

Doppelbürgerschaft und Demokratie

Schweizer Erfahrungen und Chancen für eine transnational verflochtene Welt

Migration und Mobilität führen dazu, dass immer mehr Menschen gleichzeitig mit zwei oder mehr nationalen Gemeinschaften intensiv verbunden sind. Eine neue und positivere Einstellung von Ländern ihren Auswanderern gegenüber und die Gleichstellung der Geschlechter sind wiederum hauptverantwortlich dafür, dass immer mehr Länder die dadurch entstehenden Mehrfachzugehörigkeiten der Menschen auch offiziell anerkennen und die doppelte Staatsbürgerschaft akzeptieren. Österreich ist mit seiner strikten Ablehnung der Doppelbürgerschaft bereits in der Minderheit.

Obwohl die Schweiz insgesamt ein sehr restriktives Einbürgerungsregime besitzt, war sie eines der ersten Länder, welche die doppelte Staatsbürgerschaft anerkannten. Dies und die starke internationale Verflechtung der Schweiz führte dazu, dass heute jede/r vierte Schweizer*in Mehrfachbürger*in ist. Vor diesem Hintergrund hat die Schweizerische Kommission für Migrationsfragen (EKM) eine Studie erstellen lassen, welche die Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft für alle beteiligten Menschen, Gesellschaften und Staaten systematisch analysiert

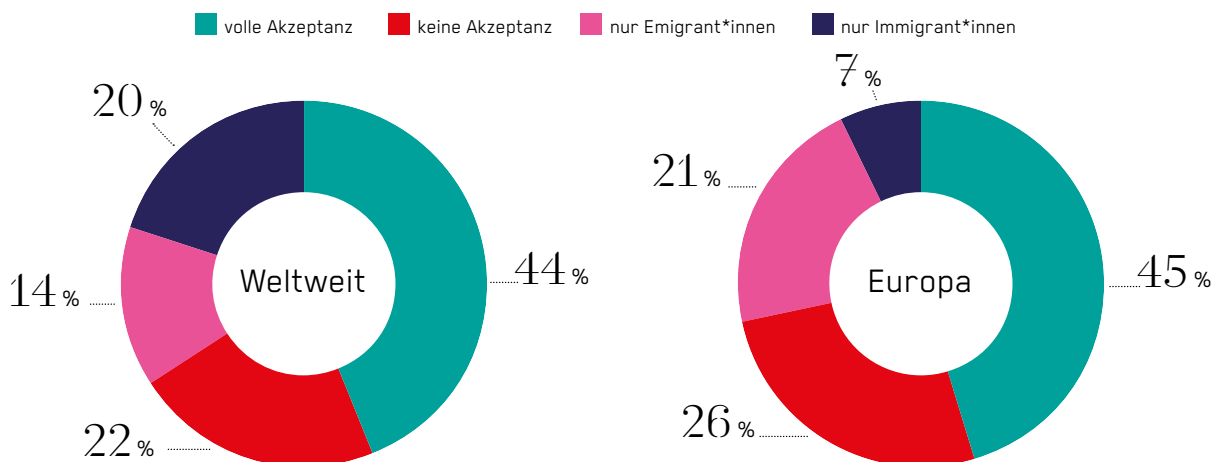
(Blatter/Sochin D'Elia /Buess 2018). Im Folgenden werden wir als Hauptautor*innen der Studie einige ihrer zentralen Erkenntnisse präsentieren.

