouvoir transmettre la nationalité suisse aux futures générations (Mauerhofer 2005 : 127/128). On ne dispose pas de chiffres concernant la part de mariages binationaux parmi les unions des Suisses de l'étranger. Mais compte tenu du fait que la plupart des Suisses de l'étranger possèdent déjà la double nationalité, la transmission quasiment inconditionnelle de la nationalité suisse aux générations suivantes mène à ce que la double nationalité augmente aussi par le biais des Suisses de l'étranger.

1.4 Tolérance juridique et acceptation de la nationalité multiple en hausse

L'accroissement de la migration et la progression du nombre de Suisses de l'étranger et d'étrangers en Suisse qui en découle, tout comme l'augmentation du nombre de mariages binationaux, créent un contexte qui explique la montée en puissance de la double nationalité. L'égalité juridique entre hommes et femmes évoquée ci-dessus, ainsi que l'égalité croissante des droits des individus par rapport aux droits des États souverains énoncée ci-dessus, constituent d'autres facteurs importants. Nous commençons par les évolutions dans le droit international, nous citons ensuite les principales réglementations et leurs réformes en Suisse et nous terminons par une comparaison du développement dans d'autres États-nations. Dans tous les domaines nous identifions une tendance croissante à la reconnaissance de la double natio-

Figure 9 : Évolution du nombre et des parts de mariages binationaux, purement suisses et purement étrangers sur l'ensemble des mariages contractés en Suisse



nalité. Pourtant, cette reconnaissance a toujours été controversée sur le plan politique et elle le reste jusqu'à ce jour dans de nombreux pays.

1.4.1 L'évolution dans le droit international

La philosophie des Lumières et le développement des droits démocratiques à la fin du 18^e siècle apportèrent une nouvelle conception du rapport entre les sujets soumis au pouvoir et leurs dirigeants. La marche triomphale de l'idée de l'autodétermination politique conduisit à un changement : le sujet soumis au pouvoir n'était plus considéré comme un fidèle vassal, mais comme un citoyen souverain, dont le maître est autorisé à exercer un pouvoir limité d'un point de vue temporel et légal, et doit rendre des comptes. En outre, s'affirme le principe selon lequel les individus ne sont pas liés indéfiniment à un État-nation donné, mais peuvent en changer. Ces deux acquis ont été remportés de haute lutte et, jusqu'à présent, sont loin d'avoir été transposés partout dans la réalité.

Dans la deuxième moitié du 19^e siècle, les États-Unis obtinrent par les Bancroft Treaties que les pays européens acceptent la naturalisation de leurs émigrés aux États-Unis et les dispensent de l'obligation du service militaire dans leurs pays d'origine (Gosewinkel 2001 ; Gosewinkel 2016). Le début du 20^e siècle ne fut pas seulement marqué par l'extension massive des droits civiques au sein de l'État-nation (Marshall 1950), mais aussi par la Première Guerre mondiale et, pour la première fois, par la mobilisation générale de la population (masculine) dans le cadre du conflit international. Dans ce contexte, la « Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité » signée à La Haye par la Société des Nations formulait le principe selon lequel il était dans l'intérêt de la communauté internationale que ses membres assurent que chaque personne possède une nationalité – mais une seule. C'est la même conception étatique qui marque la « Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités » adoptée par le Conseil de l'Europe en 1963.

Il y eut dans le courant des années 1990 une nette réorientation en lien avec la reconnaissance et la pondération croissantes des droits humains dans le droit international (Faist 2007 : 174). En 1993,

le Conseil de l'Europe adopta un Protocole additionnel à la Convention de 1963, qui a considérablement atténué l'attitude négative à l'égard de la double nationalité. Cependant, ce changement se reflète surtout dans la « Convention européenne sur la nationalité » adoptée en 1997 par le Conseil de l'Europe, qui entra en vigueur en l'an 2000. On se détourna alors résolument des accords précédents, dans la mesure où l'on considéra que ce ne sont pas uniquement les intérêts des États membres qui devaient être protégés, mais aussi ceux des individus. En conséquence, la Convention européenne sur la citoyenneté ne rejette plus globalement la double nationalité. Il appartient désormais aux pays membres de décider dans quelles circonstances ils souhaitent admettre la pluralité de nationalités. Cependant, la Convention restreint cette liberté dans la mesure où les États membres sont obligés d'accepter la double nationalité dans les trois cas suivants (Mauerhofer 2004 : 102/103) :

- lorsque la nationalité est acquise par la naissance en vertu de l'égalité des sexes ;
- quand elle survient en raison de l'éventuelle acquisition légale de la nationalité à l'occasion du mariage ;
- lorsque pour les candidats à la naturalisation, le renoncement à la nationalité du deuxième pays est impossible ou inacceptable.

Tandis que ces directives mènent à l'accroissement du nombre de plurinationaux et vont de pair avec une acceptation renforcée de la nationalité multiple, il y a aussi des directives qui impliquent une restriction de la double nationalité, mais visent en premier lieu l'ancrage de la liberté de choix des individus. Ainsi, les États doivent-ils permettre à leurs ressortissants d'abandonner leur nationalité sans créer d'obstacles pour ce faire. En outre, les règles en matière de conflits des lois – entre autres pour la gestion des obligations militaires et la protection diplomatique des ressortissants à nationalité multiple – ont été reprises de la Convention de 1963, puisqu'elles avaient fait leurs preuves (Mauerhofer 2004 : 107).

La Suisse n'a pas adhéré à la Convention de 1963 ni à la Convention européenne sur la nationalité de 1997, malgré le fait qu'elle ait largement participé à l'élaboration de ces conventions du Conseil de l'Europe (Mauerhofer 2004 : 107) et ait devancé l'évolution internationale avec son propre développement des normes, comme nous le verrons par la suite.

1.4.2 L'évolution dans le droit suisse

La Suisse débuta par un traitement extrêmement différencié des émigrants et des immigrants en matière de réglementation juridique de la double nationalité, et les évolutions ultérieures furent également très différentes pour ces deux groupes. La Constitution fédérale de 1848 énonçait à l'art. 43, al. 1 : « Aucun Canton ne peut priver un de ses ressortissants du droit d'origine ou de cité. » Cela signifiait que les émigrants ne pouvaient être libérés de la nationalité suisse, même après avoir acquis une autre nationalité. Ce qui entraîna souvent de fait la double nationalité pour les émigrants suisses. À partir de ce moment-là, il n'y eut plus de restriction importante à la double nationalité pour les Suisses de l'étranger. En revanche, la disposition suivante était ancrée dans l'alinéa 2 de ce même article 43 de la Constitution de 1848 et visait en premier lieu les immigrants : « Les étrangers ne peuvent être naturalisés dans un canton qu'autant qu'ils sont affranchis de tout lien envers l'État auquel ils appartenaient ». Cela évitait la double nationalité chez les immigrants, mais empêchait pour beaucoup la naturalisation en Suisse, car à cette époque de nombreux pays suivaient le principe de la permanence, respectivement de l'intangibilité de la nationalité (« perpetual allegiance ») (Office fédéral des migrations 2005 : 36/37).

Dans la loi sur la nationalité de 1878, le renoncement à l'ancienne nationalité ne constituait plus une condition indispensable à la naturalisation ; cela ne changea pas avec la révision de 1903. Pendant la Seconde Guerre mondiale, la loi devint plus restrictive et la loi sur la nationalité de 1952, art. 17, stipulait que quiconque souhaitant se faire naturaliser devait renoncer à toute démarche pour conserver son ancienne nationalité. Pour autant que cela fût admissible au vu des réglementations des pays d'origine, il fallait renoncer à l'ancienne nationalité. Pendant cette période, de ses propres dires, l'office fédéral chargé de la surveillance de cette réglementation constata que de nombreux binationaux renoncèrent certes à leur nationalité d'origine, mais demandèrent peu de temps après à être réintégrés dans leur pays d'origine (Office fédéral des migrations 2005 : 38).

Un nouveau revirement intervint dans le cadre de la révision de la loi sur la nationalité de 1990, qui visait en priorité l'égalité des sexes, et l'art. 17 de la loi sur la nationalité fut abrogé avec l'entrée en

vigueur de la révision de 1992. Lors des premières lectures, le conseiller national Paul Rechsteiner avait fait remarquer en vain que « quelqu'un peut parfaitement posséder une double identité », mais ne put convaincre la majorité du Parlement avec l'argument selon lequel « cette double identité est quelque chose de naturel, et elle est enrichissante ». Le Conseil fédéral révisa son attitude face à ce sujet, probablement en raison d'interventions concertées de l'association faîtière de l'économie et de l'Union syndicale suisse. À l'appui de toute une série d'arguments, le Conseiller fédéral Arnold Koller réussit à convaincre les parlementaires d'abroger le très restrictif art. 17. Dans le contexte des changements intervenus dans les conditions cadres internationales (EEE, effondrement des systèmes communistes en Europe de l'Est) et en se référant à une étude du Programme national de recherche, il expliqua que les naturalisations étaient en baisse et que le fait d'exiger la renonciation à l'ancienne nationalité était un obstacle à la naturalisation des jeunes étrangers. Il déclara en outre : « nous avons appris depuis longtemps à vivre avec la double nationalité » et que jusqu'à présent, il n'y avait pas eu de problèmes notoires (résumé et citations selon Mauerhofer 2004 : 130-135, voir aussi D'Amato 2005 : 239). Les différentes tentatives de partis nationaux conservateurs pour réintroduire les anciennes réglementations restrictives concernant la double nationalité ont toujours échoué jusqu'à présent. Cependant, dans différents cantons, les rapports avec le pays d'origine pouvaient être pris en considération comme critère d'évaluation afin de décider de la recevabilité d'une demande de naturalisation, au moins jusque dans les années 1990 (Mauerhofer 2004 : 137).

Il est surprenant de voir que lors de la dernière révision très controversée de la loi sur la nationalité suisse, qui est entrée en vigueur en janvier 2018, la double nationalité n'a joué qu'un rôle mineur, si bien qu'il n'y a pas eu en Suisse de modifications des conditions cadres juridiques – contrairement à d'autres pays. Cela signifie que la législation sur la nationalité suisse ne contient pratiquement pas de dispositions visant à éviter ou à limiter la nationalité multiple – bien qu'en comparaison internationale elle soit très restrictive, et que l'accès à la nationalité suisse ait récemment été rendu plus difficile pour les étrangers (cf. alinéa 1.2.2). Indépendamment de la tolérance ou de la non-tolérance des doubles nationalités, la loi révisée sur la nationalité a encore durci les

dispositions relatives à la naturalisation facilitée. Pour un enfant étranger issu du mariage d'une personne d'ascendance suisse avec un étranger, il n'est possible de recevoir la nationalité suisse que par son parent, il n'est plus possible d'invoquer la nationalité suisse de ses grands-parents ou même de ses arrière-grands-parents.

En matière d'accès des doubles nationaux au service de l'État, les réglementations suisses sont libérales. Il n'y a aucune restriction juridique concernant les fonctions politiques. En dehors de la nationalité suisse, les membres du pouvoir législatif (parlements) et exécutif (gouvernements) locaux, cantonaux et fédéraux peuvent avoir une autre nationalité et ne sont pas tenus de la déclarer. Comme cela a déjà été régulièrement le cas au cours du 19^e siècle,⁷ on suppose aujourd'hui qu'un grand nombre de politiques élus, faisant partie des parlements ou des gouvernements des communes, des cantons et de la Confédération possèdent d'autres nationalités en dehors du passeport suisse. Il n'y a pas de chiffres exacts à ce sujet. En septembre 2009, le Conseil national refusa une motion de Kathy Riklin (PDC), qui exigeait des membres du Parlement qu'ils révèlent leurs nationalités non suisses (services du Parlement 2009 : 08.3176).

Il appartient au gouvernement de limiter l'accès des binationaux au service dans l'administration suisse. Selon l'art. 8 al. 3 de la loi sur le personnel de la Confédération, le Conseil fédéral détermine par ordonnance quels sont les rapports de travail ouverts uniquement aux personnes possédant la nationalité suisse et ceux qui sont ouverts aux personnes possédant exclusivement la nationalité suisse. L'art. 23 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération présente une liste de limitations d'accès, notamment l'accès aux autorités de poursuites pénales et aux services secrets. Globalement, on voit cependant une nette tendance à la réduction des domaines dans lesquels les binationaux ne sont pas admis. Ainsi, les doubles nationaux sont acceptés dans le Corps des gardes-frontière, pour autant qu'ils n'aient pas effectué de service militaire à l'étranger, ce qui mène à ce que 5 pourcent des employés du Corps des gardes-frontière sont des binationaux. Récemment, les restrictions d'accès au service diplomatique ont également été levées pour les binationaux.

Jusqu'en 2016, on appliquait le principe selon lequel les diplomates suisses n'avaient pas le droit de posséder plusieurs nationalités ; ils n'étaient

autorisés à avoir une autre nationalité que s'ils ne pouvaient y renoncer en raison de la législation dans l'autre pays. En 2014, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) proposa d'abandonner ce principe. Cette décision incita le Conseiller national Peter Keller (UDC) à présenter une motion pour s'y opposer. Cependant, cette motion n'obtint pas la majorité au Conseil national, si bien que l'interdiction de double nationalité dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération fut abrogée au 1^{er} janvier 2017 (services du Parlement 2016 : 14.3734). Une motion du Conseiller national Lorenzo Quadri, Lega, Tessin, qui souhaitait supprimer la double nationalité pour les membres du Conseil fédéral et pour les employés de la Confédération qui avaient des relations avec l'étranger, fut nettement rejetée par le Conseil national en décembre 2017 (NZZ 13.12.2017).

En matière de droit suisse privé et de procédure civile, le principe de territorialité s'applique généralement en termes de contenu – ce n'est pas la nationalité qui est décisive, mais la résidence. Il y a des exceptions dans le droit des personnes, des familles et dans le droit successoral. Jusqu'au début du 21^e siècle, l'Office fédéral des migrations de l'époque ne signala pas de difficultés ni de besoin de réglementation concernant les binationaux (Office fédéral des migrations 2005 : 41).

1.4.3 L'évolution juridique dans d'autres États-nations

Les développements juridiques dans d'autres pays correspondent aux tendances évoquées dans le droit international et le droit suisse. Tandis que la première moitié du 20^e siècle vit presque partout l'introduction de réglementations visant à proscrire la double nationalité, au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, l'attitude politique et les règles juridiques changèrent dans de nombreux pays du monde. Dans une évaluation de l'évolution de la reconnaissance juridique de la double nationalité menée dans 115 pays, Tanja Brondsted Sejersen (2008 : 531) met en évidence les tendances suivantes : tandis qu'en 1959, seuls cinq pays acceptaient la double nationalité, en

⁷ Ainsi, Emil Frey par exemple, du canton de Bâle-Campagne, élu au Conseil fédéral en 1890, n'était pas seulement citoyen des États-Unis d'Amérique, il avait même combattu aux côtés des États libéraux du Nord en 1861 lors de la Guerre civile (Tagesanzeiger 30.8.2017 : 4, avec d'autres exemples).



Giada Pascarella

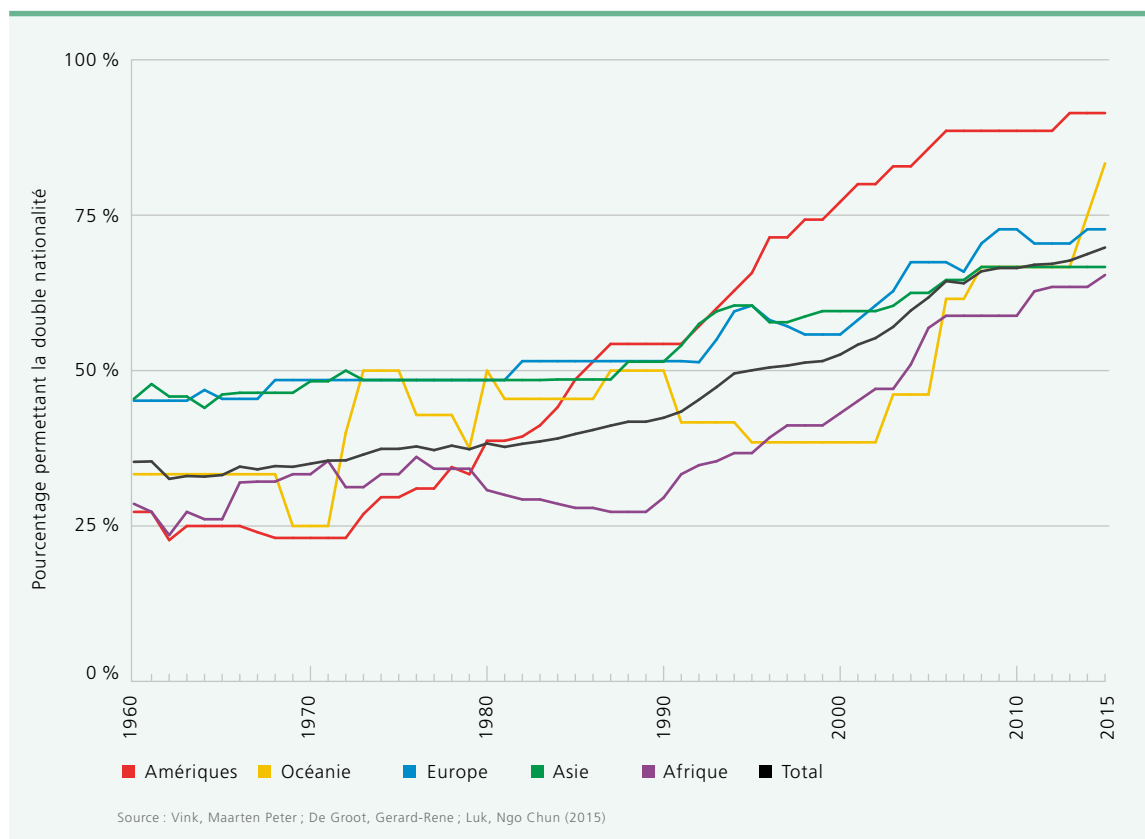


Figure 10 : Évolution de l'acceptation de la double nationalité par les États-nations (par continent)

1989 il y en avait vingt. En 1999, ils étaient trente, puis cinquante en 2005 sur les 115 pays pris en considération. Ce sont surtout les démocraties en Europe, ainsi qu'en Amérique du Nord et du Sud qui, pendant cette période, passèrent d'un refus général à une acceptation au moins partielle de la double nationalité. Cependant, de nombreux pays n'acceptent la double nationalité que pour des groupes précis (par exemple pour leurs ressortissants vivant à l'étranger, mais non pour les candidats à la naturalisation ou pour les citoyens de pays avec lesquels ils ont des relations tendues). En conséquence, les comparaisons internationales concernant l'élargissement de l'acceptation juridique de la nationalité multiple aboutissent à des résultats différents. Dans un synopsis, Blatter et al. (2009) concluaient qu'au début du 21^e siècle, sur un total de 189 pays analysés, 87 étaient majoritairement tolérants à la double nationalité, tandis que 77 pays cherchaient à empêcher la nationalité multiple par des réglementations juridiques ; pour 25 autres pays, les différentes études ont abouti à des catégorisations différentes.

Récemment, la tendance à l'acceptation de la double nationalité s'est poursuivie à l'échelle mon-

diale. En 2015 selon la « Global Dual Citizenship Database », désormais presque tous les États d'Amérique du Nord et du Sud tolèrent la nationalité multiple dans le cas de l'acceptation de la nationalité d'un autre État (cf. fig. 10). En Europe, mais également dans le monde entier, seul un État sur quatre exige que les citoyens qui prennent une autre nationalité abandonnent celle de l'État régulateur. Pour 75 pourcent de tous les États, l'adoption d'une autre nationalité ne constitue plus une raison de libérer ces personnes de leur nationalité.

Cette évolution univoque vers la tolérance, respectivement l'acceptation de la double nationalité dans les lois relatives à la nationalité des États-nations démocratiques, ne doit pas faire oublier que ce cheminement a été politiquement très controversé dans de nombreux pays et l'est encore parfois aujourd'hui (Faist 2007, Hansen et Weil 2002, Kalekin-Fishman et Pitkänen 2007).

On constate globalement que le taux de binationaux parmi les ressortissants suisses est très élevé en comparaison internationale, ce qui s'explique par le fait que la Suisse présente une émigration importante, mais aussi une immigration élevée.

Cependant, le grand nombre de binationaux et leur part élevée à la population totale s'expliquent par le fait que la Suisse a suivi la tendance internationale vers l'égalité des sexes et la prise en compte des intérêts individuels dans le droit international, ou s'est même avérée être pionnière en la matière.

Naim Malaj : sur la route, en tant qu'ambassadeur qui connaît la mentalité suisse

Naim Malaj est arrivé en Suisse en 1990, en tant que réfugié. À l'époque, il avait 22 ans et fuyait le régime de Milosevic. Il a obtenu l'asile en Suisse et a effectué une formation de travailleur social à Genève. « Je ne pensais jamais rester en Suisse ». Et, 28 ans plus tard, il vit toujours en Suisse. Entre-temps, il s'est marié et a deux filles, l'une est étudiante, l'autre est au gymnase.

La perspective du retour au Kosovo s'est éloignée de plus en plus. Le climat politique était tendu, puis une guerre civile a éclaté au cours des années 1990. Au fil du temps, Naim Malaj s'est fixé en Suisse. Son statut de réfugié reconnu lui a permis de mener une vie normale, de suivre une formation et des études. Naim Malaj a appris le français à la perfection et s'est accoutumé aux usages suisses. Il dit que soudain, on commence à se faire à l'idée que sa place se trouve désormais en Suisse. Il est retourné au Kosovo pour la première fois dix ans après sa fuite. Quelque chose avait changé : « À l'époque, je me suis senti un peu étranger dans

de déposer une demande en ce sens. Ensuite, la procédure de naturalisation en soi a duré deux ans et demi. Trop longue, selon lui. Il a désormais la double nationalité suisse et kosovare.

Il dit ne jamais avoir réfléchi à la question de savoir s'il aurait demandé la naturalisation en cas de perte de sa nationalité d'origine. « La Suisse autorise la double nationalité, la question ne s'est donc jamais posée pour moi ». Selon lui, on peut certes rendre un passeport, c'est-à-dire un morceau de papier, mais on ne peut pas se défaire aussi facilement de sa propre identité culturelle. Il pense que, à la différence de la France, la Suisse a raison d'accepter la culture d'origine de ses immigrants.

Le Kosovo a déclaré son indépendance en 2008. La Suisse a été l'un des premiers pays à la reconnaître. En 2009, Naim Malaj a été nommé ambassadeur du Kosovo en Suisse, bien qu'il n'ait pas fait d'études pour cela, et qu'il ait une formation de travailleur social. Son statut de binational n'a jamais posé problème dans l'exercice de ses fonctions,

même si la presse a émis des avis divergents. « Bien au contraire », remarque Naim Malaj à ce sujet, « à Berne on était content d'avoir un ambassadeur du Kosovo qui connaît si bien la mentalité suisse, qui sait comment la Suisse fonctionne et qui a également une bonne connaissance de la diaspora kosovare ». Car la diaspora joue un rôle important dans les relations entre le Kosovo et la Suisse. En effet, environ 200'000 personnes issues du Kosovo vivent en Suisse, ce qui correspond environ à 10 pourcent de la population de

« Mon statut de binational ne m'a posé aucun problème. A Berne, on était content d'avoir un ambassadeur du Kosovo qui connaît si bien la mentalité suisse, qui sait comment la Suisse fonctionne et qui a également une bonne connaissance de la diaspora kosovare. Car la diaspora joue un rôle important dans les relations entre le Kosovo et la Suisse. »

Naim Malaj

mon propre pays ».

Naim Malaj a obtenu la naturalisation en Suisse. Il considère que ce processus était inéluctable, puisque même auparavant, il se sentait déjà suisse. Il ne lui manquait que le passeport rouge. Lui et sa famille l'ont finalement obtenu en 2004. Tous les membres de la famille sont désormais installés à Meyrin, près de Genève. Il décrit le processus de naturalisation comme étant très simple. En revanche, il critique le très long délai nécessaire avant de pouvoir se faire naturaliser en Suisse. Ce n'est qu'au terme d'un délai de résidence de 12 ans dans un même lieu qu'il lui a été possible

cet État des Balkans.

Au cours de l'exercice de ses fonctions diplomatiques, qui s'est prolongé jusqu'en 2015, Naim Malaj n'a pas mis sa seconde nationalité – suisse – en sommeil, ce qui est généralement d'usage dans les cercles diplomatiques. Au contraire, depuis sa naturalisation, il participe régulièrement aux votations en Suisse. Il explique que la procédure administrative permettant aux Kosovars de l'étranger de participer aux élections est excessivement lourde. C'est pour cette raison que, même en tant qu'ambassadeur, il n'a jamais pris part aux élections dans son pays d'origine.



