

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione



Staatsangehörigkeit, politische Rechte
und Möglichkeiten der Partizipation

Citoyenneté, droits politiques et
possibilités de participation

Cittadinanza, diritti politici e
possibilità di partecipazione



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Herbst | automne | autunno 33 | 2018

Herausgeberin / Editrice
Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
058 465 91 16,
ekm@ekm.admin.ch
www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.facebook.com/ekmcfm

Redaktion / Rédaction / Redazione
Simone Prodoliet, Sibylle Siegwart, Sylvie Lupi

Übersetzung / Traduction / Traduzione
Marloes Vidalis (f), Angela Petrone (i)

Gestaltung / Graphisme / Grafica
bertschidesign, Zürich

Druck / Impression / Stampa
Cavelti AG, Gossau

Copyright Photos:
Agence Lundi13: Niels Ackermann, Fred Merz, Guillaume Perret, Nicolas Righetti,
François Wavre
www.geneve-sa-gueule.ch

Erscheint zweimal jährlich / Paraît deux fois par année / Esce due volte all'anno

Auflage / Tirage / Tiratura
10 000 Ex. 10.2018 860421514

© EKM / CFM
Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.
Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.
Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb / Distribution / Distribuzione
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern, www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.900.33

Abonnement / Abbonamento
ekm@ekm.admin.ch

Preis / Prix / Prezzo: gratis
Die in den einzelnen Artikeln geäußerte Meinung muss sich mit derjenigen
der EKM nicht decken.
Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément
coïncider avec l'opinion de la CFM.
I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente
corrispondere con l'opinione della CFM.

Staatsangehörigkeit, politische Rechte
und Möglichkeiten der Partizipation

Citoyenneté, droits politiques et
possibilités de participation

Cittadinanza, diritti politici e possibilità
di partecipazione

Editorial
Für eine Schweiz
ohne Demokratiedefizit.
Simone Prodoliet
Seite 6
Pour une Suisse
sans déficit démocratique.
Simone Prodoliet
Page 8
Per una Svizzera
senza deficit democratici.
Simone Prodoliet
Pagina 10

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni
Portrait d'une ville attachée à sa
diversité.
Porträt einer Stadt, die sich zu ihrer
Vielfalt bekennt.
Ritratto di una città testimone della
propria diversità.
Niels Ackermann, Fred Merz, Guillaume
Perret, Nicolas Righetti, François Wavre
Seite 12

Dazugehören und Teilhaben in der
Migrationsgesellschaft
Staatsbürgerschaft und Nation oder:
Wer ist das «Volk»?
Gianni D'Amato
Seite 14

Littérature
Le Pays d'ici et le pays de là-bas.
Marius Daniel Popescu
Page 20

Letteratura
Argentino di origine, italiano di nascita,
svizzero d'adozione.
Vincenzo Todisco
Pagina 22

Zukunft der Staatsbürgerschaft
Strategischer Nutzen oder echte Bindung?
Rainer Bauböck
Seite 24

- Literatur
Vom Wechseln der Staatsangehörigkeit
und vom Wesen von Pässen.
Robert Menasse
Seite 28
- Doppia cittadinanza
Mancanza di lealtà nei confronti dello
Stato o maggiore impegno politico?
Andrea Schlenker
Pagina 32
- Portrait d'une politicienne avec
trois nationalités
« Je me suis sentie Suisse en
m'engageant en politique. »
Entretien avec Sandrine Salerno
Page 36
- Mehrfachbürgerschaften
«Wäre ich im Kongo geblieben,
wäre ich heute wohl Kongolese.»
Jacques Neirynek im Gespräch
Seite 38
- Doppelbürgerschaft und
politische Partizipation
Die transnational verflochtene
Welt demokratisieren.
Joachim Blatter
Seite 42
- Aktuelle Debatte zum Entzug
des Bürgerrechts
Ausbürgern aus Sicherheitsgründen?
Alberto Achermann
Seite 46
- La protection des apatrides en Suisse
« Vous n'êtes tout de même pas
simplement tombé du ciel, vous
devez bien venir de quelque part ! »
Anja Klug
Page 50
- Ein vergessenes Kapitel
Migrations- und Frauengeschichte
Aus England repatriert:
die Rückkehr von Schweizer
Emigrantinnen im Oktober 1939.
Simone Müller
Seite 54
- Auslandschweizer-Organisation
Eine Lobby für die Fünfte Schweiz.
Simone Prodolliet
Seite 58
- Porträt einer Auslandschweizerin
«Ich bin Bernerin, auch wenn
ich in Hamburg lebe.»
Annemarie Tromp im Gespräch
Seite 60
- Politische Rechte von Personen
ohne Schweizer Pass
Begrenzte Möglichkeiten
politischer Mitsprache.
Corsin Bisaz
Seite 62
- IMIX – indice de mesure de
l'inclusion des immigrants
Politique d'inclusion: où en est la
Suisse en comparaison européenne?
Andrea C. Blättler, Samuel D. Schmid,
Joachim Blatter
Page 66
- Discriminazioni elettorali
Candidati con un passato
migratorio in svantaggio.
Nenad Stojanović
Pagina 70
- Portrait d'un parlementaire communal
« Ce que je suis aujourd'hui, je le
dois à mes origines algériennes et aux
possibilités qu'offre la Suisse. »
Entretien avec Hamid Rekibi
Page 74
- Milizsystem beleben
und Integration stärken
Passives Ausländerwahlrecht
statt Kandidatenmangel.
Tibère Adler
Seite 76
- Portrait d'un étranger au
Conseil communal
« Le consensus, c'est intelligent
et bien plus constructif. »
Entretien avec Eric Vanden Sande
Page 80
- Migration als Gleichstellungsmotor
Wie Frauen mit Migrationserfahrung
der Emanzipation in der Schweiz
auf den Sprung halfen.
Francesca Falk
Seite 82
- Ritratto di un politico attivo in due Paesi
Un costante impegno sociale
in Svizzera e in Italia.
Intervista con Nando Ceruso
Pagina 88
- Encourager la participation
à la vie publique
Citoyenneté – échanger, créer, décider.
Elodie Morand
Page 90
- #NeueSchweiz
Die «Willensnation» beim Wort nehmen.
Institut Neue Schweiz INES
Seite 94
- Kein Wahlrecht und trotzdem wählen
«Wahlkreis 100 %» und
«Electoral Rebellion».
Joachim Blatter, Clemens Hauser,
Sonja Wyrsh
Seite 98
- Porträt eines Netzwerkers
Nicht-Stimmberechtigten
die Mitsprache ermöglichen.
Halua Pinto de Magalhães im Gespräch
Seite 102
- Urban Citizenship
Der Weg zu einer Demokratisierung
der Schweizer Demokratie.
Katharina Morawek
Seite 104
- Porträt einer politischen Aktivistin
«Als Teil der Gesellschaft
wirst du auch sichtbar.»
Isabel Zubieta im Gespräch
Seite 108
- Portrait d'une personne liée à
plusieurs espaces
« Je me considère comme une
personne diasporique. »
Entretien avec Noémi Michel
Page 110
- Porträt eines vorläufig
aufgenommenen Flüchtlings
Auf der Suche nach
Partizipationsmöglichkeiten.
Suleiman Alaous im Gespräch
Seite 112
- Projet « Speak out! »
Un espace de parole
pour les jeunes sans-papiers.
Mathilde Hofer
Page 114
- Infothek I Infothèque I Infoteca
Staatsangehörigkeit, politische Rechte
und Möglichkeiten der Partizipation
Citoyenneté, droits politiques et
possibilités de participation
Cittadinanza, diritti politici e possibilità
di partecipazione
Seite 116
- Ausblick / Aperçu / Scorcio
terra cognita 34
Seite 122





Für eine Schweiz ohne Demokratiedefizit.

Simone Prodoliet

Die Fussballweltmeisterschaften im Sommer dieses Jahres bescherten der Öffentlichkeit eine hitzige Debatte, die einmal mehr Fragen rund um Zugehörigkeit, Loyalität gegenüber dem Staat und Legitimität von Repräsentation aufwarfen. Wer ist berechtigt, in wessen Namen zu sprechen? Wer gehört zu «unserer» Gesellschaft, wer nicht? Wer ist das «wir», wer sind die «andern»? Aber auch weiterführend: Wer hat eine Stimme in der Schweiz und wer darf an der Gestaltung der Politik teilhaben? Tatsache ist, dass in der Migrationsgesellschaft Schweiz ein Viertel der Bevölkerung ganz oder teilweise von der politischen Mitsprache ausgeschlossen ist. Damit hat die Schweiz ein wesentliches Demokratiedefizit. Wo also ansetzen? terra cognita zeigt einige Pisten auf.

Der Blick auf den gelebten Alltag in der Schweiz zeigt, dass die Dramatik, die in Leitartikeln und Leserbriefen oftmals heraufbeschworen wird, der Realität nicht entspricht. Vielfalt ist längst ein Merkmal nicht nur der grösseren Städte, wie die *Fotos der Genfer Bevölkerung* belegen, sondern auch der Agglomerationen und selbst kleinerer Ortschaften in mehr ländlichen Gebieten. Die Zahl der Menschen, für die Mehrfachzugehörigkeit der Normalfall ist, nimmt zu. Die literarischen Texte von *Marius Daniel Popescu*, *Vincenzo Todisco* und *Robert Menasse* zeigen auf, wie unterschiedlich damit umgegangen wird: pragmatisch, augenzwinkernd, aber auch gelegentlich als nebensächlich empfunden.

Nation, Staatsbürgerschaft und Bürgerrechte

Angesichts der transnationalen Mobilität, die in den letzten Jahrzehnten möglich wurde, stellt sich immer wieder die Frage nach der Bedeutung nationalstaatlicher Mitgliedschaft. *Gianni D'Amato* skizziert in seinem Beitrag die unterschiedlichen Konzepte von Staatsbürgerschaft, die sich im Verlauf der Nationalstaatenbildung in verschiedenen europäischen Staaten entwickelt haben. Die Definition des «Volks» ist jeweils eng mit dem Verständnis verknüpft, wer als Bürgerin, als Bürger gilt. Aus seiner Sicht ist in einer pluralisierten Gesellschaft der Fokus vermehrt auf das Verbindende zu legen, der sowohl jene einschliesst, die neu dazugekommen sind, als auch jene anspricht, die sich als Alteingesessene vernachlässigt fühlen. *Rainer Bauböck*

befasst sich mit aktuellen Trends von Regierungen, die mit der Vergabe von Pässen Politik betreiben. In seinem Beitrag wendet er sich gegen die instrumentelle Nutzung von Staatsbürgerschaften und sieht in der emotionalen Bindung, die durchaus mehrfach sein kann, die Basis für ein Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Individuum. *Andrea Schlenker*, die sich vertieft mit Doppelbürgerschaften auseinandergesetzt hat, kommt in ihrer Untersuchung zum Schluss, dass die Akzeptanz von doppelter Staatsbürgerschaft politische Loyalität nicht halbiert, sondern im Gegenteil stärkt. In den Gesprächen mit *Sandrine Salerno* und *Jacques Neiryneck*, die beide über drei Staatsbürgerschaften verfügen, wird denn auch deutlich, dass Mehrfachzugehörigkeit eine Selbstverständlichkeit ist. *Joachim Blatter* sieht bei Doppelbürgern sogar das Potenzial einer Vorreiterrolle in einer zunehmend transnational verflochtenen Welt, was aus seiner Sicht zu einer Demokratisierung politischer Prozesse beitragen könnte.

Welche Verantwortung tragen Staaten gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern? Dürfen Staaten aus Sicherheitsgründen Doppelbürgern das Bürgerrecht entziehen? *Alberto Achermann* verweist in seinen Überlegungen darauf, dass dies nicht nur rechtlich, sondern auch politisch problematisch ist. Auch bei Menschen, die staatenlos sind, stellt sich die Frage der Verantwortung der Staaten. *Anja Klug* erinnert daran, dass Staatenlose schutzbedürftig sind und dass derer besonderer Situation vermehrt Rechnung getragen werden müsste. Dass sich die Schweiz zumindest ge-

genüber «originären» Schweizern verpflichtet fühlt, zeigt das Beispiel der Repatriierungsaktion im Jahr 1939, wie *Simone Müller* beschreibt. Im Gegensatz zur unrühmlichen Geschichte während des Zweiten Weltkriegs, als mit Ausländern verheirateten ehemaligen Schweizerinnen die Rückkehr in die Schweiz verwehrt wurde, gelang es den Bundesbehörden, über 900 Frauen aus England «zurück in die Heimat zu holen».

Das Interesse der Schweiz an ihren Auslandsbürgern ist gross. Nicht nur im Wirtschaftsleben, sondern auch hinsichtlich ihres Wählerpotenzials sind *Auslandschweizer* ein ernst zu nehmender Faktor. Der Augenschein am Auslandschweizer-Kongress zeigte, wie wichtig es Schweizerinnen und Schweizern im Ausland ist, sich politisch einbringen zu können. Auslandschweizerin *Anemarie Tromp* erklärt dieses Interesse auch damit, dass sich das Profil des typischen Schweizer Auswanderers längst geändert hat. Die mobilen Menschen von heute würden nicht ein für alle Mal auswandern, sondern nach einer gewissen Zeit wieder in die Schweiz zurückkehren und deshalb auch politisch partizipieren wollen.

Abstimmen, wählen und gewählt werden

Nicht alle Menschen, die in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern bezahlen, verfügen auch über die Rechte, politisch mitzubestimmen. *Corsin Bisaz* gibt einen Überblick über die Rechte, die in einigen Kantonen bzw. Gemeinden ausländischen Staatsangehörigen zugestanden werden. Dass ein grosser Teil der Wohnbevölkerung somit von politischer Mitsprache ausgeschlossen ist, ist nach Ansicht von *Andrea Blättler & Co.* jedoch keineswegs «normal». Anhand des «Immigrant Inclusion Index» stellen die Autoren fest, dass die Schweiz im Vergleich zu andern europäischen Demokratien besonders exklusiv ist. Diskriminierende Erfahrungen machen besonders Eingebürgerte, die sich für ein politisches Amt zur Verfügung stellen. *Nenad Stojanovic* weist in seiner Untersuchung nach, dass Personen mit einem fremd klingenden Namen weit aus schlechtere Chancen auf eine Wahl haben. Einmal gewählt, können sie jedoch gewinnbringend aus Erfahrungen in unterschiedlichen Ländern schöpfen, wie das Beispiel von *Hamid Rekibi* zeigt. Angesichts der Schwierigkeiten, genügend Personen für Exekutivämter zu rekrutieren, plädiert *Tibère Adler* für die Einführung des Passivwahlrechts für ausländische Staatsangehörige. Dies ist etwa der Fall bei *Eric Vanden Sande*, der als Ausländer in die Exekutive einer Gemeinde im Kanton Jura gewählt wurde, wo das Passivwahlrecht für Ausländer existiert.

Die Schweiz profitiert aber auch auf andere Weise vom politischen Engagement ihrer Bevölkerung, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit. In einem Land, in dem das Stimm- und Wahlrecht lange Zeit den Männern vorbehalten war, verhalfen sinnigerweise Frauen mit Migrationserfahrung dazu, gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu verändern. *Francesca Falk* zeichnet ein Stück Geschichte nach, in der Ausländerinnen zur Emanzipation der Frauen in der Schweiz beitrugen. Im Gespräch mit *Nando Ceruso* wird ausserdem deutlich, dass politisches Engagement von Erfahrungen in unterschiedlichen Kontexten profitieren kann.

Neue Formen der gesellschaftlichen Teilhabe

Angesichts der Tatsache, dass Ausländerinnen und Ausländer vielerorts über keine formalen politischen Rechte verfügen, braucht es neue Ansätze, die den Weg zur gesellschaftlichen Teilhabe ebnen. *Elodie Morand* skizziert das Programm «Citoyenneté» der EKM, welches neue Formen der Beteiligung am öffentlichen Leben ausloten und ermöglichen soll. Der Beitrag des *Instituts Neue Schweiz* plädiert dafür, die Realitäten einer pluralistischen Gesellschaft als Ausgangspunkt für die «Willensnation» Schweiz zu nehmen und gemeinsam einen Neuanfang zu wagen.

Um das Demokratiedefizit zu beheben, wird zudem mit Aktionen auf einen Perspektivenwechsel hingewirkt: *Joachim Blatter & Co.* beschreiben die Versuche in Deutschland mit «Wahlkreis 100 %» oder «Electoral Rebellion», Menschen, die über kein Wahlrecht verfügen, trotzdem politisch partizipieren zu lassen. Dieses Anliegen vertritt auch *Halua Pinto de Magalhães* mit der Aktion «Stimmen teilen». Einen andern Weg beschreiten jene, die mit «Stadtbürgerschaft» die Ausweitung der rechtlichen, politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe aller Menschen, die an einem Ort leben, vorantreiben möchten. *Katharina Morawek* gibt einen Einblick in diese Bewegung.

Zu Wort kommen, gehört werden, sich einbringen wollen: Dieses fast banale Anliegen ist ein Grundbedürfnis jedes Menschen. *Isabel Zubieta*, *Noémi Michel*, *Suleiman Alaous* und *Mathilde Hofer*, die für junge Sans Papiers spricht, beschreiben dieses Bedürfnis aus unterschiedlichen Perspektiven. In einer Gesellschaft, in der ein nicht unwesentlicher Teil der Bevölkerung in seinen Rechten, sich Gehör zu verschaffen, eingeschränkt ist, braucht es demnach weiterhin grosse Anstrengungen. Um zu Wort zu kommen, um gehört zu werden und um partizipieren zu können.

SIMONE PRODOLLIET

ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Pour une Suisse sans déficit démocratique.

Simone Prodolliet

Les mondiaux de football ont ravivé, cet été, le débat public autour de questions d'appartenance, de loyauté et de légitimité de représentation. Qui est fondé à parler au nom de qui ? Qui fait partie ou non de « notre société » ? Qui désigne ce « nous » et qui sont « les autres » ? Mais encore : qui a voix au chapitre et qui peut participer à la vie politique en Suisse ? Le fait est qu'un quart de la population immigrée de Suisse est privée de participation politique, en tout ou en partie. Une privation qui traduit un déficit démocratique considérable auquel il faut s'atteler. Mais comment ? terra cognita explore ici quelques pistes.

Si l'on s'en tient à l'observation du quotidien, la réalité est souvent moins dramatique que ne le donneraient à penser les éditoriaux ou les courriers de lecteurs. La diversité fait depuis longtemps partie du paysage des grandes villes suisses – témoin les *portraits de Genevois* placardés dans la ville de Calvin – mais aussi des agglomérations et des localités plus rurales. Partout, l'appartenance multiple se normalise. Un phénomène qu'abordent de manière très hétérogène les écrivains *Marius Daniel Popescu*, *Vincenzo Todisco* et *Robert Menasse* – tantôt avec pragmatisme, tantôt avec humour, mais aussi en dédramatisant.

Nation, nationalité et droits civiques

La mobilité transnationale devenue possible ces dernières décennies remet profondément en question le sens de l'appartenance à un Etat-nation. Dans sa contribution, *Gianni D'Amato* revient sur les différentes conceptions de la notion de « nationalité » qui se sont développées en Europe depuis l'avènement de l'Etat-nation. Il en ressort que la définition du « peuple » dépend beaucoup de ce qu'on entend par « citoyen ». Dans une société pluralisée, il importerait donc de se focaliser davantage sur ce qui unit, pour inclure tout à la fois les nouveaux venus et les établis de longue date qui se sentent oubliés. *Rainer Bauböck* s'inquiète, pour sa part, d'une tendance observée dans plusieurs régions, consistant à instrumentaliser le passeport à des fins politiques, pratique qu'il dénonce catégoriquement. Il voit à

l'inverse dans l'attachement émotionnel – qui peut parfaitement être pluriel – une base saine pour établir un rapport de confiance entre l'Etat et l'individu. *Andrea Schlenker*, qui s'est intéressée de près à la question de la double nationalité, conclut dans son étude qu'admettre la double nationalité n'a pas pour effet de diviser par deux la loyauté politique, mais au contraire de la renforcer. L'appartenance plurielle apparaît même comme une évidence, à entendre *Sandrine Salerno* et *Jacques Neyrinck*, qui cumulent tous deux trois nationalités. *Joachim Blatter* va jusqu'à voir dans les binationaux les possibles précurseurs d'un ordre mondial de plus en plus étroitement imbriqué, qui pourrait aussi être gage de processus politiques plus démocratiques.