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

Eine Auswertung sozioökonomischer und soziokultureller Daten

zeigt, dass sich im Inland wohnhafte Doppelbürger*innen meist in einer Mittelposition zwischen der Gruppe der Einfachbürger*innen und der Ausländer*innen befinden. Sie sind gut ausgebildet, besser als Ausländer*innen, allerdings nicht ganz so gut wie Schweizer*innen mit nur einem Pass. Und auch bei anderen Kriterien finden sie sich irgendwo im Mittelfeld. Allerdings ist dabei zu betonen, dass es sich bei den Schweizer Doppelbürger*innen – genauso wie bei Ausländer*innen und Schweizer Einfachbürger*innen – nicht um

Akzeptanz von Doppelbürgerschaft für Immigrant*innen und Emigrant*innen



Quelle: Rainer Bauböck, Iseult Honohan and Maarten Vink: How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison. Delmi Policy Brief 2018:9.

eine homogene Gruppe handelt. Je nach zweiter Staatsbürgerschaft sind teils beträchtliche Unterschiede in Bezug auf sozioökonomische oder soziokulturelle Merkmale von Doppelbürger*innen nachweisbar.

Doppelbürgerschaft und Demokratie: Viele Chancen, aber auch einige Risiken

Die Doppelbürgerschaft bringt für Migrant*innen und ihre Nachkommen, ebenso wie für die betroffenen Gesellschaften und Staaten, eine Vielzahl von Vorteilen und Chancen, aber auch einige Nachteile und Risiken.

Aus demokratischer Sicht ist die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft vor allem deswegen wichtig, weil dies es den Immigrant*innen und ihren Nachfahren erleichtert, einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Das bedeutet, dass eine demokratische Gemeinschaft durch die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft die Einbürgerungsrate steigern kann. So kann sie dazu beitragen, dass diejenigen, die die Gesetze eines Landes befolgen, und diejenigen, die bei der Gestaltung dieser Gesetze mitbestimmen dürfen, deckungsgleich(er) sind.

Dieser Zusammenhang zeigte sich sehr deutlich in der Schweiz. Nach der Zulassung der Doppelbürgerschaft für Immigrant*innen 1992 hat sich die jährliche Einbürgerungsrate von 1 auf 2 Prozent der ausländischen Bevölkerung verdoppelt. Für andere Länder sind ähnliche Effekte nachgewiesen. Dies ist für die Schweizer Demokratie besonders wichtig, weil das Einbürgerungsrecht abgesehen davon vergleichsweise restriktiv ist und deswegen ein besonders großer Teil derjenigen, die dauerhaft in der Schweiz wohnen, von der politischen Mitbestimmung weitgehend ausgeschlossen ist. Die durch Doppelbürgerschaft erhöhte Einbürgerungsquote trägt nicht nur zur Reduktion eines zentralen Schweizer Demokratiedefizits bei, gleichzeitig profitiert die Schweizer Demokratie durch ein ge-

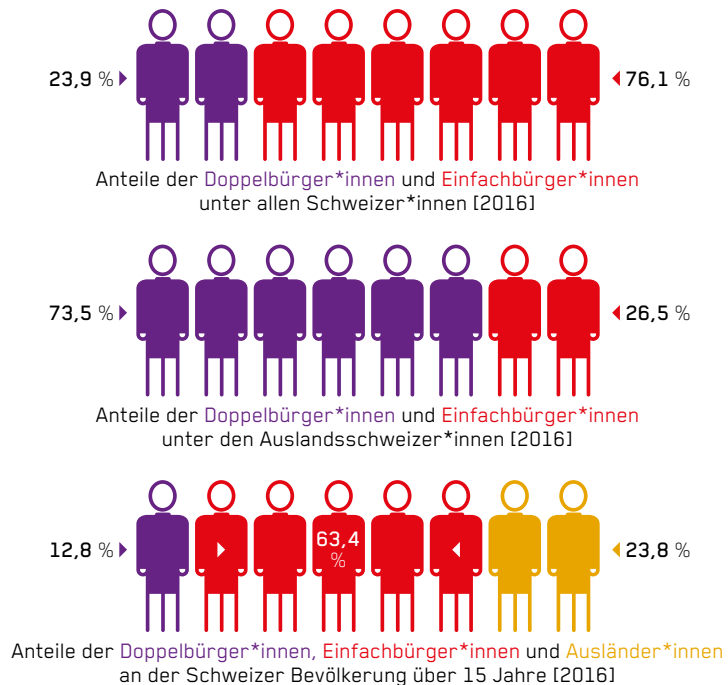
steigertes Interesse, eine bessere politische Integration und die Partizipation der eingebürgerten Zugewanderten.