Uwe E. Jocham : « L'enracinement local est particulièrement important dans les fonctions dirigeantes. »

Uwe Jocham est directeur opérationnel du plus grand groupement hospitalier de Suisse, à savoir le groupe de l'île à Berne, depuis février 2018. Président du conseil d'administration, il habite dans le canton de Berne, mais il est né et a grandi en Allemagne. Il se sent chez lui en Suisse, tout comme sa femme et ses deux fils. M. Jocham a la double nationalité germano-suisse, il a été naturalisé suisse ainsi que sa famille il y a environ dix ans. Uwe Jocham est loin d'incarner le stéréotype du cadre dirigeant, c'est-à-dire l'image que de nombreuses personnes se font du chef d'entreprise qui a beaucoup voyagé, qui a vécu dans de nombreux pays du monde et pour qui l'enracinement local est totalement secondaire par rapport à la carrière professionnelle et ne semble plus jouer qu'un rôle mineur. Uwe Jocham est différent. Les traditions, en particulier celles liées à ses deux nationalités, lui sont chères.

Depuis son arrivée en Suisse en 1994, il n'a plus participé aux élections en Allemagne. À vrai dire, il aimerait prendre part à la vie politique. Mais la procédure compliquée pour les Allemands résidant à l'étranger, combinée à ses priorités professionnelles, a eu raison de sa volonté de participation politique. En revanche, depuis sa naturalisation en Suisse, Uwe Jocham n'a jamais manqué une votation ou une élection. Il lui est très important d'avoir un droit de participation politique dans le pays où il vit.

Au sein de son environnement professionnel, il observe que dans les sphères supérieures de direction des entreprises « il est fréquent de voir des binationaux ». Il estime cependant que la double nationalité n'a qu'une incidence minime sur le parcours professionnel. Selon Uwe Jocham, « ce qui compte dans ce cas, c'est avant tout l'expérience professionnelle acquise à l'étranger et la volonté de travailler à l'étranger. La double nationalité peut certainement exprimer cette volonté de mobilité tout en reflétant un engagement fort à l'égard de certains lieux ». Cet enracinement local et cet engagement envers un lieu sont particulièrement importants pour les cadres supérieurs qui devraient s'identifier aux événements locaux au-delà de l'entreprise et auxquels

on demande d'aller au contact de leur entourage. « Dans ce contexte, le fait d'avoir la citoyenneté du pays constitue certainement un avantage ». Fondamentalement, M. Jocham pense que les nationalités ont toujours leur importance pour les entreprises. « Qu'on engage un Français ou un Allemand, il y a quand même une assez grande différence ». En fonction du lieu d'exercice, l'origine nationale et la culture d'entreprise qui y sont liées gardent toujours leur importance, même si les équipes qui assument des tâches spécialisées, exigeantes et d'envergure mondiale sont de plus en plus internationales. « L'origine et la culture nationale jouent toujours un rôle central ». Uwe Jocham sait de quoi il parle, il a occupé des fonctions de direction pendant de longues années dans l'entreprise multinationale de biotechnologies CSL Behring.

Uwe Jocham travaille non seulement dans le canton de Berne depuis de nombreuses années, mais il est également président de l'association patronale cantonale. Compte tenu de sa double nationalité, ces deux fonctions ne provoquent-elles pas parfois des conflits de loyauté ? « Si, cela arrive », dit-il. En particulier dans les projets professionnels où un site allemand et un site suisse sont en concurrence, il arrive que son cœur balance « un peu ». Dans de tels cas, il estime qu'il est judicieux d'agir de

Ce qui compte avant tout, c'est la volonté de travailler à l'étranger et l'expérience professionnelle qu'on y a acquise. La double nationalité peut certainement exprimer cette volonté de mobilité tout en reflétant un engagement fort à l'égard de certains lieux ».

Uwe E. Jocham

manière « factuelle et réaliste » et non en fonction de facteurs « culturels et émotionnels ». En effet, on attend généralement d'un leader économique dans l'exercice de ses fonctions professionnelles qu'il agisse de manière rationnelle et qu'il relègue ses émotions au second plan, tandis que son attachement culturel avec ses pays d'origine et de résidence a plutôt vocation à s'exprimer dans un cadre privé et politique.

2. Les caractéristiques socio-structurelles des binationaux en Suisse

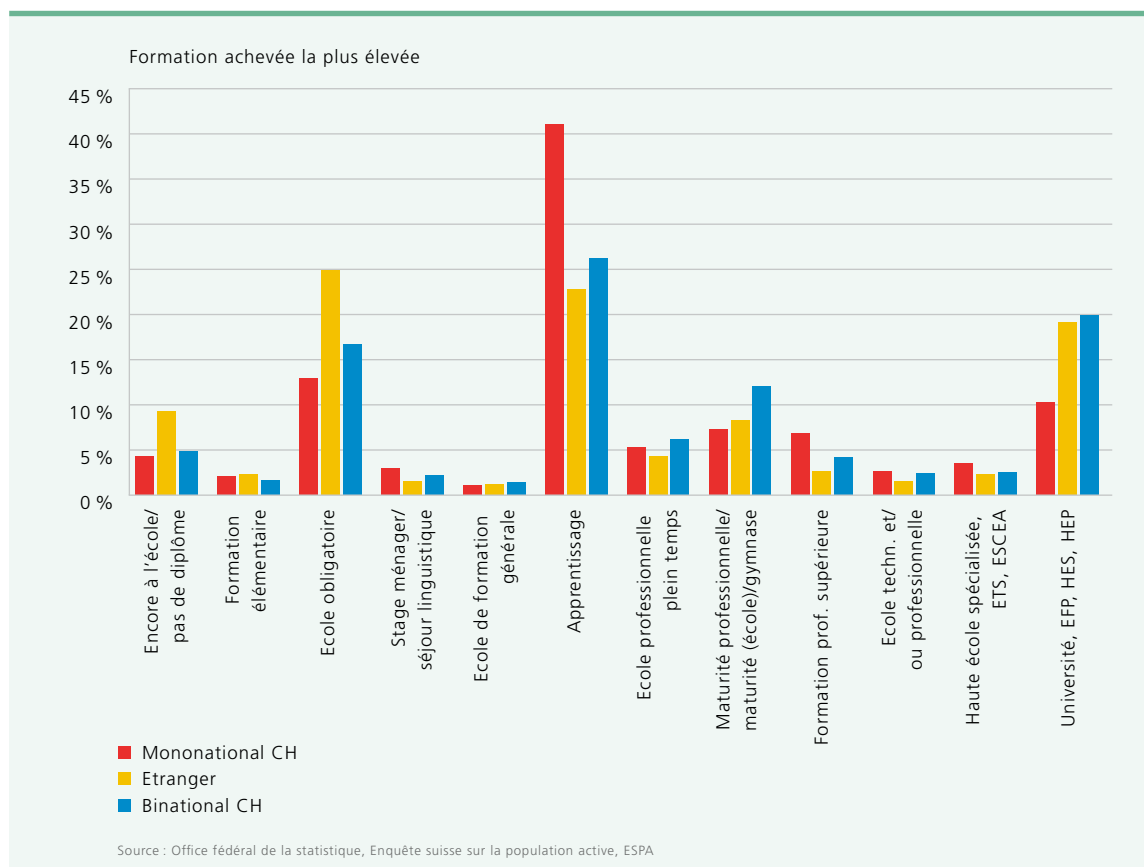
Dans ce chapitre nous nous penchons sur la question de savoir si, et comment, les Suisses binationaux se distinguent des mononationaux et des étrangers en Suisse en matière de caractéristiques socio-structurelles importantes. Nous considérons d'abord les aspects socio-économiques, puis les aspects socioculturels. Il s'agit dans ce chapitre d'analyses purement descriptives. Il n'est pas possible d'établir des rapports de causalité, ce que nous expliquerons avec davantage de précisions dans le dernier paragraphe.

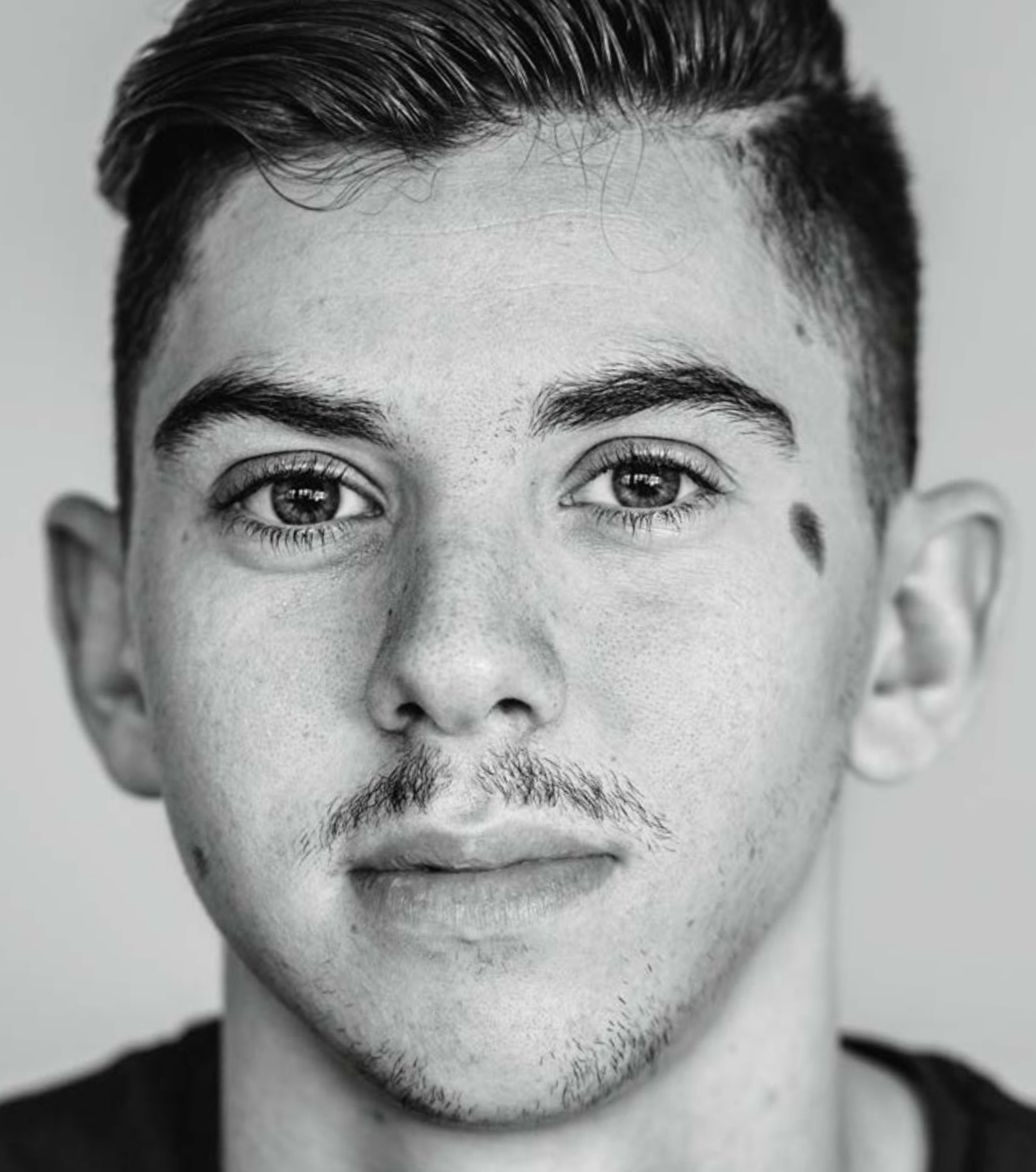
2.1 Caractéristiques socio-économiques

Dans cette partie du chapitre, nous analysons comment et dans quelle mesure les binationaux

se distinguent des Suisses mononationaux et des étrangers en matière de caractéristiques socio-économiques. Les éléments qui nous ont permis de comparer ces trois catégories de nationalités sont limités par la disponibilité des données. Pour les années comprises entre 1996 et 2016, l'enquête sur la population active (ESPA) a fourni les données nécessaires concernant le plus haut niveau de formation achevée, le statut d'activité, respectivement le chômage, la position professionnelle et le revenu. Dans les évaluations suivantes, sauf indication contraire, nous présenterons les résultats cumulés pour toutes les années disponibles. En outre, lorsque cela est approprié ou pertinent, nous examinerons de plus près l'évolution au fil du temps.

Figure 11 : Parts des différentes formations achevées selon les catégories de citoyennetés (1996-2016 cumulées)





Ivan Greco

2.1.1 Nationalité et formation

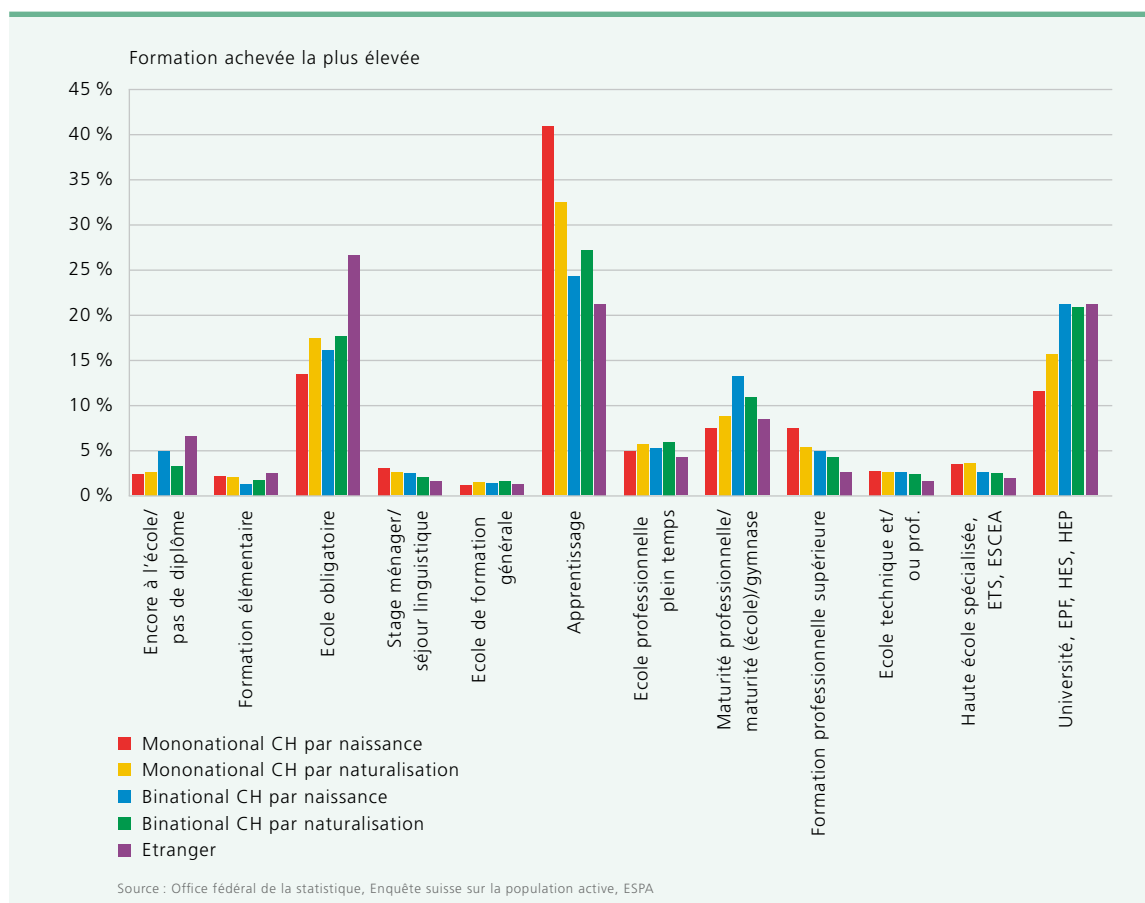
Nous considérerons d'abord le plus haut niveau de formation achevée pour les trois différentes catégories de nationalité. La figure 11 montre de nettes différences entre les catégories. Il apparaît d'une part qu'un peu moins de 25 pourcent des personnes du groupe des étrangers n'ont accompli que la scolarité obligatoire. Ce taux est nettement inférieur chez les Suisses, avec quelque 13 pourcent. Les binationaux occupent une position intermédiaire avec 16,7 pourcent, mais se rapprochent davantage des Suisses. En considérant la catégorie apprentissage, on obtient l'image inverse. On s'aperçoit alors qu'il s'agit d'un modèle de formation typiquement suisse. Parmi les Suisses, 41 pourcent ont indiqué l'apprentissage comme plus haut niveau de formation achevée. Chez les étrangers, ce taux n'atteint que 22,8 pourcent. Chez les binationaux, le taux est nettement plus faible que pour les Suisses, avec 26,2 pourcent. En revanche, ce rapport est inversé pour le plus haut niveau de formation achevée (université, EPF,

hautes écoles spécialisées, HEP). Ici, les doubles nationaux présentent le taux le plus élevé, avec 19,9 pourcent, suivis de près par les étrangers (19,1 pourcent). Chez les Suisses, ce taux est inférieur de moitié, avec 10,2 pourcent.

Si on effectue une distinction plus fine des catégories de nationalités (cf. fig. 12), on obtient une image similaire. Là aussi, les différences relatives aux trois niveaux « école obligatoire », « apprentissage » et « université » sont les plus importantes. Il se confirme en particulier que l'apprentissage est très typique de la Suisse. Dans ce contexte, les Suisses de naissance devancent nettement les Suisses par naturalisation. Pour toutes les autres catégories de nationalité, les taux sont plus bas.

En plus de ces évaluations cumulées, nous avons examiné si des évolutions ou des changements significatifs pouvaient être mis en évidence sur le long terme. Il s'avère qu'au fil du temps, certains diplômes de fin d'études présentent des taux plus élevés (en particulier universités, EPF) et, d'autres,

Figure 12 : Parts des différentes formations achevées selon les catégories de citoyennetés (1996-2016 cumulées)



des taux moins élevés (par ex. école obligatoire, apprentissage). Mais en général, les évolutions semblent plus ou moins parallèles pour toutes les catégories de nationalité ; il se dessine une tendance générale pour toute la société, et il n'y a pas d'évolution spécifique au sein des différentes catégories.

En outre, se pose la question de savoir s'il est approprié de mettre tous les binationaux dans le même panier et s'il n'y a pas des différences significatives au sein de ce groupe. C'est pourquoi nous avons complété les analyses effectuées jusqu'alors en tenant compte de la localisation géographique de la deuxième nationalité (cf. fig. 13).

On voit à l'exemple de la formation, dans la figure 13, que le groupe des binationaux n'est pas homogène. En particulier en ce qui concerne l'apprentissage, les binationaux ayant une deuxième nationalité européenne présentent un taux nettement

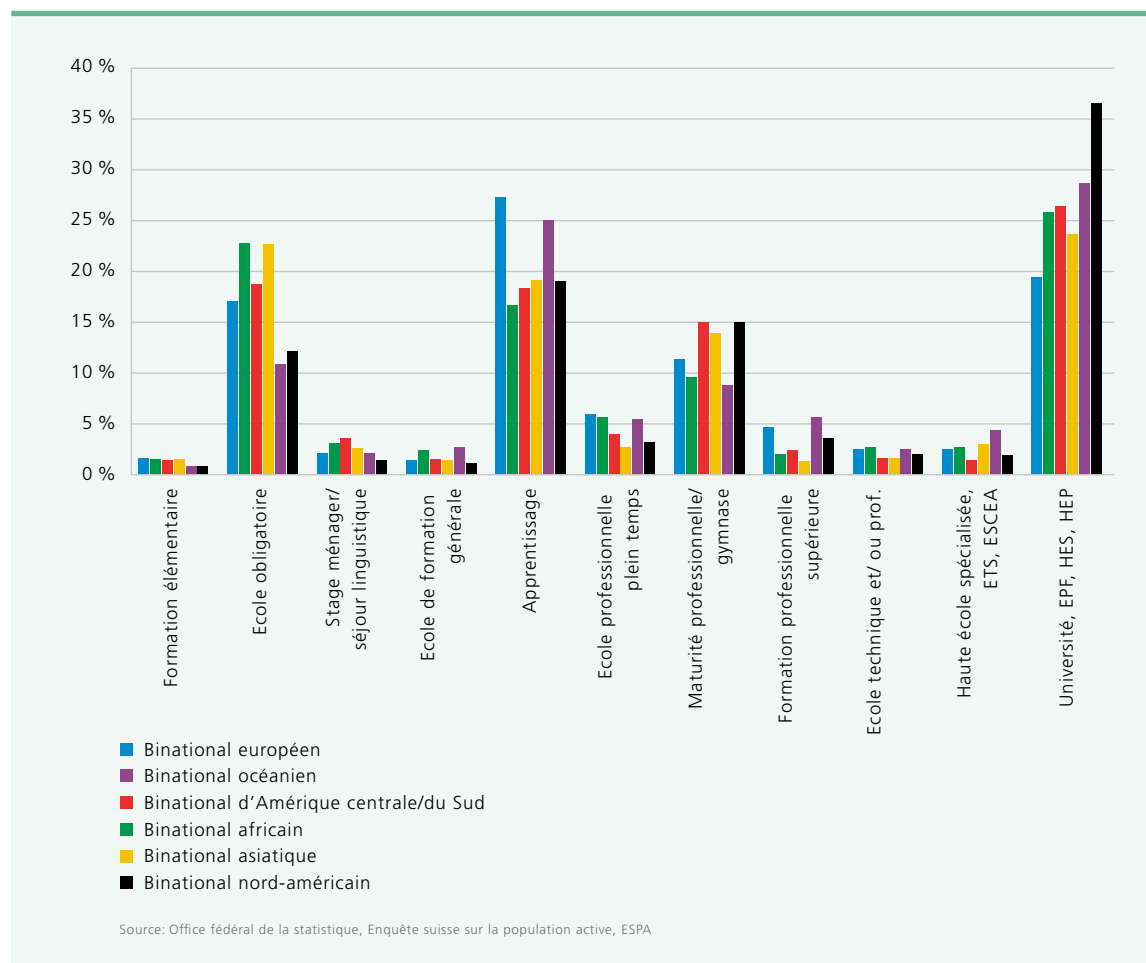
plus élevés que les binationaux d'Afrique et d'Amérique du Nord. Dans le même temps, les binationaux d'Amérique du Nord présentent le taux d'universitaires le plus élevé. Pour cette catégorie, les binationaux européens se situent au bas de l'échelle.

Les autres variables socio-économiques ont montré des différences similaires, il faut donc souligner que la localisation géographique de la deuxième nationalité a une grande influence sur la mesure dans laquelle – et à quel point de vue – les Suisses binationaux se distinguent de leurs compatriotes mononationaux.

2.1.2 Nationalité et statut d'activité/chômage

Le statut d'activité, respectivement le chômage, a été le deuxième facteur socio-économique analysé dans les différents groupes de nationalité. Le

Figure 13 : Parts des différentes formations achevées selon la deuxième nationalité des binationaux CH en Suisse (1996-2016)



graphique 14 montre qu'à première vue, les différences en matière de statut d'activité entre les différentes catégories sont comparativement faibles. Néanmoins, si l'on regarde la catégorie chômage de plus près, on constate certaines différences. Les Suisses mononationaux affichent le taux de chômeurs le plus faible (1,7 pourcent), les binationaux (4 pourcent) et les étrangers (5,8 pourcent) présentent des taux de chômage nettement plus élevés. En revanche, on ne constate presque pas de différences entre les deux catégories plus fines de binationaux. Les binationaux par naissance représentent une part de chômeurs de 4,0 pourcent, les binationaux par naturalisation, de 3,8 pourcent.