Quelle est la responsabilité d'un Etat à l'égard de ses citoyens ? Un Etat peut-il retirer sa nationalité à un double national pour des raisons de sécurité ? *Alberto Achermann* souligne, dans sa réflexion, les enjeux juridiques et politiques d'une telle démarche. La question de la responsabilité des Etats se pose aussi à l'égard des apatrides. *Anja Klug* rappelle que les apatrides doivent être protégés et leur situation particulière mieux prise en compte. Pour *Simone Müller*, l'action de rapatriement de 1939 montre que la Suisse se sentait pour le moins une responsabilité à l'égard de ses citoyens « d'origine ». En effet, malgré les épisodes peu glorieux de la politique suisse durant la Seconde Guerre mondiale, comme le refus d'autoriser le retour au pays de Suissesses d'origine mariées à des étrangers, l'action des autorités fédérales a au moins permis

de faire rentrer au pays plus de 900 femmes restées bloquées en Angleterre.

La communauté suisse expatriée présente, elle aussi, un intérêt certain pour le pays, que ce soit en termes économiques ou de poids électoral. A en juger par l'activité du *Congrès des Suisses de l'étranger*, les Suisses de l'étranger sont d'ailleurs très attachés à l'exercice de leurs droits politiques. A l'instar d'*Annemarie Tromp* qui explique en partie cet engouement par l'évolution du profil-type de l'expatrié suisse : l'homme mobile d'aujourd'hui ne quitte plus définitivement son pays, mais finit souvent par y retourner. D'où son intérêt à participer à la vie politique.

Droits de vote, d'élection et d'éligibilité

Vivre en Suisse, y travailler et y payer ses impôts n'y donne pas nécessairement accès aux droits politiques. *Corsin Bisaz* donne un aperçu des droits que certains cantons et communes reconnaissent à leurs résidents étrangers. *Andrea Blättler & Co.* notent, pour leur part, qu'il n'y a rien de « normal » à exclure une partie significative de la population des scrutins et constatent, à la lecture de l'*Immigrant Inclusion Index*, que la démocratie suisse est très exclusive en comparaison européenne. La discrimination touche particulièrement les naturalisés qui se portent candidats à une charge politique. Les conclusions de l'étude de *Nenad Stojanovic* le montrent, un candidat n'a pas les mêmes chances d'être élu s'il porte un nom à consonance étrangère. Mais une fois élu, il pourra puiser avec bonheur dans une expérience plurinationale, comme l'illustre le cas d'*Hamid Rekibi*. Enfin, *Tibère Adler* pense que, face à la pénurie de candidats à une fonction publique, l'introduction d'un droit de vote passif pour les étrangers permettrait de libérer un potentiel considérable. Le cas d'*Eric Vanden Sande* – Français élu à l'exécutif dans une commune jurassienne – en est un bon exemple.

La Suisse a aussi bénéficié à d'autres égards de l'engagement politique de sa population (sans considérations de nationalité). Dans un pays où le droit de vote et d'élection est longtemps resté un privilège des hommes, les femmes issues de la migration ont grandement contribué à impulser des changements sociétaux. *Francesca Falk* revient sur le rôle qu'elles ont joué dans l'émancipation de la femme en Suisse. L'entretien mené avec *Nando Ceruso* montre enfin les

atouts d'un engagement politique fondé sur un vécu pluri-contextuel.

Nouvelles formes de participation à la vie publique

Faute de reconnaître des droits politiques explicites aux étrangers, il faut imaginer d'autres voies pour lisser les écarts de participation au sein d'une société. *Elodie Morand* revient sur le programme « Citoyenneté » de la CFM, dont la vocation est d'explorer de nouvelles formes de participation à la vie publique. L'*Institut Nouvelle Suisse* préconise, quant à lui, de prendre un nouveau départ ensemble, en faisant de la réalité plurielle de la société le point de départ d'une nouvelle nation suisse, issue de la volonté de ses citoyens.

D'autres initiatives proposent de s'attaquer au déficit démocratique en impulsant un changement de perspective : *Joachim Blatter & Co.* évoquent les initiatives « Wahlkreis 100 % » et « Electoral Rebellion » lancées en Allemagne, dont l'idée est de permettre à des personnes non admises à voter de participer au scrutin malgré tout. L'action « Stimmen teilen » portée par *Halua Pinto de Magalhães* poursuit le même objectif. D'autres enfin proposent d'étendre de fait la participation juridique, politique, sociale et culturelle à l'ensemble des personnes vivant dans un même lieu, en décrétant une « citoyenneté urbaine ». *Katharina Morawek* s'est intéressée à ce mouvement.

S'exprimer, se faire entendre, s'impliquer : un besoin fondamental de chacun, qu'abordent *Isabel Zubieta*, *Noémi Michel*, *Suleiman Alaous* et *Mathilde Hofer* sous différents éclairages. Reste que, dans une société où le droit de se faire entendre est limité pour une proportion non négligeable de la population, prendre la parole, se faire entendre et participer reste un parcours semé d'embûches.

SIMONE PRODOLLIET

Directrice du Secrétariat de la Commission fédérale des migrations CFM.

Per una Svizzera senza deficit democratici.

Simone Prodolliet

*L'acceso dibattito nell'opinione pubblica suscitato dai mondiali di calcio di quest'estate ha fatto riemergere alcuni interrogativi sui temi dell'appartenenza, della lealtà nei confronti di uno Stato e della legittimità di una rappresentanza. Chi ha il diritto di parlare a nome di qualcun altro? E di chi? Chi appartiene alla «nostra» società e chi no? Chi sono i «noi» e chi gli «altri»? E ancora: chi ha voce in capitolo in Svizzera e chi può partecipare alle decisioni politiche? Di fatto, in quella società delle migrazioni che è la Svizzera un quarto della popolazione non ha – o ha pochi – diritti politici, il che evidenzia un grave deficit democratico. Dove bisogna intervenire? **terra cognita** mostra alcune piste.*

Se si getta uno sguardo al vissuto quotidiano in Svizzera si constata che la drammaticità spesso evocata negli articoli di fondo e nelle lettere dei lettori non corrisponde alla realtà. La diversità caratterizza da tempo non solo le città più grandi – come mostrano le *foto della popolazione ginevrina* – ma anche gli agglomerati e le località di dimensioni più modeste in zone rurali. Il numero di persone con cittadinanza plurima è in aumento. I testi letterari di *Marius Daniel Popescu*, *Vincenzo Todisco* e *Robert Menasse* illustrano i vari modi in cui viene affrontata questa situazione: pragmaticamente, ammiccando, ma a volte anche non prestandovi troppa attenzione.

Nazione e cittadinanza

Considerando la mobilità transazionale divenuta possibile negli ultimi decenni, si pone sempre più spesso la questione di cosa significhi appartenere a uno Stato nazionale. *Gianni D'Amato* delinea i differenti concetti di cittadinanza che sono emersi nel processo di formazione di vari Stati nazionali in Europa. La definizione di «popolo» è sempre strettamente legata a quella di «cittadino». Secondo D'Amato, in una società pluralistica occorre valorizzare gli elementi di coesione, comuni sia ai nuovi arrivati sia ai residenti di lunga data che si sentono messi da parte. *Rainer Bauböck* indaga le ultime tendenze nei governi che fanno politica decidendo se rilasciare o meno passaporti. Nel suo articolo si schiera contro la strumentalizzazio-

ne della cittadinanza e vede nel legame emotivo con il o i Paesi d'appartenenza il fondamento di un rapporto di fiducia tra Stato e individuo. *Andrea Schlenker*, che ha analizzato a fondo la tematica della doppia cittadinanza, giunge alla conclusione che l'accettazione dei doppi cittadini non dimezza, ma anzi rafforza la lealtà politica. Dalle interviste con *Sandrine Salerno* e *Jacques Neyrinck*, entrambi detentori di tre passaporti, emerge con chiarezza come le cittadinanze plurime siano ormai un dato di fatto. *Joachim Blatter* vede nei doppi cittadini addirittura dei potenziali pionieri in un mondo sempre più interconnesso e ritiene che potrebbero contribuire a una democratizzazione dei processi politici.

Qual è la responsabilità degli Stati nei confronti dei loro cittadini? Possono privare i doppi cittadini della loro cittadinanza per motivi di sicurezza? Secondo *Alberto Achermann*, la questione è problematica da un punto di vista sia giuridico che politico. E cosa dire degli apolidi? *Anja Klug* ricorda che anche queste persone hanno diritto di essere protette e, anzi, il loro statuto richiede una considerazione particolare. Che la Svizzera riservi un occhio di riguardo ai suoi cittadini «originari» emerge dall'esempio dell'operazione di rimpatrio condotta nel 1939. Come descrive *Simone Müller*, diversamente dalle storie ingloriose delle ex Svizzere sposate con stranieri a cui, durante la Seconda guerra mondiale, fu negato il rientro in patria, le autorità federali riuscirono a rimpatriare dall'Inghilterra più di 900 donne svizzere.

La Svizzera rivolge inoltre un'attenzione speciale ai suoi cittadini residenti all'estero, in quanto fattore importante sotto il profilo non solo economico, ma anche elettorale. La visita al *Congresso degli Svizzeri all'estero* ha mostrato l'importanza che gli Svizzeri all'estero attribuiscono al proprio impegno politico. *Annemarie Tromp*, delegata nel Consiglio degli Svizzeri all'estero, spiega questo interesse anche con il fatto che il profilo del tipico emigrante svizzero è cambiato da tempo: le persone che oggi lasciano il Paese non emigrano necessariamente per sempre, ma intendono rientrare in Svizzera dopo un certo periodo e vogliono quindi restare politicamente attive.

Votare, eleggere ed essere eletti

Non tutti coloro che abitano, lavorano e pagano le imposte in Svizzera possiedono diritti politici. *Corsin Bisaz* presenta una panoramica dei diritti che alcuni Cantoni e Comuni concedono ai cittadini stranieri. Secondo *Andrea Blättler & Co.*, però, il fatto che una grossa fetta della popolazione residente non possa esprimersi sulle decisioni politiche non è affatto «normale». Basandosi sull'indice d'inclusione degli immigrati (*Immigrant Inclusion Index*), gli autori constatano che, rispetto ad altre democrazie europee, la Svizzera è particolarmente selettiva. Soprattutto i cittadini nazionalizzati che si candidano per una carica politica si trovano di fronte a situazioni discriminatorie. Nella sua analisi *Nenad Stojanovic* dimostra come le persone con un nome straniero abbiano molte meno possibilità di essere elette. Ma se vengono elette, hanno il vantaggio di poter attingere alle esperienze fatte in vari Paesi, come mostra l'esempio di *Hamid Rekibi*. Considerate la difficoltà di trovare abbastanza persone per ricoprire le cariche di governo, *Tibère Adler* sostiene che concedendo agli stranieri il diritto di elettorato passivo, si potrebbe rendere disponibile un grosso potenziale. *Eric Vanden Sande*, per esempio, ha potuto essere eletto nell'Esecutivo di un Comune nel Giura grazie, appunto, all'introduzione di questo diritto.

La Svizzera trae beneficio anche in altri modi dall'impegno politico dei suoi residenti, indipendentemente dalla loro cittadinanza. In un Paese in cui il diritto di votare ed eleggere è stato a lungo prerogativa dei soli uomini, sono state proprio alcune donne intelligenti con esperienze migratorie a favorire il cambiamento delle condizioni quadro sociali. *Francesca Falk* schizza

uno spaccato di storia nella quale alcune donne migranti hanno contribuito all'emancipazione femminile in Svizzera. Dall'intervista con *Nando Ceruso* emerge inoltre come l'impegno politico possa essere arricchito da esperienze maturate in contesti diversi.

Nuove forme di partecipazione alla vita pubblica

Considerato che, in molti luoghi, gli stranieri non hanno diritti politici formali, sono necessari nuovi approcci che spianino la strada alla loro partecipazione sociale. *Elodie Morand* presenta il programma «Citoyenneté» della CFM, ideato per sondare e facilitare nuove forme di partecipazione alla vita pubblica. *L'Istituto Nuova Svizzera* raccomanda di utilizzare le realtà di una società pluralistica come punto di partenza di quella nazione fondata sulla volontà popolare che è la Svizzera e di ripartire così tutti insieme.

Per eliminare il deficit democratico sono inoltre state avviate varie iniziative, tutte finalizzate a un cambiamento di prospettiva: *Joachim Blatter & Co.* illustrano due esempi provenienti dalla Germania, «Wahlkreis 100%» ed «Electoral Rebellion», il cui scopo è permettere anche a chi non ha alcun diritto elettorale di partecipare alle decisioni politiche. Lo stesso intento persegue l'iniziativa «Stimmen teilen», promossa da *Halua Pinto de Magalhães*. A queste iniziative si sommano coloro che, con il movimento «Urban Citizenship», si adoperano per rafforzare la partecipazione alla sfera giuridica, politica, sociale e culturale di tutti quelli che vivono in uno stesso luogo. *Katharina Morawek* ne mostra un'istantanea.

Far sentire la propria voce, essere ascoltati, voler partecipare: questa esigenza di base, quasi banale, è comune a ogni individuo. *Isabel Zubieta*, *Noémi Michel*, *Suleiman Alaous* e *Mathilde Hofer* (portavoce dei giovani «sans papiers») descrivono questa esigenza, ognuno da un punto di vista diverso. In una società in cui una parte non trascurabile della popolazione è limitata nel suo diritto di farsi ascoltare c'è ancora molto da fare ... per poter far sentire la propria voce, per essere ascoltati e per partecipare.

SIMONE PRODOLLIET

Direttrice della segreteria della Commissione federale della migrazione CFM.

Portrait d'une ville attachée à sa diversité.

Service Agenda 21 – Ville durable de la Ville de Genève

La description d'une population se limite la plupart du temps à quelques catégories statistiques comme la nationalité, le sexe, la religion ou l'âge. Cela donne l'impression que les habitants d'une ville peuvent être réduits à des groupes qui se côtoient sur un territoire. Il s'agit d'une vision simplificatrice et partielle de la réalité, car les catégories cachent des humains dont les vécus ne peuvent pas se résumer à quelques qualificatifs ou chiffres. Chaque vie est toujours singulière, unique, et ne peut se deviner uniquement à partir d'un nom, d'une nationalité ou d'une apparence physique.

Le but du projet «Genève, sa gueule» est d'affirmer

et de rendre visible cette réalité genevoise. Grâce au projet, la Ville entend ainsi reconnaître la diversité de sa population. Cette reconnaissance se concrétise non seulement par l'organisation de séances de prise de vue, mais aussi à travers des campagnes d'affichage et des expositions. Dans le même temps, le projet offre la possibilité aux habitants d'affirmer leur appartenance à un collectif qui partage un même espace de vie : quelles que soient leurs origines, leurs nationalités, leurs religions ou les langues parlées, les habitants de la ville ont cela en commun d'appartenir et de participer à Genève, et d'être des citoyens ou citoyennes à part entière.

Découvrez l'ensemble des portraits sur le site web : geneve-sa-gueule.ch © Agence Lundi13

Porträt einer Stadt, die sich zu ihrer Vielfalt bekennt.

Meistens wird die Bevölkerung einer Stadt mittels einzelner statistischer Kategorien beschrieben: nach Nationalität, Geschlecht, Religion oder Alter. Dies vermittelt den Eindruck, als ob Personen in einer Stadt auf Gruppen reduziert werden könnten. Eine solche Sichtweise ist jedoch vereinfachend und nur ein Teil der Realität. Kategorien verschleiern, dass sich hinter Typologien und Zahlen jeweils Menschen mit konkreten Lebensgeschichten befinden. Jedes Leben ist einzigartig und kann nicht einfach über einen Namen, eine Nationalität oder ein spezifisches Aussehen definiert werden.

Das Projekt «Genève, sa gueule» will die vielfältige Genfer Realität sichtbar machen. Die Stadt will damit der

Vielfalt ihrer Bevölkerung Nachdruck verleihen. Dass die Stadt Genf sich für ihre lebendige Vielfalt einsetzt, wird nicht nur an den Anlässen, an denen sich die Bewohnerinnen und Bewohner fotografieren lassen können, zum Ausdruck gebracht. Die Fotos werden auch im Rahmen von Plakatkampagnen und Ausstellungen gezeigt. Gleichzeitig bietet das Projekt den einzelnen Menschen die Möglichkeit, sich als Einzelperson einem Kollektiv zugehörig zu fühlen und Teil der städtischen Bevölkerung zu sein. Unabhängig von Herkunft, Nationalität, Religion, gesprochener Sprache wird damit die Botschaft vermittelt, als vollwertiger Bürger oder als vollwertige Bürgerin am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Alle Porträts können auf der Website geneve-sa-gueule.ch eingesehen werden. © Agence Lundi13

Ritratto di una città testimone della propria diversità.

La popolazione di una città viene per lo più descritta attraverso indicatori statistici: nazionalità, sesso, religione o età. Così, però, si ha l'impressione che le persone possano essere categorizzate in gruppi che coabitano su un territorio, ma questa è una visione semplicistica e parziale della realtà. Pensando in termini di categorie, si dimentica il fatto che dietro le tipologie e i numeri ci sono persone in carne e ossa, ognuna con la sua storia unica e irripetibile, non riducibile a un nome, una nazionalità o una fisionomia.

Il progetto «Genève, sa gueule» punta a mettere in

luce la poliedrica realtà ginevrina. La città vuole così rendere manifesta la molteplicità che pervade la sua popolazione, sia attraverso le immagini di chi sceglierà di farsi fotografare a uno degli eventi in programma sia grazie alle campagne di affissione e alle varie esposizioni. Il progetto offre inoltre ai singoli la possibilità di sentirsi parte di una collettività e di una popolazione urbana. Indipendentemente dallo Stato di provenienza, dalla nazionalità, dalla religione o dalla lingua parlata, tutti partecipano alla società come cittadini a pieno titolo.

Tutti i ritratti possono essere visualizzati sul sito geneve-sa-gueule.ch. © Agence Lundi13



Staatsbürgerschaft und Nation oder: Wer ist das «Volk»?

Gianni D'Amato

Angesichts der transnationalen Mobilität, die in den letzten Jahrzehnten möglich wurde, stellt sich heute erneut die Frage nach der Bedeutung nationalstaatlicher Mitgliedschaft. Was beinhaltet sie sowohl in formeller wie auch in substantieller Hinsicht? Wer ist Bürgerin, wer ist Bürger, wer gehört zum «Volk»? Wie wird konkret und empirisch der Zugang zur Staatsbürgerschaft realisiert? Welche konkreten Hoffnungen werden daran geknüpft und inwieweit spielt die Staatsbürgerschaft überhaupt eine Rolle bei der gesellschaftlichen Integration moderner Gesellschaften?

Die Begriffe Staatsbürgerschaft, Nation und Volk haben in der politischen Theorie und der soziologisch orientierten Geschichte seit dem Fall der Berliner Mauer eine ungebrochene publizistische Aufmerksamkeit. In diesem Kontext wird vielfach auf die Arbeit von Thomas H. Marshall (1950) hingewiesen, der nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges die Bedeutung des nationalen Bürgerstatus problematisierte und auf prägnante Weise das Thema der Staatsbürgerschaft (*Citizenship*) und der Inklusion in die Nation herausarbeitet. Der eng an der englischen historischen Erfahrung argumentierende Sozialwissenschaftler schildert die Entstehung einer im *Welfare State* kulminierenden nationalen Staatsbürgerschaft, die mit der Anerkennung ziviler Rechte begann, sich in einem Kampf um die politischen Rechte weiterentwickelte und in der Etablierung sozialer Rechte endete.

Staatsbürgerschaft, *Citizenship* und *Citoyenneté*

Der englische Begriff *Citizenship* lässt sich nicht einfach ins Deutsche übertragen. Die Frage der Übersetzung ist eine interessante sprachliche Herausforderung und weist auf wichtige Unterschiede in der politischen Kultur Englands und Deutschlands hin. Der im Englischen deutlich werdende Hauptbezug auf den Bürger betont die aktive Rolle, die dieser im Gestalten des Öffentlichen innehat. Der englische Begriff des *Citizen* betont die Rechte, die den Einzelnen auch vor dem Staat schützen, während Staatsbürger

im Deutschen vorrangig die rechtlich definierte, passive Mitgliedschaft in einem Staat hervorhebt. Im Französischen wird dieser Unterschied mit den Begriffen *Citoyenneté* (Status) und *Civisme* (Verhalten des aktiven Bürgers) noch deutlicher (Dahrendorf 1992: 53). Im Folgenden wird das Verständnis von *Citizenship* im Sinne von Staatsbürgerrechte und Staatsbürgerstatus verwendet.

Wer gehört dazu?