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

Durch die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft symbolisiert ein demokratischer Staat die Anerkennung der Tatsache, dass sich heute viele Menschen mehreren Kulturen und Gesellschaften zugehörig fühlen. Für die Schweiz scheint sich diese Anerkennung auszuzahlen. Erste Umfragen lassen erkennen, dass sich Doppelbürger*innen nicht weniger

mit der Schweiz identifizieren und nicht weniger politisch partizipieren als Einfachbürger*innen. Direkt gefragt, in wessen Interesse sie sich politisch beteiligen, antworten Doppelbürger*innen in der Schweiz sogar signifikant häufiger als Einfachbürger*innen, Schweizer Interessen zu berücksichtigen. Insgesamt lassen die ersten empirischen Studien erkennen, dass sich Bürger*innen heute nicht nur mehreren politischen Einheiten auf lokaler, regionaler, nationaler und kontinentaler Ebene zugehörig fühlen können, sondern dass eine Mehrfachzugehörigkeit auch auf der gleichen Ebene möglich ist: Viele Doppelbürger*innen identifizieren sich gleichzeitig mit der Schweiz und einem zweiten Land.

Inwieweit sich diese Erkenntnis auch auf andere Länder übertragen lässt und inwieweit die staatliche Anerkennung der Doppelbürgerschaft zur positiven Einstellung der Menschen diesem Staat gegenüber beiträgt, wissen wir nicht. Vor dem Hintergrund der Schweizer Erfahrung erscheint es aber durchaus plausibel, anzunehmen, dass die Ablehnung der Doppelbürgerschaft in Österreich mit dazu beigetragen hat, dass ein



Datenquelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE); Auslandschweizerstatistik des EDA; Visualisierung: Blatter, Sochin D'Elia (2019).

Großteil der Türk*innen in Österreich für Erdoğan's AKP und dessen Verfassungsreform gestimmt hat. Mit der Ablehnung der Doppelbürgerschaft gibt Österreich seinen Migrant*innen und insbesondere den Austrotürk*innen zu verstehen, dass es sie mit ihrer Mehrfachidentität nicht anerkennt. Österreich treibt sie dadurch nicht nur in die Arme eines autoritären türkischen Nationalisten. Die besondere Ironie liegt darin, dass sich die Protagonist*innen dieser Politik als Verteidiger*innen liberal-westlicher Werte verstehen, mit ihrer Ablehnung der Doppelbürgerschaft aber ein ähnlich illiberales Verständnis von Bürgerschaft besitzen wie diejenigen, die sie als Bedrohung dieser Werte betrachten.

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

Die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft und ihre Verbreitung in der Bevölkerung hat für die Doppelbürger*innen und die beteiligten Gesellschaften, wie oben erwähnt, aber nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile beziehungsweise Risiken. So können Doppelbürger*innen im Gegensatz zu Einfachbürger*innen von Staaten ausgebürgert werden. Für Doppelbürger*innen stellt dies ein Risiko dar – immer mehr europäische Länder betrachten es im Zusammenhang mit islamistischen Kämpfen jedoch als Chance. Darüber hinaus macht die Doppelbürgerschaft es leichter, Staatsangehörigkeiten an Investoren zu „verkaufen“ oder sich eine Staatsangehörigkeit zuzulegen, um leichter reisen zu können. Sie

leistet damit insgesamt einer Tendenz Vorschub, die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft als Eigentumstitel zu verstehen, den man aus rein egoistisch-instrumentellen Gründen vergeben, erwerben sowie wieder entziehen kann.