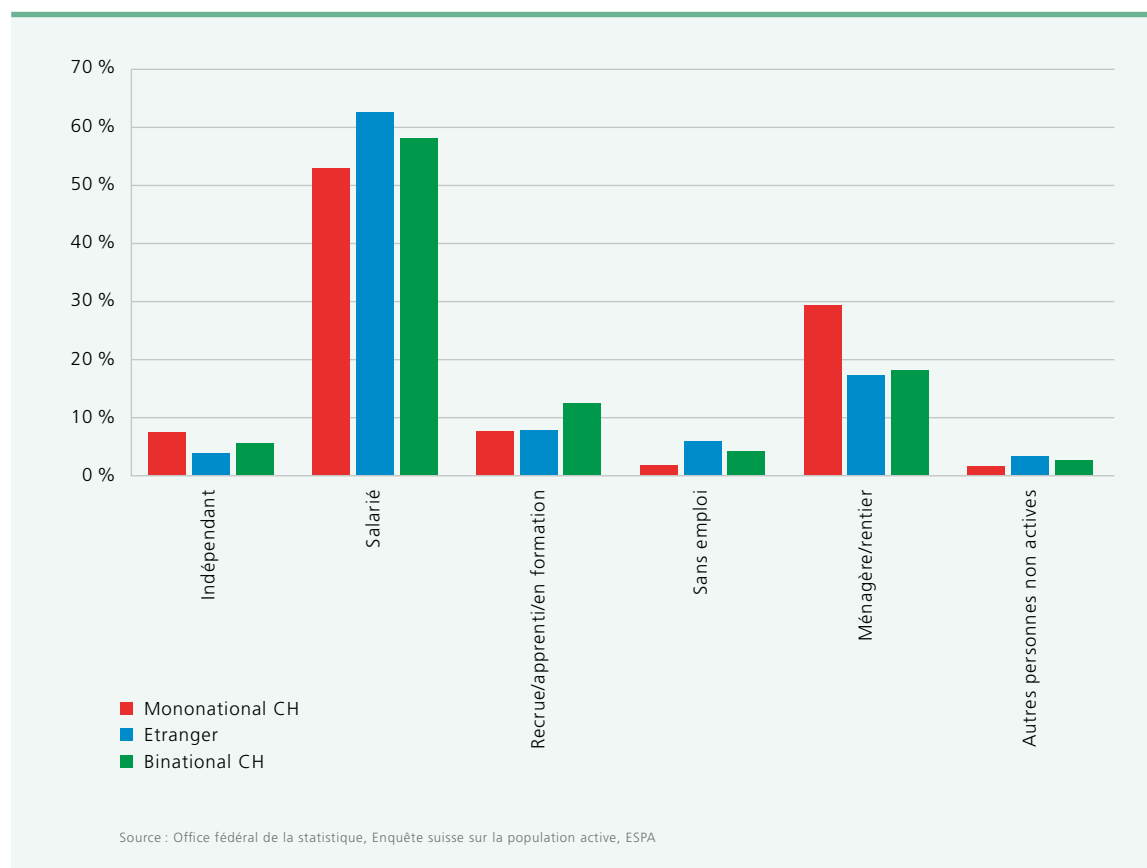
Cependant, les différences en matière de statut d'activité sont plus importantes en fonction de la deuxième nationalité, comme cela a déjà été démontré pour le niveau d'éducation. Les binationaux avec une deuxième nationalité africaine présentent le chiffre de chômeurs le plus élevé (9,2 pourcent), tandis que les Océaniens (2,5 pourcent) et les Européens (3,6 pourcent) affichent des taux nettement plus faibles.

En dehors du statut d'activité, la situation professionnelle (notamment le fait d'occuper une fonction de cadre ou non) a également été analysée. On note des résultats très semblables à ceux qui ont été présentés pour le niveau de formation et le statut d'activité. Il n'y a que peu de différences entre les Suisses, les binationaux et les étrangers. Il s'avère néanmoins que pour la situation professionnelle, les binationaux ne forment pas un groupe homogène et que, lorsque la deuxième nationalité est considérée, les différences au sein de la catégorie des binationaux sont plus importantes que la différence entre Suisses, binationaux et étrangers en général.

2.1.3 Nationalité et revenus

On peut supposer que les différences établies en matière de niveau de formation et de situation professionnelle ont également une influence sur le revenu moyen vu par catégorie de nationalité. Nous avons donc considéré le revenu de plus près. Les analyses descriptives montrent certaines diffé-

Figure 14 : Statut d'activité selon la catégorie de citoyennetés (1996-2016)



rences entre les trois catégories. Les étrangers présentent une part supérieure à la moyenne dans le domaine médian. Par contre, les Suisses et les binationaux se situent dans les catégories des revenus supérieurs, devant les étrangers (cf. fig. 15). Globalement, les Suisses binationaux ont en moyenne des revenus à peu près équivalents à ceux de leurs compatriotes mononationaux.

Ainsi qu'on peut le supposer au vu des résultats recueillis jusqu'à présent concernant le niveau de formation et la situation professionnelle, des différences plus importantes apparaissent au sein du groupe des binationaux quand on tient compte de leur deuxième nationalité. En particulier, il apparaît que les binationaux d'Amérique du Nord et d'Océanie notamment, disposent d'une bonne formation, occupent des fonctions de cadre – respectivement des fonctions de direction d'entreprise – et perçoivent en conséquence de bons salaires. Il n'est donc pas surprenant que ces deux sous-groupes de binationaux aient une part plus importante (environ 30 pourcent) dans la catégorie des revenus les plus élevés et devancent les Suisses mononationaux (22,1 pourcent).

2.2 Caractéristiques socioculturelles

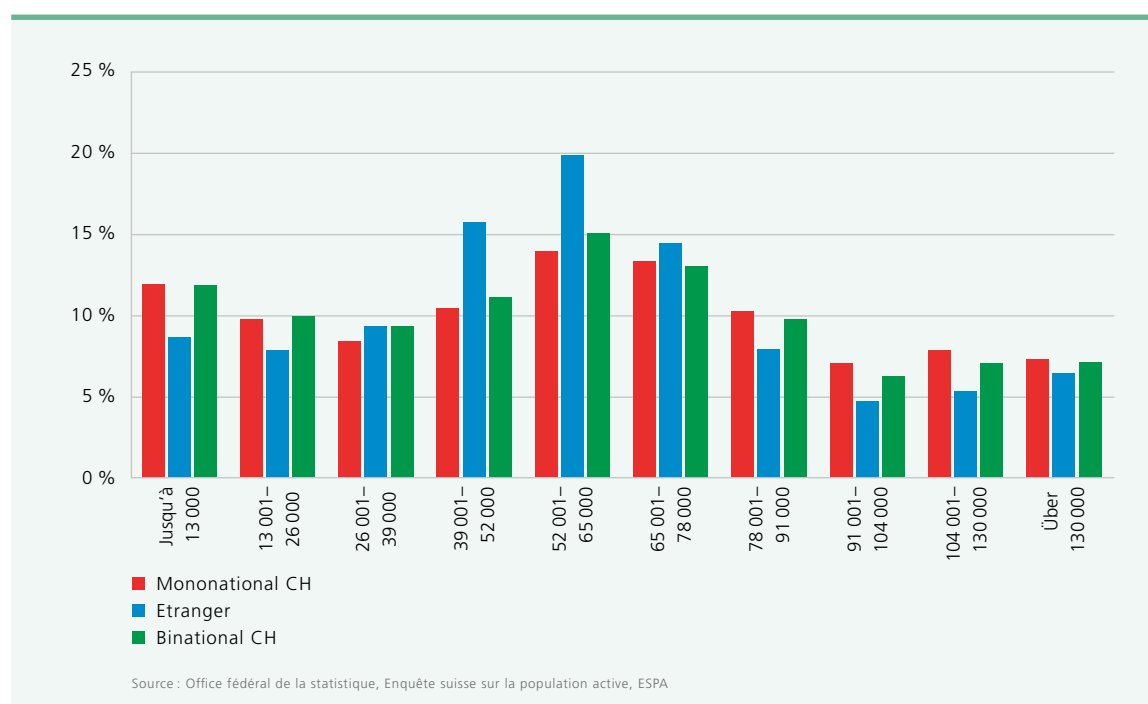
Dans cette partie du chapitre, nous nous demandons si, et dans quelle mesure, les Suisses binationaux se distinguent des mononationaux et des étrangers en matière de caractéristiques socioculturelles. Pour répondre à ces questions, nous devons nous limiter au peu d'aspects fournis par les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et le relevé structurel (RS).

2.2.1 Nationalité et bénévolat

On considère souvent l'engagement bénévole comme un indicateur de l'intégration sociale des personnes. C'est pourquoi nous nous tournons en premier vers ces activités volontaires. Nous examinons d'abord si l'engagement social moyen des binationaux en général se distingue de celui des Suisses et des étrangers. Ensuite, nous entrerons dans le détail pour analyser l'engagement des différents groupes dans diverses associations.

Les questions concernant les activités bénévoles et affiliations dans différents types d'associations ne sont pas posées annuellement par l'ESPA, mais environ tous les 3 ans, dans le cadre d'un module

Figure 15: Classes de revenu selon les catégories de citoyennetés (1996-2016 cumulées)



supplémentaire de questionnement. Par conséquent, les données ayant trait aux activités volontaires/affiliations à des associations ne sont pas disponibles pour chaque année, mais seulement pour les années 1997, 2000, 2004, 2007, 2010, 2013 et 2016.

Les activités volontaires ou bénévoles dépendent surtout du degré d'enracinement dans la communauté locale.

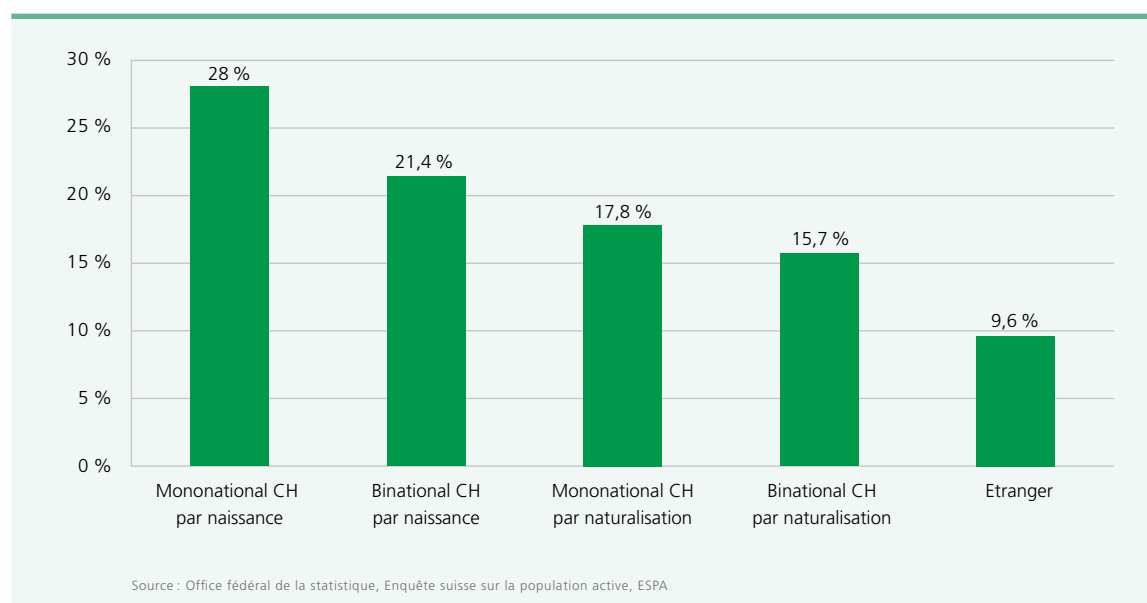
La figure 16 donne un premier aperçu du pourcentage de personnes – au sein des différentes catégories de nationalités – qui exercent une activité volontaire/bénévole. Il apparaît clairement que ce sont majoritairement les Suisses de naissance qui exercent une activité volontaire/bénévole. Parmi ces derniers, 28 pourcent ont déclaré exercer une telle activité. Ils sont suivis à la deuxième place par les binationaux par naissance (21,4 pourcent) et seulement ensuite par les Suisses naturalisés et les binationaux par naturalisation. Cela indique que l'exercice d'une activité volontaire/bénévole est vraisemblablement lié à l'enracinement dans la communauté locale. Les habitants de la Suisse qui se sont faits naturaliser ont soit immigré en Suisse ou sont descendants d'immigrés. Ils sont

en moyenne nettement moins engagés sur le plan social que ceux qui sont nés en Suisse, mais beaucoup plus que ceux qui ne possèdent pas la nationalité suisse.

Cependant, la figure montre aussi que chez les Suisses de naissance et chez les Suisses naturalisés qui possèdent un deuxième passeport, il y a moins de personnes exerçant une activité volontaire que chez celles qui possèdent seulement le passeport suisse. La différence se précise en particulier lorsqu'on compare les Suisses mononationaux par naissance et les Suisse binationaux par naissance. Il faut néanmoins tenir compte du fait que ces différences ne sont probablement que dans une très faible mesure directement imputables à la double nationalité, et sont plutôt liées à des différences sous-jacentes, qui influencent à la fois la fréquence de la double nationalité et l'engagement volontaire. Il est par exemple vraisemblable que la double nationalité est moins répandue chez les habitants de la campagne – où l'engagement dans les associations est traditionnellement plus fortement ancré – que dans l'espace urbain, où l'engagement dans les associations est généralement plus faible.

Lorsqu'on considère en outre le type de travail volontaire, respectivement l'affiliation à des associations, ou la prise en charge de fonctions bénévoles (cf. fig. 17), on note de légères différences entre les diverses catégories de nationalités. Les Suisses

Figure 16 : Exercice d'une activité volontaire ou bénévole selon les catégories de citoyennetés (1996-2016)



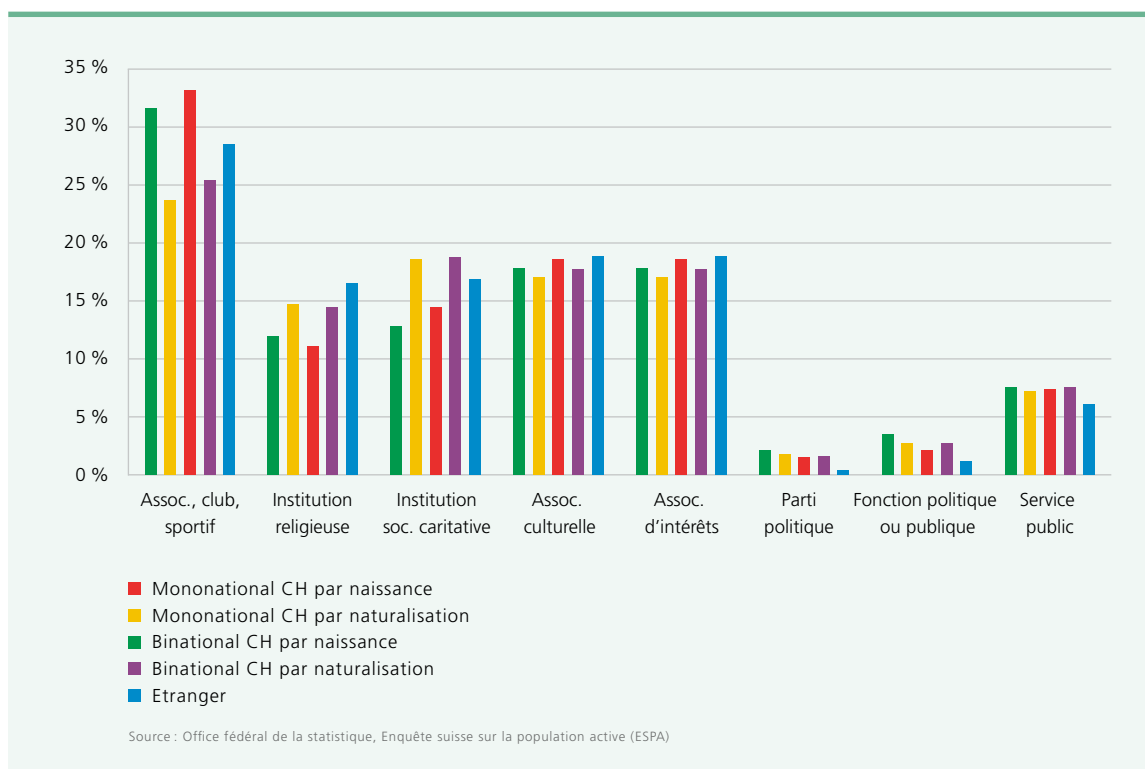


Figure 17 : Adhésion à des associations et activités bénévoles selon les catégories de citoyennetés (1996-2016)

de naissance et les étrangers sont plus fortement représentés dans les associations sportives que les personnes naturalisées (en particulier celles qui ont rendu leur passeport initial). En ce qui concerne l'engagement dans les institutions religieuses, les mononationaux et binationaux naturalisés sont presque aussi fortement engagés que les étrangers – qui représentent ici la catégorie la plus engagée – tandis que les Suisses de naissance sont moins engagés dans l'église – indépendamment du fait d'être mono- ou binationaux. Pour les autres formes d'engagements volontaires, il y a très peu de différences entre les mono- et les binationaux.

S'agissant de l'exercice de fonctions politiques et de l'appartenance à un parti, de nettes différences sont mises en évidence chez les Suisses de naissance entre mononationaux d'une part et binationaux d'autre part (cf. tableau 1). Les mononationaux sont 2,1 pourcent à être membres d'un parti politique et 3,5 pourcent exercent une fonction publique ; chez les binationaux de naissance, seulement 1,5 pourcent sont membres d'un parti politique et 2,1 exercent une fonction publique.

Il est intéressant de constater que ces différences sont bien moindres, voire inexistantes chez les naturalisés. Parmi les personnes qui ont renoncé à leur passeport d'origine lors de la naturalisation, 1,8 pourcent sont membres d'un parti politique ; tandis que 1,6 pourcent de ceux qui ne l'ont pas fait sont membres d'un parti. Pour l'exercice d'une fonction publique, le taux est exactement le même dans les deux groupes.

Nous interprétons ces données de la manière suivante : les différences entre Suisses mononationaux par naissance et binationaux par naissance peuvent être dues aux milieux sociaux différents (comme la différence entre ville et campagne). L'appartenance à ces différents milieux est à la fois la raison de l'expansion de la double nationalité et de l'engagement politique différent.

À ce propos, il convient également de mentionner que la disponibilité des données nous contraint à ne considérer que ces deux formes organisées d'engagement politique ; d'autres formes moins organisées telles que la participation aux initiatives citoyennes ou la participation aux votations et élections restent dans l'ombre. On ne peut donc exclure, et il n'est pas impossible, que les binatio-



Selin Kurt

Tableau 1 : Affiliation à des partis politiques et exercice de fonctions politiques/publiques

	Suisses mononatio- naux par naissance	Suisses binationaux par naissance	Suisses mononatio- naux par naturali- sation	Suisses binationaux par naturalisation	Étrangers
Parti politique	2,1 %	1,5 %	1,8 %	1,6 %	0,4 %
Fonction politique ou publique	3,5 %	2,1 %	2,7 %	2,7 %	1,2 %

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Relevé Structurel (RS), 2010-2015

naux par naissance soient aussi actifs, ou même plus actifs, que les mononationaux sous des

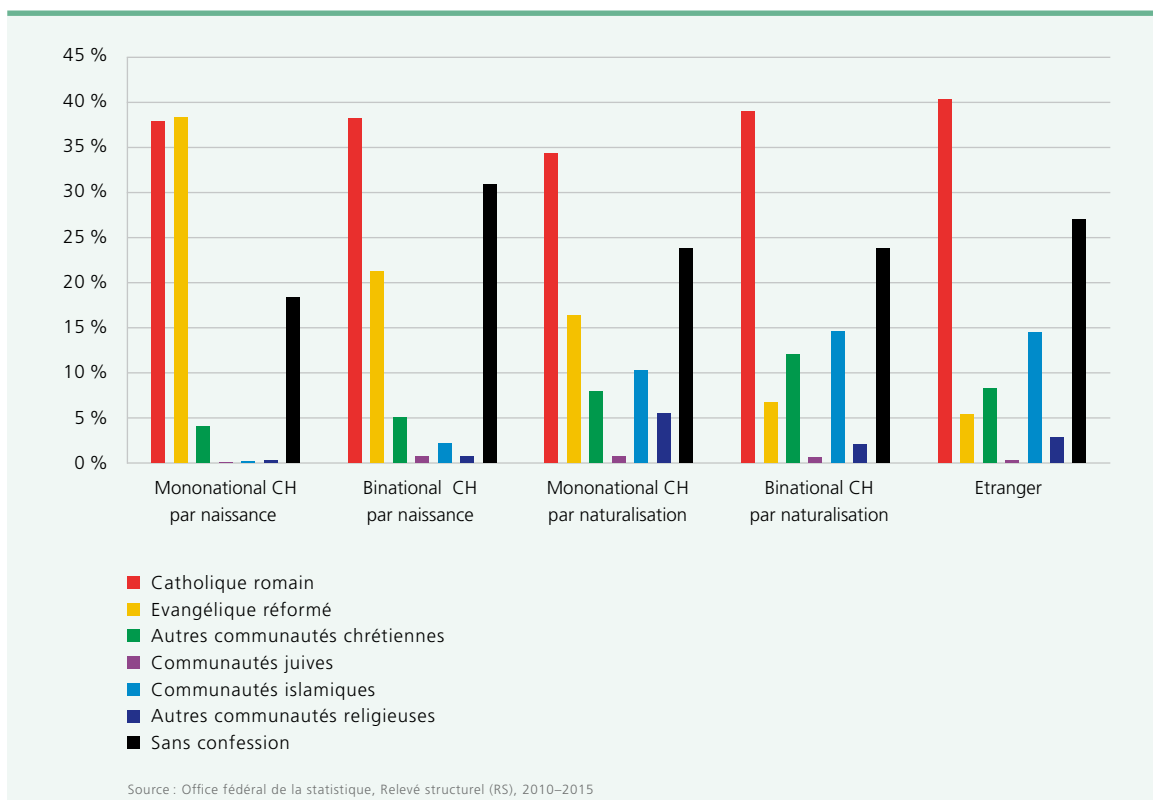
Les binationaux naturalisés ne participent pas moins à la vie politique que les personnes naturalisées qui ont renoncé à leur passeport d'origine.

il n'y ait pratiquement pas de différences entre les mononationaux et les binationaux, peut être considéré comme un indice montrant que la conservation du passeport d'origine ne constitue pas un obstacle à l'intégration politique et à la participation. Ces résultats, qui reposent sur une très grande base de données, confirment donc les éléments identifiés dans les enquêtes (Schlenker 2016a).

2.2.2 Nationalité et appartenance religieuse

formes moins organisées d'engagement politique. Le fait que, chez les personnes naturalisées suisses,

Au cours des dernières années, la religion est devenue l'un des thèmes centraux des débats po-

Figure 18 : Pourcentages d'appartenance religieuse selon les catégories de citoyennetés (2010-2015)

litiques. Depuis 2010, les données du relevé structurel (RS) permettent de recueillir des déclarations sur l'appartenance religieuse des différents groupes de nationalité (cf. fig. 18). Il s'avère que chez les Suisses de naissance, ceux qui possèdent une autre nationalité sont beaucoup plus souvent sans confession que ceux qui n'ont pas de deuxième nationalité. Cette tendance plus marquée à l'absence de confession se fait au détriment de l'appartenance à l'église réformée, beaucoup plus répandue parmi les Suisses mononationaux par naissance que parmi les binationaux par naissance. Parmi les Suisses naturalisés, il y a également de nettes différences entre ceux qui ont rendu leur passeport d'origine et ceux qui ne l'ont pas fait. Les premiers sont beaucoup plus souvent réformés que les seconds. En revanche, les binationaux naturalisés sont beaucoup plus souvent musulmans, ou appartiennent à une autre communauté religieuse chrétienne.

Au-delà de ces différences, la figure 18 montre que l'appartenance à l'église réformée ne domine plus que chez les Suisses mononationaux; chez les autres groupes de population – en augmentation – elle est beaucoup moins fréquente. Par contre, l'église catholique romaine est beaucoup moins touchée par une telle marginalisation.

2.3 Le statut de nationalités comme expression des différences entre groupes socio-économiques et groupes socioculturels

Outre les évaluations descriptives présentées sur les corrélations entre le statut de nationalités et les facteurs socio-économiques ou socioculturels, on a également tenté d'utiliser des méthodes statistiques pour déterminer s'il existe des liens de causalité entre le statut de nationalités et les caractéristiques socio-économiques et socioculturelles présentées. Cela signifie que nous nous sommes posés la question de savoir si la possession ou l'accession à une (deuxième) nationalité constitue la raison des différences citées, ou si ces différences – plutôt faibles dans l'ensemble – sont liées à d'autres facteurs.

Des analyses de régression ont été réalisées pour l'étude statistique des corrélations. Pour ce faire, on a effectué des régressions simples avec comme variables indépendantes le statut de nationalité

brut (Suisse, binationnel et étranger) et affiné (y compris avec l'indication par naissance ou naturalisation), et avec comme variables dépendantes les facteurs socio-économiques mentionnés ci-dessus.

Le statut de nationalité ne joue qu'un rôle indirect dans les différences entre les groupes socio-économiques et socioculturels.

Les modèles montrent tous des résultats significatifs (test F). Cela n'a toutefois rien d'étonnant au vu du nombre extrêmement élevé de cas. Si on considère ensuite les coefficients de régression individuels (bêtas) des modèles calculés, ils sont également significatifs pour tous les modèles (test t), ce qui ne surprend pas beaucoup pour la même raison. Cependant, les coefficients de régression sont relativement faibles pour tous les modèles (entre – 0.183 et 0.366). En outre, un coup d'œil à la pertinence du modèle (carré R) a montré que tous les modèles présentent une pertinence de modèle extrêmement faible (0.01 et moins) et donc presque aucun pouvoir explicatif. Concrètement, le statut de nationalité de tous les modèles calculés explique moins d'un pourcent de la dispersion totale dans les variables dépendantes étudiées.