Es ist bekannt, dass Bürgerrechte als Quelle der Gleichheit auch soziale Würde verleihen. In der Regel sind all jene Merkmale, die eine Diskriminierung der Bürger verbieten, in den modernen demokratischen Verfassungen aufgeführt. Die so geschaffene Gleichheit und Respektabilität der Bürgerinnen und Bürger bezieht sich nicht nur auf die gemeinsamen Rechte, sondern auch auf die Pflichten und Aufgaben, die mit dem Bürgerstatus zusammenhängen. Nicht alle Einwohner eines staatlichen Gemeinwesens genießen aber die gleiche Form der Respektabilität. Rechtlosigkeit oder Asymmetrien zwischen Rechten und Aufgaben verletzen daher nicht nur die Würde des Einzelnen, sie verhindern auch, dass Gleiche unter Gleichen an der politischen Gemeinschaft teilhaben und Menschen vor offener Diskriminierung oder gar Verfolgung geschützt sind. Doch: Wer ist nun ein Bürger, eine Bürgerin?

Gängig ist die Vorstellung der Nation als einer Abstammungsgemeinschaft mit begrenztem Eintritts-

recht. Gerade im vormodernen Deutschland wurde das «Volk» für nationalistische Denker wie Fichte oder Arndt als eine Einheit gesehen, jenseits des von Kleinstaaten fragmentierten politischen Territoriums: Bevölkerung, Politik und Kultur werden durch das Volk eins. Das Volk wird so zu einem natürlichen Organismus, der sich gegen all jene wendet, die nicht die Merkmale dieser Schicksalsgemeinschaft tragen. Im 19. Jahrhundert waren dies vornehmlich die Juden und die Polen. In diesem Zugang einigten sich viele auf ein «völkisches», also rassistisches, auf Herkunft und Ausschluss basiertes Verständnis von Nation.

Im revolutionären Frankreich hingegen wurde mit «Volk» (*nation*) zunächst ein Konzept verstanden, dass sich gegen die absolutistische Monarchie stellte. Waren zunächst damit die kleinen Leute gemeint, wurde der Begriff des Volkes mit jenem der Nation verschmolzen, mit einem starken Bezug auf die Zivilgesellschaft und die Republik. Das Volk, die Nation verkörperte bei Autoren wie Renan (1882) die Fähigkeit, alle sozialen Schichten zu vereinen. Die Nation ist Ausdruck eines täglichen, politischen Volksbeschlusses der permanenten politischen Auseinandersetzung. Es ist dies ein Volksbegriff, der sich an Werte des Liberalismus, Rationalismus und demokratischer Regierungsformen anlehnt und diese nicht als Ausdruck der Moderne ablehnt.

Ungeachtet vom unterschiedlichen Selbstverständnis von Nationen, die nach wie vor wirksam sind, stellt sich für viele Einwanderungsgesellschaften die Frage nach der Legitimität demokratischer Herrschaftsformen bei einer wachsenden Zahl von Nichtbürgern. Wie inklusiv sind Gesellschaften, wenn sie in Bezug auf die Bürgerrechte nur selektiv einen Zugang gewähren? Gerade die Fähigkeit, das Recht auf politische Teilhabe zu erhöhen, ist ein wichtiges Merkmal, das Demokratien untereinander unterscheiden lässt. Die Kategorie der Inklusivität erlaubt es zu überprüfen, inwieweit sich der Einschluss in die Gesellschaft über die Vererbbarkeit demokratischer Rechte vollzieht und ob ein Zugang für Zugewanderte gewährleistet ist.

Unerwartete Erfahrungen

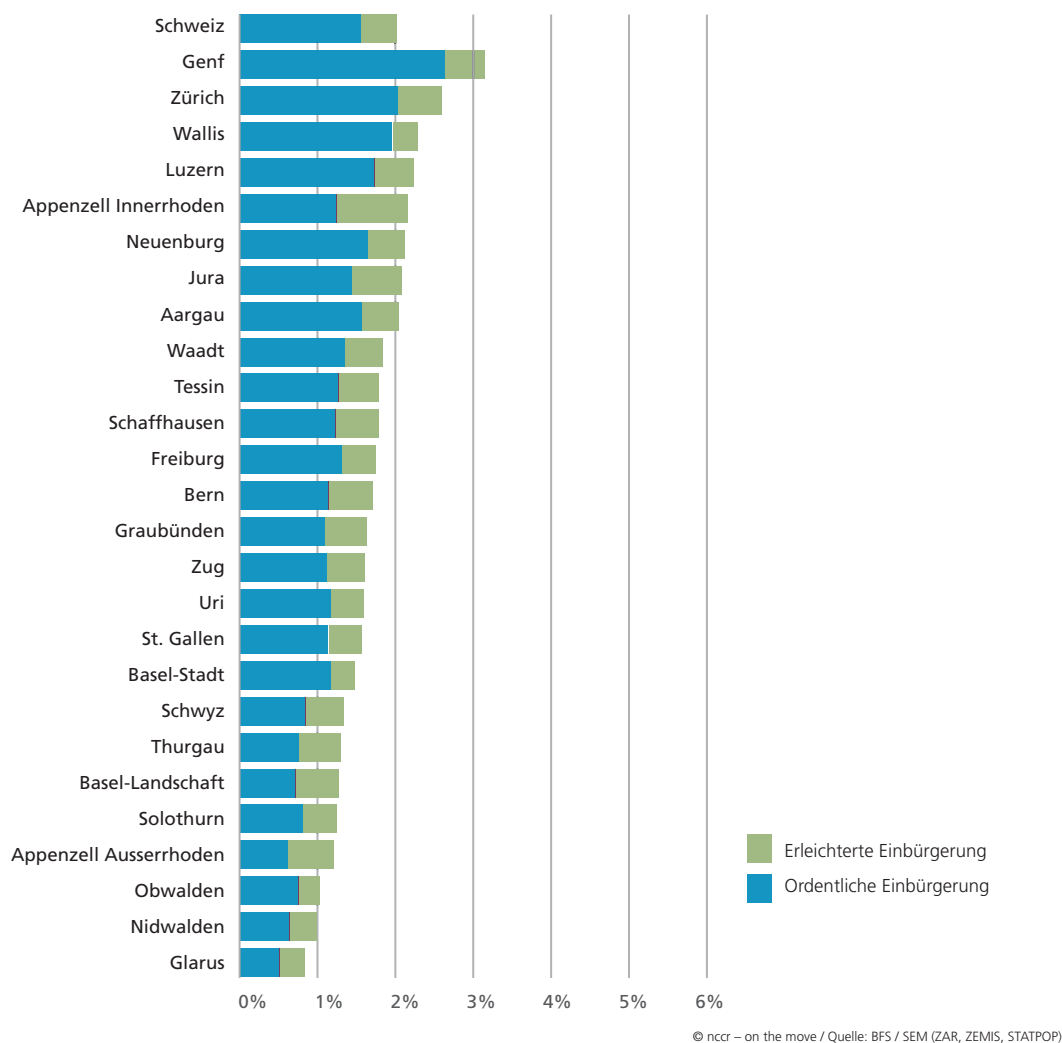
Das Projekt «Migration-Mobility Survey» im Rahmen des Forschungsprogramms «nccr – on the move» hat Daten gesammelt, um die Lage der *Citizenship* in Europa und in der föderalen Schweiz zu visualisieren und einen Überblick über den Grad der Inklusivität und somit über den Charakter der Demokratien geben zu können. Die Ergebnisse zeigen, dass die Schweizer Gesetzgebung hinsichtlich des Erwerbs des Bürgerrechts durch Geburt im jeweiligen Gebiet (*jus soli* – Geburtsortsprinzip) und durch Langzeitaufenthalt (ordentliche Einbürgerung) zu den restriktivsten in Europa zählt. Ebenso bietet die Schweiz Ausländerinnen und Ausländern – im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten – weniger Möglichkeiten, ihre Stimmen bei lokalen Wahlen und Abstimmungen abzugeben, obschon es zwischen den einzelnen Kantonen grosse Unterschiede gibt und vornehmlich die Westschweizer Kantone einen hohen Grad an Inklusivität ausweisen.

In der Schweiz gibt es auch eine grosse Variation in Bezug auf die Normen, welche die Einbürgerung regeln. Diese unterscheiden sich je nach gesetzlichen Anforderungen in der Länge der Niederlassung, der Sprachkompetenz, der zivilen und kulturellen Integration, dem Leumund und den ökonomischen Ressourcen. Es sind Bereiche erkennbar, die die Westschweizer als «liberaler» erscheinen lassen, was aber nicht für jede Dimension gilt. So gewähren etwa lange nicht alle Kantone der Romandie ausländischen Staatsangehörigen das Recht, in eine politische Behörde gewählt zu werden (vgl. Migration-Mobility Survey).

Vergleicht man die gesetzliche Lage mit der realen Einbürgerungspraxis, wird die Lage noch komplexer. Westschweizer Kantone sind in der Praxis nicht annähernd so offen, wie es die Gesetzgebung vermuten liesse, einige Kantone mit restriktiverer Gesetzgebung hingegen erweisen sich in der Praxis als Kantone mit vergleichsweise höherer Einbürgerungsrate.

Aus den wenigen hier dargelegten Daten wird klar, dass es in der Schweiz nicht nur normative Unterschiede in Bezug auf bürgerrechtliche Inklusion gibt,

Einbürgerungsrate nach Kantonen im 2015



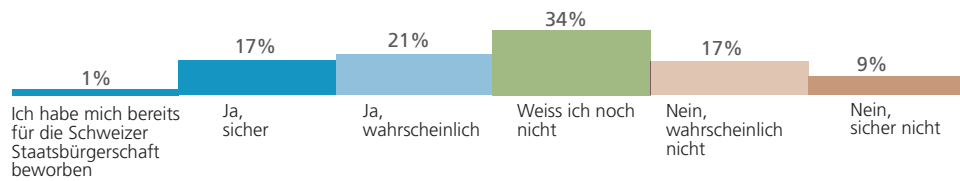
Einbürgerungsquoten werden berechnet, indem man die Anzahl der Migranten, die sich in einem Jahr einbürgern, durch die ständige ausländische Bevölkerung dividiert.

sondern dass diese auch in der Praxis unterschiedlich gehandhabt wird. Gemäss einer repräsentativen Erhebung wünscht sich ein beträchtlicher Teil der in der Schweiz ansässigen Ausländerinnen und Ausländer einzubürgern. Es ist dies der Wunsch insbesondere von Personen aus lateinischen Nachbarländern und Drittstaaten, die schon lange in der Schweiz leben und das Bleiberecht ihrer Familien in der Schweiz sichern wollen. Nebst dem Wunsch nach Sicherheit besteht auch das Bedürfnis, wirklich dazuzugehören, ein Teil der Schweiz zu sein und sich an demokratischen Prozessen zu beteiligen. Der Wunsch nach Bürgerrechten ist damit ein starker Ausdruck, sich mit der Gesellschaft zu identifizieren.

Was bringen Bürgerrechte?

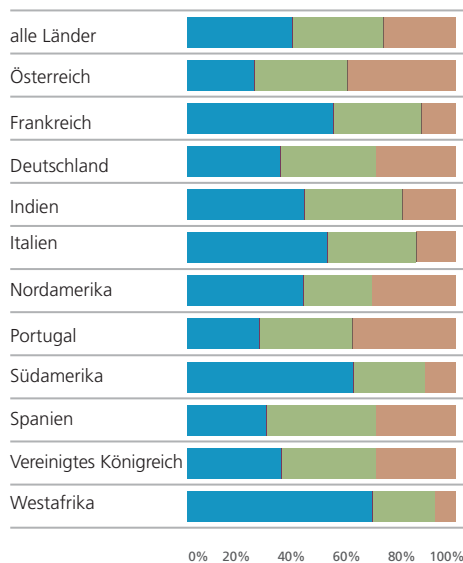
Angesichts der Mobilität vieler Menschen und der sich stets wandelnden Orientierungen und Zukunftsperspektiven kann zurecht die Frage gestellt werden, inwieweit ein Konzept von *Citizenship* noch zeitgemäss ist. Die erwähnte Erhebung macht ebenfalls klar, dass in Bezug auf eine Einbürgerung eine Mehrheit entweder kein Interesse bekundet oder doch sehr unentschieden ist. Spielt dieser Status überhaupt eine Rolle angesichts der Komplexität gegenwärtiger Lebensentwürfe? Die Bedingungen der menschlichen Existenz haben sich seit der Entstehung der Nationalstaaten beträchtlich geändert. Die Zugehörigkeit zum

Beabsichtigen Sie, sich in Zukunft für das Schweizer Bürgerrecht zu bewerben?

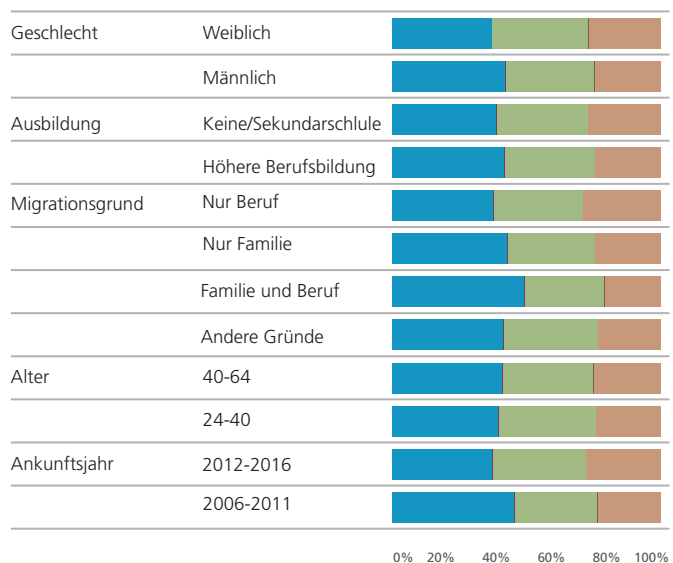


Absicht, die Einbürgerung zu beantragen.

Länder/Regionen



Kategorien (allen Länder)



© nccr – on the move / Quelle: Migration-Mobility Survey

«Volk», wie immer diese definiert sein mag, hat an Bedeutung verloren. Bürgerrechte sind keine Garantie für soziale Sicherheit; ein Grossteil der in modernen Wohlfahrtsstaaten beanspruchten Leistungen ist an den Aufenthalt in einem spezifischen Land gebunden, was Kritiker als schleichende Entwertung und Irrelevanz der Bürgerrechte betrachten. Formale Zugehörigkeit werde dementsprechend zu hoch bewertet, seien doch Kategorien wie Besitz, Geschlecht, Herkunft und religiöse Zuordnung nach wie vor jene wichtigen Marker der Ungleichheit, über die eine gemeinsame Staatsbürgerschaft lediglich hinwegtäusche (Bloomraad 2017). Dementsprechend seien sowohl soziale Rechte wie auch Menschenrechte in

der Absicherung von Migrantinnen und Migranten weitaus wirkungsmächtiger.

Irene Bloomraad kommt in ihrem aufsehenerregenden Artikel zur Frage, ob *Citizenship* überhaupt noch von Bedeutung sei, zu keinem eindeutigen Schluss. Belegt ist, dass *Citizenship* die Sozialisierung beeinflusst, Wissen über politische Zusammenhänge und die Stärkung des politischen Engagements fördert. Die Ausweitung der Rechte ist in diesem Sinne eine Folge einer demographischen Neuzusammensetzung der Gesellschaft, der insbesondere dort mit Toleranz begegnet wird, in der die *Citizenship*-Regime inklusiv sind.

Es erstaunt nun nicht, dass Liberale für liberale Werte eintreten und deren Gegner für illiberale, insbesondere in der Peripherie, wo die Angst, dass «Fremde» in Zukunft alles ändern könnten, am grössten ist. Allerdings sind auch Progressive mit dem Dilemma konfrontiert, das sich in Zukunft in einer pluralisierten Welt noch verstärkt bemerkbar machen wird: Das Eintreten für Diversität und den gleichen Zugang zu Rechten kann einerseits das Gefühl der Solidarität und Notwendigkeit gemeinsamer Bürgerrechte untergraben. Andererseits sind diese Rechte wichtig, um die Solidarität der Bürgerinnen und Bürger (letztlich auch durch wohlfahrtsstaatliche Sicherungsnetze) zu schützen.

Eine inklusive Gesellschaftspolitik, die auch die «Vergessenen» einbezieht

Die Debatte um Zugehörigkeit und geteilte Werte wird in Zukunft nicht abnehmen, wenn es darum geht zu definieren, wer zu «uns», zum Volk gehört. Es ist insofern nicht verwunderlich, dass die auch von den Liberalen «Vergessenen» den Sirenenklängen der Demagogen folgen, wenn sich kaum jemand für ihr Wohlergehen und ihre Würde einsetzt. Der Kampf gegen Diskriminierung und für staatsbürgerliche Inklusion bleibt wichtig. Das Verbindende muss allerdings wieder in den Blick geraten und angegangen werden. Gerade die Terroranschläge von 2015 und 2016 haben gezeigt, welche Art des freien Lebens, welche Lebensformen durch Fanatismus und Intoleranz betroffen sind. Im Widerstand gegen solche und andere Formen der Entsolidarisierung können neue politische Optionen entstehen, welche die Errungenschaften des Verfassungsstaates verteidigen und den Menschenrechten nicht Grenzen setzen. Es wird deshalb darum gehen, überzeugende Antworten auf gesellschaftspolitische Herausforderungen zu finden, ohne selbst der Versuchung des Populismus anheimzufallen.

Bloomrad, Irene, 2017, Does Citizenship Matter? In: The Oxford Handbook of Citizenship (ed. by Ayelet Shachar, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, and Maarten Vink), Oxford, 526-544.

Dahrendorf, Ralf, 1992, Der moderne soziale Konflikt. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

nccr – on the move, 2017, Migration-Mobility Survey.

Marshall, Thomas H., 1950, Citizenship and social class and other essays. Cambridge.

Renan, Ernest, 1882, Qu'est-ce qu'une nation? Paris.

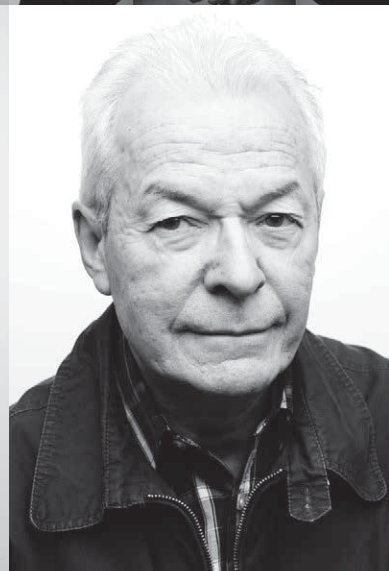
D'appartenance et de participation dans une société migratoire

Dans un contexte de forte mobilité de la population et de redéfinition constante des repères et des perspectives d'avenir, on peut se demander si la notion de citoyenneté n'est pas devenue obsolète. Une enquête menée dans le cadre de « nccr-on the move » montre, en effet, que la question de la naturalisation suscite souvent l'indifférence ou, au mieux, l'indécision. Dans ces conditions, ce statut fait-il encore sens, eu égard à la complexité actuelle des parcours de vie ?

Le fait d'appartenir au « peuple » – quelle qu'en soit la définition – a perdu en importance. Les droits civiques ne sont pas une garantie de sécurité sociale : la majorité des prestations perçues dans les Etats-providence modernes sont en effet conditionnées à la régularité du séjour, fait que d'aucuns interprètent comme une dévalorisation sournoise des droits civiques. On accorde encore trop d'importance à l'appartenance formelle à un Etat, alors même que des critères tels que la propriété, le sexe, l'origine et l'appartenance religieuse restent des marqueurs d'inégalité, qu'une citoyenneté commune ne saurait masquer. Tout en rappelant l'importance de lutter contre la discrimination et pour l'inclusion citoyenne, l'auteur souligne qu'il faut aussi se recentrer sur « ce qui unit », l'enjeu étant de trouver des réponses convaincantes aux défis socio-politiques de demain, sans tomber dans le piège du populisme.

GIANNI D'AMATO

ist Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuenburg. Er ist Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM und leitet das Forschungsprogramm «nccr – on the move».



Le Pays d'ici et le pays de là-bas.