Doppelbürger*innen als Vorreiter*innen einer Transnationalisierung nationaler Demokratien

Problematisch erscheint die Doppelbürgerschaft aus demokratischer Sicht aber vor allem, wenn Doppelbürger*innen in mehr als einem Land wählen und stimmen können. In jüngster Zeit haben viele Länder es ihren Auslandsbürger*innen erleichtert, ihre politischen Rechte im Herkunftsland auszuüben. Wenn Doppelbürger*innen ein transnationales Leben führen und deswegen den Gesetzen verschiedener Länder unterworfen sind, ist die Mitbestimmung in mehreren Ländern aber durchaus gerechtfertigt. Darüber hinaus ist die politische Partizipation von Doppelbürger*innen auch deswegen positiv zu bewerten, weil sie externe Perspektiven und Interessen in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess von Nationalstaaten einbringen können. Dadurch können sie dazu beitragen, den nationalstaatlichen politischen Prozess weniger egozentrisch zu machen und so die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern. So wäre es zum Beispiel für die österreichische Politik durchaus bereichernd, wenn über die Austrotürk*innen türkische Perspektiven und Interessen in den nationalen Willensbildungsprozess eingebracht werden könnten – auch wenn diese Perspektiven nicht immer mit liberalen Werten einhergehen.

Die Doppelbürgerschaft führt aber dann zu einem demokratischen Problem, wenn die Nationalstaaten versuchen, ihre gemeinsamen Probleme und Interdependenzen durch internationale Kooperation zu bearbeiten – vor allem innerhalb der Europäischen Union. Im Gegensatz zu Einfachbürger*innen haben Doppelbürger*innen dann Einfluss auf mehrere Regierungen und deren Positionen in den inter-

gouvernementalen Verhandlungen, die der gemeinsamen Normsetzung vorausgehen. In den Kontexten von bi- und multilateraler Normsetzung wird somit gegen den für Demokratie fundamentalen Grundsatz „one person, one vote“ verstoßen.

Angesichts der vielfältigen Vorteile der Doppelbürgerschaft für die Demokratie sollte diese Problematik aber nicht dazu führen, dass den Doppelbürger*innen die Möglichkeit genommen wird, in mehreren Ländern mitzubestimmen. Stattdessen sollten nationale Demokratien diese Möglichkeit allen ihren Bürger*innen eröffnen. Wie dies praktisch geschehen könnte, wird in der Studie skizziert und an anderer Stelle ausführlicher dargelegt und diskutiert (Blatter und Bauböck 2019). Doppelbürger*innen weisen damit einen Weg, wie Demokratien transnationalisiert werden können, ohne dass sich die Politik von den Bürger*innen entfernen muss, wie dies bei supranationalen Institutionen der Fall ist.

Referenzen

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

Blatter, J., Bauböck, R. (eds.) (2019): Let me vote in your country, and I'll let you vote in mine. A proposal for transnational democracy. EUI Working Paper RSCAS 2019/25. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/62225> (Stand: 12.05.2019).

Blatter, J., Sochin D'Elia M. (2019): Doppelbürgerschaften: Vor- oder Nachteile für die (Schweizer) Demokratie? kurz und bündig #13. Neuchâtel: nccr – on the move.

Blatter, J., Sochin D'Elia, M., Buess, M. (2018): Bürgerschaft und Demokratie in Zeiten transnationaler Migration. Hintergründe, Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission, Bern 2018.

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

Schlenker, A., Blatter, J., Birka, I. (2017): Practising transnational Citizenship: Dual Nationality and simultaneous political involvement among emigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (3), 418-440.

Joachim Blatter, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Luzern, lehrt und forscht u. a. zu den Herausforderungen der Demokratie im Zeitalter grenzüberschreitender Verflechtungen.

Martina Sochin D'Elia, Forschungsbeauftragte im Fachbereich Geschichte am Liechtenstein-Institut. Forscht u. a. zu Migrationsthemen.