En vue d'analyser ces éléments de plus près et de les vérifier, des modèles de régression multiples ont été calculés pour des variables dépendantes sélectionnées (en particulier la formation, le revenu, le statut sur le marché du travail). En plus de la variable nationalité, d'autres variables potentiellement explicatives (comme l'âge et le sexe) ont progressivement été ajoutées au modèle. Il s'avère qu'en incluant d'autres variables explicatives, les modèles gagnent beaucoup en pouvoir explicatif, et le coefficient de régression de la nationalité tend à diminuer davantage ou reste en général très faible. Cela se précise par exemple en examinant le revenu comme variable dépendante. Si on calcule une régression simple uniquement avec la nationalité comme variable explicative, on obtient une pertinence de modèle, respectivement une explication de la dispersion, inférieure à un pourcent. Si on y ajoute l'âge comme variable explicative supplémentaire, la pertinence du mo-

dèle atteint 6,5 pourcent. Si on ajoute le sexe au modèle, la pertinence du modèle s'établit à 22,5 pourcent. Cela montre que la nationalité ou le statut de citoyenneté n'a globalement presque pas d'influence causale statistiquement démontrable sur le revenu, voire que d'autres facteurs ont clairement une plus grande influence.

Feyna Hartman : « Comment, tu n'es toujours pas Suissesse ? »

Feyna Hartman est néerlandaise. Uniquement néerlandaise. Et cela pour une bonne raison, comme elle le dit elle-même. Bien que depuis 1992, la législation suisse prévoit que les personnes naturalisées puissent conserver leur nationalité d'origine, Feyna Hartman ne souhaite pas être naturalisée en Suisse, parce que les Pays-Bas, son pays d'origine, peuvent sous certaines condi-

de perdre sa nationalité néerlandaise. Si à l'avenir, les Pays-Bas lui assuraient de pouvoir conserver sa nationalité, elle demanderait immédiatement la naturalisation en Suisse. En effet, elle satisfait à l'ensemble des conditions requises en Suisse pour y prétendre. Dans son environnement personnel, elle dit percevoir ça et là une « légère pression » lorsqu'on lui demande : « Comment, tu n'es toujours pas Suissesse ? »

« Je ne veux pas courir le risque de perdre la nationalité néerlandaise. Si à l'avenir, la double nationalité était assurée par les Pays-Bas, je demanderais immédiatement à être naturalisée en Suisse. »

Feyna Hartman

Feyna Hartman est architecte paysagiste. C'est peut-être pour cette raison qu'elle appréhende les aspects de l'appartenance par le biais de l'environnement naturel. « Je m'identifie à la mer, et non à la montagne ». Bien qu'elle apprécie beaucoup les paysages suisses, ils ne font pas partie d'elle. Elle pense

que cela est lié à ses racines. Que c'est dans le sang. Et elle ne veut pas se détacher de ses racines et risquer de perdre sa nationalité néerlandaise par une naturalisation en Suisse. « Je suis hollandaise au plus profond de moi-même. »

Elle participe aux élections néerlandaises, ainsi qu'aux élections du Parlement européen. Feyna Hartman est engagée politiquement. Elle s'informe et se forge une opinion. Mais dans sa situation actuelle, ses droits politiques sont restreints. Sa participation politique dans son pays d'origine se limite à l'échelon national, et là où elle se sent chez elle, en Suisse, elle ne dispose d'aucun pouvoir de codécision politique, puisqu'à l'échelle nationale, la Suisse ne prévoit pas le droit de vote des étrangers. Alors que, comme elle le dit elle-même, elle est touchée beaucoup plus directement par la politique suisse. Bien sûr, elle s'intéresse aux partis au pouvoir aux Pays-Bas. Mais elle décrit sa participation aux élections de son pays d'origine comme « artificielle, en quelque sorte », puisqu'elle n'est pas directement concernée.

« J'ai la chance d'être dans une situation où je peux vivre ici et être acceptée sans pour autant avoir la nationalité suisse ». Elle estime que d'autres n'ont pas cette possibilité de choix et sont parfois tributaires de l'obtention de la nationalité Suisse.

Néanmoins, elle renonce volontairement au droit à la participation que lui ouvrirait la naturalisation en Suisse. « Pour des raisons émotionnelles ». Bien qu'elle dise se sentir chez elle en Suisse après y avoir séjourné pendant près de trente ans, elle situe clairement ses racines aux Pays-Bas. C'est pourquoi elle ne souhaite pas prendre le risque

de perdre sa nationalité néerlandaise. Si à l'avenir, les Pays-Bas lui assuraient de pouvoir conserver sa nationalité, elle demanderait immédiatement la naturalisation en Suisse. En effet, elle satisfait à l'ensemble des conditions requises en Suisse pour y prétendre. Dans son environnement personnel, elle dit percevoir ça et là une « légère pression » lorsqu'on lui demande : « Comment, tu n'es toujours pas Suissesse ? »

Peer Teuwsen : « Je voulais avoir mon mot à dire. »

Même s'il se définit aujourd'hui plutôt comme Suisse, on pourrait décrire Peer Teuwsen comme un voyageur entre deux mondes. Parce qu'il est ressortissant de deux États, qu'il est journaliste, et publie tant en Suisse qu'en Allemagne.

Né de deux parents allemands, Peer Teuwsen est arrivé en Suisse à l'âge de quatre ans et demi. Il s'est très rapidement adapté à la Suisse, du moins d'un point de vue linguistique. Et pourtant, il y a eu des moments où il a été identifié comme « différent ». Par exemple lorsqu'il acclamait l'équipe nationale allemande de football, en regardant un match au bistrot avec son père.

Aujourd'hui, il dit que ce sentiment d'altérité s'est apaisé avec le temps. Cela tient peut-être au fait que Peer Teuwsen a obtenu la nationalité suisse depuis plus de dix ans et qu'il possède la double nationalité germano-suisse. Mais l'explication tient peut-être aussi à ce que, depuis la naissance de ses enfants, la Suisse a définitivement perdu son caractère d'étape intermédiaire.

Il a toujours souhaité être naturalisé en Suisse. Cependant, en raison des nombreux déménagements de ses parents au sein de la Suisse, il n'a jamais rempli les conditions de durée de résidence exigées. Il a finalement obtenu la naturalisation grâce à la procédure simplifiée à laquelle il avait droit en tant qu'époux d'une Suissesse. « Je voulais avoir mon mot à dire », dit-il pour expliquer sa décision de devenir Suisse. Pour lui, il a toujours été incompréhensible qu'on n'octroie pas le droit à la participation politique aux étrangers qui résident en Suisse depuis de nombreuses années. Depuis sa naturalisation, il participe toujours aux votations et aux élections en Suisse. Avec le temps, sa participation politique en Allemagne a eu tendance à diminuer, notamment en raison des obstacles administratifs, mais aussi parce que son attachement à l'Allemagne s'est affaibli au fil des années – une évolution qu'il qualifie de normale.

Cependant, il lui importait de conserver la nationalité allemande lors de sa naturalisation en Suisse. Pas uniquement pour des raisons purement sentimentales liées à l'appartenance, mais également

pour un motif très pragmatique. En effet, avec un passeport d'un pays membre de l'U.E., l'accès au marché du travail dans l'Union européenne lui est grandement facilité. Le principal obstacle à une naturalisation en Suisse ne tenait finalement pas aux dispositions suisses en la matière, mais à celles de l'Allemagne. En effet, que ce soit en relation avec la nationalité suisse ou celle d'un autre pays de l'U.E., l'Allemagne n'autorise la double nationalité que depuis 2007.

L'autre facette, celle de l'étranger, accompagne toujours Peer Teuwsen : « Je suis dedans, mais en même temps, je suis aussi toujours en dehors ». Que ce soit quand il s'énerve au sujet de l'attitude envers les immigrés en Suisse ou lorsqu'un certain « style d'écriture allemand » transparaît dans ses textes publiés en Suisse. Ou quand il défend la Suisse en Allemagne, parce qu'il estime que, finalement, les Allemands ne connaissent pas suffisamment la Suisse pour se permettre de la critiquer aussi durement, comme on l'a régulièrement entendu lorsqu'il était question de la place financière suisse.

De son point de vue personnel, les notions de patrie et de nationalité ne sont pas forcément liées. Il reprend la définition de la « Heimat » de Max

« Je me suis fait naturaliser parce que je voulais avoir mon mot à dire. Pour moi, il a toujours été incompréhensible qu'on n'octroie pas le droit à la participation politique aux étrangers qui résident en Suisse depuis de nombreuses années. »

Peer Teuwsen

Frisch, c'est-à-dire le lieu où vivent les êtres qui lui sont les plus chers. Cependant, Peer Teuwsen reconnaît que, pour de nombreuses personnes, la nationalité confère un certain sentiment d'appartenance. Et puis finalement, il est important de savoir d'où on vient et où on se sent chez soi. Pour lui, l'aspect transnational, le voyage entre deux mondes, se sont estompés avec le temps. La Suisse est devenue son pays, tant d'un point de vue professionnel que personnel.

3. Opportunités et risques de la double nationalité

La double nationalité est controversée parce qu'elle brouille les frontières claires entre les entités politiques sur lesquelles repose l'ordre moderne de l'État-nation. « L'ordre westphalien » se basait sur un système d'États-nations exclusifs et souverains ; ces États, ainsi que les communautés politiques qui y étaient liées, étaient séparés les uns des autres par des frontières univoques et claires. Cette séparation univoque se rapportait à trois éléments de base de l'État-nation souverain : le gouvernement, la nation et le territoire. La mondialisation et les mouvements transfrontaliers d'informations, de capitaux financiers, de services, de marchandises et de dangers (pollution, criminalité, terrorisme) qui s'y rapportent, mais aussi la migration et la mobilité des personnes, ébranlent cet ordre westphalien. Le défi actuel consiste à mettre au point de nouvelles réglementations et structures gouvernementales tenant compte de ces mouvements transfrontaliers et des conséquences politiques qui y sont associées, sans mettre en péril les acquis centraux de l'ordre national, notamment la démocratie et la citoyenneté.

La migration et la mobilité des personnes au-delà des frontières territoriales de l'État-nation ébranlent la concordance « naturelle » telle que l'ordre westphalien la conçoit, entre peuple et territoire, respectivement entre population résidente et nationalité. Les gouvernements des différents États régulent l'accès à leur territoire par le biais du droit des migrations. Alors que le droit des migrations règle l'accès au territoire d'un État-nation, c'est le droit relatif à la citoyenneté, respectivement la législation sur la nationalité qui règle l'accès à la nation. Ce dernier élément est d'une importance capitale dans les démocraties, car les membres de la nation, en tant que composants du « demos », élisent et contrôlent non seulement le gouvernement, mais déterminent directement ou indirectement à la fois la politique de migration et la politique en matière de nationalité. La législation sur la nationalité, y compris les règles sur la nationalité multiple, jettent les bases d'un nouvel ordre démocratique. Dès lors, il n'est pas surprenant qu'il soit politiquement controversé.

3.1 Contexte conceptuel pour l'évaluation de la double nationalité

Nous présentons ci-après les risques et les opportunités de la nationalité multiple, notamment au regard de leur importance pour le fonctionnement de la démocratie. Selon l'état actuel de la recherche, nous ne nous basons pas sur une seule conception de la démocratie, mais nous considérons toutes les théories normatives de la démocratie : libéralisme, républicanisme classique et néo-républicanisme, communautarisme et théorie démocratique délibérative.⁸ Chacune de ces théories de la démocratie s'accompagne non seulement d'une idée spécifique de la bonne gouvernance, mais encore d'une conception spécifique de la nationalité, c'est-à-dire de l'importance et du rôle des individus pour la communauté d'une part (la dimension horizontale du concept de nationalité) et pour l'État d'autre part (la dimension verticale du concept de la citoyenneté).

Les conceptions libérales de la démocratie partent du principe que les ordres démocratiques doivent permettre l'autodétermination politique des individus libres et égaux. L'ordre démocratique doit garantir que les intérêts des individus soient pris en compte sur un pied d'égalité. La condition préalable est que les obligations et les droits fondamentaux individuels soient ancrés dans la constitution et que les individus puissent exercer un droit de vote libre et égal pour élire des représentants parlementaires. La théorie de la démocratie libérale est donc dominée par une idée de citoyenneté dans laquelle la liberté individuelle (également la mobilité) ainsi que l'égalité des droits et des obligations sont au centre.

À l'opposé, les théories communautaristes et républicaines classiques de la démocratie mettent en avant l'intégration des individus dans les communautés. Les théoriciens communautaristes insistent sur l'inclusion culturelle dans une communauté. Ils

⁸ Ces théories constituent la base du projet actuellement le plus complet et le plus exigeant de sondage sur la qualité démocratique de tous les pays du monde, le projet « Varieties of Democracy (V-Dem) » (Coppedge et al. 2011). Vous trouverez des informations à ce sujet sous : <https://www.v-dem.net/en/>

font valoir que l'assimilation culturelle et l'identification des citoyens à la communauté (nation) ne sont pas seulement des conditions préalables nécessaires afin que les rapports entre humains soient marqués par la confiance et la solidarité, mais que ces facteurs sont indispensables pour l'acceptation de normes juridiques positives et de mesures de redistribution.

Les binationaux peuvent jouer un rôle de pionnier dans le développement d'une démocratie transnationale.

En revanche, la théorie démocratique républicaine classique, qui remonte à l'expérience de la Cité antique d'Athènes, et qui a été marquée par Rousseau, repose sur l'ancrage du citoyen dans une communauté politique. Dans cette perspective, la participation politique des citoyens se trouve au cœur de la démocratie et de la citoyenneté. La participation intense de citoyens loyaux permet de renforcer les capacités politiques et administratives de la communauté, ce qui contribue à l'autodétermination politique de la communauté (par rapport à d'autres États, mais aussi à d'autres systèmes comme l'économie). La souveraineté des communautés politiques et des États accroît aussi la liberté de leurs membres, ce qui alimente en retour leur motivation en faveur de la participation. Dans la théorie de la démocratie néo-républicaine, qui se réfère aux expériences vécues dans la Rome antique – et qui connaît une renaissance ces derniers temps – ce n'est pas tant la participation active des citoyens qui domine, que leur statut officiel de ressortissant. À travers ce statut formel, l'État ne reconnaît pas seulement les citoyens comme membres de la communauté politique, mais il s'engage à les protéger contre une domination illégitime. Comme pour le républicanisme classique, les capacités de la communauté politique et de l'État sont au centre de la réflexion. Dans la théorie néo-républicaine cependant, l'enjeu concerne moins la contribution des individus au renforcement de l'État et donc de la souveraineté de la communauté politique, que la garantie par l'État de la sécurité et des libertés fondamentales de l'individu.

Dans la théorie de la démocratie délibérative, ce sont par contre les processus de reconnaissance et de justification mutuelles, ainsi la compréhension mutuelle dans une société ouverte et pluraliste qui sont au centre des considérations. Cela dépasse d'une part la notion atomiste d'un développement subjectif ou privé des intérêts individuels, comme le libéralisme la sous-tend, mais aussi, d'autre part, les idées unificatrices de la communauté politique vers lesquelles tendent le communautarisme et le républicanisme. Dans la théorie de la démocratie délibérative, les principes de la reconnaissance et de la justification mutuelles ne se limitent pas aux droits et obligations formels, qui, dans l'ordre libéral de l'État de droit sont valables pour les habitants d'un territoire en tant que sujets de cet ordre constitutionnel. Ils sont conçus comme des principes universels qui ne peuvent être assurés que lorsque toutes les personnes concernées sont impliquées. Afin que le résultat de ces processus puisse être considéré par tous comme digne d'être reconnu, tous les points de vue et arguments pertinents doivent pouvoir être intégrés au processus décisionnel démocratique.⁹

Cependant, au regard du présent rapport, ces théories de la démocratie ne nous livrent qu'une toile de fond, qui nous renvoie aux différentes notions de citoyenneté et de nationalité. Nous structurons la discussion suivante sur les opportunités et les risques de la double nationalité selon les perspectives des pays et des espaces concernés. Dès lors, le rapport pourra déboucher sur des débats publics et politiques.

- a) Du point de vue du pays d'origine, les binationaux doivent d'abord être considérés comme des émigrants ou comme des descendants de ces derniers. En dehors de leurs droits et intérêts, il convient aussi de tenir compte des droits et intérêts des personnes restées dans le pays d'origine, ainsi que de ceux de l'État d'origine.
- b) Du point de vue du pays de résidence, les binationaux doivent d'abord être considérés comme des immigrants ou comme des descendants de ces derniers. En dehors de leurs droits et intérêts, il faut aussi tenir compte des droits et

⁹ Dans Blatter (2011), ces théories sont présentées de manière plus détaillée et se rapportent à la discussion sur la double nationalité. Vous y trouverez aussi des références aux ouvrages de base et aux auteurs des différentes théories de la démocratie.

intérêts des autochtones, ainsi que de ceux de l'État de séjour.

c) Du point de vue des espaces transnationaux, les binationaux doivent être considérés en premier lieu comme des personnes mobiles, qui, du fait de l'organisation de leur vie, sont liées à plusieurs pays de manière plus ou moins symétrique. Par ailleurs, dans cette perspective, il faut également tenir compte des mouvements transfrontaliers évoqués plus haut, qui mènent à ce que des mesures nationales produisent des effets externes, et que les politiques des États-nations s'influencent mutuellement dans une certaine mesure.

La prise en compte de ces trois espaces s'accompagne de l'hypothèse selon laquelle, dans un monde globalisé, marqué par des interdépendances et des mouvements transfrontaliers considérables, les États-nations et leurs réglementations (dont celles relatives à la citoyenneté ou à la nationalité) continueront à jouer un rôle central et le devront, car ce sont les États-nations qui connaissent les structures démocratiques les plus développées. Cependant, nous partons aussi du postulat que des structures de régulation complémentaires se dégageront, avec de nouvelles formes de démocratie et de citoyenneté pour réguler les mouvements transfrontaliers et leurs interdépendances, afin de maintenir l'autodétermination politique des individus et des communautés. Les citoyens qui possèdent une double nationalité peuvent assumer un rôle de pionnier pour le développement de la démocratie transnationale et la pratique de la citoyenneté, car ce statut reconnaît qu'ils sont des membres à part entière de l'une des communautés nationales tout en étant aussi membres d'une autre communauté nationale. Dès lors, la portée de l'appartenance nationale n'est pas démentie, mais sa revendication d'exclusivité est abandonnée. Les démocraties des États-nations voient s'ouvrir des possibilités de prise en compte d'intérêts externes dans le processus de décision politique et, de ce fait, d'internalisation démocratique d'effets externes (Blatter 2011, Schlenker et Blatter 2013, Blatter et Schlenker 2013, voir à ce propos le chapitre 3.6).

Les chapitres suivants décrivent les opportunités et les risques découlant de la double nationalité pour les personnes concernées elles-mêmes, mais aussi pour les pays d'accueil et d'origine. Nous effectuons une distinction entre opportunités et risques

- pour les binationaux (chapitre 3.2),
- pour la population et la démocratie dans le pays d'origine (chapitre 3.3),
- pour la population et en particulier pour les mononationaux dans le pays de séjour (chapitre 3.4),
- pour l'État et la démocratie dans le pays de séjour (3.5),
- pour gouverner de manière démocratique dans un monde aux imbrications transfrontalières (chapitre 3.6).

3.2 Opportunités et risques pour les binationaux

Dans le débat public, on part presque toujours du principe que les binationaux tirent profit de leurs deux passeports. Nous considérerons d'abord les opportunités qui s'offrent aux binationaux, avant de nous tourner vers les risques liés à ce statut.

3.2.1 Opportunités

Pour les immigrés et leurs descendants, l'avantage de loin le plus important de la reconnaissance de la double nationalité par les États concernés réside dans le fait qu'ils ne sont plus obligés d'abandonner leur nationalité d'origine afin d'être naturalisés dans le pays de séjour. En nous appuyant sur des études empiriques menées en Suisse et dans d'autres pays, nous allons mettre en évidence ci-après que a) la levée de cet obstacle conduit effectivement à une augmentation du nombre de naturalisations et que b), la naturalisation et la reconnaissance officielle en tant que citoyen suisse fait naître de multiples opportunités pour les immigrés. Leur sécurité personnelle et leur liberté individuelle, ainsi que leur reconnaissance sociale se trouvent renforcées, ce qui réduit d'autant le danger de discrimination. De plus, en obtenant la nationalité, ils acquièrent également les pleins droits politiques et peuvent participer aux débats et à l'élaboration des lois auxquelles ils sont soumis, de la même manière que les autres Suisses. Enfin, nous soulignons que grâce à l'obtention de la nationalité suisse, les migrants profitent non seulement indirectement de la tolérance de la Suisse en matière de double nationalité, mais la citoyenneté représente également une reconnaissance de leur particularité.

L'acceptation de la double nationalité par l'État de résidence et par l'État d'origine réduit pour de nombreux migrants l'obstacle le plus important pour demander la naturalisation. Sans cette reconnaissance, ils seraient contraints d'abandonner leur nationalité s'ils souhaitent obtenir la naturalisation, ce qui est vécu comme très difficile par de nombreux migrants (Schröter et Jäger 2005 : 16 ; voir aussi Tjaden 2013 : 10). Comme cela a été mis en évidence à de nombreuses reprises (et se reflète dans nos données, cf. fig. 7), la certitude de ne pas perdre la nationalité d'origine en cas de naturalisation conduit à des taux de naturalisation plus élevés (Jones-Correa 2001 : 997 et 1016 ; Faist 2001, Escobar 2004, Mazzolari 2009, Itzigsohn 2007 : 128 ; Schröter et Jäger 2005 : 15, Dronkers et Vink 2012 ; Vink et al. 2013 : 12).¹⁰ Ainsi, pour les immigrés, le principal avantage de la double nationalité réside dans le fait qu'un obstacle majeur à la demande de naturalisation est levé. En reconnaissant la double nationalité, la Suisse contribue grandement à faciliter la naturalisation des étrangers résidant en Suisse depuis longtemps. De nombreux étrangers séjournent en Suisse depuis de très longues années et sont de ce fait en mesure de présenter une demande de naturalisation. Le fait que beaucoup ne le fassent pas s'explique, entre autres, par la non-reconnaissance de la double nationalité qui prévaut dans de nombreux pays d'origine des migrants, malgré une tendance mondiale à l'acceptation de la double-na-

tout moment, respectivement retourner dans le pays de résidence.

On admet souvent que les personnes disposant de la double nationalité jouissent de la protection diplomatique de deux États. Mais en réalité, une règle de droit coutumier international généralement reconnue s'est imposée ; selon cette dernière, l'État compétent est celui avec lequel les liens sont les plus forts. Cependant, cette règle est ignorée lorsque la personne concernée réside dans l'un de ses pays d'origine. Dans ce cas, l'autre État doit s'abstenir d'intervenir. La Suisse observe aussi ce principe (Office fédéral des migrations 2005). Néanmoins, d'autres interprétations du droit parviennent à la conclusion que les États peuvent aussi intervenir lorsque la personne concernée est en outre ressortissante d'un autre État et qu'elle est à même d'établir le lien effectif auquel il est fait référence ci-dessus (Stasiulis et Ross 2006 : 331).

L'autodétermination personnelle des sujets disposant d'une double nationalité se trouve renforcée. Non seulement la double nationalité permet de s'installer librement dans l'un des pays, mais elles offrent également des avantages en termes de liberté de circulation, en particulier lorsque la nationalité d'au moins un des pays concernés permet d'obtenir facilement un visa (voir également Aptekar 2015 : 6). Les binationaux peuvent se réjouir d'avoir la certitude de pouvoir retourner à tout moment – et inconditionnellement – dans leur pays d'accueil. L'acceptation de la double nationalité dans les pays d'origine permet aux émigrés de mieux maintenir le lien avec leur pays d'origine et de concrétiser l'option d'un éventuel retour (Leblang 2010 ; Leblang 2017 ; Mirilovic 2015 : 515).