Marius Daniel Popescu

Tu es avec ta fille dans la ville où tu as vécu sept mois avec ta mère et ton beau-père, ta mère est morte dans cette ville et tu as hérité de son appartement de deux pièces. Ta fille a onze ans et c'est le même âge que tu avais quand ta mère avait décidé de t'élever elle-même et de quitter, avec toi et son concubin, la petite ville de ton enfance où tu vivais avec ta grand-mère et ton arrière-grand-mère. Vous êtes venus du pays de là-bas pour payer l'impôt annuel sur l'appartement et les taxes des charges à l'association des propriétaires, les bâtiments construits par le parti unique, habités à l'époque par des locataires du parti unique, sont devenus des blocs habités par des propriétaires, chaque locataire du parti unique a pu racheter, à bas prix et au gouvernement qui a succédé au parti unique, son appartement qu'il louait au temps de la dictature. Vous vous tenez par la main et vous marchez dans les rues que tu as connues pour la première fois trente-cinq ans en arrière, vous allez vers le service des impôts et tu lui racontes: «J'étais heureux dans la petite ville de mon enfance, j'habitais dans une rue où il n'y avait pas de blocs à quatre ou à dix étages, j'étais dans une maison avec mon arrière-grand-mère et sa fille et où ta grand-mère a habité avec nous presque deux ans – elle était venue avec mon beau-père, à nous trois nous avons deux pièces dans la maison, ma grand-mère et sa maman habitaient les deux autres pièces. Ma mère était comptable dans une entreprise du parti unique.» Tu as deux pays et chacun de ces pays est à la fois «le pays d'ici» et «le pays de là-bas». Ta fille te dit: «Papa, j'adore le pays de ton enfance mais je ne crois pas que j'aimerais vivre toute ma vie dans ce pays!». Elle dit qu'elle n'a pas soif et qu'elle n'a pas faim, elle te demande: «Papa, tu n'as pas besoin d'aller aux toilettes?!» et vous rigolez parce qu'elle t'imites, elle veut te dire qu'elle est maintenant assez grande pour ne pas être questionnée une fois par heure sur son besoin d'aller aux toilettes. «La rue où j'habitais avec les grands-mères commençait à la Place du marché et finissait à l'abattoir de la ville, il y avait des maisons de chaque côté de la rue, cette rue était couverte de pavés en granit, il y avait des trottoirs en dalles de

béton.» Ta fille dit «Oui, je sais, je connais la rue de ton enfance, tu m'as montré la maison de tes grands-mères, les trottoirs et la route de cette rue sont maintenant pleins de trous!». Il fait chaud et «à l'école j'étais un élève moyen, le printemps, l'été et l'automne j'allais seul ou avec mes copains à la pêche dans la rivière, il y avait beaucoup d'enfants dans cette rue». Et l'après-midi ou le soir, vous jouiez dans la rue, vous jouiez au foot ou au jeu de la balle: «Il y avait des filles et des garçons de tous âges, nous avions un ballon bon marché et le jeu s'appelait Touché du ballon; nous tirions au sort la personne qui devait avoir en premier le ballon, cette fille ou ce garçon était entouré par les autres enfants qui formaient un cercle d'environ cinq ou six mètres de diamètre, la fille ou le garçon lançait le ballon dans l'air, le plus possible à la verticale, et criait le nom d'une autre fille ou d'un autre garçon; ceux qui n'avaient pas entendu leur nom devaient s'éloigner en courant dans la rue, celle ou celui qui avait été nommé devait rattraper le ballon et dire à haute voix «STOP!»; une fois ce mot prononcé, tous les joueurs devaient s'immobiliser à l'endroit où ils se trouvaient dans la rue, certains cherchaient à se cacher derrière un arbre ou un poteau de réverbère; la joueuse ou le joueur qui avait rattrapé le ballon et avait crié «STOP» devait lancer et toucher du ballon l'un ou l'une de ses camarades qui s'étaient immobilisés; si son ballon touchait un compagnon de jeu, la personne touchée prenait la place au milieu du cercle et lançait à son tour le ballon, si le ballon ne touchait pas la personne visée, le joueur qui l'avait lancé restait encore une fois au milieu du cercle, continuait à lancer le ballon dans l'air en disant à haute voix le nom d'une fille ou d'un garçon ». C'était un joli jeu et nous nous amusions comme des fous surtout quand le ballon lancé en l'air tombait dans une cour ou restait dans les branches d'un arbre planté sur le trottoir. Nous jouions jusqu'à l'heure du repas du soir et les parents sortaient dans la rue pour nous appeler à table.

Ma mère avait trouvé un travail de comptable dans cette ville où nous sommes maintenant, elle avait

obtenu de la part du parti unique la location d'un appartement de trois pièces et elle voulait que je vive avec elle et mon beau-père, ma mère m'avait inscrit dans une école de cette ville capitale de département.

J'étais attaché à la petite ville, j'allais à l'école à pied et souvent accompagné par d'autres enfants, nous avions des cartables en carton bouilli couvert d'un tissu coloré, nous connaissions tous les gens qui habitaient la rue, mon école se trouvait vers le centre-ville, nous traversions la Place du marché, nous passions devant la seule Librairie-papeterie de la ville, nous suivions le trottoir du restaurant bon marché, nous arrivions au pont routier qui traversait la rivière, nous traversions la route devant la seule pharmacie de la ville et, une centaine de mètres plus loin, sur notre droite, juste en face du Poste de Milice de la ville, nous entrions dans la cour de l'École Générale n°1, par la grande porte en fer forgé utilisée par les étudiants. Les professeurs avaient leur entrée à eux par une porte plus petite qui donnait sur une allée bétonnée. Le bâtiment de l'école était grand et neuf et il comportait deux étages en plus du rez-de-chaussée, les petits avaient leurs classes tout en haut et plus tu avançais dans tes études, plus ta classe se trouvait proche de rez-de-chaussée.

«Nous sommes allés visiter ton école, c'était l'hiver et pendant les vacances scolaires, il y avait de la neige partout dans la ville, tu as voulu me montrer l'école de ton enfance, nous sommes allés là-bas et tu m'as montré la grande porte en fer forgé, elle était peinte en vert. Nous sommes allés dans la cour de ton école, j'ai vu le pré de ton école primaire, tu m'as montré le terrain de handball et le terrain de foot, j'ai vu le puits auquel vous buviez de l'eau.»

Ma mère et mon beau-père avaient acheté de nouveaux meubles pour toutes les pièces de l'appartement, nous habitions au rez-de-chaussée d'un bloc de dix étages situé au centre-ville de la capitale départementale, tout près de notre quartier se trouvait la grande villa du Premier secrétaire du parti unique de la région. Dans tous les pays du monde, les gens sont attirés vers les villes qui sont des capitales, ma mère et mon beau-père voulaient changer de vie dans une ville plus grande, ils m'avaient pris avec eux, j'étais très lié à la petite ville de mon enfance, dans l'immense cour de l'école primaire nous jouions à des jeux recommandés par le parti unique :

«Toute la classe était dehors, nous étions tous habillés en uniforme d'école, nos parents achetaient les uniformes que nous devions porter à l'école du parti unique; nous étions vingt-trois enfants dans la classe, il y avait douze garçons et onze filles, la maîtresse d'école de la troisième année nous annonçait le nom du jeu, elle disait qu'on allait jouer au Pays, pays on veut des soldats!; elle partageait les enfants en deux groupes, elle choisissait des filles et des garçons pour faire un groupe de douze élèves, les onze écoliers qui restaient constituaient le deuxième groupe; chaque groupe devait se mettre en ligne et faire face à l'autre groupe, il y avait une vingtaine de mètres entre les deux groupes, les membres de chaque ligne devaient se tenir par la main; la maîtresse d'école désignait une ou un responsable pour chaque groupe, le jeu commençait quand l'un des responsables disait à haute voix, en s'adressant au groupe adverse: «Pays, pays, on veut des soldats!»; tous ceux qui composaient le groupe adverse répondaient en cœur et à haute voix: «Vous voulez qui?»; celle ou celui qui avait commencé le jeu devait répondre en désignant le nom d'un enfant du groupe adverse, cet élève nommé devait quitter son groupe en courant à vive allure, il devait traverser la ligne d'en face, il devait réussir à passer entre deux enfants qui se tenaient serrés par leurs mains, dans le groupe adverse; si la personne désignée perçait la ligne adverse, elle avait le droit de retourner dans son camp en prenant avec elle n'importe quel enfant de la ligne traversée; si l'élève n'arrivait pas à passer, il restait dans la ligne adverse.»

Extrait du livre « Les Couleurs de l'hirondelle » de Marius Daniel Popescu. Paris: Editions José Corti 2012. Réimpression avec l'aimable autorisation de la maison d'édition.

MARIUS DANIEL POPESCU

est originaire de la Roumanie. Ses livres ont remporté divers prix. Il vit à Lausanne où il gagne sa vie en travaillant comme conducteur de bus.

Argentino di origine, italiano di nascita, svizzero d'adozione.

Vincenzo Todisco

Ricordo spesso José mio padre. A volte lo piango. Aveva sempre sperato, segretamente, che io facessi strada, che mi creassi una posizione, mettessi su famiglia, magari sistemassi anche lui e la mamma, con una bella casa e il giardino e tutto il resto. Per spianarmi la strada aveva rinunciato a tutto. Aveva lavorato duramente per facilitare la mia integrazione nel paese che ci ospita, fino a naturalizzarsi svizzero senza sapere più di venti parole della lingua tedesca.

E così io sono qui: argentino di origine, italiano di nascita, svizzero d'adozione, apolide di pensiero e tanguero per ambizione e passione. Sono tante cose e nessuna e da qui viene quel senso di non appartenenza al quale invano ho cercato di rimediare col tango.

Vivo la mia vita in modo distaccato ed è questo che Nadja non è mai riuscita a sopportare. Ha preferito la zucca mezza pelata di quel babbeo del fidanzato, con tutti i soldi e le macchine e l'appartamento e le feste e i viaggi e le mille altre cose che non sanno più dove metterle. Ha scelto tutto questo perché le dà sicurezza e mi ha lasciato andare alla deriva, verso una lenta e malinconica agonia. E l'ombra del tango, con le sue voci, come una minaccia, tra me e lei. Sempre.

Mio padre intanto si stava rassegnando all'idea di non poter più fare il muratore. A stare fermo tutto il giorno diventava matto. La sua sofferenza era accentuata dal clima rigido dell'Engadina. Si era fatto male nel '79. Lo ricordo perché era l'anno in cui Vasco Rossi cantava «respiri piano per non far rumore, ti addormenti di sera e ti risvegli col sole; sei chiara come un'alba, sei fresca come l'aria...» e via così in uno strepitoso crescendo fino all'assoluto esplosivo della chitarra. Siro andava matto per quella canzone, un capolavoro, diceva, e non capiva perché mi rifiutassi di entrare nella sua band. C'erano molte altre cose che Siro non capiva.

L'incidente di mio padre mi procurò maggiore li-

bertà. Chiuso nella sua amarezza, non si occupava più di niente e io potevo fare quello che mi pareva. Un giorno però, mentre se ne stava fermo davanti alla finestra a scrutare il lago, disse:

– Basta! Andiamo via!

Ci saremmo spostati a Coira. C'erano dei parenti, laggiù, una lontana cugina che aveva sposato uno svizzero, una persona con una certa posizione. Li aveva sentiti per telefono, si erano anche scritti, e gli avevano promesso che gli avrebbero trovato un posto alla fabbrica della cioccolata.

Un lavoro opprimente e servile. Sarebbe stato lì che José mio padre avrebbe finito di essere un uomo che la felicità almeno aveva avuto la forza di sognarla.

Gli stessi parenti mi iscrissero all'esame d'ammissione per il liceo. Ci andai e lo superai. Mio padre fu molto felice. Mia madre pianse. Non so come sia potuto filare tutto così liscio, senza che mi fossi veramente impegnato.

La notizia che avrei dovuto abbandonare l'Engadina fu un colpo tremendo. Dovevo lasciare le sue stagioni, la sua luce, il suo vento, e questa notizia mi giungeva sul finire di un'estate intensa e brevissima, con i prati maturi, il vento già profumato di erba secca. Non era possibile.

I miei amici argentini si erano messi le mani nei capelli. I nostri progetti sarebbero andati in fumo. Li tradivo. Alejandro aveva minacciato di parlare con mio padre, di convincerlo, usando le maniere forti, se necessario. Maria aveva pianto e non aveva detto niente. Mi fecero promettere che sarei tornato, non appena avrei potuto, e poi saremmo partiti, insieme, noi e il tango, alla conquista del mondo.

Ci giurammo eterna fedeltà e l'ultima sera Maria mi tenne con sé fin dentro la notte e mi introdusse nel segreto del suo letto.

Cosa fai sotto questa tenda di coperte leggere come nuvole? Le mie dita sfilano sulla tua pelle incredibile e le labbra cercano nelle pieghe più nascoste il tiepido tuo sapore. E questa danza lentamente

scioglie qualcosa nella testa e tra le gambe e dappertutto. Non c'è mai stato tango più perfetto di questo, per il volteggiare dei corpi sul parquet della notte. Nostra notte, ultima notte, ultimo tempo innocente della nostra vita. Mai più saremo, così, disposti a concederci al silenzio della notte fino all'ultima luce che si spegne.

Il giorno della partenza mio padre mi parlò:

– A Coira sarà tutto più facile. Potrai frequentare il liceo senza stare via da casa, potrai entrare nella squadra di calcio, ci sono un mucchio di cose che potrai fare, laggiù.

Non una parola sul tango, quella maledizione che continuava a fargli paura, insidioso ricordo della terra in cui era nato e dove erano iniziate le sue sventure.

«Adiós muchachos, compañeros de mi vida, barra querida de aquellos tiempos»; ora cantavamo la canzone dell'addio, la ballavamo con rabbia... «debo alejarme de mi buena muchachada...». Addio amici miei, «ya me voy y me resigno; contra el Destino nadie la talla...». Li ricordo raccolti in cerchio a guardarci mentre caricavamo la nostra roba. Mancava solo Alejandro. Non era voluto venire a salutarmi.

Abbandonai la mia terra selvaggia valicando lo Jullier col naso appiccicato al vetro di un vecchio furgone a noleggio. Mio padre fischiava Una casetta in Canada e mia madre guardava fuori, gli occhi velati da un'infinita tristezza. Il furgone era verde, lo ricordo, e dentro ci stava tutto quello che possedevamo. Nevicava. Poi mia madre disse che si continuava a emigrare. Non ne poteva più. Mio padre smise di fischiare. Per tutto il tragitto non parlarono più. Quando arrivammo a Coira io dormivo. Un'infanzia può finire anche così. E finì.

Coira fu la mia prima città, voglio dire la prima che mi è entrata dentro. Dopo una certa età uno si accorge che questa non è una cosa da niente. Ci vuole un posto da poter considerare tuo, con i tuoi vicoli e le tue piazze, un posto che puoi dire qui mi sono fermato e qui ritornerò sempre. E così alla fine di ogni viaggio che mi invento, Coira mi chiama e torno da lei come da una donna lungamente desiderata che si ama in segreto.

Quando ci arrivai con i miei era diversa. Mi piacque subito il suo odore di Medioevo e la prima cosa che feci fu di mettermi con Rik che si faceva chiamare «Pugno – differro». Bastava guardare i suoi capelli pettinati all'indietro e il suo atteggiamento strafottente per capire che gli piaceva fare il duro. Era venuto su da Zurigo con la madre appena divorziata e Coira gli era subito sembrata un buco da poterci solo morire di noia. Era uno che se ne andava in giro con un coltello a serramanico nella tasca dei pantaloni e aveva la passione per le arti marziali. Mi portò a casa sua e mi esibì le sue armi da combattimento. Mi insegnò alcune mosse elementari di Kung Fu. Io di quelle cose lì non capivo niente e non conoscevo nemmeno Bruce Lee. Rik mi fece vedere anche delle riviste in cui questo massimo eroe del Kung Fu inseguiva malfattori di ogni risma e faceva a pezzi dieci avversari alla volta. Per non apparire troppo sprovveduto dissi che anch'io sapevo fare una cosa: ballare il tango. E aggiunsi che avevo un nonno, in Sudamerica, grande avventuriero e suonatore di bandoneón, un eroe non meno coraggioso di quel Bruce Lee, un nonno che si chiamava Ermanno e che un giorno sarebbe venuto a prendermi per insegnarmi gli ultimi segreti del tango. Gli dissi che un giorno sarei partito per il mio viaggio e gli confidai che io ero uno che sentiva le voci. Rik mi guardò perplesso e mi spiegò che nella vita quella cosa lì, il tango, non serviva a niente.

Tratto dal romanzo «Il suonatore di Bandoneón».
Con la cortese autorizzazione di riproduzione delle Edizione Casagrande, Bellinzona

VINCENZO TODISCO

scrittore grigionese di origini italiane, è nato nel 1964 a Stans e vive a Rhäzüns. Laureato in letteratura italiana e francese all'Università di Zurigo è oggi docente presso l'Alta Scuola pedagogica di Coira.

Strategischer Nutzen oder echte Bindung?

Rainer Bauböck

Welche Bedeutung hat eine Staatsbürgerschaft für eine Person? Steht sie für emotionale Bindung, oder ist ein Pass vielmehr ein Dokument mit strategischem Nutzen? Zudem: Wie definieren Staaten das Verhältnis zu ihren Bürgerinnen und Bürgern? Wer erhält eine Staatsbürgerschaft unter welchen Bedingungen? Der Beitrag geht aktuellen Trends in der Diskussion um Staatsbürgerschaft nach.

Vor zehn Jahren fanden die Vereinigten Arabischen Emirate eine neue Lösung für ihre «Bidoons», die so benannte einheimische staatenlose Bevölkerung. Sie vereinbarten mit den Komoren, einem afrikanischen Inselstaat, den Ankauf von komorischen Pässen für Bidoons, allerdings mit der Auflage, dass deren Besitzer ihre neue staatsbürgerliche Heimat nie betreten dürfen.

2010 bot die Regierung Viktor Orbans den ungarischsprachigen Minderheiten in den Nachbarstaaten den Erwerb der ungarischen Staatsbürgerschaft auch ohne Wohnsitz im Inland an. Im folgenden Jahr wurde auch das Wahlgesetz geändert, um diesen Neo-Ungarn die Stimmabgabe im Ausland zu ermöglichen. In den Parlamentswahlen stimmten diese Minderheiten mit überwältigender Mehrheit für Orbans Fidesz Partei und sicherten so deren Zweidrittelmehrheit, mit der die Regierung auch die Verfassung im Alleingang ändern konnte.

Im November 2013 beschloss das maltesische Parlament, ausländischen Investoren für einen Beitrag von 650.000 Euro die Staatsbürgerschaft anzubieten. Im Januar 2014 verurteilte das Europaparlament den Verkauf maltesischer Pässe mit der Begründung, dass die Unionsbürgerschaft niemals eine Handelsware werden darf.

Im Juli 2018 bot der britische Innenminister den USA Beweismaterial gegen Alexandra Kotey und El Shafee Elsheikh, zwei von kurdischen Kämpfern gefangenegenommenen IS-Terroristen an, obwohl bei einem Prozess in den USA die Todesstrafe zu erwarten wäre. Zuvor hatte das Innenministerium den beiden in London

aufgewachsenen Männern die britische Staatsbürgerschaft entzogen, um deren Rückkehr nach Grossbritannien zu verhindern.

Instrumentelle Nutzung von Staatsbürgerschaften

Was haben diese vier Ereignisse gemeinsam? Sie illustrieren unterschiedliche Aspekte eines globalen Trends: der zunehmenden rein instrumentellen Nutzung der Staatsbürgerschaft durch Regierungen ohne Berücksichtigung jenes Prinzips, das 1955 vom Internationalen Gerichtshof formuliert wurde: «Nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties.» (Nottebohm Case)

Viele Beobachter halten diesen Trend für unaufhaltsam, manche begrüßen ihn auch, weil sie die «Geburtslotterie» (Shachar 2009) der Staatsbürgerschaft für globale Chancenungleichheit verantwortlich machen. Niemand hat es verdient, als Bürger eines reichen oder armen Landes geboren zu werden. Wenn Staatsbürgerschaft nichts mehr mit Identität zu tun hat und auf ihren Nutzen reduziert wird, dann wird auch ihre ungerechte Verteilung sichtbar und änderbar. Gegen diese Thesen möchte ich einige Einwände vorbringen.

Athen, Rom, Münster und Osnabrück

Die Institution der Staatsbürgerschaft in ihrer heutigen Form hat drei europäische Wurzeln. Aus Griechenland stammt die Idee, dass die (damals nur freien, männli-

chen und ökonomisch selbständigen) Bürger einer Polis sich kollektiv selbst regieren, wenn sie als Gleiche an jener Herrschaft beteiligt sind, die über sie ausgeübt wird. Im antiken Rom wurde die Staatsbürgerschaft dagegen primär als Rechtsstatus aufgefasst, der Schutz und Privilegien garantiert, welche im späten Kaiserreich schrittweise auf die freien Untertanen der Kolonien ausgedehnt wurden. Mit der Entstehung des modernen Staatensystems, dessen Ursprung vielfach im westfälischen Frieden gesehen wird, erhielt die Staatsbürgerschaft eine völlig neuartige dritte Aufgabe: die Zuordnung von Individuen zu formal gleichberechtigten und souveränen Staaten, die für deren Schutz verantwortlich sind.