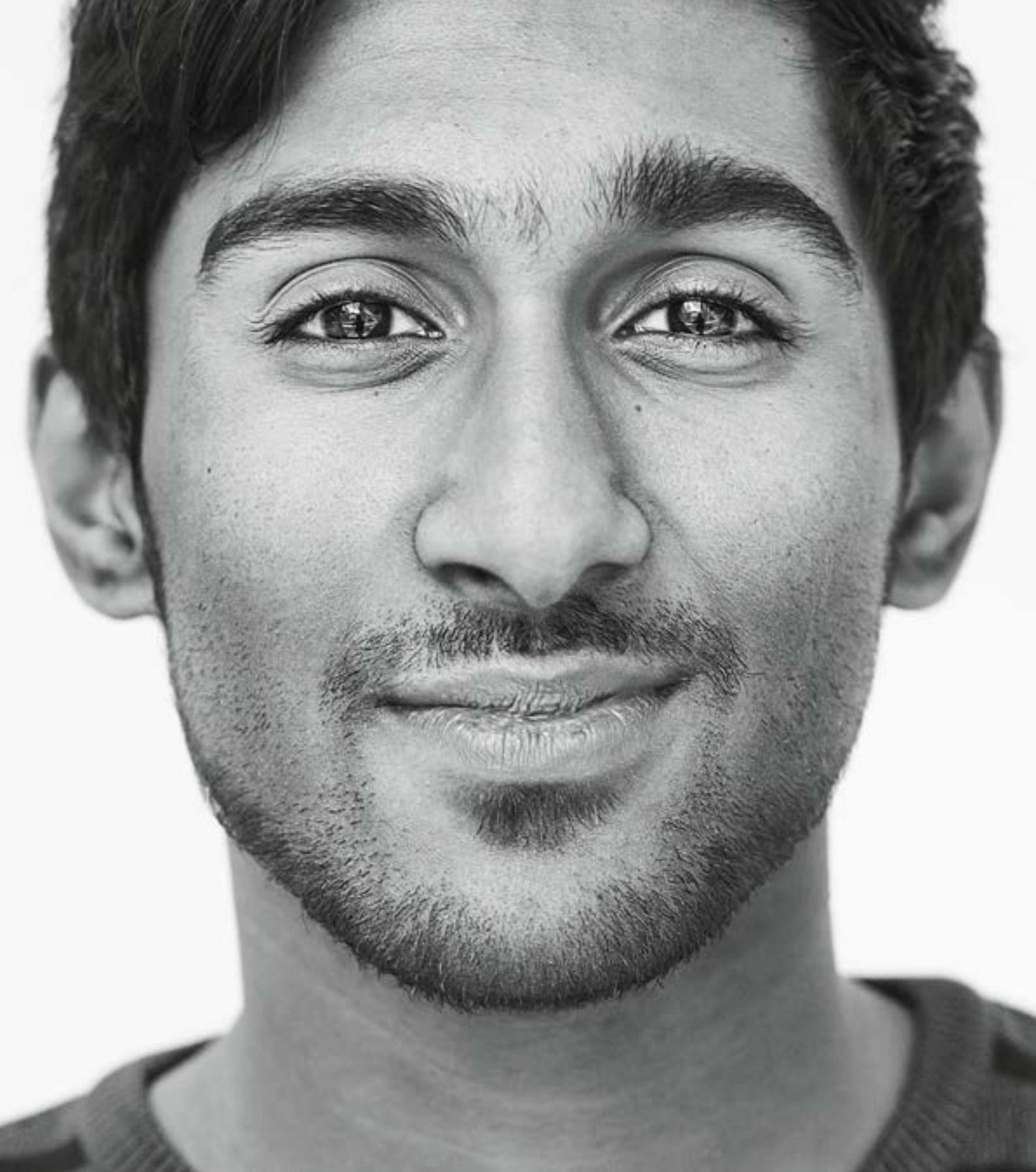
En acquérant la nationalité suisse, les binationaux deviennent officiellement des Suisses. Cela renforce leur reconnaissance sociale et diminue les dangers de discrimination, en particulier sur les marchés du travail et du logement. La double nationalité contribue non seulement à instaurer l'égalité des chances, mais elle conduit également à une meilleure intégration économique et socio-culturelle dans la société du pays de résidence,

La reconnaissance de la double nationalité facilite la naturalisation des étrangers.

tionalité. Comme nous le montrons ci-après, la naturalisation offre de nombreuses autres opportunités aux migrants et à leurs descendants.

Les immigrés qui ont la possibilité de demander la naturalisation à l'issue de la durée de résidence exigée, sans être obligés de renoncer à leur nationalité d'origine, obtiennent des sécurités essentielles pour leur vie privée. Leur statut de binational leur offre toutes les sécurités liées à la nationalité du pays dans lequel ils ont immigré. La naturalisation leur octroie non seulement les droits politiques, mais également un droit de séjour illimité, ainsi que la possibilité de pouvoir entrer à

¹⁰ On trouve aussi des résultats contradictoires. Selon ceux-ci, l'acceptation croissante de la double nationalité par les pays d'origine exerce un effet négatif sur la motivation des immigrés à se faire naturaliser, dans la mesure où cette double nationalité est en premier lieu associée à des obligations et des responsabilités supplémentaires (Böcker et Thränhardt 2006 : 74).



Thilakschan Thirugnanasampanthar

ce qui constitue, en sus, un atout incontestable pour son économie. Nous présentons les preuves empiriques de cette affirmation principalement au chapitre 3.4, qui est consacré aux opportunités et aux risques pour le pays de résidence. Les aspects particulièrement importants du point de vue des migrants sont également traités dans ce passage.

Une série d'études montrent que les personnes naturalisées connaissent moins de discriminations, tant au sein de la société que sur le marché du travail. Concernant la Suisse, Hainmüller et al. (2017) mettent en évidence que les personnes naturalisées se sentent moins discriminées que celles auxquelles la naturalisation a été refusée. Il semblerait que la réduction des discriminations induite par la naturalisation développe non seulement ses effets sur le ressenti subjectif des migrants, mais aussi sur leur intégration socio-économique. Tant pour la Suisse que pour l'Allemagne, Steinhardt et Wedemeier (Steinhardt 2012 ; Steinhardt et Wedemeier 2012) ont pu établir que les personnes naturalisées perçoivent de meilleures rémunérations et jouissent donc d'une meilleure situation socio-économique que les personnes qui ne sont pas naturalisées – même si ce constat s'applique en premier lieu aux immigrés originaires de pays hors UE. Des résultats similaires ont été observés en Suède et en Norvège (OCDE 2011 : 47 ; Bevelander et Pendakur 2012 : 208). Les personnes naturali-

professionnel (Mey 2016). Nos propres données ne permettent pas d'établir un lien de causalité, mais elles corroborent les résultats de Steinhardt (2012), ainsi que de Steinhardt et Wedemeier (2012). Comme le montre la figure 15 au chapitre 2, les Suisses mononationaux et les Suisses binationaux ont des revenus comparables, qui sont cependant supérieurs à ceux des étrangers.

Les binationaux ont non seulement la possibilité d'une participation politique dans le pays de résidence ; mais en conservant leur « ancienne » nationalité, ils gardent leurs droits politiques et donc la possibilité de participation politique qui en découle. La législation de certains pays donne le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger, d'autres non, en tout cas, dans l'éventualité d'un retour dans leur pays d'origine, la participation politique leur est assurée. Mais même si le pays d'origine ne prévoit pas ledit droit de vote, d'autres formes de participation politique, qui sont liées à la nationalité existante, sont ouvertes aux migrants qui souhaitent s'impliquer. Par exemple par le biais de pétitions, de l'adhésion à un parti, de prises de position politiques sous forme de lettres de lecteurs, etc.

Parallèlement à différentes études, qui décrivent la consolidation des liens avec le pays d'origine du fait de la conservation de la nationalité du pays d'origine (par exemple Jones-Correa 2001 ; Leblang 2017 : 77), certaines voix s'élèvent pour dire que la consolidation des liens évoquée est surestimée, notamment pour ce qui a trait à la participation aux élections dans le pays d'origine. Dans le cas du Mexique par exemple, il a pu être établi que seule une petite partie de la diaspora mexicaine participe aux élections dans le pays d'origine (Itizgsohn 2007 : 130). Cela vaut également pour la Suisse. Les Suisses binationaux vivant à l'étranger ne sont pas moins intéressés à la vie politique suisse et n'y participe pas moins activement que les Suisses mononationaux vivant à l'étranger (Blatter et Schlenker 2016).

Tandis que les avantages de la double nationalité évoqués jusqu'à présent pour les immigrés se basaient sur leur accès facilité à la nationalité suisse et donc sur leur reconnaissance en tant que citoyens suisses, d'autres opportunités naissent explicitement de la reconnaissance de la double nationalité par l'État et par la société. On ne demande plus aux immigrés d'abandonner une partie de leurs origines pour être reconnus comme

La double nationalité permet aux émigrants de maintenir un lien avec leur pays d'origine.

sées sont moins concernées par le chômage (Vink et al. 2013), sont mieux formées (Mey 2016) et ont un accès facilité au marché du travail (OCDE 2011). Aussi, les personnes naturalisées résident depuis plus longtemps dans le pays d'immigration que les personnes qui ne sont pas naturalisées, ce qui ne surprend pas au vu des exigences de la Suisse en matière de naturalisation concernant la durée de séjour (Steinhardt et Wedemeier 2012 : 238).

Cependant, ces études n'établissent pas clairement si la réussite en termes de formation et de profession est une conséquence de la naturalisation ou si la naturalisation est une conséquence de la réussite en matière de formation et de succès

des membres à part entière de la société et de la communauté politique du pays de résidence. L'acceptation de la double nationalité par l'État signifie que les binationaux sont reconnus comme égaux en droit, avec leurs attaches multiples et leur altérité. Une telle forme de reconnaissance, qui ne repose plus sur un principe de similarité, assorti d'une pression plus ou moins forte en vue de l'assimilation, s'inscrit dans la droite lignée de la conception actuelle de l'égalité et de l'équité, dans une société multiculturelle.

3.2.2 Risques

La double nationalité ne constitue pas nécessairement un atout. Ce statut est lié à des risques pour les personnes concernées, qui seront examinés ci-après. Il peut s'agir d'une part de risques d'importance existentielle, comme le retrait de la nationalité qui peut s'accompagner d'une éventuelle menace d'expulsion, ce qui est impossible pour les mononationaux. D'autre part, il peut aussi s'agir de risques avec moins de conséquences existentielles, comme le fait de disposer d'un rapport droits-obligations plus défavorable que celui des mononationaux.

Après les attentats de Paris en novembre 2015, différents États européens, dont la Suisse, ont mené un débat sur les binationaux qui ont fait allégeance à l'État islamique et combattent pour lui. Il s'agissait d'établir dans quelle mesure il serait possible et justifié de déchoir ces personnes de leur nationalité suisse, et de leur retirer le droit de séjour. Tandis qu'en 2016, les Pays-Bas ont gravé dans la loi le retrait de la nationalité pour les djihadistes binationaux, l'initiative française consistant à inscrire la déchéance de nationalité – en tant que peine – dans la constitution, n'a pas trouvé de majorité au parlement. En Allemagne non plus, les propositions à ce sujet ne sont pas créditées de grandes chances de succès (Jaberg 2016). En Suisse, une initiative semblable avait déjà émané des rangs de l'UDC à l'automne 2014, elle aurait visé à compléter une disposition existante, mais facultative. En effet, elle prévoyait de formuler l'art. 48 al. 2 de la loi sur la nationalité de la manière suivante : « Ce retrait est automatique si la personne concernée participe ou a participé à des activités terroristes ou à des opérations de combat en Suisse ou à l'étranger ». Alors que le Conseil national avait adopté l'initiative seulement trois semaines après les attentats de Paris, le Conseil des

États rejeta cette demande six mois plus tard (services du parlement 2014 : 14.450). Ainsi, la Suisse a désormais choisi d'appliquer une stratégie d'examen au cas par cas. Toutefois, dans son ordonnance relative à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité au 1^{er} janvier 2018, le Conseil fédéral a adopté une ordonnance qui définit pour la première fois de manière plus précise les critères portant sur le retrait de la nationalité suisse. Dans le seul cas qui s'est présenté jusqu'alors, le Secrétariat d'État aux migrations a engagé une procédure de retrait de la nationalité à l'encontre de Christian I., originaire de Winterthour, celui-ci étant présumé avoir porté atteinte aux « intérêts ou au renom » de la Suisse. Binationnel suisse et italien, né en 1996 dans le canton de Zurich, il était parti en Syrie début 2015 pour intégrer les rangs de l'EI. Selon les médias, il serait décédé quelques mois plus tard. Les autorités fédérales ont cependant introduit une procédure visant à retirer la nationalité suisse à Christian I. – vraisemblablement pour faire un exemple. Sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Alberto Achermann a rédigé une expertise à ce sujet dans laquelle il arrive à la conclusion que le « trop grand nombre de questions » en suspens ne permet pas de retirer la nationalité aux combattants djihadistes (Achermann 2015 ; Gemperli 2016).

Le principe dit d'intangibilité de la nationalité suisse a été intégré à la Constitution du nouvel État fédéral en 1848 et il prévaut toujours – exception faite de la période comprise entre 1940 et 1952. Celui-ci prévoit que le droit de cité peut être annulé pour les personnes naturalisées, dans certaines circonstances, mais que nul ne peut être déchu de sa nationalité. La loi de nécessité des années de guerre permettait au Conseil fédéral de mettre en œuvre l'exclusion des citoyens indésirables, qui était déjà revendiquée durant l'entre-deux-guerres. Alors que la décision du Conseil fédéral du 11 novembre 1941 prévoyait la déchéance de nationalité uniquement pour les binationaux, afin d'éviter de créer des situations d'apatridie, la loi a été durcie en 1943, dans le sens où même les personnes possédant uniquement la nationalité suisse pouvaient en être déchues – à la condition cependant qu'elles se trouvent à l'étranger au moment de l'accusation. Cette réglementation relative au retrait de la nationalité est restée en vigueur jusqu'à la révision totale de la législation sur la nationalité en 1952. En dehors des quelques douzaines de femmes d'origine étrangère naturalisées, dont la nationalité suisse a été retirée

pour cause de mariage fictif, les cas de Suisses binationaux concernés par un retrait de nationalité prononcé par les autorités fédérales étaient au nombre de 23 pour l'ensemble de la période comprise entre 1940 et 1952 (Schwalbach 2008 : 265-291).

Le retrait automatique de la nationalité en cas d'activités terroristes, comme le prévoit désormais la législation hollandaise, est peut-être à même d'aider un État à gérer ses problèmes de sécurité intérieure, mais constitue, pour le double national concerné, un risque de sécurité personnelle, existentiel et un facteur d'anxiété. La commission du droit international de l'ONU critique le retrait de la nationalité assortie d'une expulsion en tant que sanction potentielle. La Convention européenne des droits de l'homme considère que la déchéance de la nationalité, fondée entre autres sur des « opinions politiques ou toutes autres opinions », constitue une discrimination et qu'à ce titre, elle n'est pas admissible (CEDH art. 14).

Un double national peut perdre sa citoyenneté. Pas un mononational.

Avec leur statut de ressortissants de deux États, les binationaux courent le risque d'avoir de nombreux devoirs dans ces États, sans pour autant qu'ils ne disposent entièrement des droits correspondants. Leur rapport droits-devoirs est moins favorable que celui des mononationaux. Cette situation résulte du fait que de nombreux États ne libèrent pas leurs citoyens de leurs devoirs civiques lorsqu'ils émigrent à l'étranger, mais qu'ils réduisent leur droits – en particulier le droit de vote. C'est par exemple le cas pour les binationaux helvético-grecs. Un Grec qui est également citoyen et résidant suisse a certes la possibilité de participer aux votations et élections en Suisse, mais il n'a pas ce droit en Grèce. Étant résidant suisse, il paye ses impôts et est astreint au service militaire en Suisse. Mais il court le risque d'être enrôlé dans l'armée au cours d'un séjour touristique en Grèce, car la Suisse et la Grèce n'ont pas conclu de traité à ce sujet (Raaflaub 2017).

3.3 Opportunités et risques pour la population et la démocratie dans le pays d'origine

De nombreux pays font preuve d'une bien plus grande tolérance en matière de double nationalité pour leurs ressortissants émigrés que pour les immigrants qu'ils accueillent. Les pays d'émigration utilisent la reconnaissance de la double nationalité comme un instrument leur permettant de maintenir le contact avec leurs émigrés et de promouvoir leur engagement en faveur de leur pays d'origine. Dans cette partie, nous examinons à nouveau en premier lieu les opportunités, avant de nous consacrer aux risques induits pour l'économie, la société, mais également la démocratie dans le pays d'origine.

3.3.1 Opportunités

Au cours de ces dernières années, différents pays classiques d'émigration ont découvert l'instrument que constitue la double nationalité et les possibilités en découlant qui leurs sont offertes par le biais de leurs diasporas. Par conséquent, de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique ont décidé de permettre à leurs ressortissants de conserver leur nationalité en cas de naturalisation dans le pays d'émigration (Bloemraad 2011 : 406 ; Whitaker 2011 : 755 ; Jones-Correa 2001). Cette décision est motivée par la réflexion selon laquelle les ressortissants résidant à l'étranger constituent autant de représentants politiques. Lorsqu'ils se font naturaliser dans leur nouveau pays de résidence, ils s'y intègrent mieux. Lorsque, de surcroît, ils peuvent conserver leur nationalité d'origine, les liens avec la patrie ne sont pas rompus. Aux yeux du pays d'origine, les ressortissants résidant à l'étranger qui disposent d'une double nationalité sont de meilleurs représentants au sein de la diaspora.

Le Mexique et la République dominicaine, par exemple, ont identifié cette corrélation et ont réagi en conséquence. D'autres pays d'Amérique latine avaient déjà agi en ce sens. Pendant longtemps, le Mexique a très largement ignoré les besoins de ses émigrés. En cas de naturalisation dans le pays de résidence, ils se trouvaient dépossédés de leur nationalité mexicaine. Un changement de paradigme s'est opéré au cours des années 1990. À partir de cette date, non seulement le droit à la double nationalité leur a été



Tabea Thalmann

reconnu, mais les deux pays ont aussi introduit le droit de vote pour les citoyens vivant à l'étranger. Selon l'argumentation invoquée, l'autorisation de la double nationalité a conduit à augmenter la motivation des émigrés à se faire naturaliser dans le pays de résidence, car ils ne craignaient plus de couper leurs liens avec leur pays d'origine en perdant leur nationalité (entre autres Alarian et Wallace Goodman 2016). Mais cette décision des pays d'origine recèle également l'espoir de gagner de l'influence sur la politique du pays d'accueil, par le biais de la participation politique des émigrés dans leur pays de résidence (Itzigsohn 2007 ; Jones-Correa 2001 ; Lafleur 2011a ; Leblang 2017 ; Mirilovic 2015). Comme le fait remarquer Lafleur, il est inapproprié de considérer que seuls les pays économiquement faibles essaient de renforcer les liens avec leur diaspora grâce à ces mesures. Par principe – et indépendamment de leurs performances économiques – les pays d'origine ont un intérêt à profiter des opportunités offertes par leur diaspora, par exemple en matière de transfert de connaissances (Lafleur 2011a : 483, voir aussi Larner 2007 à propos de la Nouvelle-Zélande).

Les émigrés qui ne perdent pas leur nationalité d'origine, lorsqu'ils en obtiennent une autre, peuvent continuer à participer à la vie politique de leur pays d'origine – pour autant qu'un droit de vote des citoyens résidant à l'étranger soit prévu. Cela leur confère un sentiment d'attachement au pays d'origine et de responsabilité envers la communauté plus fort que celui des ressortissants qui sont désormais uniquement citoyens du pays d'accueil. Les études relatives à la Suisse montrent que plus les émigrants habitent près de leur pays d'origine, plus ils sont actifs politiquement. La probabilité que les Suisses vivant en France, en Allemagne et en Italie participent aux votations et aux élections en Suisse est plus forte que pour ceux qui vivent aux États-Unis. L'ancienneté de l'émigration, en revanche, ne semble pas avoir d'influence à ce sujet (Schlenker et Blatter 2016 : 12-14). Le maintien d'un lien avec l'ancienne patrie à travers le principe du droit du sang est aujourd'hui complété par le lien que crée la double nationalité (Faist 2001 : 252 ; Lafleur 2011a : 481). Elle renforce également la détermination des émigrés à retourner un jour dans leur pays d'origine (Mirilovic 2015).

Mais l'espoir que nourrissent les pays d'origine à propos d'une meilleure représentation dans les pays de résidence et, inversement, d'une meilleure représentation de la diaspora dans le pays

d'origine, est contredit par certains résultats empiriques. Ceux-ci concernent principalement le rapport entre les pays d'Amérique latine et les États-Unis. Les travaux de Lafleur (2011b) relatifs à la participation des personnes originaires d'Amérique latine en Europe font exception.

Comme le décrit Itzigsohn, des organisations de la diaspora mexicaine et dominicaine aux États-Unis se sont engagées pendant de nombreuses années en faveur de l'obtention d'un droit de vote des citoyens résidant à l'étranger. Mais lorsqu'il a enfin été obtenu, seul un nombre réduit d'émigrés se sont enregistrés et ont fait usage de ce droit de vote (Itzigsohn 2007 : 128, 130). Selon les estimations, un Mexicain sur dix vit à l'étranger, une grande majorité d'entre eux vivant aux États-Unis. Leal et al. (année?) confirment les chiffres avancés par Itzigsohn et estiment que lors des élections présidentielles mexicaines de 2006, sur un total de 11 millions de Mexicains vivant aux États-Unis, seuls 50 000 d'entre eux étaient enregistrés pour voter. Ils ont néanmoins constaté que ce chiffre est élevé, comparé au comportement des électeurs de la diaspora d'autres États d'Amérique centrale et latine. Ce sont principalement les ressortissants mexicains disposant d'une bonne formation et d'une bonne situation qui ont pris part aux élections. Lorsque des associations mexicaines étaient présentes dans l'environnement géographique proche des Mexicains de la diaspora et que des médias hispanophones étaient disponibles, un nombre significativement plus élevé d'entre eux se sont enregistrés pour voter (Leal et al. 2012 : 541-548). Il est possible que la participation élevée de la diaspora mexicaine, par rapport à d'autres pays d'Amérique latine, soit liée à la proximité géographique avec les États-Unis.

Pour les pays d'origine économiquement faibles, les envois de fonds des émigrés sont d'un intérêt au moins aussi important que l'amélioration de la représentation politique. Lors des débats portant sur la justification de l'acceptation de la double nationalité, on avance régulièrement l'argument selon lequel les potentiels envois de fonds des émigrés sont considérés comme importants et justifieraient donc leur participation politique dans le pays d'origine (Garry et Roper 2011 : 764 ; Fitzgerald 2006 : 113). À ce sujet, on part du principe que lorsque les émigrés soutiennent financièrement les membres de leurs familles restées au pays, cette aide est augmentée – et surtout maintenue – grâce à la conservation de la nationalité

d'origine qui contribue à maintenir le lien avec le pays d'origine (Lafleur 2011a : 481; Itzigsohn 2007 : 128; Jones-Correa 2001 : 1008; Waldinger 2008 : 14; Anderson 2011, 36; Ambrosini 2014). Lorsqu'on prend en considération les estimations qui évaluent le montant de ces envois de fonds à 582 milliards de dollars américains en 2015, on comprend qu'il s'agit là d'un aspect non négligeable des relations entre les pays d'origine et

Les pays d'émigration mettent la double nationalité à profit pour promouvoir l'engagement des émigrés vis-à-vis de leur pays d'origine.

leurs émigrants (Leblang 2017 : 76). En 1999, le total des fonds transférés par des émigrés au Mexique aurait été de 6,8 milliards de dollars américains ; dans le budget de l'État, cela correspond peu ou prou aux recettes du tourisme (Levitt et de la Dehesa 2003 : 591-592). Les derniers chiffres de la Banque mondiale confirment l'importance des transferts de fonds réalisés vers le Mexique. À l'échelle mondiale, le Mexique est l'un des principaux bénéficiaires de ces transferts après l'Inde, la Chine et les Philippines.

L'hypothèse admise par les pays d'origine, selon laquelle les transferts de fonds et l'acceptation de la double nationalité sont liés, est confirmée de manière empirique. En effet, les émigrés issus de pays qui autorisent la double nationalité sont plus enclins à effectuer des transferts de fonds à destination de leur pays d'origine, que ceux qui proviennent de pays qui ne l'autorisent pas (Leblang 2017 : 75, 87). Leblang établit même un lien de causalité direct, en montrant que la somme des transferts de fonds au cours de ces trente dernières années a augmenté de manière parallèle au nombre de pays qui tolèrent la double nationalité (Leblang 2017 : 77).

Les émigrés constituent non seulement des bailleurs de fonds extérieurs, mais ils forment également un capital humain – au sens large du terme – même si celui-ci n'est pas immédiatement valorisable. Les émigrés binationaux sont davantage disposés à retourner plus tard dans leur pays

d'origine, afin d'exploiter l'expérience professionnelle et la formation acquises à l'étranger, ainsi que les contacts qu'ils y ont noué au profit de leur pays d'origine (Leblang 2017 : 76 ; Parker 2012).

Les données actuelles, tout comme les études empiriques, donnent ainsi raison aux pays d'origine qui ont poursuivi, au cours de ces dernières années, leur politique d'autorisation de la double nationalité pour leurs émigrés. Le maintien d'un lien avec la patrie d'origine en conservant sa nationalité offre à ces États non seulement des avantages en termes de participation politique (renforcée) des émigrés, mais également en termes d'effets financiers positifs, sans négliger le capital humain – du moins potentiel – offert par les émigrés.

3.3.2 Risques

Les opportunités offertes aux pays d'origines grâce à l'acceptation de la double nationalité pour leurs émigrés sont évidentes. Cependant, les risques qu'elle induit ne doivent pas être ignorés.

L'acceptation de la double nationalité pour les personnes qui sollicitent la naturalisation dans un pays tiers peut entraîner une responsabilité injustifiée pour le pays d'origine. On peut partir du principe qu'un nombre non négligeable de ressortissants résidant à l'étranger disposant d'une double nationalité vivent leur citoyenneté du pays d'origine comme une double nationalité latente. Ils sont certes titulaires de la nationalité, mais ils n'entretiennent pas un lien fort avec leur pays d'origine, sans parler de l'exercice d'une quelconque activité politique. C'est dans une large mesure le cas des émigrés de deuxième ou de troisième génération. Comme Vera-Larrucea (2012 : 183-184) en fait le constat pour la France et la Suède, les descendants d'immigrés turcs ne se sentent plus que symboliquement liés au pays d'origine de leurs parents et peuvent donc, du point de vue du pays d'origine, être considérés comme des binationaux latents.

Cependant, en cas de conflit (armé) ou de situation exceptionnelle, ces binationaux dits latents peuvent tout à fait avoir l'intention d'activer leur double nationalité – au-delà de l'appartenance symbolique. Ainsi, un État peut subitement être mis en situation de devoir assumer une responsabilité pour des personnes qui n'ont plus qu'un lien marginal – voire inexistant – avec lui. C'est ce qui est arrivé durant la guerre du Liban, à l'été 2006,

lorsque des personnes avec la double nationalité libano-canadienne se sont prévaluées de leur nationalité canadienne pour demander à l'État canadien de les évacuer de la zone de guerre (Jedwab 2008). L'évacuation d'environ 15'000 ressortissants canadiens du Liban a soulevé des débats controversés au Canada au sujet de la double nationalité et du domaine de compétence de l'État en la matière. En effet, parmi les personnes évacuées il n'y avait pas seulement des ressortissants canadiens mononationaux, mais majoritairement des personnes ayant aussi la nationalité libanaise, qui se sont en l'occurrence servies du Canada comme d'un « safe haven » (Jedwab 2008 : 65 ; Nyers 2010 : 47).

La situation est comparable pour les personnes titulaires de la double nationalité argentino-suisse qui faisaient également face à une situation exceptionnelle et qui ont émigré en Suisse – le pays de leurs parents et grands-parents – durant la crise économique majeure qu'a connue l'Argentine en 2002, alors qu'elles ne connaissaient la Suisse qu'à travers des récits, ne maîtrisaient aucune des langues nationales suisses et n'étaient pas familières des usages locaux. À leur arrivée en Suisse, nombre d'entre elles ont dû avoir recours à l'aide sociale (Salvisberg et Regazzoni 2002).

Au cours de ces dernières années, de nombreux pays se sont non seulement efforcés de maintenir le droit de participation aux élections et aux votations pour leurs ressortissants résidant à l'étranger, mais également de faciliter l'exercice de ce droit politique (Hutcheson et Arrighi 2015). Se pose ainsi la question fondamentale de savoir s'il est juste que ces personnes, qui ne sont pas soumises au quotidien aux lois de leur pays d'origine, puissent participer à l'élaboration de ces lois. Au-delà de cela, une autre question empirique s'ajoute, à savoir comment les citoyens résidant à l'étranger mettent en œuvre ce droit. Concernant le premier questionnement, différents points de vue s'expriment dans le débat scientifique. Alors qu'une partie des théoriciens de la démocratie considère que seuls ceux qui sont soumis aux lois du pays peuvent exercer ce droit (par ex. Lopez-Guerra 2005, 2014), d'autres estiment que cette possibilité devrait être offerte à minima aux émigrés de première génération, car la probabilité qu'eux-mêmes ou leurs descendants retournent dans le pays d'origine est élevée (Bauböck 2009). En outre, Goodin (2016) a montré, à l'exemple des États-Unis, que de nombreuses personnes qui vivent hors d'un pays continuent à être concernées

par les lois de ce dernier et, qu'en conséquence, il est tout à fait justifié qu'un droit de codécision leur soit reconnu. De nombreux pays (tels que l'Italie et la France) désamorcent la problématique soulevée en ne permettant à leurs ressortissants résidant à l'étranger de n'élire qu'un nombre limité de représentants spécifiques. Cela contrecarre le danger de voir leurs nationaux résidant à l'étranger influencer de manière forte et injustifiée sur les règles qui seront appliquées en premier lieu aux ressortissants vivant sur le territoire, ainsi qu'aux habitants dépourvus de la nationalité et/ou du droit de vote (Hutcheson et Arrighi 2015). Cependant, jusqu'à présent, la Suisse n'a pas mis en place de telles mesures.

Concernant la question de savoir si les citoyens vivant à l'étranger utilisent leur droit de vote de manière responsable, on dispose de premières preuves positives pour la Suisse. Certes, seule une part relativement réduite de Suisses établis à l'étranger participe aux votations et aux élections, mais ceux qui le font sont bien informés et se sentent liés à la Suisse (Blatter et Schlenker 2016 ; Schlenker, Blatter et Bierka 2017).

3.4 Opportunités et risques pour la population, en particulier pour les mononationaux dans le pays de résidence

Dans le présent chapitre et dans le suivant, nous examinons les opportunités et les risques de la double nationalité depuis la perspective du pays dans lequel les binationaux séjournent le plus. Cette perspective est en effet celle qui prévaut dans le discours public et scientifique. Les aspects qui ont une incidence sur le débat sont nombreux. C'est pourquoi nous répartissons le débat sur les opportunités et les risques de la double nationalité pour le pays de résidence sur deux chapitres. Dans le présent chapitre, nous nous concentrons sur la « dimension horizontale » de la nationalité – soit le rapport des binationaux entre eux. Deux questions principales se posent à ce sujet. Premièrement : les binationaux s'identifient-ils aussi fortement au pays de résidence que les mononationaux ? Deuxièmement : quels sont les effets de la double nationalité sur l'intégration socio-économique et socioculturelle des immigrés ? Dans le chapitre suivant, nous nous consacrons à la « dimension verticale » de la nationalité – c'est-à-dire au rapport qui lie les binationaux à l'État et à la démocratie. Dans

ce contexte, les deux questions suivantes sont centrales : les binationaux sont-ils aussi loyaux face à l'État que les mononationaux – concernant les thèmes pour lesquels on peut leur demander de l'être ? Quelle est l'impact de la double nationalité sur l'inclusion politique, c'est-à-dire sur la portée et la qualité de la participation politique ?

La population autochtone, respectivement la population sédentaire d'un pays, qui ne possède généralement qu'une nationalité, voit le plus souvent l'augmentation du nombre de binationaux avec scepticisme. Au cours des deux chapitres suivants, nous considérerons en premier lieu les risques potentiels, avant de nous consacrer aux opportunités.

3.4.1 Risques

On observe souvent des craintes relatives au fait que les binationaux s'identifieraient moins au pays de résidence en raison de leur deuxième nationalité, ce qui aurait des conséquences négatives sur la solidarité au sein de la population du pays. Mais les binationaux s'identifient-ils vraiment moins à leur pays d'accueil que les mononationaux ?

Le scepticisme quant à une identification suffisante avec le pays d'accueil concernant la fonction sociale, sous-tendu par une conception communautariste de la démocratie, contraste avec d'autres opinions, qui considèrent que l'identification avec deux pays ne pose aucun problème et qu'elle peut même se potentialiser (Tsuda 2012). Les résultats empiriques ne sont pas univoques. Des études menées aux États-Unis semblent confirmer la position du scepticisme. En effet, les binationaux s'identifient moins aux États-Unis que les mononationaux. Ils évoquent moins souvent les États-Unis que leur patrie et se sentent moins responsables politiquement que les mononationaux. Ils sont également moins nombreux à s'enregistrer et participent moins souvent aux élections que les mononationaux (Staton et al. 2007a). Cependant, cet effet s'atténue au fil des générations. En effet, dès la deuxième génération, il ne peut plus être confirmé (Staton et al. 2007b). En revanche, des études menées en Suisse accréditent l'idée selon laquelle une identification simultanée à plusieurs pays est possible et que la double nationalité n'a pas d'influence négative sur l'identification avec le pays de résidence. Une comparaison entre les binationaux et les mononationaux en Suisse fait apparaître qu'il n'existe pas de différence concer-

nant leur identification à la Suisse. Au contraire, la probabilité que les binationaux s'investissent en faveur des intérêts de la Suisse est plus grande que pour les mononationaux (Schlenker 2016a).

Les données fournies par des enquêtes et des interviews menées en Finlande, montrent que l'attitude des binationaux n'est pas homogène concernant leur identification au pays de résidence. Ronkainen (2011) distingue lesdits « resident-mononationals », les « expatriate-mononationals », les « hyphenationals » et les « shadow-nationals ». Les « resident-mononationals » n'accordent pas une grande importance à leur deuxième nationalité. C'est la nationalité de leur pays de résidence qui est la plus importante à leurs yeux. Ils n'ont généralement pas, ou presque pas de liens familiaux concrets, ou d'autres relations, avec l'État de leur deuxième nationalité, et n'y ont jamais vécu. Ils s'identifient exclusivement à leur pays de séjour. À l'inverse, les « expatriate-mononationals », qui ont également la nationalité de leur pays de résidence, s'identifient uniquement à leur autre nationalité. Les « hyphenationals » entretiennent des relations étroites avec les deux États et disent avoir deux pays. Ils ont en commun d'avoir cumulé des expériences dans les deux pays et d'avoir des liens

Les Suisses binationaux s'identifient tout autant à la Suisse que les mononationaux.

(familiaux) forts avec les deux pays. Enfin, Ronkainen cite les « shadow-nationals » en décrivant un usage quasi cosmopolite de leur nationalité, c'est-à-dire un usage circonstanciel, en fonction de la situation de vie actuelle (Ronkainen 2011 ; résultats analogues chez Sundström 2005). Cette distinction en quatre catégories peut vraisemblablement prétendre à une validité générale et s'appliquer aux binationaux dans d'autres pays. Néanmoins, l'étude ne détermine pas dans quelle mesure un manque d'identification à l'un des pays peut constituer un éventuel problème d'intégration.

Les mononationaux indigènes voient souvent les binationaux naturalisés comme un risque pour l'intégration. Les sceptiques avancent l'argument selon lequel une seconde nationalité diminuerait



Yves Blank

la motivation à s'intégrer sur le marché du travail et dans le contexte socioculturel, puisqu'il y a toujours une option de sortie. De même, la conservation de la nationalité d'origine rendrait plus difficile l'implication durable vis-à-vis de la société d'accueil. Cette façon de penser correspond aussi à l'attitude des États qui prescrivent l'abandon de la nationalité d'origine en cas de naturalisation, car il serait pour ainsi dire une preuve de volonté d'intégration. En revanche, les partisans de la double nationalité arguent que la double nationalité serait utile aux migrants, puisqu'elle leur permettrait de s'intégrer pleinement dans la société du pays de résidence, sans pour autant être contraints d'abandonner leur identité d'origine (Aydin 2005). Dans cet ordre d'idées, la diversité et l'hétérogénéité ne sont plus tant considérées comme une menace pour la cohésion sociale, mais comme un enrichissement (Sochin D'Elia 2012 : 47-49). Dans la mesure où les données empiriques plaident majoritairement en faveur d'un point de vue optimiste, nous les présenterons de manière plus précise au cours du prochain chapitre, dans lequel nous exposerons en détail les opportunités offertes aux pays de résidence.

Globalement, une meilleure intégration économique des immigrés constitue à l'évidence un avantage pour l'économie et la société des pays d'accueil. Cependant, la naturalisation des immigrés peut également être considérée de manière ambivalente par les mononationaux indigènes, parce que les étrangers sont perçus comme des concurrents sur le marché du travail.

Comme nous l'avons observé plus haut à l'exemple des doubles nationaux gréco-suisse, les binationaux courent le risque d'avoir plus de devoirs et/ou moins de droits que les mononationaux. À l'inverse, il est également possible que les binationaux aient plus de droits et/ou moins de devoirs que les mononationaux. Dans cette hypothèse, la double nationalité constituerait une rupture de la parité et de l'égalité des chances entre les mononationaux et les binationaux, mais dans ce cas au détriment des mononationaux. Ce risque apparaît avant tout lorsque les binationaux jouissent de l'intégralité des droits politiques et du droit de vote, alors qu'ils ne sont soumis aux devoirs que d'un seul pays. Concernant les Suisses binationaux vivant dans le pays, on peut mener la réflexion suivante : un binational helvético-italien masculin, résidant en Suisse, dispose du droit de participation politique à la fois en Suisse et en

Italie. En revanche, il n'est soumis aux devoirs – comme le paiement des impôts ou l'astreinte au service militaire – que dans un seul pays, généralement le pays de résidence. La Suisse considère que le fait de posséder une autre nationalité n'a, en principe, pas d'influence sur le service militaire. « Toutefois, les Suisses qui prouvent la dé-

L'admission de la double nationalité en Suisse dès 1992 a déclenché une augmentation des naturalisations.

tention d'une nationalité d'un autre État et qui ont accompli là-bas leur service militaire, ont été soumis au service civil ou ont fait une prestation de remplacement sous forme de taxe, ne sont pas tenus d'accomplir leur service militaire en Suisse » (Confédération suisse). En vertu d'un traité international conclu avec l'Italie sur le service militaire des doubles-nationaux, cela signifie concrètement que les binationaux helvético-italiens sont soumis aux obligations militaires dans l'État où ils ont leur résidence habituelle le 1er janvier de l'année au cours de laquelle ils ont atteint l'âge de 18 ans (traité italo-suisse de 2008). Ainsi, un binational helvético-italien dispose d'un avantage par rapport aux Suisses mononationaux : son bilan droits-devoirs affiche plus de droits que celui du mononational. Pour les femmes avec une double nationalité, l'avantage est encore plus marqué : elles ont le droit de vote dans les deux pays, alors qu'aucun des deux pays ne prévoit d'obligation de service militaire, ce dernier étant basé sur le volontariat.

Dans l'ensemble, il n'y a jusqu'ici aucun signe laissant penser que les binationaux s'identifieraient moins à la Suisse et seraient moins bien intégrés que les mononationaux. Concernant le rapport droits-devoirs, en fonction des pays considérés, il est tout à fait possible que le sujet binational soit avantagé par rapport au mononational. Il ne faut toutefois pas surévaluer cet argument, puisque comme dans le cas de la protection diplomatique, les États sont parfaitement en mesure de trouver des solutions permettant d'assurer un rapport droits-devoirs équitable par le biais d'accords juridiques bilatéraux ou multilatéraux.

3.4.2 Opportunités

Les risques décrits plus haut, qui sont régulièrement évoqués à propos des ressortissants mononationaux des pays d'accueil, ne doivent pas occulter les opportunités offertes par la double nationalité à la société indigène.

Comme nous l'avons indiqué plusieurs fois, l'acceptation de la double nationalité dans le pays d'accueil contribue de manière déterminante à l'augmentation des taux de naturalisation des immigrés (Jones-Correa 2001 : 997 et 1016 ; Mazzolari 2009 ; Itzigsohn 2007 : 128 ; Dronkers et Vink 2012 ; Vink et al. 2013 : 12). *A contrario*, Schröter et Jäger ont établi de manière empirique que l'interdiction de la double nationalité en Allemagne constitue le principal obstacle à la naturalisation des immigrés (Schröter et Jäger 2005 : 16 ; voir également Tjaden 2013 : 10).

Les données citées dans cette étude, corroborées par d'autres études, fournissent des preuves montrant que l'acceptation par la Suisse de la double nationalité à partir de 1992 a déclenché une augmentation du nombre de naturalisations. Le nombre de naturalisations ordinaires et facilitées était en recul entre 1985 et 1992. Le nombre de naturalisations ordinaires et facilitées était en recul entre 1985 et 1992. Ce nombre est tombé de 8300 en 1985 à 4994 en 1991. À partir de 1992, les demandes ont constamment augmenté et ont se sont multipliées depuis (Office fédéral des migrations 2005 : 62-63 ; Wanner et Steiner 2012 : 12). Piguët et Wanner (2000 : 26) supposent que l'autorisation de la double nationalité introduite à partir du 1er janvier 1992 a incité les étrangers à attendre cette date pour déposer leur demande de naturalisation, afin de pouvoir conserver leur nationalité d'origine. Un rapport du Secrétariat d'État aux migrations (2005), ainsi qu'une étude de la Commission fédérale des migrations CFM relative aux naturalisations en Suisse (Wanner et Steiner 2012), arrivent à la même conclusion. Les données recueillies dans la présente étude corroborent ces conclusions¹¹. Les Pays-Bas enregistrent des chiffres analogues. De 1992 à 1997, l'abandon de la nationalité d'origine n'était pas obligatoire en cas de naturalisation. Au cours de cette période, le taux de naturalisations a été multiplié par 2,5 (Faist 2001 : 252).

Comme nous l'avons déjà évoqué au chapitre 3.2, la naturalisation induit un effet positif sur la

situation des étrangers sur le marché du travail. L'intégration économique des personnes naturalisées est meilleure que celles des étrangers non naturalisés. De ce fait, la naturalisation ne sert pas seulement les intérêts des étrangers, mais constitue également un avantage dans la perspective du pays de résidence. Les immigrés qui sont à même de s'affirmer sur le marché du travail contribuent davantage à la prospérité de la société du pays d'accueil. En effet, ils sont moins dépendants des prestations sociales que les immigrés qui ne sont pas naturalisés. Conformément à d'autres études, nos données montrent qu'en Suisse les personnes naturalisées sont mieux formées et occupent des postes plus élevés que les non-naturalisés. Cependant, nos données ne permettent pas de déterminer si ce phénomène est lié à la naturalisation ou si les immigrés mieux formés, et donc prédestinés à obtenir plus de succès sur le marché du travail, ont davantage tendance à demander la naturalisation que les personnes moins bien formées. Pour les États-Unis cependant, Mazzolari (2009) a pu démontrer que la naturalisation des migrants venus d'Amérique du Sud, stimulée par l'acceptation de la double nationalité dans les pays d'origine, se traduit par une meilleure intégration sur le marché du travail et de meilleures rémunérations.

Concernant la Suisse, on dispose de données empiriques fortes, étayant l'hypothèse selon laquelle les naturalisations stimulées par la tolérance de la double nationalité ont un effet positif sur l'intégration socioculturelle. Hainmüller et al. (2017) ont comparé l'intégration socioculturelle des personnes qui ont été naturalisées à celle des personnes dont la demande de naturalisation a été rejetée. Ils ont établi que ceux qui ont été naturalisés sont aujourd'hui mieux intégrés. Ces auteurs ont déterminé le degré d'intégration des immigrés à partir de quatre facteurs, à savoir leur intention de demeurer en Suisse et de s'y bâtir un avenir, le degré de discrimination ressenti, l'adhésion à des associations et la lecture de journaux suisses ou du pays d'origine. Les personnes naturalisées ont bien plus souvent l'intention de rester en Suisse indéfiniment que les personnes non naturalisées, bien qu'elles remplissent les obligations de résidence nécessaires à une naturalisation. Les personnes naturalisées se sentent bien moins discri-

11 A ce propos, voir figure 7 relative au développement des naturalisations en Suisse par rapport aux habitants ayant ou non la nationalité suisse.

minées dans leur quotidien que les personnes dont la demande de naturalisation a échoué. Enfin, elles sont plus souvent membres d'une association que les personnes non naturalisées. Ces résultats

La naturalisation a un effet positif sur l'intégration, notamment chez les groupes de migrants défavorisés.

mettent en évidence l'influence substantielle de la naturalisation sur l'intégration socioculturelle et le rapport de causalité entre ces deux facteurs.

En outre, les auteurs ont constaté que les effets positifs de la naturalisation sur l'intégration dépendent fortement du pays d'origine des immigrants. Ils ont surtout relevé des effets positifs pour les groupes de migrants défavorisés par rapport à ceux qui sont nés en Suisse, qu'il s'agisse de personnes originaires de la Turquie ou de pays issus de la partition de la Yougoslavie, en comparaison avec les personnes originaires d'autres pays ou d'étrangers nés dans des pays tiers. Les auteurs démontrent ainsi que l'efficacité de l'approche, souvent adoptée en politique, consistant à n'accorder la nationalité qu'à des personnes bien intégrées, ne peut pas être établie. Selon leur étude, il serait beaucoup plus efficace – en termes de politique d'intégration – de permettre une naturalisation rapide des groupes défavorisés, respectivement discriminés. De plus, leur étude met en évidence que l'effet positif de la naturalisation sur l'intégration future des immigrants est d'autant plus fort que cette naturalisation intervient tôt. L'étude de Hainmüller et al. (2017) étaye la thèse (par ex. Bauböck 2008 : 11) selon laquelle la naturalisation agit positivement sur le processus d'intégration et ne devrait pas être considérée comme l'aboutissement ou la récompense d'une intégration réussie. On peut ainsi avancer qu'une meilleure intégration socioculturelle offre des avantages déterminants pour la société d'accueil, en ce sens qu'elle aboutit généralement à une société plus homogène, avec une meilleure cohésion sociale, une plus grande confiance mutuelle et une solidarité renforcée (Schlenker et Blatter 2016).

En conclusion, les données empiriques permettent de soutenir l'argumentation suivante : l'accepta-

tion de la double nationalité favorise la naturalisation des migrants dans leur pays de résidence. Celle-ci a des effets positifs, dont les mononationaux établis de longue date bénéficient également, à savoir une identification renforcée des immigrants avec le pays de résidence, ainsi qu'une meilleure intégration économique et socioculturelle.

3.5 Risques et opportunités pour l'État et la démocratie dans le pays de résidence

Deux ensembles de questions se posent du point de vue de l'État et de la démocratie : dans les domaines où on peut l'exiger d'eux, les binationaux sont-ils aussi loyaux envers l'État que les mononationaux ? D'ailleurs, est-il vraiment possible d'être loyal envers deux ou plusieurs États, ou la double nationalité engendre-t-elle nécessairement un conflit de loyauté ? La double nationalité nuit-elle à la loyauté envers l'un des États ? En outre, quels sont les effets de la double nationalité sur l'inclusion politique, c'est-à-dire sur la portée et la qualité de la participation politique ? À cet égard, ce sont plutôt les craintes qui prédominent dans le débat public ; nous commencerons donc par les risques induits par la double nationalité, avant de nous tourner vers les opportunités.

3.5.1 Risques

Nous examinons ci-après la crainte selon laquelle les binationaux auraient un comportement moins loyal envers le pays de résidence que les mononationaux. Enfin, nous mettons en lumière les dangers potentiels qui se présentent pour les pays dans lesquels vivent des minorités qui sont également citoyennes de pays ayant des ambitions impérialistes – un danger dont la pertinence peut être considérée comme faible pour la Suisse.

Par le passé, on exigeait des immigrants qu'ils renoncent à leur nationalité d'origine en cas de naturalisation dans le pays de résidence, afin de prouver leur loyauté inconditionnelle envers ce dernier. On supposait que la déloyauté était le corollaire de la double nationalité et qu'on « ne peut pas servir deux maîtres à la fois ». La conception classique de la nationalité, c'est-à-dire l'appartenance, respectivement l'attachement, à un seul État (au sens territorial) et/ou à une seule nation

(au sens ethnique) est remise en question par les binationaux. On insinue qu'ils se sentent moins engagés envers les intérêts nationaux – en raison de la possibilité de retour dans le pays d'origine dont ils disposent – que les mononationaux, qui n'ont pas cette option. Mais la loyauté envers une communauté politique ou envers un État, entraîne-t-elle nécessairement un affaiblissement de la loyauté envers l'autre État ? Avant de chercher des réponses à cette question, nous devons déterminer de qui, et dans quelle mesure, l'État peut exiger une telle loyauté.

La conception moderne de la démocratie ne permet pas d'exiger des citoyens une loyauté au sens d'une « fidélité » inconditionnelle. Cette compréhension moderne s'oppose à l'identification à une communauté socioculturelle ou politique qui, dans la théorie démocratique communautariste et républicaine classique, est considérée comme une condition préalable au fonctionnement de la démocratie. L'exigence de loyauté renvoie à une compréhension pré-démocratique de la relation du citoyen à l'État ou à la communauté politique. En effet, dans l'absolutisme, le souverain exigeait la loyauté de la part de ses sujets.

Aujourd'hui, les questions de loyauté ou de déloyauté concernent principalement les représentants et les employés de l'État. La virulence de ce débat est illustrée par la polémique qui a eu lieu en Suisse au cours des dernières années, sur les éventuels conflits d'intérêts chez les diplomates possédant une double nationalité. Une motion déposée à l'automne 2014 par le conseiller national Peter Keller (Union démocratique du centre UDC) exigeait que le Conseil national ne mette pas en œuvre la modification prévoyant qu'à l'avenir, les diplomates suisses pourraient avoir une double ou une multiple nationalité, et dont l'entrée en vigueur était prévue pour janvier 2015. Ce représentant de l'UDC, ainsi que les 46 cosignataires, estimaient que la double nationalité des diplomates engendrerait inmanquablement des conflits de loyauté et d'intérêts, en arguant que les Suisses du corps diplomatique doivent s'engager « sans réserve pour les intérêts du pays » (services du parlement 2016 : 14.3734). Le Conseil fédéral s'opposa à cette intervention, faisant valoir clairement que l'allégation selon laquelle les binationaux seraient moins loyaux que les mononationaux était inappropriée. L'interdiction de la double nationalité pour les diplomates suisses est levée depuis janvier 2017 (Conseil fédéral 2016).