In Christian Joppkes Sicht ist die Zukunft der Staatsbürgerschaft römisch: ein von Identitätsschlacken weitgehend befreiter Rechtsstatus, bei dem für Individuen wie Staaten der praktische Nutzen im Vordergrund steht. Die europäische Unionsbürgerschaft mit der Personenfreizügigkeit als ihrem Kern signalisiert eine allgemeine Entwicklung hin zu einer «citizenship lite». Wenn wir dagegen Staatsbürgerschaft aus einer westfälischen Perspektive betrachten, so ist es ihre primäre Aufgabe, Identität zu stiften, indem Individuen als Angehörige von Staaten identifizierbar werden und auch von anderen Staaten anerkannt werden. Und wenn wir das griechische Ideal der Demokratie betonen, so müssen sich diese Individuen auch mit ihren jeweiligen Staaten identifizieren, um sich als Bürger und Bürgerinnen an der politischen Herrschaft zu beteiligen und Regierungen zur Verantwortung zu ziehen. Das vom Internationalen Gerichtshof formulierte Prinzip der «genuinen Bindung» ist für diese beiden Funktionen der Staatsbürgerschaft unerlässlich.

Die Geburtslotterie

Warum aber sollte der schiere Zufall der Geburt eine genuine Bindung an einen Staat erzeugen? Die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft bei Geburt per Abstammung *jus sanguinis* oder aufgrund des Geburtslandes *jus soli* eröffnet in der Tat zahlreiche Mög-

lichkeiten eines rein zweckorientierten Erwerbs. Das unbedingte *jus soli*, wie es heute noch in den meisten Staaten Nord- und Südamerikas praktiziert wird, bietet Anreize zum «Geburtstourismus». Kliniken in den USA spezialisieren sich auf Entbindungen für wohlhabende mexikanische und chinesische Mütter, die mit Touristenvisa einreisen. Auch wenn die Mütter dadurch kein Einwanderungsrecht erwerben, so betrachten sie die amerikanischen Pässe für ihre Kinder doch als Statussymbol und Versicherungspolice für deren Zukunft. Auch das unbefristete *jus sanguinis* der meisten europäischen Staaten bietet entsprechende Möglichkeiten. Südamerikaner mit einem italienischen Grosselternteil können die italienische Staatsbürgerschaft und damit einen EU-Pass erwerben, ohne dafür, wie in Malta oder Zypern, grosse Summen zu bezahlen.

Es ist jedoch relativ leicht, solcher Instrumentalisierung der Staatsbürgerschaft einen gesetzlichen Riegel vorzuschieben. Alle europäischen Staaten, die das *jus soli* für Einwandererkinder der zweiten Generation vorsehen, knüpfen dieses an zusätzliche Bedingungen, wie etwa einen mehrjährigen gesetzlichen Aufenthalt eines Elternteils, oder sie verleihen es erst nach einer bestimmten Aufenthaltszeit des Kindes. Nach der gleichen Logik stellen viele Auswanderungsstaaten sicher, dass ihre Staatsbürgerschaft nicht an entfernte Nachkommen ohne genuine Bindung zum Herkunftsland der Vorfahren vererbt werden kann, indem sie die Enkelgeneration der Emigranten nicht mehr automatisch einbürgern.

Die tieferschürfende Frage ist jedoch, warum Staatsbürgerschaft überhaupt per Geburt erworben wird. Wenn es um die Zuerkennung aufgrund genuiner Bindungen geht, warum sollten dann nicht alle Menschen ihre Staatsbürgerschaft aufgrund langjährigen Aufenthalts oder erst nach Erreichen der Volljährigkeit durch einen Einbürgerungsantrag bekommen? Diese Vorstellung ist keineswegs absurd. Der Philosoph John Locke behauptete in seiner Theorie des Gesellschaftsvertrags, dass kein Mensch als Untertan eines Staates geboren wird, sondern erst durch eine freiwillige Erklärung bei Volljährigkeit zu diesem werden kann.

Die Antwort auf diesen Einwand lautet, dass genuine Bindungen sich auf ein Verhältnis zwischen zwei Akteuren beziehen: dem Einzelnen und dem Staat. Es geht also nicht nur darum, wie stark die Beziehung eines Einzelnen zu einem Staat ist, sondern auch um die Bedingungen, unter denen ein Staat auf Dauer existieren und seiner Rolle nachkommen kann. Und dafür ist die Zuerkennung von Staatsbürgerschaft per Geburt unverzichtbar. Sie sichert nach innen hin eine generationenübergreifende Kontinuität des Staatsvolks und nach aussen hin bestimmt sie deren Mitgliedschaft in eindeutiger Weise, indem jeder Mensch einen lebenslangen Anspruch auf jene Staatsbürgerschaft hat, die ihm oder ihr per Geburt verliehen wurde. Damit wird auch sichergestellt, dass Menschen nicht alleine aufgrund von Auswanderung ihre Staatsbürgerschaft verlieren und den Anspruch auf diplomatischen Schutz durch und Rückkehr ins Herkunftsland behalten. Diese fortbestehende und völkerrechtlich anerkannte Bindung ans Herkunftsland erklärt auch, warum Einbürgerung nur aufgrund einer freiwilligen Entscheidung möglich ist, statt verpflichtend oder automatisch vom Wohnsitz abgeleitet zu werden.

Gibt es mehrfache genuine Bindungen?

Ein zweiter Einwand gegen das Prinzip der genuine Bindung scheint triftiger. Unterminiert nicht die zunehmende Toleranz mehrfacher Staatsbürgerschaften die Funktion der eindeutigen Identifizierung von Staatsangehörigen? Etwa hundert Jahre lang – von der Mitte des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts – haben Völkerrechtler diese Gefahr gesehen und versucht, Doppelstaatsbürgerschaften durch internationale Abkommen zu verhindern. Der Versuch ist kläglich gescheitert. Das liegt allerdings keineswegs daran, dass die Globalisierung den Wert der Staatsbürgerschaft aushöhlt, sondern am Grundprinzip der westfälischen Ordnung, dass Staaten nicht nur in ihrem Territorium Selbstbestimmung ausüben, sondern auch ihre Staatsbürger nach eigenen Kriterien identifizieren können.

Doppelstaatsbürgerschaften entstehen dann, wenn Staaten beim Abstammungsprinzip nicht zwischen Vätern und Müttern diskriminieren und daher Kinder aus gemischtnationalen Ehen zwei Staatsbürgerschaften erben. Sie entstehen auch dann, wenn das Einwanderungsland die Staatsbürgerschaft *per jus soli* verleiht, während das Auswanderungsland sie *per jus sanguinis* zuerkennt. Drittens kommt es zur Doppelstaatsbürgerschaft, wenn das Auswanderungsland den Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft nicht verbietet und gleichzeitig das Einwanderungsland für die Einbürgerung nicht die Rücklegung der bisherigen Staatsbür-

gerschaft verlangt. Die Situation hat sich im Vergleich zu früher vor allem insofern geändert, als Auswanderungsländer heute starkes Interesse daran haben, ihre Diaspora als wirtschaftliche und politische Ressource zu nutzen und deshalb die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft oft nicht nur tolerieren, sondern auch aktiv fördern.

Für die eindeutige Identifizierung von Staatsangehörigen ist Doppelstaatsbürgerschaft genauso wenig ein Hindernis wie die Mitgliedschaft einer Person in mehreren Klubs ein Problem für die Erstellung von Mitgliederlisten in jedem einzelnen ist. Auch das Prinzip der genuine Bindung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass Migranten zwei Staatsbürgerschaften besitzen. Ganz im Gegenteil, dieses Prinzip begründet erst, warum sie einen Anspruch auf diese haben, wenn sie in einem Land leben und im anderen aufgewachsen sind, Familienangehörige haben oder die Rückkehr in dieses planen.

Die Vermarktung der Zugehörigkeit

Mehrfache Staatsbürgerschaften sind aber nicht nur für Migrantinnen und Migranten von grossem Interesse. Yossi Harpaz analysiert, wie soziale Eliten in Schwellenländern versuchen, ihren sozialen Status und ihre Mobilitätschancen zu verbessern, indem sie sich Zugang zu begehrten amerikanischen oder europäischen Pässen verschaffen. Geburtstourismus, Ahnenbürgerschaften und Staatsbürgerschaftsverkauf sind die drei wichtigsten Zugangstore. Wenn Staaten diese öffnen, dann tragen sie damit tatsächlich dazu bei, dass der instrumentelle Nutzen der Staatsbürgerschaft das Prinzip der genuine Bindungen aushöhlt.

Das könnte paradoxe Folgen haben. Einige politische Philosophen befürworten die radikale Kommodifizierung der Staatsbürgerschaft. In einem dieser Modelle verwandelt sich der Staat in eine Aktiengesellschaft. Der Wert der Staatsbürgerschaft wird wie jener einer Aktie von Angebot und Nachfrage bestimmt. Die Annahme ist, dass Staaten bemüht sein werden, gut zu regieren, damit dieser Wert am globalen Markt steigt. Individuen könnten eine oder mehrere Staatsbürgerschaften unterschiedlicher Länder besitzen. Die Annahme, dass ein solcher Markt die Ungerechtigkeit der Geburtslotterie ausgleichen würde, scheint gewagt. Eher ist zu vermuten, dass er zu einer weltweiten Spaltung zwischen mobilen Eliten und immobilen niedrigen Einkommensschichten, die sich keine teure Staatsbürgerschaft leisten können, kommen würde.

Viel grundsätzlicher offenbaren solche Gedankenspiele jedoch ein weit verbreitetes Unverständnis der inter-

nationalen (westfälischen) und demokratischen (griechischen) Funktionen der Staatsbürgerschaft. Auch der Mobilitätswert der Staatsbürgerschaft beruht auf ihrer zwischenstaatlichen Anerkennung. Würden die anderen EU-Staaten beschliessen, maltesische und zypriotische Investorpässe nicht mehr anzuerkennen, so würde deren Wert dramatisch sinken. Und könnten Regierungen sich selbst ihr Volk über eine strategische Vergabe von Staatsbürgerschaften wählen, so würde die Wahl dieser Regierung durch das Volk nicht mehr die Kontrolle über diese sicherstellen. Das gilt auch umgekehrt, wenn alle Menschen frei wählen können, welchem Staat sie angehören und in welchem Land sie sich an Wahlen beteiligen. Ein aus individuellen Einbürgerungsentscheidungen hervorgegangenes «Volk» befände sich in einem flüchtigen Aggregatzustand, in dem es sich schon wieder aufgelöst hätte, sobald es eine Regierung gewählt hätte. Stabile Demokratie setzt daher voraus, dass die Zu- und Aberkennung der Staatsbürgerschaft nicht von strategischen Entscheidungen von Staaten und Individuen abhängt.

Abrahamian, Atossa Araxia, 2015, *The Cosmopolites: The Coming of the Global Citizen*. New York: Columbia Global Reports.

Bauböck, Rainer, 2018, *Genuine Links and Useful Passports: Evaluating Strategic Uses of Citizenship*. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, online first. DOI: 10.1080/1369183X.2018.1440495.

de Schutter, Helder and Lea Ypi, 2015, *Mandatory Citizenship for Immigrants*. In: *British Journal of Political Science* 45(2): 235-251.

Harpaz, Yossy, 2018, *Compensatory Citizenship: Dual Nationality as a Strategy of Global Upward Mobility*. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* (online first).

Joppke, Christian, 2010, *The Inevitable Lightning of Citizenship*. In: *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie* 51(1): 9-32.

Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), I.C.J. Reports 1955.

Pogonyi, Szabolcs, 2017, *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. London: Palgrave.

Shachar, Ayelet, 2009, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Shachar, Ayelet and Rainer Bauböck, eds., 2014, *Should Citizenship be for Sale?* EUI Working Paper RSCAS. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.

Webb, M., 2014, *Citizenship for Sale. National Rights as Transferable Goods*. 4th Annual Conference on Political Science, Sociology and International Relations (PSSIR 2014).

Utilité stratégique ou réelles attaches : quel avenir pour la nationalité ?

Que signifie la nationalité pour l'individu lui-même ? Suscite-t-elle un attachement émotionnel ou le passeport n'est-il qu'un document à valeur stratégique ? Mais encore : comment les Etats conçoivent-ils leur rapport à leurs citoyens ? Qui est éligible à la nationalité et à quelles conditions ? Cette contribution examine, dans ses différents aspects, une tendance qui s'observe globalement, à savoir l'instrumentalisation de la nationalité par des gouvernements.

L'auteur appelle à ne pas faire dépendre l'octroi ou le retrait de la nationalité de décisions stratégiques – politiques ou individuelles. Car à supposer qu'un gouvernement puisse constituer sa population à son gré en jouant sur l'octroi de la nationalité, on ne pourrait plus garantir qu'un gouvernement élu par le peuple soit encore contrôlable par le peuple. L'inverse est aussi vrai : à supposer qu'on permette à chacun de choisir librement l'Etat auquel il souhaite appartenir et dans lequel il souhaite voter, un « peuple » ne résulterait que de la somme de décisions de naturalisation. Il ne serait alors qu'un « agrégat volatile », voué à se dissoudre sitôt que celui-ci élirait un gouvernement. Au risque d'hypothéquer la stabilité des démocraties.

RAINER BAUBÖCK

war 2007 bis 2018 Professor für soziale und politische Theorie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Migration, Multikulturalismus, Nationalismus, Staatsbürgerschaft und politische Theorie.

Vom Wechseln der Staatsangehörigkeit und vom Wesen von Pässen.

Robert Menasse

Du bist aus dem Spiel, weil du – und jetzt kommt es – ... Fridsch wollte jetzt Fanfarentöne imitieren, um die Pointe einzuleiten, da brachte die Wirtin die Blattsalate und wünschte einen guten Appetit, sie sagte es auf Bayrisch, schwer zu transkribieren, es klang wie: «Angurten!»

Weil du, setzte Fridsch fort, dann schon ganz woanders bist.

Mit einem schönen Karriereschritt zum Beispiel in der TRADE oder in der HOME.

Was redest du da?

War es nicht das, was du wolltest? Und ich habe den Catch entdeckt, wie es geht. Hör zu! Du bist doch Zypriotin, oder?

Ja. Das weisst du doch.

Aber war Zypern schon EU-Mitglied, als du nach Brüssel kamst?

Nein. Ich bin damals –

Du bist damals mit einem griechischen Ticket gekommen.

Ja. Ich bin ja Griechin.

Also was jetzt? Griechin oder Zypriotin?

Warum lachst du so? Machst du dich über mich lustig? Was ist so komisch daran: Ich bin griechische Zypriotin.

Also ganz langsam, sagte Fridsch: Griechenland ist Mitglied der Europäischen Union. Mittlerweile ist auch die Republik Zypern Mitglied der Union. Aber damals, als Zypern noch nicht Mitglied war, bist du, eine Zypriotin, als Griechin hierhergekommen.

Ja, das war damals meine Chance. Ich konnte als griechische Zypriotin einen griechischen Pass bekommen und –

Und jetzt hast du eine ganz andere Chance. Weil seit einiger Zeit auch die Republik Zypern Mitglied der Union ist. Eine kleine Insel. Noch dazu eine halbe kleine Insel. Mit weniger als einer Million Einwohner, ein Staat mit ungefähr so viel Einwohnern wie Frankfurt. Das ist doch bizarr, oder? Und was machen die Menschen dort? Sind sie Fremdenführer, Tauchlehrer, Olivenbauern? Ich weiss es nicht.

Ich weiss nur eines –

Xeno schaute ihn an, seine fröhlichen Augen, er steuerte auf eine Pointe zu, sie begriff noch nicht, welche, irgendetwas war ihr unangenehm, wie eine sehr subtile Beleidigung, die sie aber noch nicht verstand, jetzt hätte sie nichts dagegen gehabt, wenn er seine Spiegelbrille wieder aufgesetzt hätte. Diese winzige Republik Zypern schafft es nicht, die Quote der Beamten, die ihr hier auf allen Ebenen der Hierarchie zustehen, zu erfüllen, alle Posten, die Zyprioten beanspruchen können, zu besetzen. Sie haben zu wenig qualifizierte Menschen. Verstehst du jetzt, worauf ich hinauswill?

Das war das Wichtige, was du mir sagen wolltest?

Ja. Ist das nicht wunderbar? So logisch. So einfach.

Du besorgst dir einen Pass der Republik Zypern und bekommst mit deinem CV sofort eine Direktion.

Aber dann müsste wer gehen.

Die Briten gehen. Andere gehen in Pension. In einem Monat muss eine Direktion bei uns in der TRADE neu besetzt werden. Und dann eine in HOME. Und wenn die Zyprioten, die erst fünfzig Prozent der Posten, die ihnen zustehen, besetzt haben, wen vorschlagen können –

Aber ich habe den Concours bestanden, ich sitze schon lange nicht mehr auf einem nationalen Ticket. Umso besser! Die Republik Zypern wird es sehr zu schätzen wissen, eine so erfahrene und unkündbare Landsfrau in verantwortungsvolle Position in der Kommission zu bringen.

Und ich muss nur – ein neuer Pass?

Ja. Den du selbstverständlich sofort bekommen kannst.

Fridsch strahlte. Er wunderte sich, dass Fenia keine Anzeichen von Begeisterung zeigte.

Angurten!

Sie assen jetzt ihre Ravioli, sprachen nur noch wenig. Fridsch dachte, dass sie diese Information erst verdauen musste. Das andere Wichtige, was er ihr auch noch sagen wollte, das Private, schob er auf. Gefühle waren so schwer zu verstehen, und kaum

hatte man sie in Worte gefasst, waren sie schon wieder so unsicher. Er dachte, es wäre besser, wenn sie ihm erst einmal dankbar war.

Nach dem Lunch sass Fenia Xenopoulou wieder an ihrem Schreibtisch, begann Mails zu beantworten, tippte so routiniert wie geistlos Floskeln vor sich hin – und kam bald ins Stocken. Wie sollte sie mit dem Vorschlag umgehen, den Fridsch gemacht hatte? Bald sah sie nicht mehr den Bildschirm, sondern Erinnerungsbilder, und ihre Finger lagen reglos auf der Tastatur. Sie lehnte sich zurück. Diese Sache mit dem Pass, das war doch – sie sprang auf, öffnete das Fenster. Die dicke, sonnenwarme Luft, die nun in das klimatisierte Zimmer strömte, erinnerte sie an Kindersommer in Zypern. Ist der Himmel damals auch wolkenlos gewesen, so war es für sie doch keine wolkenlose Zeit, wie sie Kinder aus begüterten Familien zwischen Liebkosungen und Spielen auf sonnigen Wiesen erlebten. Sie sah, dass sie sich im geöffneten Fensterflügel spiegelte, aber nur sehr schemenhaft, als wäre dieses Bild die Projektion aus einer fernen Zeit, nein, doch nicht, sie sah, wie hart ihr Mund geworden war, die Falten rechts und links vom Mund, im Spiegelbild schienen sie wie mit dem Luftpinsel hingetupft. Das war sie und doch eine andere, das war – sie lief zurück zum Schreibtisch, nahm das Telefon und rief Bohumil an: Kannst du kurz zu mir kommen?

Er kam sofort, und Xeno bat ihn um eine Zigarette. Die Zigaretten hab ich in meinem Zimmer, ich hol sie gleich, sagte er, dann blickte er hinauf zum Rauchmelder: Soll ich auch die Leiter mitbringen und das Ding da oben zukleben?

Ist nicht nötig, sagte sie, ich rauche am Fenster.

Er kam zurück, gab ihr das Päckchen, sagte: Du kannst es behalten. Sind nur noch fünf drinnen. Ich habe noch ein Päckchen im Zimmer.

Danke. Das ist sehr nett. Hast du Feuer?

Sie stand rauchend am Fenster, sah Bohumil an, auf eine Weise, die ihm unangenehm war. Als stünde sie neben sich. Und als schaute sie durch ihn hindurch. War es wegen des Jubilee Project? Er wusste natürlich, dass es da Probleme gab, er hatte eigentlich erwartet, dass sie ihn deshalb sprechen wollte. Aber sie sprach das Thema nicht an. Es war gespenstisch. Sie war doch eine beinharte Pragmatikerin, er hatte sie noch nie so verstört erlebt. Okay, sagte er, machte einen Schritt zurück und wollte schon hinausgehen, da sagte Xeno: Hast du einen Pass?

Bohumil sah sie erstaunt an.

Ich meine, sagte sie, was für einen Pass hast du?