On ne dispose d'aucune donnée relative à la loyauté ou à la déloyauté des diplomates titulaires ou non d'une double nationalité. Cependant, la position du Conseil fédéral est étayée par des données empiriques qui portent sur l'identification des binationaux avec la Suisse en général. En effet, les binationaux vivant en Suisse se sentent aussi attachés à la Suisse que les mononationaux, leur deuxième nationalité n'ayant pratiquement aucune influence (Schlenker 2016a ; Leuzinger 2014).

Sous l'angle de la théorie de la démocratie, il est non seulement souhaitable que le plus grand nombre possible de personnes s'impliquent politiquement, mais aussi qu'elles le fassent de manière informée et responsable. Dès lors, se pose la question de savoir si la double nationalité impacte l'ampleur et la qualité de la participation politique. En d'autres termes, les binationaux participent-ils moins aux élections et aux autres activités politiques que les mononationaux ? Et lorsqu'ils y participent, sont-ils moins bien informés et moins responsables ? Si tel était le cas, les binationaux constitueraient un risque pour l'autodétermination politique de la société, en particulier dans la perspective de la conception républicaine classique de la démocratie (Blatter 2011 : 778).

Dans son étude portant sur la participation politique des binationaux, Schlenker conclut que ces derniers participent davantage que les mononationaux. Elle réfute ainsi l'argumentation théorique, du moins pour la Suisse. En effet, les binationaux participent au moins autant à la vie politique en Suisse et ils agissent plutôt davantage en faveur de la Suisse que ne le font les mononationaux et ce, quel que soit leur deuxième passeport. Traduit en chiffres : 66 pourcent des binationaux interrogés ont participé aux élections du Conseil national en 2011. Cette participation est supérieure de 5 pourcent à celle des Suisses mononationaux. Les binationaux sont également 91 pourcent à déclarer qu'ils participeront aux prochaines élections du Conseil national, alors que cette valeur s'établit à 84 pourcent pour les mononationaux. En tenant compte des variables de contrôle, la différence entre les Suisses binationaux et mononationaux n'est plus significative. Cependant, ces données montrent que la participation politique des binationaux n'est pas moins importante que celle de mononationaux (Schlenker 2016a : 15 ; voir aussi Leuzinger 2014).

Le manque d'intérêt politique des binationaux turco-hollandais, qui serait imputable à leur double nationalité, ne se confirme pas non plus aux Pays-Bas. Comme le montrent les données empiriques, leur double nationalité n'a pas d'influence négative sur leur participation politique dans le pays de résidence. Ils ne participent pas moins au processus politique que les mononationaux (Mügge 2012 : 10). En revanche, des études menées aux États-Unis arrivent partiellement à des résultats différents. Les personnes vivant aux États-Unis ayant la double nationalité américaine et de celle d'un des pays d'Amérique latine se sentent moins engagées politiquement vis-à-vis des États-Unis et montrent donc un sens des responsabilités moins développé que les mononationaux américains (Staton et al. 2007b : 479). Cependant, Waldinger contredit ces résultats sur la base de données issues d'un sondage représentatif, mené auprès de personnes ayant la double nationalité américaine et celle d'un des pays d'Amérique latine. Il constate que 82 pourcent des personnes interrogées se sont enregistrées, bien que finalement, seuls les trois quarts soient allés voter (Waldinger 2008 : 23).

La double nationalité peut soulever des préoccupations sécuritaires au sein des pays d'accueil. En ce sens, la double nationalité constitue un thème de la politique sécuritaire qui a des implications en matière de politique extérieure (Riedel 2012 : 7). En effet, des conflits externes peuvent être importés par les binationaux, comme le montre le récent contentieux opposant le président turc Erdogan et l'Allemagne. Cette dernière, qui était un allié proche de la Turquie en Occident, est tombée en disgrâce aux yeux du président turc. Cela en raison de la condamnation par l'Allemagne de la sévère répression du gouvernement turc à l'encontre des dissidents, suite à la tentative de putsch qui a eu lieu en Turquie à l'été 2016. En soi, cela ne représente pas encore un problème de sécurité pour l'Allemagne. Cependant, si à l'occasion des prochaines élections en Allemagne, le président turc essayait d'influencer le comportement électoral des binationaux turco-allemands ou tentait de provoquer l'agitation parmi ces derniers, l'Allemagne devrait à minima en prendre acte.

Les binationaux peuvent également être instrumentalisés par les États impérialistes dans le but de servir leurs ambitions expansionnistes et de servir de prétexte pour des interventions dans d'autres pays. En Lettonie par exemple, les Russes représentent un tiers de la population (Ambassade

d'Estonie; services scientifiques 2017; Kruma 2013 : 3; Poleshchuk 2013). Parallèlement, environ 30 pourcent de la population lettone réside à l'étranger. Dans le contexte de l'annexion de la Crimée par la Russie au printemps 2014, la forte proportion de Russes établis en Lettonie a suscité des craintes relatives à une intervention du même ordre. Actuellement, la Lettonie n'autorise pas la double nationalité, sauf pour les ressortissants de tous les pays de l'UE, de l'AELE et de l'OTAN, ainsi que pour plusieurs pays d'outre-mer. Il est important de remarquer que les Russes sont exclus de cette dérogation et qu'en cas de naturalisation en Lettonie, la double nationalité n'est pas tolérée (www.eudo-citizenship.eu). Par ailleurs, en autorisant la double nationalité à ses ressortissants résidant à l'étranger, la Lettonie maintient le lien avec une grande partie de sa diaspora et lui octroie également le droit de vote. Cette possibilité de double nationalité permet d'augmenter le corps électoral letton. Ce faisant, la Lettonie souhaite non seulement prévenir une intervention extérieure, mais également éviter qu'une proportion élevée de binationaux russo-lettons n'influence défavorablement la politique intérieure lettone par le biais de leur vote. Actuellement, de tels dangers pour l'intégrité de la Suisse ne peuvent pas être identifiés, dans la mesure où aucun de ses voisins ne nourrit de telles aspirations impérialistes, comme c'est le cas pour les pays baltes.

3.5.2 Opportunités

On peut faire valoir le fait que les étrangers auxquels on permet de conserver leur nationalité d'origine en cas de naturalisation se sentent considérés et compris par le pays d'accueil dans leur contexte culturel. Ils se sentent reconnus à la fois comme citoyens du pays de résidence, mais aussi du pays d'origine. Selon l'argumentation, cela favorise leur identification avec le pays d'accueil. Lorsqu'on poursuit ce raisonnement, les binationaux naturalisés se sentent plus obligés envers la collectivité et en conséquence, ils y participent davantage que les étrangers. Nos données suggèrent également une telle conclusion. Les personnes naturalisées – indépendamment du fait qu'elles soient bi- ou mononationales – exercent plus souvent des activités bénévoles ou volontaires que les étrangers¹². À l'inverse, Schlenker constate

12 À ce propos, voir figure 16 au chapitre 2.

pour la Suisse que les immigrés s'identifient d'autant moins à leur pays de résidence qu'ils se sentent perçus comme des étrangers. Ceux qui ont été naturalisés se montrent plus solidaires avec le pays d'accueil et font preuve d'un plus grand intérêt pour la politique que les étrangers non naturalisés ou les Suisses de naissance. En s'appuyant sur son enquête, Schlenker arrive non seulement à la conclusion que la double nationalité n'a pas d'influence négative sur la loyauté à l'égard du pays de résidence, mais au contraire, que les binationaux agiraient même davantage dans l'intérêt de la Suisse que ne le font les mononationaux (Schlenker 2016a).

Du point de vue du pays d'accueil, il est essentiel que la naturalisation ait un effet positif sur l'intégration et la participation politique (Hainmüller et al. 2015). Il est démontrable que les personnes naturalisées sont mieux intégrées politiquement dans le pays d'accueil, que ce soit dans le cadre de la participation politique, en matière de connaissances politiques, ou concernant leur propre évaluation de l'efficacité de leur action politique. À ce propos, il convient de souligner les effets positifs à long terme de la naturalisation sur l'intégration politique. Les auteurs démontrent que deux décennies après leur naturalisation, les personnes étudiées participent aux élections et aux votations dans les mêmes proportions que les Suisses de naissance et qu'ils disposent de connaissances similaires en matière de politique. À l'inverse, les personnes dont la demande de naturalisation a été rejetée de justesse par le biais des votations relatives à la naturalisation pratiquées en Suisse jusqu'en 2003, se désintéressent de la politique. Hainmüller et al. estiment même qu'il serait possible que l'intérêt des personnes non naturalisées pour la politique stagne à un niveau inférieur. À propos de ces résultats, il faut remarquer que cet effet est totalement indépendant du pays d'origine des personnes étudiées. La naturalisation en Suisse a donc un effet positif sur l'intégration politique, indépendamment du pays d'origine. En se fondant sur la conclusion selon laquelle l'origine n'a pas d'effet sur l'intégration politique, les auteurs souhaitent rendre attentifs au fait qu'une réduction des exigences de durée de résidence pourrait avoir des effets positifs plus rapides sur l'intégration. Une étude comparative menée aux Pays-Bas entre des personnes naturalisées qui n'ont pas pu conserver leur nationalité d'origine en raison de la législation en vigueur dans leur pays d'origine et des binationaux naturalisés,

montre à l'inverse, que la double nationalité n'a pas d'incidence négative sur la participation politique dans le pays d'accueil (Mügge 2012 : 10). Les données collectées dans le cadre d'enquêtes et d'interviews menées en Suède et en France, avec des étrangers de deuxième génération originaires de Turquie, mettent en évidence qu'ils s'identifient en priorité au pays d'accueil et qu'ils s'y sentent chez eux. Ils ont une relation distante avec la patrie de leurs parents et la participation politique – lorsqu'elle a lieu – se fait dans le pays de résidence (Vera-Larrucea 2012 : 183-184).

**Dans un État démocratique,
il est souhaitable que le plus
grand nombre possible de
personnes participe de manière
responsable à la vie politique.**

Jusqu'à présent, en Suisse, on dispose de peu d'éléments pour savoir si, et dans quelle mesure, le comportement électoral des personnes naturalisées (binationales) se distingue de celui des natifs suisses. Les études menées à ce jour arrivent à la conclusion que les personnes naturalisées en Suisse votent plutôt en faveur de partis de l'aile gauche. Il y a cependant peu de questions sur lesquelles la position des personnes naturalisées se distingue systématiquement de celle des autochtones (Ruedin 2010 : 3 ; Meister 2005 ; Savoldelli 2006). La comparaison entre le comportement électoral des personnes naturalisées et celui des Suisses de naissance ne constitue jusqu'à présent qu'une préoccupation marginale en Suisse (Hou-rani et Sensenig-Dabbous 2012). En Allemagne, contrairement aux États-Unis, l'intérêt pour le comportement électoral des personnes naturalisées ne se développe que lentement ; jusqu'à présent, on ne fait pas non plus la distinction entre le comportement électoral des mononationaux et des plurinationaux. (Schönwälder 2009 : 833). Les premières études montrent que les personnes naturalisées sont moins nombreuses à être sympathisantes d'un seul parti que les autochtones allemands. Il est intéressant de constater que le comportement de vote des personnes naturalisées en faveur des partis politiques ne se distingue pas fondamentalement de celui des autochtones. Par conséquent, le comportement électoral des per-

sonnes naturalisées n'a pratiquement pas eu d'influence sur les élections du Bundestag en 2002. Cependant, lorsqu'on ventile le comportement électoral des personnes naturalisées en fonction de leur origine géographique, on constate bel et bien des différences. Ainsi, les Turcs naturalisés ont plutôt voté en faveur du SPD, tandis que les personnes naturalisées issues de l'ancienne Union soviétique votent en majorité pour la CDU/CSU (Wüst 2004 : 350-357).

Les binationaux naturalisés disposent de l'ensemble des droits politiques. Ils sont donc davantage en mesure de participer à l'autogestion politique d'un pays que les non-naturalisés. Dans ce contexte aussi, l'acceptation de la double nationalité représente une mesure essentielle pour inciter les étrangers à demander la naturalisation. Sous l'angle de la théorie de la démocratie, il y a peu d'arguments en faveur d'une interdiction de la participation politique des étrangers établis de longue date. La naturalisation constitue une possibilité permettant de résorber ce déficit démocratique (Blatter et al. 2016 ; Jones-Correa 2001 : 1023).

Globalement, les études empiriques montrent que les nombreuses craintes émises dans les pays d'accueil à propos des binationaux ne sont guère justifiées ; au contraire, le pays de résidence tire bénéfice de la meilleure intégration politique et de l'élargissement des possibilités de participation liées à la naturalisation ; la motivation en faveur de la naturalisation étant elle-même accrue par l'acceptation de la double nationalité.

3.6 Opportunités et risques pour la politique démocratique dans un monde interdépendant

Jusqu'à présent, le débat relatif aux opportunités et aux risques suscité par la généralisation et la reconnaissance de la double nationalité, se concentrait sur le phénomène de la migration ou sur les flux migratoires de personnes par-delà les frontières nationales des États. Comme nous l'avons déjà évoqué, les thèmes de la migration et de la double nationalité doivent également être considérés dans un contexte plus large¹³. En effet, parallèlement aux humains, les informations, les capitaux, les biens et les services, les dangers tels que la pollution de l'environnement et le terro-

risme circulent également au-delà des frontières étatiques et défient les formes établies de citoyenneté et de démocratie. Ces nombreux mouvements transfrontaliers conduisent à un accroissement des effets externes des politiques nationales et de l'interdépendance des États. De nombreux auteurs considèrent les migrants et les binationaux comme une chance pour la démocratisation des espaces transnationaux qui en résultent. C'est pourquoi nous présentons d'abord brièvement les réflexions de ces auteurs. À ce propos, nous nous référons à la première preuve empirique qui laisse entendre que les émigrants suisses et les immigrants en Suisse – en particulier les binationaux – contribuent effectivement au renforcement de la démocratie, tant au niveau transnational que supranational. Dans le débat final portant sur les risques potentiels de la double nationalité pour la politique transnationale et la démocratie, nous déterminons en premier lieu si le double droit de vote enfreint le principe d'égalité et doit être considéré comme injuste. Enfin, nous élargissons le point de vue et examinons le danger potentiel de déstabilisation des frontières des États nationaux par la double nationalité. Pour la Suisse, il s'avère globalement que les opportunités offertes par la double nationalité pour la transnationalisation de la démocratie sont très élevées, et que les risques peuvent être considérés comme réduits.

3.6.1 Opportunités

La mondialisation, ou le décloisonnement de l'économie et de la société, font naître des défis majeurs pour la politique démocratique : a) l'exploitation et la protection des biens collectifs à l'échelle mondiale ou régionale (comme le climat ou les océans) exigent la coopération des États-nations et des politiques communes à l'échelle supranationale ; b) les mouvements transfrontaliers d'informations, de capitaux, de biens, de services et de risques conduisent les politiques nationales à s'influencer (généralement mutuellement, mais pas toujours de manière symétrique), affaiblissant ainsi la souveraineté effective des États-nations (démocratiques).

Les États-nations réagissent à ces défis en mettant en place des institutions politiques multilatérales et/ou supranationales, qui servent à résoudre les

¹³ À ce propos, voir l'introduction et le début du chapitre 3.



Daniela Hügli

problèmes communs de manière coopérative, et visent à réduire les effets externes problématiques des politiques nationales par le biais de l'adoption de normes et de standards communs. À ce sujet, l'Union Européenne constitue non seulement la tentative la plus ambitieuse de promouvoir les échanges transfrontaliers et la mobilité des personnes, mais aussi celle d'atteindre simultanément le contrôle démocratique sur cet espace élargi. Mais ces derniers temps, il apparaît de plus en plus distinctement que la simple transposition des structures et des processus démocratiques de formation de la volonté et de prise de décision, tels qu'ils se sont développés au cours de ces 200 dernières années à l'échelle nationale, est difficile à réaliser à l'échelle supranationale. À l'échelle internationale, respectivement européenne, les corps intermédiaires – tels que les partis, les groupements d'intérêts communs, les associations de la société civile et les médias – sont nettement moins présents qu'à l'échelle nationale. De ce fait, la relation entre les gouvernants et les gouvernés fonctionne tant bien que mal. La démocratie parlementaire et pluraliste se trouve prise en étau, d'une part entre une technocratie multinationale ou supranationale, dans laquelle les économistes et les juristes dominent les institutions centrales,

les tiers concernés par ces effets externes dans le processus de formation de la volonté démocratique et de prise de décision des États-nations (par exemple Miller 2009, Koenig-Archibugi 2012). Idéalement, les États-nations devraient s'autoriser mutuellement à faire siéger quelques représentants élus par les nations partenaires au sein de leurs propres parlements. Le principal avantage d'une telle extension transnationale des parlements nationaux, par rapport à l'instauration de nouveaux parlements supranationaux – tels que le Parlement européen – serait que les débats politiques essentiels auraient lieu, et les décisions les plus importantes seraient prises au plus près des citoyens, afin de contrecarrer l'éloignement entre gouvernants et gouvernés (Blatter 2017).

Nous sommes encore très éloignés de telles formes transnationales d'élection et de représentation. Mais dans ce contexte, on comprend l'importance de la question relative à l'exercice du droit des binationaux à la participation politique dans différents États, et de la représentation des perspectives et des intérêts des nationaux de l'étranger. Ils sont nombreux à disposer de ces possibilités juridiques, puisque la Suisse et de nombreux autres pays leur offrent la possibilité d'une participation politique et le droit de vote, à la fois dans le pays de résidence et dans le pays d'origine (Blatter 2011, Schlenker et Blatter 2013).

La double nationalité incarne le concept d'un ordre mondial dans lequel les États-nations conservent leur place centrale, mais perdent leur exclusivité.

telles que l'Organisation mondiale du commerce, la Banque centrale européenne ou les cours de justice internationales et européennes, et d'autre part, les mouvements et les partis populistes ou nationalistes (Caramani 2017).

Afin de mieux gérer les relations transnationales et les interdépendances politiques, des propositions en faveur d'une stratégie d'orientation plus transnationale et moins supranationale ont été élaborées récemment. L'objectif principal d'une telle stratégie consiste non pas en une réduction ou une internalisation des effets externes (généralement négatifs) des politiques nationales par des institutions supranationales, mais à impliquer

Les premières enquêtes menées auprès de Suisses binationaux vivant en Suisse (Schlenker 2016b), ainsi qu'auprès de ceux vivant hors de Suisse, (Blatter et Schlenker 2016, Schlenker, Blatter et Birka 2017), montrent que seule une petite partie des binationaux est engagée simultanément dans deux pays, mais de manière active. En outre, les sondages fournissent une première preuve concernant non seulement la plus forte orientation cosmopolite et transnationale des binationaux par rapport aux mononationaux, mais également concernant le fait que ces orientations se traduisent dans leurs activités politiques. Les binationaux en Suisse défendent non seulement une position plus libérale en matière de politique d'immigration et de droits civiques que les mononationaux, mais ils s'investissent aussi davantage, afin que les intérêts des autres nations et de toute l'humanité soient pris en compte dans la politique nationale, et que les nationaux de l'étranger aient un droit de participation en matière de politique nationale. Mais contrairement aux habitants étrangers, qui eux aussi défendent davantage de telles

positions que les mononationaux autochtones, les binationaux ont la possibilité de donner du poids à leurs opinions politiques, grâce à leur droit de

L'acceptation croissante de la double nationalité s'explique par le fait que les avantages l'emportent sur les désavantages.

vote. À ce propos, il faut remarquer que le fait que les binationaux soutiennent ces positions ne s'accompagne pas d'une identification plus faible avec la Suisse – par rapport aux mononationaux –, comme c'est le cas pour les habitants qui n'ont pas la nationalité suisse (Schlenker 2016b).

Pour les Suisses de l'étranger, qui pour la plupart sont binationaux, la situation est analogue. Bien que seule une petite partie d'entre eux participe aux votations et aux élections en Suisse, ceux qui y prennent part ont généralement aussi une activité politique dans le pays où ils sont établis. Cela signifie que ceux qui participent à la vie politique suisse s'identifient aux deux nations et exercent leurs droits démocratiques simultanément dans les deux pays (Schlenker, Blatter et Birka 2017). Par ailleurs, cet exercice simultané de la citoyenneté est lié au soutien de formes transnationales et supranationales de démocratie. Ainsi, les binationaux ayant une activité transnationale s'impliquent davantage en faveur de l'inclusion d'intérêts externes que ceux qui ne sont pas simultanément actifs dans plusieurs pays. De telles positions et pratiques transnationales sont à leur tour liées à une solidarité mondiale (Blatter et Schlenker 2016). Les enquêtes dont on dispose concernant le profil et les positions politiques des Suisses de l'étranger sont en adéquation avec ces résultats. Les Suisses de l'étranger ont en général une attitude plus ouverte sur le monde que les électeurs en Suisse (Longchamp et al. 2003, Hermann 2012).

Globalement, les Suisses binationaux – tant ceux qui vivent en Suisse qu'à l'étranger – semblent en effet être des précurseurs en matière de formes transnationales et supranationales de gestion politique, de démocratie et de citoyenneté. Cela paraît important parce qu'en raison de son poids économique conséquent et de sa politique fortement orientée sur la compétitivité, la Suisse génère des

effets extérieurs considérables et réduit nettement la marge de manœuvre d'autres nations en matière d'autodétermination. Dans le même temps, elle se refuse à adhérer à des institutions supranationales, telles que l'Union européenne, afin d'assurer son autodétermination politique à une plus grande échelle (Blatter 2015). Dans ce contexte, la reconnaissance de la double nationalité, en tant que forme démocratique transnationale d'autodétermination et de codécision, pourrait être comprise de telle sorte que la Suisse ne refuse plus d'assumer ses responsabilités envers les droits et les intérêts d'autres nations et qu'elle ébauche en même temps une alternative plus démocratique à la stratégie supranationale de maîtrise des interdépendances transnationales.

3.6.2 Risques

Les binationaux sont sans doute des précurseurs en matière de démocratie transnationale, mais est-il vraiment légitime qu'ils disposent du droit de vote dans plusieurs pays, alors que les mononationaux ne disposent de tels droits que dans un seul pays ? Ne sont-ils pas porteurs de conflits potentiels et ne seraient-ils pas susceptibles de remettre en question les frontières territoriales des États-nations ? Est-il injuste que les doubles nationaux aient le droit de vote dans plus d'un État ? Dans la littérature académique, les avis divergent à ce propos. Afin de mener un débat éclairé sur cette question, il est fondamental de distinguer deux aspects différents :

a) si l'on débat de ce thème, comme dans les chapitres précédents, en admettant qu'il y a un ordre international d'États-nations souverains, alors la question essentielle est de savoir dans quelle mesure les binationaux sont soumis à l'appareil étatique et au système juridique de deux États distincts. Plus leur mode de vie est transnational, et plus ils séjournent dans des pays différents au cours de leur vie et sont donc soumis aux lois de ces États, plus la codécision dans tous ces pays est légitime. Les binationaux sont également tenus de respecter les lois et les obligations de l'État considéré. Au sein de chaque pays, ils disposent d'un droit de vote équivalent à celui des mononationaux (Bauböck 2007 : 2428 ; Bauböck 2003 : 717). Selon Blatter (2011 : 787), les binationaux ne sont pas avantagés par le fait de disposer de la nationalité et du droit de vote dans chaque pays, mais

plutôt par le fait de pouvoir se déplacer plus facilement d'un pays à l'autre. D'une manière comparable aux détenteurs de capitaux dans un marché financier mondial libéralisé, ils sont en mesure d'exercer davantage de pression que les mononationaux sur leurs gouvernements, afin qu'ils satisfassent leurs intérêts.

- b) Si l'on ne se base plus sur le principe d'un système international d'États-nations souverains, mais sur le développement d'un ordre constitué de formes de gouvernement organisées horizontalement et liées de manière verticale, on arrive à des conclusions nettement différentes. En effet, si les binationaux votaient dans les deux pays aux élections du Parlement européen, et qu'ils participaient donc à la désignation de deux représentants nationaux, cela constituerait manifestement une atteinte au principe d'égalité (Blatter 2011 : 776). En effet, lorsqu'un tel comportement est avéré, il fait l'objet d'un recours juridique (par exemple contre le rédacteur en chef de l'hebdomadaire allemand « Die Zeit », Giovanni Di Lorenzo, quand celui-ci reconnu en 2014 qu'il avait pris part aux élections du Parlement européen à la fois en Italie et en Allemagne). Mais cette problématique dépasse le cadre des élections d'un parlement supranational. Dans l'Union Européenne, comme dans d'autres institutions supra- et multinationales, les gouvernements nationaux constituent les acteurs décisifs. De ce fait, un problème apparaît ; en effet, les binationaux ont globalement davantage de droits de vote que les mononationaux. Ils sont à même de définir la composition et les orientations de deux gouvernements nationaux différents, tandis que les mononationaux n'ont d'influence que sur la composition ou la position d'un seul gouvernement. Les binationaux ont donc plus d'influence sur la politique décidée dans les instances internationales que les mononationaux, ce qui constitue une injustice (Goodin et Tanascona 2014). Le retrait du droit de vote dans leur pays d'origine pour les binationaux qui disposent de la possibilité de voter dans leur pays de résidence lors des référendums et des élections en vertu de leur double nationalité, constituerait une solution possible. Cependant, cela engendrerait à la fois un lourd travail de contrôle, mais anéantirait aussi les opportunités décrites précédemment offertes aux États par l'inclusion des binationaux. La mise en place d'un nombre limité de sièges destinés aux représentants des

ressortissants résidant à l'étranger dans les parlements nationaux, tel que c'est actuellement le cas en Italie ou en France, constituerait une solution plus équilibrée. Cela permettrait de limiter à la fois le poids du vote des binationaux résidant à l'étranger, mais également celui de tous les mononationaux résidant à l'étranger. L'inégalité entre les mononationaux et les binationaux serait ainsi réduite, et cela permettrait de tenir compte du fait que les ressortissants résidant à l'étranger sont généralement soumis à la domination ou à la législation de l'État concerné, dans une mesure moindre que ceux qui séjournent de manière permanente sur le territoire dudit État.

Enfin, nous souhaitons aborder un thème qui soulève des réactions particulièrement virulentes en Europe de l'Est, où les États-nations n'ont pu se libérer de l'hégémonie du régime soviétique il n'y a qu'une trentaine d'années et où les frontières territoriales de ces États sont encore parfois contestées. Les doubles nationalités recèlent un potentiel conflictuel en particulier là où l'État s'entend comme une entité fondée sur des concepts culturels, avec une langue, une origine ou une religion communes. Selon cette conception, la cohésion nationale ne s'arrête pas aux frontières de l'État, mais déborde sur les pays voisins. Un État se définissant comme une communauté culturelle revendique un pouvoir protecteur sur les membres de son ethnie résidant dans les pays voisins, tant au niveau bilatéral qu'international. Ceux-ci ne possèdent généralement pas la nationalité de la puissance qui revendique leur protection, mais celle du pays où ils résident (Riedel 2012). L'attitude de certains États se considérant comme une puissance protectrice pour des personnes appartenant à leur ethnie au-delà de leurs frontières, en leur octroyant la nationalité, recèle un risque de déstabilisation pour l'ensemble de la région (Blatter et Schlenker 2013).

Six mois après l'adhésion de la Hongrie à l'Union Européenne, en 2004, les électeurs hongrois ont pu se prononcer au sujet de l'attribution de la nationalité aux membres de « l'ethnie » hongroise vivant à l'étranger, sans que ces derniers n'aient jamais vécu en Hongrie (Kovács 2007 : 92). Aujourd'hui, toutes les personnes qui ont des ascendants hongrois, et qui peuvent justifier de connaissances linguistiques en hongrois, ont le droit de demander la nationalité hongroise, sans obligation de résider sur le territoire (Riedel 2012 : 12). De

plus, depuis 2014, les Hongrois résidant à l'étranger disposent du droit de vote (Knott 2017 : 330). Cette modification législative n'a cependant pas provoqué de réactions majeures dans les pays voisins que sont la Roumanie, la Croatie, la Serbie et l'Autriche, à l'exception de la Slovaquie. Cette dernière a en effet considéré que cette loi constituait une ingérence dans ses affaires intérieures et, dans la foulée, elle a promulgué une loi stipulant que désormais tout ressortissant slovaque adoptant une autre nationalité – par exemple hongroise – perdrait la nationalité slovaque. Cette vive réaction a suscité une grande incompréhension, tant en Hongrie, qu'auprès des associations de la diaspora hongroise (Riedel 2012 : 12). Bauböck qualifie « d'hypocrite » l'intention de la Hongrie de protéger les minorités hongroises à l'étranger grâce à la double nationalité (Bauböck 2010 : 2). Effectivement, sous l'angle des aspects sécuritaires et de la souveraineté politique, l'intention de pratiquer le « nationbuilding » extraterritorial au moyen de l'attribution de la double nationalité, sous couvert de protection des minorités, peut être critiquée (Knott 2017 : 332). C'est dans le même contexte qu'il faut considérer la proposition présentée fin 2017 par le gouvernement de coalition autrichien (ÖVP et FPÖ), consistant à proposer la nationalité autrichienne aux habitants du Haut-Adige, qui ferait ainsi d'eux des binationaux. Même si cela relève plus d'une réalité historique – de nombreux habitants du Haut-Adige se considérant davantage liés à l'Autriche qu'à l'Italie – que d'ambitions expansionnistes du gouvernement autrichien de Vienne, cette proposition a déclenché le mécontentement en Italie (APA Salzburger Nachrichten 2017).

Le risque de déstabilisation peut évidemment receler un potentiel conflictuel important à l'échelle régionale. Mais pour la Suisse, le risque d'une possible déstabilisation peut être considéré comme réduit. Dans la mesure où la Suisse n'est pas membre de l'Union Européenne, la problématique du double droit de vote aux élections du Parlement européen ne se pose pas. Au-delà de cela, la Suisse joue plutôt un rôle plutôt passif en matière de développement de normes et de standards internationaux et supranationaux (la majorité politique mise plutôt sur la définition d'une politique autonome, orientée sur la compétitivité). La problématique générale, relative au fait que les binationaux sont à même d'influencer deux gouvernements nationaux et leurs positions dans les négociations,

ainsi que les institutions internationales, est donc moins prégnante que pour les autres pays. Malgré tout, à ce sujet, la nécessité d'un débat sur la définition concrète des droits de participation des Suisses de l'étranger, qui sont en grande majorité binationaux, se dessine.



Katharina Stoll : citoyenne de deux États par hasard

Selon les données actuelles, les trois quarts des Suisses vivant à l'étranger possèdent une double nationalité. Au cours de ces dernières années, leur nombre s'est fortement accru. En 1953, lorsque Katharina Stoll est née aux États-Unis, cette proportion s'établissait légèrement au-dessus de 30 pourcent. Elle a obtenu la nationalité suisse par filiation, grâce à ses parents suisses et, dans le même temps, la nationalité américaine, puisqu'elle est née aux États-Unis. Elle est donc binationale suisse-américaine depuis la naissance.

« Je me suis sentie suisse toute ma vie, même si la toile de fond américaine refaisait parfois surface comme une sorte d'attachement nostalgique et sentimental. »

Katharina Stoll

À l'âge de trois ans, elle est venue en Suisse avec ses parents. Elle dit n'avoir aucun souvenir de ces trois premières années passées aux États-Unis. Elle s'est sentie suisse tout au long de sa vie, même si la toile de fond américaine refaisait parfois surface. À l'âge de 16 ans, elle est retournée aux États-Unis pour y passer l'examen final de la highschool. Après avoir achevé avec succès sa formation de sage-femme et d'infirmière en Suisse, à une vingtaine d'années, elle est retournée aux États-Unis pour y travailler pendant trois ans.

Katharina Stoll peut être considérée comme une binationale latente, c'est-à-dire une citoyenne de deux États, qui vit principalement dans l'un de ces États, dans lequel elle est politiquement active, tandis qu'elle éprouve un attachement nostalgique et émotionnel avec l'autre État, sans s'y impliquer politiquement.

En tant que cadre de l'industrie chimique actif à l'échelle internationale, son père était fier du passeport américain de sa fille et se préoccupait régulièrement de son renouvellement. En effet, Katharina Stoll explique que pour conserver la nationalité américaine, il fallait régulièrement se rendre à l'ambassade américaine pour y prêter serment. C'était un événement familial ritualisé, se remémore Katharina Stoll.

Contrairement à la Suisse, elle n'a jamais voté ou pris part à la vie politique aux États-Unis, bien que son année de highschool aux États-Unis, à la fin des années 1960, ait coïncidé avec une période

hautement politique. Les frères de certaines de ses amies se sont cachés pour ne pas être enrôlés au Vietnam, d'autres participaient à des manifestations. Elle n'a pris part qu'une seule fois à une action politique en tant qu'Américaine. C'était en 2003, lorsqu'elle a manifesté à Berne avec des milliers d'autres personnes contre l'intervention du gouvernement Bush en Irak. Cette époque a peut-être marqué le début de la fin, à savoir son détachement progressif des États-Unis en tant que deuxième patrie.

Le traité international facilitant la mise en œuvre de la loi fiscale américaine Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) est entré en vigueur en Suisse en juin 2014. Depuis, les citoyens américains résidant à l'étranger – donc également en Suisse – sont soumis à une obligation de déclaration systématique au-

près des autorités fiscales américaines. Auparavant, les revenus de Katharina Stoll étaient trop faibles pour être soumis à l'obligation de déclaration aux autorités fiscales américaines. Elle dit avoir été « révoltée » par la demande et le reproche formulés par sa banque concernant l'obligation de produire une attestations fiscale, en l'absence de laquelle ses comptes seraient bloqués. Il lui aurait coûté 12'000 francs suisses de faire remplir les déclarations fiscales des années passées par un cabinet comptable, sans parler du travail personnel à fournir.

C'est finalement ce facteur décisif qui a poussé Katharina Stoll à abandonner sa nationalité américaine ; elle n'a désormais plus que la nationalité suisse. C'était en premier lieu une décision pragmatique, purement comptable, mais qui a néanmoins engendré son lot d'émotions négatives. Elle n'envisage plus de se rendre aux États-Unis. Elle s'est simplement dit : « Laissez-moi tranquille ». Même si tout au long de sa vie, la nationalité américaine a revêtu un caractère plutôt marginal, par rapport à la nationalité suisse, elle s'est sentie contrainte de prendre cette décision. « En fait, je voulais me détacher totalement des États-Unis, et ils m'y ont pratiquement obligée ».

Bien qu'elle ait abandonné sa nationalité américaine, elle ressent toujours un attachement nostalgique, peut-être même sentimental envers les États-Unis. Les informations venant des États-Unis, ou portant sur ce pays l'intéressent toujours – même si Katharina Stoll n'est plus américaine.

Jonas Lüscher : « La bienséance démocratique exige la participation politique. »

Jonas Lüscher appartient à l'importante communauté des Suisses vivant à l'étranger qui possèdent une seconde nationalité et sont donc des binationaux. Né en 1976, il a grandi à Berne et a suivi une formation d'enseignant primaire. Après l'avoir achevée avec succès en 1998, Jonas Lüscher a d'abord brièvement vécu à Cologne, avant de s'établir à Munich avec sa femme, qui est munichoise. C'est là qu'il a entamé une carrière scientifique. En 2009, il a achevé son cursus universitaire par une maîtrise de philosophie.

Il lui est très important de pouvoir voter dans le pays où il habite. « J'estime que lorsqu'on vit dans un pays depuis aussi longtemps que moi, la bienséance démocratique exige la participation politique ». Il y trois ans, Jonas Lüscher a donc demandé sa naturalisation en Allemagne et possède depuis la double nationalité germano-suisse. En tant que Suisse d'origine, il lui a paru curieux d'attendre près de deux ans pour être « prié de se rendre aux urnes » pour la première fois. En Suisse, on est habitué à une activité politique plus régulière et plus fréquente, que Jonas Lüscher exerce toujours assidûment en Suisse.

« Maintenant, mon pays c'est l'Allemagne. » Jonas Lüscher ne fait pas que s'intéresser à la politique, il publie également ses opinions. Dès lors, il était logique qu'il veuille avoir son mot à dire, même si d'un point de vue purement théorique, ses textes pourraient avoir bien plus d'influence sur la vie politique que son (seul) bulletin de vote déposé dans l'urne.

Jonas Lüscher a été distingué par le Prix suisse du livre 2017. Il se trouve dans une situation extrêmement avantageuse, dans la mesure où les institutions culturelles suisses le considèrent comme un auteur suisse et où les institutions culturelles allemandes le perçoivent et le promeuvent comme un auteur allemand.

Il dit que sa naturalisation en Allemagne ne l'a pas rendu « moins suisse », qu'il vit les deux nationalités à la fois et que cela fonctionne : « Je parviens extrêmement bien à être citoyen de deux pays. » Il ne voit d'ailleurs pas du tout ce qui pourrait poser problème. À ce propos, Jonas Lüscher renvoie au

reproche récurrent, selon lequel la double nationalité s'accompagnerait de déloyauté, puisqu'un sujet ne peut pas servir deux maîtres. « Je ne suis ni le serviteur de l'Allemagne, ni celui de la Suisse. Je suis un citoyen d'État ». Sa famille et ses amis suisses n'ont jamais commenté sa naturalisation allemande de manière négative. En Allemagne, c'était différent. Ça et là il a rencontré des Allemands qui s'étonnaient qu'on puisse volontairement acquérir la nationalité allemande. « Avec la nationalité allemande, je suis devenu un sujet politique à part entière » explique Jonas Lüscher. Parallèlement, cet écrivain indépendant dispose ainsi d'un passeport

« Je parviens extrêmement bien à être citoyen de deux pays et ne comprends pas le reproche selon lequel la double nationalité s'accompagnerait de déloyauté. Un sujet ne pourrait pas servir deux maîtres ? Je ne suis ni le serviteur de l'Allemagne, ni celui de la Suisse. Je suis un citoyen d'État. »

Jonas Lüscher

européen. Pour lui, ce passeport et la citoyenneté européenne revêtent une forte valeur symbolique. Il nourrit l'espoir de vivre le jour où « nous serons tout simplement Européens ». Il estime que l'idée de dépasser le concept d'État-nation est tout de même séduisante. « Mais nous en sommes encore très loin, du moins plus loin que nous ne l'avons déjà été ». Depuis 2007, l'Allemagne autorise la double nationalité lorsque le candidat à la naturalisation est originaire de Suisse ou d'un pays de l'UE. Il dit qu'il est heureux de ne jamais avoir dû prendre une telle décision, mais ne peut exclure que, dans ce cas, il aurait renoncé à la citoyenneté suisse. Fondamentalement, il ne comprend pas qu'on puisse placer des humains devant un tel choix. Selon lui, on peut cependant débattre du fait que les binationaux aient le droit de vote dans deux pays. Faisant référence au débat récurrent concernant l'avantage que les binationaux tireraient du droit de vote dans deux pays, il estime qu'il serait concevable que le droit à la participation politique soit accordé uniquement dans le pays dans lequel est située la résidence principale.

4. Résumé

Les réflexions et les débats présentés précédemment peuvent se résumer de la manière suivante :

1 En Suisse, le nombre de binationaux est exceptionnellement élevé. En 2016, les Suisses binationaux établis à l'étranger étaient 570 000, tandis que plus de 900 000 binationaux résidaient en Suisse. Globalement, cela signifie qu'actuellement environ un quart des Suisses séjournant sur le territoire ou à l'étranger ont une seconde nationalité. De plus, le groupe des binationaux croît non seulement plus vite que celui des Suisses mononationaux, mais également plus vite que celui des étrangers résidant en Suisse. Cela signifie qu'une part importante et croissante de la population ne peut plus être classifiée dans les catégories dichotomiques « Suisses ou étrangers ». La Suisse doit davantage prendre conscience de cet état de fait.

2 Le grand nombre de Suisses binationaux s'explique par le fait que la Suisse compte beaucoup d'émigrés et d'immigrés. Cependant la proportion croissante de binationaux parmi les ressortissants suisses, respectivement parmi la population suisse, est avant tout une conséquence de l'égalité juridique entre les sexes en matière de transmission de la nationalité, ainsi que de la reconnaissance croissante des intérêts et des droits individuels par rapport aux intérêts et aux droits des États et des nations dans le droit international public. Le nombre et la proportion croissante de binationaux constituent donc l'expression de valeurs libérales fondamentales, à savoir la liberté individuelle et l'égalité.

3 Sous l'angle socio-économique et socio-culturel, les Suisses binationaux occupent souvent une position médiane, entre les Suisses mononationaux d'une part et les étrangers d'autre part. Ainsi, les différences entre ces deux derniers groupes, qui sont déjà relativement réduites en Suisse par rapport à d'autres pays en raison de l'immigration de nombreuses personnes hautement qualifiées issues de pays occidentaux, sont encore atténuées par les binationaux.

4 Par le biais de la reconnaissance précoce de la double nationalité, dès le début des années 1990, tant pour les émigrés que pour les immigrants, la Suisse a été l'un des précurseurs

d'une tendance mondiale. Ce développement se justifie car, d'un point de vue normatif, il existe plus de motifs en faveur de la reconnaissance de la double nationalité, que contre. Globalement, la reconnaissance et l'expansion de la double nationalité contribuent à un renforcement de la démocratie. Mais le développement de la reconnaissance et l'expansion de la double nationalité s'expliquent également par le fait que les avantages concrets prédominent par rapport aux inconvénients. Comme les observations de cette étude le mettent en évidence, cela s'applique tant au migrants (et à leurs descendants) qu'à la population et à la démocratie au sein des pays d'origine et d'accueil.

5 L'avantage majeur de l'acceptation de la double nationalité, à la fois pour le pays de résidence et pour le pays d'origine, réside dans le fait qu'elle fait tomber l'un des principaux obstacles à la naturalisation des immigrants dans le pays de résidence. Compte tenu du fait qu'à ce jour, en Suisse, un quart des habitants ne dispose pas du droit de vote à l'échelle nationale et que les électeurs ne sont actuellement pas prêts à octroyer le droit de vote aux immigrants, d'un point de vue normatif, la promotion de la naturalisation constitue un impératif important en matière de politique démocratique. En outre, on dispose désormais d'un grand nombre de preuves scientifiques qui établissent que la naturalisation apporte une contribution importante à l'intégration socio-économique et politique des immigrants.

6 Mais une gestion circonspecte de la double nationalité appelle également à reconnaître les risques qui peuvent être liés à ce statut pour les personnes concernées. Sous l'angle de la politique démocratique, on peut considérer comme particulièrement problématique que la reconnaissance de la double nationalité contribue à ce qu'un nombre croissant de personnes soient formellement ressortissantes d'un pays avec lequel elles n'ont pas ou peu de liens outre la nationalité. Ce problème est particulièrement prégnant en Suisse, dans la mesure où les Suisses de l'étranger disposent en principe de l'intégralité des droits de codécision. Il serait judicieux de débattre de la durée pendant laquelle la nationalité suisse peut être transmise par les Suisses de l'étranger aux générations suivantes,

et de la manière dont ces « nationaux externes » devraient être représentés au parlement.

7 Mais la double nationalité ne devrait pas seulement être acceptée ou tolérée parce qu'elle favorise l'intégration des immigrés en Suisse, ou qu'elle contribue à maintenir le lien entre les émigrés et la Suisse. Compte tenu de la transnationalisation du monde, il est d'une importance majeure que les binationaux soient reconnus en tant que tels, parce que leur appartenance concomitante à plusieurs nations et États contribue à dépasser les catégorisations dichotomiques. Les binationaux incarnent la conception d'un ordre mondial dans lequel les États-nations conservent un rôle central, mais dans lequel ils perdent leur exclusivité. Les éléments probants concernant la question du rôle des binationaux et de sa portée dans le processus de transnationalisation des démocraties nationales sont rares. Par conséquent, le processus de formation de la volonté démocratique et l'internalisation des effets externes de la politique des États-nations par la représentation des intérêts des nationaux de l'étranger sont également matière à investigation. À cet égard, les recherches doivent donc être encore approfondies.

5. Bibliographie

- 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%3%bcrgerrecht+\(2\)_1.18775070.pdf](https://static.nzz.ch/files/0/7/0/Kurzgutachten+Achermann_Entzug+B%3%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 Italian 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 particularist 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 and 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.
- 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.
- Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (2017): Femmes Pouvoir Histoire. Histoire de l'égalité en Suisse 1848-2000. Online: https://www.ekf.admin.ch/ekf/fr/home/documentation/histoire-de-l_egalite--femmes-pouvoir-histoire/femmes-pouvoir-histoire-18482000.html, 13.02.2018.
- Confédération Suisse (s. d.): Doubles-nationaux. Les doubles nationaux sont en principe également soumis aux obligations militaires. Online: <https://www.vtg.admin.ch/fr/mon-service-militaire/generalites-concernant-le-service-militaire/doppelbuerger.html> (22.10.2017).
- Conseil fédéral (2016): Le Conseil fédéral favorable à la levée de l'interdiction de la double nationalité pour les diplomates suisses. Online: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-64770.html>, 13.02.2018.
- 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. Tagesanzeiger 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.
- 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 Köber-Stiftung, 48-62.
- Gosewinkel, D. (2016): Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert. Berlin: Suhrkamp Verlag.

- Hainmüller, J., Hangartner, D., Pietrantonio, G. (2015): Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants. In: *Political Sciences* 112 (41), 12651-12656.
- Hainmüller, J., Hangartner, D., Pietrantonio, 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): Le profil politique des Suisses de l'étranger. In: *Revue Suisse* 3, 14-15. Online: https://aso.ch/files/webcontent/communitec/1_Le_profil_politique_des_Suisses_de_letranger.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, 13.02.2018.
- Itzigsohn, 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): Ces citoyens dont la Suisse ne veut plus. Swissinfo. Online: https://www.swissinfo.ch/fre/partis-pour-le-djihad_ces-citoyens-dont-la-suisse-ne-veut-plus/42395888 (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: <http://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 Presidential 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 Nichtstaatsbürger 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): 16-34.
- 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 Tolerance. 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.
- Office fédéral des migrations (ODM) (2005): Rapport de l'Office fédéral des migrations concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Online: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/buergerrecht/berichte/ber_buergerrechte-f.pdf (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.
- Piguet, E., Wanner, P. (2000): *Les naturalisations en Suisse: différences entre nationalités, cantons et communes, 1981-1998*. Office fédéral de la statistique, 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/doppelbuenger--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, Hyphe-nationals, 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/fre/retour-des-ex-patriés-de-la-pampa-argentine/3052078>, 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 Vanguard? 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 Bevölkerungssstudien 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.
- Services du Parlement (2016): Motion 14.3734: Pas de double nationalité pour les diplomates suisses. Online: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143734> (22.10.2017).
- Services du Parlement (2014): Initiative Parlementaire 14.450: Retirer la nationalité suisse aux doubles nationaux impliqués dans des activités terroristes ou des opérations de combat. Online: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20140450> (09.11.2017)
- Services du Parlement (2009): Motion 08.3176: Nationalités étrangères de membres du Parlement. Online: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20083176> (23.01.2018).

- 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): *La naturalisation en Suisse. Évolution 1992–2010*. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration CFM.
- 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/502250/654ef0029bbdbd201739eff87ba11920/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. Sources

6.1 Sources juridiques

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 Mai 1874, Berne 1874. Online : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-alt-f.pdf>, 23.01.2018.

Convention entre la Confédération suisse et la République italienne relative au service militaire des double-nationaux (SR 0.141.145.42).

Convention entre la Suisse et les États-Unis d'Amérique relative aux obligations militaires de certains double nationaux (SR 0.141.133.6).

6.2 Sources des graphiques

Chancellerie fédérale (2017) : Répertoire chronologique. Online : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html, 24.08.2017.

Département fédéral des affaires étrangères, Statistique des suisses de l'étranger (propre exploitation, dates mises à disposition par le DFAE).

Office fédéral de la statistique, « Bilan de la population résidente permanente étrangère, 1951-2016 », statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT), PETRA, STATPOP (table su-f-01.02.04.03).

Office fédéral de la statistique, Données sur la population étrangère pour les années 1995-1969 : Calculs rétrospectifs du DFAE (sur la base du recensement de la population et BEVNAT); 1970-1979 : ESPOP; 1980-2009 : PETRA, à partir de 2010 : STATPOP.

Office fédéral de la statistique, Données sur les naturalisations jusqu'en 1973 : Données des sources historiques (notamment sur la base du DFJP); 1974-1980 : ZAR; à partir de 1981 : PETRA; à partir de 2011 : STATPOP (Table « Acquisition de la nationalité suisse selon le mode d'acquisition, 1900-2016 » su-f-01.05.06.01.02).

Office fédéral de la statistique, Données sur la population totale suisse pour les années 1900-1941 : Recensement de la population (table 1.205-00.00); 1950-2016 : table « population résidente

permanente selon la catégorie de nationalité et le sexe, à la fin de l'année » (table su-f-01.01.0).

Office fédéral de la statistique, Données sur les citoyens suisses pour les années 1950-1969 : Calculs rétrospectifs du DFAE (à base du recensement de la population et BEVNAT); 1970-2009 : ESPOP, à partir de 2010 : STATPOP.

Office fédéral de la statistique, « Mariages et nuptialité depuis 1801 », STAT-TAB.

Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active (ESPA).

Office fédéral de la statistique, Relevé structurel (RS), 2010 – 2015

Police fédérale des étrangers (1950) : Statistique des Suisses de l'étranger pour les années 1926-1950. Elaborée et commentée par la Police fédérale des étrangers à partir de rapports consulaires. Mise à disposition par le DFAE.

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

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 Autres sources Internet

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

Ambassade d'Estonie à Berlin. Online : www.esatemb.de, 13.02.2018.

Convention européenne des Droits de l'homme : Online : www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf, 23.01.2018.

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