Sie erwartete, dass er sagen würde: natürlich einen tschechischen Pass. Und sie hätte genickt und ihn um dieses «natürlich» beneidet. Aber dann war sie einen Moment lang sprachlos. Denn er sagte: Ich habe einen österreichischen Pass. Warum fragst du? Sie sah ihn an, hielt die Zigarette vor ihren Mund, ohne daran zu ziehen, kniff die Augen zusammen, streckte dann die Hand mit der Zigarette aus dem Fenster, schüttelte den Kopf und sagte: Hast du jetzt gesagt, einen österreichischen Pass?

Ja. Ich habe einen österreichischen Pass. Warum?

Das möchte ich von dir wissen. Warum? Du bist doch Tscheche.

Ja, aber ich bin in Wien geboren. Meine Grosseltern sind 1968, als die russischen Panzer den Prager Frühling niederschlugen – du weisst: Prager Frühling?

Xeno nickte.

Da sind meine Grosseltern nach Österreich geflüchtet. Mit meinem Vater. Der damals sechzehn Jahre alt war. Zehn Jahre später hat mein Vater meine Mutter geheiratet, sie war ebenfalls Kind geflüchteter Tschechen in Wien. Aber da waren beide schon österreichische Staatsbürger. Ich kam zur Welt und war natürlich auch österreichischer Staatsbürger. Im Dezember 1989, also gleich nach der Revolution, sind wir zurück nach Prag. Das war der Triumph meiner Eltern, die Wende. Da war ich zehn. 2002 machte ich den Concours in Brüssel. Ich habe Politikwissenschaften studiert, in Prag, aber ich wollte hinaus, und da war es gut, dass ich meinen österreichischen Pass noch hatte, weil Österreich war bereits EU-Mitglied, aber Tschechien noch nicht. Deshalb bin ich hier, und – er lächelte – deshalb bin ich Raucher und habe immer ein paar Päckchen Vorrat.

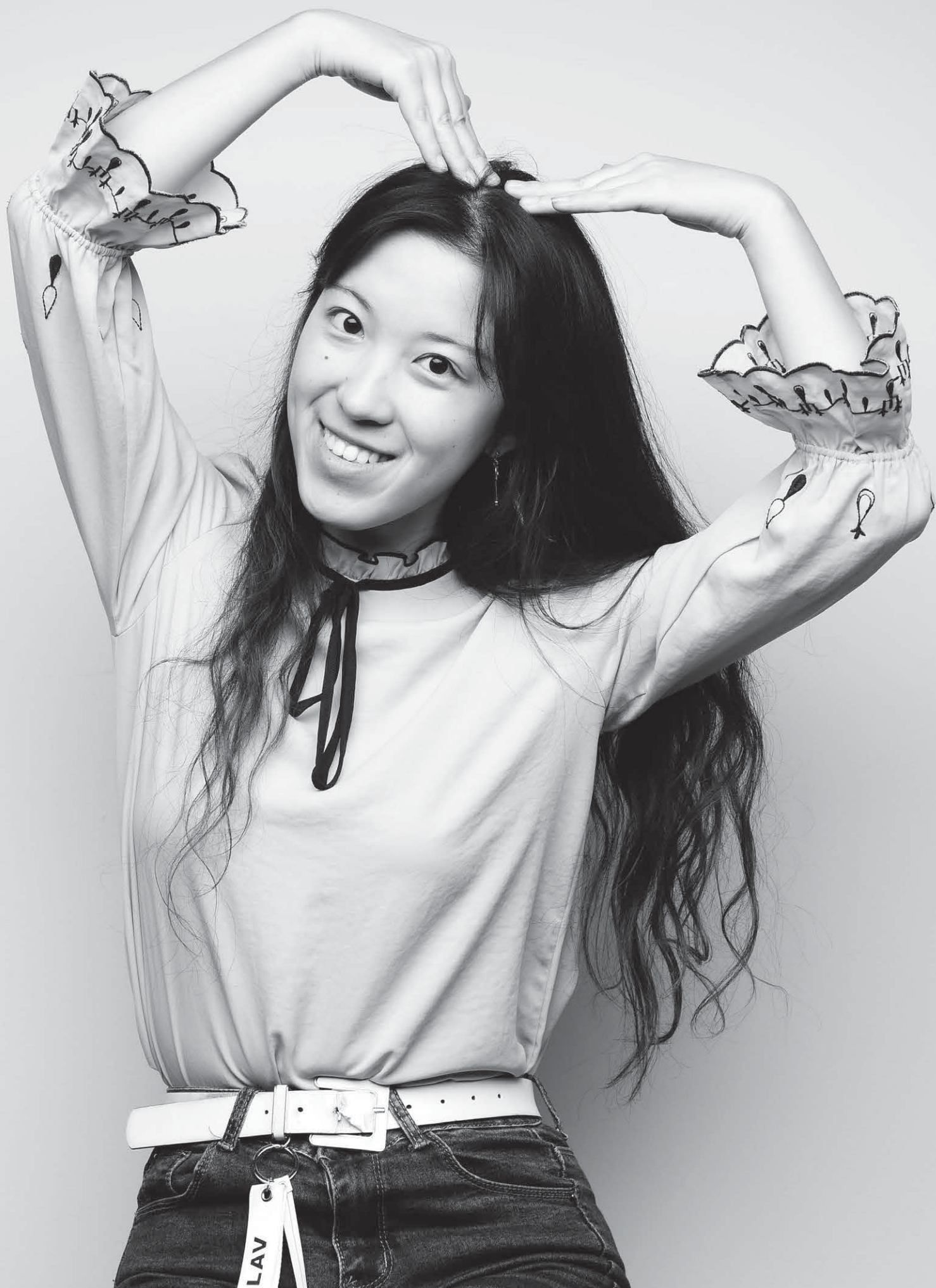
Xeno sah ihn fragend an.

Well, ich bin als kleines Kind jeden Abend mit den Eltern in den verrauchtesten Kneipen von Wien gesessen, im Azy, das war der Treffpunkt der geflüchteten und exilierten tschechischen Dissidenten. Meine Eltern gingen jeden Abend hin, für Babysitter hatten sie kein Geld, also nahmen sie mich einfach mit. Dort diskutierten sie stundenlang mit Václav Havel, wenn er in Wien war, Pavel Kohout, Karel Schwarzenberg, Jaroslav Hutka und wie sie alle hiessen. Dabei rauchten sie Kette, alle.

Auszug aus: «Die Hauptstadt» von Robert Menasse. Berlin: Suhrkamp, S. 418-423. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

ROBERT MENASSE

ist Schriftsteller, Romancier und Essayist. Er ist Preisträger zahlreicher Auszeichnungen.





Manca di lealtà nei confronti dello Stato o maggiore impegno politico?

Andrea Schlenker

L'atteggiamento di sospetto generale nei confronti dei cittadini con doppia cittadinanza ha una lunga tradizione: dalla costituzione dei moderni Stati nazionali queste persone suscitano diffidenza, perché il diritto di essere cittadini di un Paese è stato a lungo ritenuto una condizione esclusiva. Proprio per questo, fino alla metà del 20° secolo le norme internazionali e le legislazioni nazionali hanno cercato di ostacolare la doppia cittadinanza. Negli ultimi vent'anni c'è stata un'inversione di tendenza: oggi il diritto di possedere due o più passaporti è accettato, o perlomeno tollerato, da sempre più Paesi.

In alcuni Paesi, come per esempio in Germania, il diritto alla doppia cittadinanza è ancora controverso. La Svizzera, invece, per una volta non fa da fanalino di coda, visto che ha riconosciuto questo diritto nel 1992. Ciò non toglie che le discussioni al riguardo rimangano attuali. Nel 2004, per esempio, l'UDC ha depositato una mozione, poi respinta, per abolire la doppia cittadinanza e, di recente, ha presentato alcuni interventi parlamentari sia a livello nazionale che cantonale per abrogare il diritto di voto in più Stati.

Speculazioni

Secondo i detrattori del doppio passaporto, è impossibile essere leali a due Stati. A loro avviso, la doppia cittadinanza mina l'integrazione, la coesione nazionale e la democrazia. I sostenitori sottolineano invece che il fatto di concedere questo diritto è un gesto di benvenuto nei confronti dei migranti perché si riconosce il legame con il Paese d'origine e si accresce nel contempo il loro desiderio di naturalizzarsi e quindi di integrarsi politicamente nel Paese di residenza. Tanto i timori quanto le speranze che ruotano intorno alla doppia cittadinanza riposano spesso su speculazioni.

Ma quali sono le evidenze empiriche? I doppi cittadini sono veramente meno leali alla Svizzera, si identificano meno con il nostro Paese e sono meno attivi politica-

mente? E come si configura il loro impegno transazionale, se non addirittura cosmopolita? Secondo gli studi più recenti, basati su sondaggi condotti tra Svizzeri con doppia cittadinanza residenti in Svizzera e all'estero, la lealtà politica di chi possiede due o più passaporti non è più debole di quella di chi ne possiede soltanto uno: anzi, è arricchita dalla prospettiva transnazionale che li contraddistingue.

Approcci esclusivi e inclusivi al concetto di cittadinanza

Il dibattito sulla doppia cittadinanza ruota spesso intorno alle ripercussioni di questo statuto sull'integrazione politica e sociopsicologica dei migranti nel Paese di residenza. Meno risonanza, ma non per questo meno rilievo, hanno invece le conseguenze sul legame del migrante con il Paese d'origine e sul suo impegno politico in questo Paese. La valutazione delle implicazioni di un secondo passaporto in termini di integrazione e democrazia nel Paese d'origine e in quello di residenza dipende molto dall'idea di identità nazionale, di lealtà e di appartenenza. Se questi concetti sono considerati indipendentemente l'uno dall'altro e in maniera esclusiva, il presupposto di partenza è un compromesso: in quest'ottica, l'appartenenza a più Stati implica per forza di cose meno identificazione e partecipazione nel Paese di residenza oppure un legame meno forte con il

Paese d'origine. La doppia cittadinanza diventa quindi una sorta di bigamia, che mina il patriottismo attraverso l'opzione della «via d'uscita». Anche le argomentazioni di spirito razionalistico e meno identitario prendono le mosse dall'idea che, a causa delle loro limitate risorse, gli individui possono impegnarsi politicamente in maniera concreta soltanto in uno Stato; da questo punto di vista, chi appartiene a più comunità politiche concentra solitamente le proprie energie su uno solo Paese e non è in grado di mantenere fede alle proprie responsabilità su due fronti diversi. La doppia cittadinanza circoscriverebbe quindi l'identità e l'impegno sul piano politico perché l'attenzione del soggetto, la sua motivazione e lealtà sono divise in due. Questa prospettiva può essere definita tradizionale perché presuppone, in linea con il concetto di Stato nazionale, un'appartenenza esclusiva, ovvero il distacco dal Paese d'origine e l'assimilazione completa in quello di residenza (Tsuda 2012).

I fautori della doppia cittadinanza partono invece dal presupposto che, oggi, molte persone abbiano identità sociali multiple e possano impegnarsi e coinvolgersi su un piano transnazionale. Il concetto di appartenenza multipla, quindi, non ha necessariamente risvolti negativi, al contrario: accettare il passato di un migrante e il suo legame con il Paese d'origine equivale a un importante gesto di benvenuto da parte del Paese di residenza e a un atto di riconoscimento che non potrà che incoraggiare un sentimento di appartenenza e l'impegno politico del migrante stesso. Sempre in questa prospettiva transnazionale, la possibilità di essere membro a tutti gli effetti di più Paesi aumenta l'autostima dei migranti e, di conseguenza, l'interesse e il legame nei confronti del Paese di residenza, senza con ciò intaccare il loro impegno nel Paese d'origine. La doppia cittadinanza, quindi, non ha alcuna ripercussione negativa sull'integrazione politica né nel Paese d'origine né in quello di residenza, ma aumenta piuttosto l'identificazione e la partecipazione della persona in entrambi i Paesi.

Una terza prospettiva tiene conto del potenziale della doppia cittadinanza e delle possibili conseguenze per la democrazia oltre i confini nazionali. In quest'ottica, lo statuto «multiplo» di persone aventi più passaporti relativizza il significato dei confini nazionali e può quindi fungere da base per orientamenti complementari e cosmopoliti. Le possibilità offerte dal turismo e dai mezzi di comunicazione consentono di mantenere i contatti con una pluralità di persone sul piano sociale, culturale e politico, contatti che sono molto più intensi per i migranti, dato che queste persone hanno spostato volontariamente o involontariamente in un altro Paese l'asse intorno al quale ruota tutta la loro vita. Potenzialmente, i loro contatti e le loro reti sociali oltreconfine posso-

no tradursi in mentalità e identità più cosmopolite, ma non è detto che sia così: due passaporti possono anche essere una scelta prettamente pratica e il fatto di possederli non implica necessariamente sentimenti di appartenenza più profondi. Se i doppi cittadini rappresentino un'avanguardia cosmopolita resta, in ultima analisi, una questione aperta.

Evidenza empirica

Alcuni studi dimostrano tuttavia che l'accettazione della doppia cittadinanza nel Paese di residenza va di pari passo con un processo di naturalizzazione più semplice e, di conseguenza, con una quota maggiore di cittadini naturalizzati. Di recente, da uno studio relativo alla Svizzera è anche emerso che le persone naturalizzate si integrano più facilmente nella vita politica del Paese di residenza (Hainmüller et al. 2014). In altri due studi si analizza invece se il fatto di possedere due o più passaporti incida negativamente sull'integrazione (Schlenker 2015). Gli studi si basano su due sondaggi condotti online tra il 2013 e il 2015 nell'ambito di un progetto di ricerca finanziato dal Fondo nazionale svizzero.

Nel primo sondaggio sono stati raccolti dati sull'identità politica e sul coinvolgimento di persone con doppio passaporto rispetto ai gruppi di controllo in Svizzera. Con il secondo sondaggio questi dati sono stati completati grazie alle informazioni fornite da Svizzeri, con o senza doppio passaporto, residenti in otto Paesi sparsi nel mondo. Il fattore «identificazione» è stato valutato sulla base di autodescrizioni cognitive, sentimenti di appartenenza e manifestazioni di solidarietà, mentre per determinare il grado di partecipazione politica ci si è basati sull'interesse e sulle nozioni degli interpellati su tematiche politiche, sull'affluenza alle urne e su altre forme non elettorali di coinvolgimento. Questi indicatori possono anche essere interpretati come forme di lealtà, dato che la lealtà è non solo un legame affettivo, ma anche un atteggiamento che crea un obbligo nei confronti di qualcosa. Il sondaggio in Svizzera ha coinvolto 1764 Svizzeri (dalla nascita o naturalizzati) aventi uno o due passaporti nonché un gruppo di stranieri provenienti dalla Germania, dalla Francia, dall'Italia e dal Kosovo, ma residenti in modo permanente in Svizzera.

Dallo studio è emerso che la lealtà, l'identificazione e la partecipazione politica nei confronti della Svizzera dei doppi cittadini non sono diverse da quelle degli Svizzeri aventi un solo passaporto. Gli stranieri residenti, invece, sono decisamente meno coinvolti negli affari politici della Svizzera. Alla domanda di specificare dove risiedessero i loro principali interessi politici, i doppi cittadini hanno risposto – addirittura più spesso di quelli con

un solo passaporto – che avevano a cuore gli interessi della Svizzera. L'accettazione della doppia cittadinanza sembra quindi portare più benefici che svantaggi a un Paese di immigrazione come la Svizzera, dato che agevola anche il processo di naturalizzazione, già di per sé irto di ostacoli.

E cosa dire dei doppi cittadini residenti all'estero? È tra loro che si cela quella slealtà nei confronti della Svizzera spesso infondata? Anche questa volta dai sondaggi tra gli Svizzeri residenti all'esterno non emergono prove a conferma di questa opinione tradizionale. Il confronto tra 2559 interpellati, con o senza doppio passaporto, residenti nelle quattro mètte preferite degli Svizzeri, ossia Germania, Francia, Italia e Stati Uniti, è illuminante in questo senso perché dimostra che chi, oltre al passaporto svizzero possiede anche quello del Paese di residenza, si identifica un po' meno con la Svizzera. In questi casi, tuttavia, a essere rilevante non sembra essere tanto lo statuto formale quanto piuttosto la volontà di identificarsi con un Paese. A identificarsi di più con la Svizzera, infatti, sono i doppi cittadini che hanno sviluppato un sentimento di appartenenza nei confronti del Paese di residenza. La stessa cosa si constata per il coinvolgimento politico in Svizzera: gli Svizzeri all'estero che partecipano alla vita politica nel Paese di residenza non sono meno leali come cittadini svizzeri; proprio queste persone si sentono parte del loro Paese d'origine e restano informate sugli eventi nella madrepatria indipendentemente dal fatto che abbiano o meno la cittadinanza di entrambi i Paesi.

L'identificazione con il Paese di residenza e il coinvolgimento politico in tale Paese sembrano quindi comportare un'associazione positiva con sentimenti e attività equivalenti nel Paese d'origine. Un secondo passaporto va di pari passo con la lealtà nei confronti della madrepatria, così come la lealtà verso il Paese di residenza da una parte e quello d'origine dall'altra. Da ciò si può dedurre che per una democrazia un fattore più importante dello statuto formale di un doppio cittadino è il suo sentimento di appartenenza e il suo interesse e partecipazione attiva alla vita politica. Se queste caratteristiche lo contraddistinguono, sarà in generale così sia in riferimento al Paese di residenza che a quello d'origine. Lo studio conferma quindi la prospettiva transnazionale piuttosto che quella tradizionale, che presuppone invece un'identità e una partecipazione politica meno forte nei cittadini con doppio passaporto.

Lo studio condotto in Svizzera ha anche analizzato se la doppia cittadinanza stimola una visione e un'identità cosmopolita. A tal fine sono stati esaminati alcuni tratti tipicamente cosmopoliti quali l'accettazione della diversità culturale, dell'immigrazione, dei diritti transazionali,

il sentimento di identificazione, di solidarietà con l'Europa o con il mondo, nonché le forme globali della partecipazione politica: ne è risultato che questi tratti sono più evidenti nei doppi cittadini e negli stranieri che negli Svizzeri con un solo passaporto. Per quanto riguarda l'identità e la solidarietà a livello globale, i doppi cittadini non differiscono in modo significativo da quelli con un solo passaporto, ma partecipano in generale molto di più alla politica internazionale. In conclusione, i cittadini con doppio passaporto non sembrano essere l'avanguardia cosmopolita sotto ogni aspetto. In quanto individui generalmente più attivi a livello globale, contribuiscono tuttavia senza dubbio al concetto di cittadinanza cosmopolita.

Vantaggi per la Svizzera

Solo pochissimi Paesi permettono ai cittadini stranieri di votare (a livello nazionale). La naturalizzazione è quindi l'unica possibilità per livellare le differenze tra chi ha il diritto di voto in un dato Paese e chi vi risiede senza poter partecipare alle decisioni politiche. Considerata l'elevata quota di stranieri (24,3 %), questa disparità in Svizzera – rispetto agli altri Paesi – è particolarmente accentuata. Il processo di naturalizzazione dovrebbe quindi essere semplificato il più possibile, invece di essere complicato ulteriormente abolendo il diritto alla doppia cittadinanza. Perché, secondo gli studi condotti, i vantaggi che la Svizzera ricava dall'accettazione della doppia cittadinanza superano gli svantaggi temuti: e questo sia sul piano nazionale, perché questa accettazione incoraggia l'identificazione e la partecipazione politica dei migranti nonché la loro integrazione in generale, sia in un'ottica transazionale, perché l'appartenenza a più Paesi incrementa la consapevolezza delle interrelazioni globali, il che a sua volta si riflette nel processo di formazione della volontà e delle decisioni politiche a livello nazionale.

Il sospetto generale di cui sono tacciati i doppi cittadini può quindi essere tranquillamente allontanato, almeno per quanto riguarda la Svizzera. L'accettazione del doppio passaporto non dimezza, ma piuttosto rafforza la lealtà nei confronti del Paese di residenza, soprattutto se la persona in questione dimostra lealtà politica e impegno democratico. Le lealtà transnazionali sono non solo possibili, bensì si possono persino rafforzare a vicenda e sono di norma associate a lealtà cosmopolite. La pluralità di identità, pratiche e diritti legati alla cittadinanza non impone, almeno agli Svizzeri, una scelta: dato che la doppia cittadinanza è la premessa legale per l'impegno simultaneo in due Paesi, ha a ragione una funzione centrale per la cittadinanza e la democrazia transazionali.

Dagli studi menzionati emerge anche che gli aspetti normativi in questo ambito non hanno un peso determinante: lo statuto formale di una persona è soltanto uno dei fattori che influenzano le lealtà e l'impegno politico. Inoltre, i doppi cittadini non vanno considerati cosmopoliti nel senso di cittadini del mondo in grado di pensare in modo globale, ma, al pari dei migranti in generale, hanno senza dubbio determinati tratti di un'avanguardia cosmopolita e concorrono in questo senso alla democratizzazione di un mondo sempre più interdipendente.

Brøndsted-Sejersen, Tanja, 2008, «I Vow to thee my Countries». The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. In: *International Migration Review* 42, 3: 523–549.

Hainmüller, Jens, Dominik Hangartner and Giuseppe Pietrantonio, 2014, Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants. In: *Stanford University Graduate School of Business Research Paper No.* 14–40.

Schlenker, Andrea, 2015, Divided Loyalty? Political Participation and Identity of Dual Citizens in Switzerland. In: *European Political Science Review* 8, 4: 517–546.

Tsuda, Takeyuki, 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.

Doppelbürgerschaft: Mangelnde Loyalität zum Staat oder erhöhtes politisches Engagement?

In der Debatte um Doppelbürgerschaft wird von deren Gegnern immer wieder argumentiert, man könne nicht zwei Staaten gegenüber loyal sein; doppelte Staatsbürgerschaft untergrabe die Integration, den nationalen Zusammenhalt und die Demokratie. Die Befürworter hingegen betonen, dass die Akzeptanz doppelter Staatsbürgerschaft ein Willkommenszeichen gegenüber Zuwanderern sei, indem ihre Bindungen an das Herkunftsland anerkannt würden; sie erhöhe die Einbürgerungswilligkeit und fördere dadurch die politische Integration im Aufenthaltsland.

Sind Doppelbürgerinnen und Doppelbürger tatsächlich weniger loyal gegenüber der Schweiz, identifizieren sie sich weniger mit ihr und beteiligen sie sich weniger politisch? Und wie sieht es mit dem transnationalen oder gar kosmopolitischen Engagement von Personen mit Doppelbürgerschaft aus? Aktuelle Studien, die auf Umfragedaten unter Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern im In- und Ausland beruhen, legen nahe, dass doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft die politische Loyalität gegenüber diesen Staaten nicht schwächt. Im Gegenteil: Gerade auch aus einer transnationalen Perspektive bringt sie ein Mehr an Loyalität.

ANDREA SCHLENKER

ha conseguito un dottorato in politologia e nel 2015 ha ottenuto una cattedra all'Università di Lucerna con un lavoro di ricerca sulla cittadinanza nel 21° secolo. Oggi dirige la sezione «Migrazione e integrazione» presso la Caritas tedesca.

« Je me suis sentie Suisse en m'engageant en politique. »

Entretien avec Sandrine Salerno

« Mes parents en ont pleuré ! Ils nous disaient : « Si on abandonne notre nationalité, c'est pour vous, pour votre avenir ! Nous, on ne comprenait pas. » A l'époque, celle qui deviendra à deux reprises Maire de Genève, est encore adolescente. Pour Sandrine Salerno, la naturalisation à laquelle se livrent ses parents est accessoire. Ce n'est que plus tard, à travers son engagement politique, qu'elle se percevra Suisse. Rencontre. »

Arrivés en Suisse dans les années 1960, les parents Salerno sont respectivement tailleur et employée dans le milieu international et bancaire. Les trois enfants du couple naissent à Genève, de nationalité italienne et française. Mais les années 1970 et les initiatives Schwarzenbach auront raison des velléités d'intégration de la famille. C'en est trop : ils décident de quitter la Suisse. « Mon père ne se sentait pas accueilli. » Toute la famille s'exile donc pour cinq ans, quatre en Italie, un en France, avant de revenir dans le quartier du Lignon à Genève. « Pour mon père, ce retour a été très difficile. Il l'a vécu comme un échec. »

Sandrine Salerno a alors dix ans quand elle intègre la classe de quatrième primaire du Lignon. « J'ai tout de suite été très étonnée par la mixité du quartier. En Sicile et en France, on avait vécu dans des sociétés beaucoup plus homogènes. A Genève, dans ma classe, il n'y avait que des étrangers. Nous, on cherchait les Suisses. » La fratrie s'amuse du fait que leurs camarades ne sachent pas le nom du président de la Confédération ou qu'aucun élève ne puisse chanter l'hymne national en entier. « Dans le fond, Sandrine Salerno avec ses origines multiples représentait déjà la complexité genevoise », commente Sandro Cattacin, professeur à l'Université de Genève et spécialiste de l'étude des migrations. « Dans le contexte urbain actuel, le concept de «Secondo» est dépassé. Les gens sont cosmopolites. »

Le quartier comme référentiel

Dans cet environnement multiculturel, la trinationale se sent immédiatement à sa place. Bonne élève, elle

est très vite intégrée. « Notre espace social c'était Le Lignon, pas la Suisse. » A 15 ans, l'identité se déclinait davantage en termes de code vestimentaire. Alors quand la naturalisation se décide, les enfants ne s'y retrouvent plus. « Pour nous, ce n'était pas une fierté de devenir Suisses. On avait passé toutes nos vacances hors du pays. On était fondamentalement tournés vers l'étranger. »

C'est au début de l'âge adulte que Sandrine Salerno se rappelle avoir consciemment décidé de s'installer en Suisse. « A l'époque, je me sentais genevoise. Je connaissais mal la Suisse. » Le sentiment d'appartenance viendra plus tard, à 29 ans, avec l'engagement politique. Et l'actuelle conseillère administrative d'ajouter rapidement, comme pour éviter tout malentendu : « Mais je ne me suis jamais sentie uniquement Suisse. »

Si la politique lui a donné une identité, cette dernière l'a aussi menée vers la politique. Avant d'entrer au Conseil municipal, Sandrine Salerno travaille pendant quatre ans au Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI). Elle revisite l'histoire familiale, celle de son père décédé trop tôt. Elle découvre aussi, ce qu'elle avait déjà expérimenté à l'université, l'importance pour elle de l'engagement collectif autour de valeurs. Du coup, un peu par hasard ou par défi, elle décide avec un groupe d'amis de se lancer en politique. « En 1999, quand on avait un nom de famille à consonance étrangère, on était très mal élu. Cela me semblait absurde. » Sandrine Salerno dépose sa candidature et bouscule la règle. « Il faut dire que j'étais jeune, femme et que j'avais un réseau. Mon élection a été miraculeuse, car le Parti socialiste a alors perdu six sièges. »

Le mythe de la suissitude

Aujourd'hui, le débat autour de l'élection au Conseil fédéral du binational Ignazio Cassis lui semble complètement dépassé. « On a tous des appartenances multiples. En quoi cela pourrait-il être un avantage d'être 100 pourcent Suisse? C'est une espèce de mythe, celui de la suissitude pure, un mythe entretenu à Berne par 30 pourcent de parlementaires UDC. Dans un monde en mouvement, la multiculturalité est au contraire une richesse. » Une analyse que partage Sandro Cattacin: « Je ne serais pas trop sévère avec le nouveau conseiller fédéral. Le fait d'abandonner sa nationalité italienne était un geste symbolique pour rassurer la droite. Peut-être, le fruit d'une deuxième génération trop adaptée. » Pour sa part, Sandrine Salerno ne renoncera jamais à sa triple nationalité. « J'aurais l'impression de trahir mes origines, ma famille, les pays où j'ai vécu. » En même temps, la conseillère administrative ne juge pas: « Je comprends aussi qu'on puisse renoncer à la nationalité d'un pays avec lequel on a très peu de lien. »

Quant à la défense des migrants pour laquelle elle s'est toujours battue, l'élue n'est pas très optimiste. « La situation n'a pas beaucoup évolué depuis l'époque où mes parents sont arrivés en Suisse. Ce qui a changé, ce sont les nationalités des migrants. Le discours reste stigmatisant, avec en sus un enjeu majeur autour de la religion. » En 2007, la conseillère nationale socialiste Ada Marra lance une initiative pour la naturalisation facilitée des migrants de troisième génération. Elle mettra huit ans à être acceptée. « La naturalisation en Suisse reste un sujet difficile. Certes, elle est devenue moins coûteuse, mais on continue à cultiver l'image du petit village gaulois contre le reste du monde, alors que sans les migrants, la Suisse n'est rien. »

En Suisse, le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers au niveau cantonal n'est reconnu que dans deux cantons (Jura et Neuchâtel). A Genève, c'est un droit acquis au niveau communal uniquement. « Aujourd'hui, le taux d'abstention est très élevé. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: les conseillers d'Etat genevois ont été élus par 10 pourcent de la population. La démocratie aurait tout à gagner à étendre les droits politiques aux étrangers. Personnellement, je suis partisane du « Je vote où j'habite ». De fait, Sandrine Salerno n'a jamais voté pour des élections en France ou en Italie. « C'est une question éthique ! »

«Das Gefühl, Schweizerin zu sein, hat sich erst durch das politische Engagement entwickelt.»

Sandrine Salerno, Bürgerin von Genf, Frankreich und Italien, sieht ihre mehrfache Staatszugehörigkeit als eine Selbstverständlichkeit. Sie ist Teil ihrer persönlichen Geschichte. Zunächst habe sie sich vor allem als Genferin gefühlt, als Bewohnerin des Quartiers «Le Lignon», eine stark durchmischte Wohngegend. Erst über ihr politisches Engagement im Genfer Parlament und später in der Exekutive der Stadt habe sie ein Zugehörigkeitsgefühl als Schweizerin entwickelt. Und gleichzeitig hat sie nie den Bezug zu ihren weiteren Staatsbürgerschaften aufgegeben. «Wir haben alle verschiedene Identitäten», sagt sie mit Blick auf die Debatte, die Ignazio Cassis auslöste, als er als Bundesratskandidat seinen italienischen Pass zurückgab. «Worin besteht der Vorteil, 100 Prozent Schweizerin zu sein? Das reine Schweizertum ist ein Mythos, der von einer Minderheit hochgehalten wird. In einer Welt in Bewegung ist Multikulturalität im Gegenteil ein Gewinn.»

Sandrine Salerno ist der Ansicht, dass die Anstrengungen, die zugewanderte Bevölkerung politisch mitsprechen zu lassen, verstärkt werden sollten. Sie unterstützt das Prinzip «Je vote où j'habite» («Ich wähle und stimme da, wo ich wohne»). Konsequenterweise hat Sandrine Salerno noch nie an Wahlen in Frankreich oder Italien teilgenommen.

SANDRINE SALERNO

est vice-présidente du Conseil administratif de la Ville de Genève et en charge du Département des finances et du logement. Elle a été Maire de la Ville en 2010 et 2013. VIRGINIE POYETTON, journaliste indépendante, l'a rencontrée pour un entretien.

«Wäre ich im Kongo geblieben, wäre ich heute wohl Kongolese.»

Jacques Neiryndck im Gespräch

Jacques Neiryndck: katholischer Waadtländer, französischsprachiger Flame und engagierter «Citoyen», der selber nie in Frankreich gelebt hat. Seine Staatsbürgerschaften reihen sich wie Perlen an einer Schnur: Durch Geburt wurde er Belgier, durch Heirat Franzose, durch Einbürgerung Schweizer. In erster Linie versteht er sich als Europäer. Jacques Neiryndck will dazugehören. Die Möglichkeiten, die ihm seine Staatsangehörigkeiten eröffnen, schöpft er aus. Aus seiner Sicht täte die Schweiz gut daran, die Einbürgerung zu beschleunigen und zu vereinfachen, damit der wachsende Teil der ansässigen Bevölkerung ohne formelle politische Rechte auch eine Stimme erhielte.

Jacques Neiryndck, Sie sind Mehrfachbürger. Welche Bedeutung haben die verschiedenen Staatsbürgerschaften für Sie?

Ich wurde als Belgier geboren und war stets ein unzufriedener Bürger. Ich bin nicht stolz auf dieses Land. Ich identifiziere mich mit Flandern, denn meine Eltern stammen von dort. Sie gehörten zur französischsprachigen Minderheit und wurden in ihren Rechten beschnitten. Franzose wurde ich durch meine Frau. Nach unserer Heirat wandten wir uns an das französische Konsulat. Dort unterzeichnete ich eine Erklärung und wurde so Franzose. Obwohl ich nie in Frankreich gelebt habe, identifiziere ich mich stark mit diesem Land. Ich interessiere mich für die französische Politik, lese «Le Monde» und halte mich über das französische Fernsehen auf dem Laufenden.

Schweizer Bürger wurde ich durch Einbürgerung. Die ETH Lausanne rekrutierte Professoren im Ausland, und so kam ich 1972 in die Schweiz. In meiner Funktion als Forscher durfte ich die Schweiz im Ausland repräsentieren. Ich begann, mich als Schweizer zu fühlen, was mich bewog, die Schweizer Staatsbürgerschaft zu erwerben. Unzählige Hindernisse wurden mir dabei in den Weg gelegt. Vierundzwanzig Jahre musste ich warten, bis ich den roten Pass erhielt.

Warum dauerte das Einbürgerungsverfahren so lange?

Mein Einbürgerungsbegehren wurde zweimal abgelehnt. Beim ersten Mal scheiterte ich, weil man damals von Ehepaaren erwartete, dass sie sich gemeinsam einbürgern lassen. Zudem war mit dem Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft der Verzicht auf die bisherigen Bürgerrechte verbunden. Meine Frau war nicht bereit, ihren französischen Pass aufzugeben. Als es möglich wurde, ein Einzelgesuch einzureichen, wagte ich den zweiten Anlauf. Die Einbürgerungsbehörde des Kantons Waadt prüfte mein Begehren und kam zum Schluss, dass ich mit den schweizerischen Sitten unzureichend vertraut war, denn sonst wüsste ich – so wurde mir beschieden – dass eine echte Waadtländerin sich den Entscheiden ihres Ehegatten beugt. Diese Abweisung war gesetzeswidrig. Doch ich akzeptierte den Entscheid. Beim dritten Anlauf bestand die Schweiz nicht mehr auf den Verzicht der angestammten Staatsbürgerrechte. Meine Frau und ich liessen uns gemeinsam einbürgern.

Ihr Weg führte Sie auch nach Afrika.

Ja, zwischen 1957 und 1963 war ich zweimal im Kongo. Ich war ordentlicher Professor an der Universität in Kinshasa, einer Tochter der Katholischen Universität

Leuven. Noch heute fühle ich mich mit Afrika verbunden. Ich leide, wenn ich an die Menschen und an die Verhältnisse denke. Wenn ich nicht zweimal vertrieben worden wäre – einmal mit vorgehaltener Maschinepistole –, wäre ich geblieben und wäre heute wohl Kongolese.

Wirken sich Ihre Erfahrungen auf Ihr politisches Engagement aus?

Auf jeden Fall: Ich verurteile Ideologien. Politisches Handeln muss die Interessen von Minderheiten berücksichtigen, und sie muss sich am Alltag der Menschen orientieren. Als Wissenschaftler weiss ich, dass man die Zusammenhänge verstehen muss, bevor man Lösungsansätze präsentiert. Die Präambel der Bundesverfassung ist Programm: «Die Stärke eines Volkes misst sich am Wohl der Schwachen.» Die Herausforderung besteht darin, diese grossartige Idee im Alltag umzusetzen.

Machen Sie Gebrauch von Ihren politischen Rechten?

Selbstverständlich. Um in Belgien politisch aktiv zu sein, habe ich mich registrieren lassen. Bei nationalen Wahlen gebe ich meine Stimme der Partei, welche die französischsprachige Minderheit vertritt. Als französischer «Citoyen» nehme ich meine politischen Rechte auch in Frankreich wahr. Aufgrund der Werte, die ich vertrete, gab ich meine Stimme bei den letzten Wahlen Emmanuel Macron. Auch in der Schweiz nutze ich meine politischen Rechte. 1999, drei Jahre nach meiner Einbürgerung, wurde ich in den Nationalrat gewählt.

Sie sagen, dass Sie sich nicht mit Belgien identifizieren. Warum haben Sie nicht auf die belgische Staatsangehörigkeit verzichtet, als Ihnen das Schweizer Bürgerrecht verliehen wurde?

1996 bestand die Schweiz nicht mehr auf den Verzicht der bisherigen Bürgerrechte. Ich wäre bereit gewesen,

Wer ist Bürger? – Rechtliche Regelungen in Belgien, Frankreich und der Schweiz

Im *belgischen Recht* spiegelt sich der Wille, Menschen, die im Land leben, Zugang zur Staatsbürgerschaft rasch und unkompliziert zu ermöglichen. Dabei werden *ius sanguinis* und *ius soli* verknüpft: Nicht nur die Kinder einer in Belgien geborenen belgischen Mutter oder eines in Belgien geborenen belgischen Vaters erhalten die belgische Staatsbürgerschaft automatisch, sondern grundsätzlich alle Kinder von Eltern, die in Belgien geboren wurden.

Eingewanderte haben in vielen Fällen Anspruch auf die belgische Staatsbürgerschaft. So können beispielsweise Eltern von minderjährigen belgischen Kindern oder volljährige Jugendliche die Staatsbürgerschaft beantragen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Die Einbürgerung steht Menschen offen, die legal in Belgien leben, im Sport, in der Wissenschaft oder im soziokulturellen Bereich Ausserordentliches leisten und damit zum Ansehen des Landes beitragen. Sie ist an keine weiteren Bedingungen geknüpft.

Während der Erwerb der belgischen Staatsbürgerschaft im Inland unkompliziert ist, ist die Weitergabe für belgische Staatsangehörige im Ausland eingeschränkt. Auslandsbürger der dritten Generation sind nicht mehr automatisch belgische Staatsangehörige. Die Eltern müssen die Staatsbürgerschaft für ihre Kinder beantragen. Ehegatten von belgischen Staatsangehörigen, die im Ausland leben, können die Staatsbürgerschaft weder beantragen, noch können sie sich einbürgern lassen.

Wie das belgische verknüpft auch das *französische Recht* das *ius sanguinis* mit dem *ius soli*. Kinder erhalten die französische Staatsangehörigkeit automatisch, wenn zum Zeitpunkt der Geburt mindestens ein Elternteil im Besitz der französischen Staatsangehörigkeit ist. Kinder, die in Frankreich geboren worden sind und die mindestens einen Elternteil haben, der ebenfalls in Frankreich geboren wurde, haben ab dem zwölften Lebensjahr einen Anspruch auf die französische Staatsbürgerschaft, sofern sie insgesamt mindestens fünf Jahre in Frankreich wohnhaft waren.

Ausländische Staatsangehörige können nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren ein Einbürgerungsgesuch stellen. Frankreich versteht sich als Kulturation und besteht zunehmend darauf, dass sich Immigrantinnen und Immigranten assimilieren. Seit dem Jahr 2000 kann die Einbürgerung aufgrund mangelhafter Integration (*défaut d'assimilation*) verweigert werden.

die belgische und sogar die französische Staatsbürgerschaft aufzugeben.

Das stimmt, die Schweiz anerkannte damals die Doppelbürgerschaft. Aber Belgien akzeptierte sie noch nicht.

Im Prinzip hätten belgische Staatsangehörige damals auf die Staatsangehörigkeit verzichten müssen. Diese Regel wurde in der Praxis jedoch nicht umgesetzt. Als Auslandsbürger wurde ich regelmässig auf die belgische Botschaft eingeladen. Selbst dem Botschafter war bekannt, dass ich als Parlamentarier ein Schweizer Bürger war. Geht man der Sache auf den Grund, so wird klar, dass sich inzwischen eine europäische Identität herausgebildet hat. Ich fühle mich in Europa überall zuhause. Als EU-Bürger geben mir Belgien und Frankreich die Möglichkeit, mich an Wahlen für das europäische Parlament zu beteiligen. Ich habe also zwei Stimmen. Warum nicht? Menschen mit mehrfachen Staatsbürgerschaften stellen ja gerade unter Beweis, dass sie Europäer sind.

Auf nationaler Ebene ist in der Schweiz jede vierte Person vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Was müsste getan werden, um dieses Defizit zu beheben.

Lokal kann mit der Ausweitung der politischen Rechte die Partizipation verbessert werden. Um das Defizit auf nationaler Ebene anzugehen, muss man jedoch bei der Einbürgerung ansetzen. Sie müsste massiv beschleunigt werden, denn sie ist der wichtigste Schritt der politischen Integration.

« Si j'étais resté au Congo, je serais aujourd'hui congolais. »

Jacques Neirynck est un catholique vaudois, francophone flamand et citoyen engagé. Belge de naissance, Français par alliance – quoique sans avoir jamais vécu au Pays de Molière – et Suisse par naturalisation, il collectionne les nationalités comme d'autres des pierres précieuses. Cela dit, il se considère d'abord comme un Européen. Jacques Neirynck veut en être et sait mettre à profit les attributs de ses nationalités. De son point de vue, la Suisse gagnerait à faciliter et accélérer la naturalisation, pour permettre à une proportion croissante de résidents dépourvus de droits politiques de se faire entendre.

JACQUES NEIRYNCK

war in verschiedenen Ländern Professor für Elektrotechnik. Für die Waadtländer CVP sass er von 1999 bis 2003 sowie von 2007 bis 2015 im Nationalrat. PASCALE STEINER hat sich mit ihm unterhalten.



Die transnational verflochtene Welt demokratisieren.

Joachim Blatter

Immer mehr Länder anerkennen die Doppelbürgerschaft, und immer mehr Menschen besitzen mehr als eine Staatsbürgerschaft. Besonders weit verbreitet ist das Phänomen der Doppelbürgerschaft unter Schweizerinnen und Schweizern. Die Zunahme von Personen mit Doppelbürgerschaft und die Möglichkeit, in zwei Staaten politisch zu partizipieren, weisen einen neuen Weg, die gegenwärtige «transnationale Konstellation» demokratischer zu gestalten.

Die transnationale Verflechtung der Welt ist durch drei zentrale Eigenschaften gekennzeichnet. Zum einen ist sie durch die intensive Bewegung von Menschen, Informationen, Kapital, Dienstleistungen und Gütern, aber auch von Schadstoffen und Bedrohungen (wie Terrorismus) über nationalstaatliche Grenzen hinweg geprägt. Zum andern besteht der Versuch der Politik, diesen gegenseitigen Abhängigkeiten dadurch zu begegnen, indem sie eine Vielzahl von zwischenstaatlichen Gremien und multinationalen Institutionen schafft, in denen gemeinsam verpflichtende Regeln entwickelt werden. Und schliesslich ist zu beobachten, dass sich die Politik damit in den Augen vieler zu weit von den Menschen entfernt hat, so dass überall populistische und nationalistische Gegenbewegungen an Zulauf gewinnen. Die Doppelbürgerbürgerschaft weist uns einen Weg, wie wir die transnationale Konstellation demokratischer gestalten können, ohne dass sich die Politik von den Bürgerinnen und Bürgern entfernt.

Doppelbürger als Vorläufer eines Systems transnationaler Demokratien

In vielen Ländern ging die Akzeptanz der Doppelbürgerschaft mit einem gewandelten Blick auf die eigenen Auswanderer einher. Während diese früher oft als «Verräter» betrachtet wurden, setzen nun viele Länder darauf, diese Auswanderer mehr an sich zu binden (Blatter 2011). Unter anderem erleichtern sie ihren Auslandsbürgern die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen. Länder wie Frankreich und Italien reservieren ihren Auslandsbürgern sogar spezielle Repräsentanten in ihren Parlamenten. Viele Doppelbürgerinnen und

Doppelbürger können damit das Stimm- und Wahlrecht in mehreren Nationalstaaten ausüben. Solange sich die Politik der Nationalstaaten auf das eigene Territorium und auf die eigenen Bürger beschränkte, war das kein Problem, denn innerhalb jedes einzelnen Staates haben Doppelbürgerinnen und Doppelbürger genauso eine Stimme wie Einfachbürgerinnen und Einfachbürger. Wenn die Nationalstaaten nun aber über gemeinsame Institutionen Regeln erlassen, die in allen Ländern gelten, dann wird aus dem Umstand, dass Doppelbürgerinnen und Doppelbürger die Position der Vertreter zweier Länder mitbeeinflussen können, ein Problem. Sie erhalten damit nämlich einen grösseren Einfluss auf die Politik als Einfachbürgerinnen und Einfachbürger (Blatter, Sochin D'Elia und Buess 2018: 65/66).

Keinesfalls sollten wir dies aber zum Anlass nehmen, den Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern ihre mehrfachen Stimm- und Wahlmöglichkeiten wegzunehmen. Stattdessen sollten wir sie als Vorläufer eines Systems transnationaler Demokratien betrachten, in welchem alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, nicht nur im eigenen Land, sondern auch in anderen Demokratien mitzustimmen. Das würde dazu führen, dass auch diejenigen, die von einer nationalstaatlichen Politik betroffen sind, aber dieser Nation nicht angehören, mitstimmen können. Und es würde dazu führen, dass diejenigen, die sich den Regeln zwischenstaatlicher oder multinationaler Institutionen unterwerfen müssen, nicht nur die Position der eigenen staatlichen Vertreter beeinflussen können, sondern auch in der Willensbildung der anderen Nationalstaaten eine Stimme besitzen.

Beispiele für den ersten Fall wären der Bau von Atomanlagen in Grenzgebieten, aber auch eine Steuerpolitik, welche die Möglichkeit der Besteuerung mobiler Faktoren durch andere Länder massiv untergräbt. Beispiele für den zweiten Fall sind die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank oder die internationalen Vereinbarungen zum Klimaschutz. Die gewählten Vertreter der Angehörigen anderer Nationen könnten dann deren Perspektiven und Interessen im nationalen Parlament – dem zentralen Forum und Entscheidungsgremium nationaler Demokratien – einbringen. Das hätte wiederum den Vorteil, dass über die transnationalen Verflechtungen und Wirkungen nationaler und internationaler Politik nicht mehr nur in internationalen Expertengremien, in Gipfeltreffen der Exekutiven und in wenig beachteten Gremien wie dem Europäischen Parlament diskutiert und entschieden würde, sondern in den nationalen Parlamenten. Nationale Parlamente sind sehr viel besser über intermediäre Organisationen wie Parteien, Medien, Vereine und Verbände mit der Bevölkerung verbunden als dies bei internationalen Institutionen der Fall ist. Das heisst, die Erweiterung der nationalen Demokratien durch die reziproke Gewährung von Wahlrechten an Angehörige anderer Nationen würde dazu führen, dass die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung zum einen weniger ignorant und national egozentrisch (bei unseren ersten Beispielen) und zum anderen weniger weit weg von den Bürgerinnen und Bürgern und somit weniger technokratisch erfolgen würde (in unseren zweiten Beispielen). Den Bürgerinnen und Bürgern würden zusätzliche Möglichkeiten gegeben, sich in die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen. Die Politiken anderer Staaten und die Regeln intergouvernementaler bzw. internationaler Organisationen würden dann nicht mehr ausschliesslich als externe Beschränkungen der nationalen Souveränität und der demokratischen Selbstbestimmung wahrgenommen. Dann gäbe es eine Alternative zu der heute von vielen gewählten Option, sich gegen die Technokratisierung und Internationalisierung der Politik mit der Wahl von Populisten und Nationalisten zu wehren (Blatter 2018).

Vereinigung von «konsoziierten Staaten»

Ein solches System horizontal überlappender Demokratien kann durch folgende Schritte entstehen: Zuerst unterzeichnen die Vertreter demokratischer Nationalstaaten eine «gemeinsame Erklärung der gegenseitigen Abhängigkeit» und gründen eine Vereinigung von «konsoziierten Staaten». Sie ergänzen damit ihre Unabhängigkeitserklärungen aus früheren Jahrhunderten mit einer expliziten Anerkennung der ge-

genseitigen Abhängigkeit. In dieser Erklärung bieten die Nationalstaaten den Bürgerinnen und Bürgern des anderen Staates jeweils den Status eines «konsoziierten Bürgers» bzw. einer «konsoziierten Bürgerin» an. Diejenigen, die dieses Angebot durch eine unterzeichnete «Erklärung des Interesses und der Identifikation» annehmen, erhalten das Recht, ihre Vertreter im nationalen Parlament des «konsoziierten Staates» zu wählen. Wie die Auslandsbürger und Auslandsbürgerinnen in Frankreich und Italien erhalten die konsoziierten Bürgerinnen und Bürger eine vorher genau festgelegte Anzahl von Parlamentssitzen, welche sie im nationalen Parlament des konsoziierten Staates repräsentieren. Damit können ihre Interessen in die nationale Willensbildung und Entscheidungsfindung einfließen, sie erhalten aber keinen ungebührlich grossen Einfluss. Die demokratische Selbstbestimmung der beteiligten Nationen wird nicht aufgehoben, sondern durch die demokratische Mitbestimmung zwischen den Nationen ergänzt.

Das skizzierte System fusst auf folgenden Prinzipien: Die Ergänzung des Staatsvolkes bzw. der nationalen Bürgerschaft durch «konsoziative Bürgerinnen und Bürger» erfolgt auf der Basis eines expliziten Konsenses und der Reziprozität. Die beteiligten Staaten schliessen sich freiwillig zu einer Gemeinschaft konsoziierter Staaten zusammen und offerieren den Mitgliedern der anderen Staaten den Status der konsoziierten Bürgerschaft nur dann, wenn diese dies auch für ihre Mitglieder tun. Die Bürgerinnen und Bürger, die dieses Angebot wahrnehmen, signalisieren mit ihrer Erklärung, dass mit den dadurch gewonnen zusätzlichen Rechten zur politischen Beteiligung auch die Verpflichtung verbunden ist, die regulative Autorität des konsoziierten Staates auf nationaler und internationaler Ebene anzuerkennen (Blatter 2018).

Durch die Etablierung eines solchen Systems transnational erweiterter und sich horizontal überlappender nationalstaatlicher Demokratien würden nationalstaatliche Demokratien explizit anerkennen, dass ihre Schicksale miteinander verflochten sind. Darüber hinaus würden sie allen ihren Mitgliedern ermöglichen, was sie gegenwärtig nur den Doppelbürgerinnen und Doppelbürger gewähren: Die Möglichkeit, sowohl Mitglied in einem Nationalstaat wie auch Mitglied in einem (oder mehreren) weiteren Nationalstaaten zu sein. Die Mitgliedschaft in mehreren Nationalstaaten würde nun nicht mehr nur den Migranten bzw. ihren Nachkommen offenstehen, sondern allen Bürgerinnen und Bürgern der beteiligten Staaten. Die gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren politischen Einheiten ist für Menschen, die in Föderalstaaten leben, nichts Neues. So sind Schweizerinnen und Schweizer heute

gleichzeitig Mitglied einer kommunalen, einer kantonalen und einer nationalen politischen Gemeinschaft und besitzen auf allen Ebenen Stimm- und Wahlrechte. Im vorgeschlagenen System würden die Mehrfachmitgliedschaften nun nicht mehr vertikal geschichtet, sondern horizontal überlappend auftreten. Ausserdem würde die zusätzliche Mitgliedschaft in weiteren Nationalstaaten allen Bürgerinnen und Bürgern angeboten, aber sie könnten sich selber entscheiden, ob sie «konsoziierter Bürger» bzw. «konsoziierte Bürgerin» in einem anderen Staat sein wollen (Blatter und Arrighi 2018).

Dringend neue Wege gesucht

Insgesamt weist uns die zunehmende politische Akzeptanz der Mehrstaatlichkeit und die wachsende Zahl von Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern einen Weg, um eine transnational verflochtene Welt zu demokratisieren, ohne dass sich dabei die Politik immer weiter von den Bürgerinnen und Bürgern entfernen muss. Die Krisen, die zwischenstaatliche und multi-nationale Institutionen gegenwärtig erleben, machen deutlich, dass wir dringend neue Wege zur Demokratisierung der anfangs skizzieren «transnationalen Konstellation» brauchen, wenn wir nicht auf ein System von abgeschotteten und rivalisierenden Nationalstaaten zurückfallen wollen.

Blatter, Joachim, 2011, Dual citizenship and theories of democracy. In: Citizenship Studies 15, 6-7: 769-798.

Blatter, Joachim, 2018, Transnationalizing Democracy Properly: Principles and Rules for Granting Consociated Citizens Voting Rights and Partisan Representation in the Parliaments of Nation States.

Blatter, Joachim, Jean-Thomas Arrighi, 2018, Rules, Principles and Practices for the Transnationalization of Peoples, Parties and Parliaments. Manuskript gegenwärtig unter Begutachtung.

Blatter, Joachim, Martina Sochin D'Elia und Michael Buess, 2018, Bürgerschaft und Demokratie in Zeiten transnationaler Migration: Hintergründe, Chancen und Risiken der Doppelbürgerschaft. Luzern: Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission.

Società transnazionali interconnesse: più democrazia

Sempre più Paesi riconoscono il diritto di possedere due passaporti e il numero di individui con due o più nazionalità aumenta costantemente. Il fatto che questo fenomeno sia molto diffuso – in particolare tra gli Svizzeri – e la possibilità ad esso associata di partecipare alla vita politica di due o più Stati lasciano intravedere un nuovo modo per democratizzare maggiormente l'attuale «costellazione transnazionale».

I doppi cittadini andrebbero visti come precursori di un sistema fatto di democrazie transnazionali, un sistema in cui tutti hanno la possibilità di co-decidere, e non soltanto nel proprio, bensì anche in altri Paesi democratici. Ciò significherebbe che potrebbero votare anche coloro che sono interessati dalla politica di uno Stato nazionale senza tuttavia appartenere concretamente a tale Stato. Significherebbe inoltre che chi deve sottostare ai dettami di istituzioni interstatali o multinazionali, oltre a poter influenzare la posizione dei propri rappresentanti, avrebbe anche voce in capitolo nel processo decisionale di altri Stati nazionali.

Joachim Blatter propone un sistema di democrazie che si sovrappongono orizzontalmente, in cui gli «Stati associati» accettano reciprocamente di concedere ai propri cittadini il diritto di esercitare un'influenza politica nei rispettivi parlamenti.

JOACHIM BLATTER

ist Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Politische Theorie an der Universität Luzern.



Ausbürgern aus Sicherheitsgründen?

Alberto Achermann

Im Bundesblatt vom 10. Mai 2016 fand sich eine Notifikation, die für Schlagzeilen in den Medien sorgte: Das Staatssekretariat für Migration gab darin bekannt, dass ein Verfahren gegen einen schweizerisch-italienischen Doppelbürger eröffnet worden sei, mit dem Ziel, den Entzug des im Jahr 1997 erteilten Schweizer Bürgerrechts zu überprüfen. Diese Mitteilung sorgte in den Medien für hohe Wellen, einerseits weil ein solches Verfahren damals ein Novum darstellte, andererseits aufgrund des Kontextes – in einer Zeit, in der die Gefahr, welche von Dschihad-Rückkehrern ausgeht, gesamteuropäisch diskutiert wurde und in verschiedenen Ländern Bürgerrechtsentzüge erwogen oder verfügt wurden.

Politische Vorstösse zum Entzug des Bürgerrechts, etwa die parlamentarische Initiative Brunner («Entzug des Schweizer Bürgerrechts für Söldner») oder die Motion Romano («Aberkennung des Schweizer Bürgerrechts bei Dschihadisten mit Doppelbürgerschaft») liessen auch in der Schweiz nicht auf sich warten. Wie aber ist aus rechtlicher Sicht der Entzug des Bürgerrechts geregelt und unter welchen Voraussetzungen wäre ein solcher möglich?

Rechtslage und Praxis

Artikel 42 des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 1914 (BüG) sieht die Möglichkeit vor, «einer Doppelbürgerin oder einem Doppelbürger das Schweizer-, Kantons- und Gemeindebürgerrecht [zu] entziehen, wenn ihr oder sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist». Auch das alte Bürgerrechtsgesetz von 1952 kannte eine fast gleichlautende Bestimmung. Eingeführt wurde die Ausbürgerungsregelung während des Zweiten Weltkriegs durch Notverordnungen. Sie war in erster Linie gegen Doppelbürger gerichtet, welche als Nationalsozialisten gegen die Schweiz agitierten. In einer späteren Phase wurde der Entzug auch für Personen (etwa verurteilte Spione, die sich im Ausland aufhielten) vorgesehen, welche nur die Schweizer Staatsangehörigkeit besaßen. Die Praxis von 1940 bis 1947 umfasst 23 Fälle von Bürgerrechtsentzügen bei Doppelbürgern und 51 Fälle von Schweizern ohne ein anderes Bürgerrecht; teilwei-

se erstreckte sich der Entzug auch auf die Familienangehörigen. Nach 1947 sind keine Fälle mehr bekannt. Die Bestimmung wurde bis zur Ablösung durch das neue Bürgerrechtsgesetz also gar nie angewendet.

Aktuelle Entwicklungen

Aufgrund der Debatten im In- und Ausland und der erstmaligen Eröffnung eines Verfahrens im Jahr 2016 beschloss der Bundesrat, in der neuen Bürgerrechtsverordnung (BüV) die Voraussetzungen des Bürgerrechtsentzuges bei Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern näher zu umschreiben. Artikel 30 definiert einerseits, was unter einer «erheblichen Beeinträchtigung der Interessen oder des Ansehens der Schweiz» zu verstehen ist, nämlich schwerste Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen im Rahmen von Kriegen und gegen den Staat (die Schweiz) wie etwa Landesverrat oder verbotene nachrichtendienstliche Tätigkeiten, womit teilweise an die Praxis während des Zweiten Weltkrieges angeknüpft wird. Der Entzug ist nicht nur in Fällen möglich, in welchen eine Person rechtskräftig verurteilt worden ist, sondern auch dann, wenn eine «strafrechtliche Verfolgung aussichtslos wäre, da der Staat, in dem die Taten begangen wurden, nicht willens oder nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren zum Abschluss zu bringen oder einem ausländischen Rechtshilfesuchen zu entsprechen, namentlich weil das unabhängige Justizsystem in seiner Gesamtheit oder in einem erheblichen Teil nicht funktionsfähig ist» (Art. 30 Abs. 2

BüV). Damit wären etwa Verbrechen, die im syrischen Bürgerkrieg verübt worden sind, erfasst.

Die Schweiz passt sich damit einem Trend in verschiedenen europäischen Ländern an, welche in den letzten Jahren die Möglichkeit der Ausbürgerung geschaffen oder die Voraussetzungen dafür erleichtert haben (so etwa die Niederlande und Portugal), oder solche Projekte diskutieren (Frankreich). Am weitesten ist das Vereinigte Königreich gegangen, welches in Kauf nimmt, Staatenlose zu schaffen. Verschiedene dieser Staaten wollen auch auf die Voraussetzung eines rechtskräftigen Urteils verzichten.

Problematische Aspekte

Welche Probleme mit dem Entzug des Bürgerrechts wirklich gelöst werden könnten, ist nicht nur eine politische Frage; es geht auch um die Eignung und damit die Verhältnismässigkeit der Massnahme. Hält sich eine Person in der Schweiz auf, die eines der vom Gesetz und der Verordnung vorausgesetzten Verbrechen begangen hat, wird sie zunächst – nach einer allfälligen Verurteilung – ihre Strafe in der Schweiz absitzen, womit die Ausbürgerung keinen Gewinn für die Sicherheit der Schweiz darstellt. Hält sie sich im Ausland auf, stellen sich regelmässig Beweisschwierigkeiten, auch wenn nicht in jedem Fall eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt. Doch auf blossen Vermutungen wird sich ein Bürgerrechtsentzug kaum stützen lassen.

Im Weiteren vermag das Anknüpfen an die formell bestehende doppelte Staatsangehörigkeit, welche der Schweizer Entzugsregelung zugrunde liegt, nicht zu überzeugen, da diese in verschiedenen Konstellationen als unsachlich erscheint: Denken wir etwa an einen Schweizer, der durch Heirat eine zweite Staatsangehörigkeit erwirbt, ohne je in diesem Staat gelebt zu haben, oder an eine Schweizerin, die aufgrund ihrer Geburt während einer Ferienreise der Mutter in den USA amerikanische Staatsbürgerin geworden ist und die in einem Konflikt schwere Verbrechen begeht; oder etwa an einen eingebürgerten chinesischen Staatsan-

gehörigen tibetischer Herkunft, der zusammen mit den Eltern als Kind in die Schweiz geflüchtet und als Flüchtling anerkannt wird und sich später als Söldner an Kämpfen in Asien beteiligt und Verbrechen begeht. In all diesen Fällen wären die Voraussetzung Doppelbürgerschaft und Beeinträchtigung der Interessen der Schweiz gegeben. Allerdings könnte auch der jeweils andere Staat in solchen Fällen das Bürgerrecht entziehen, sofern er eine ähnliche Norm kennt. Damit würde die Person staatenlos, was das Bürgerrechtsgesetz vermeiden möchte und was völkerrechtlich unerwünscht ist. Zudem könnte es im konkreten Fall davon abhängen, welcher Staat zuerst den Entzug verfügt. Der eingangs erwähnte Fall ist dafür exemplarisch: Der von der Ausbürgerung bedrohte Mann war ein schweizerisch-italienischer Doppelbürger, der sein Leben hier verbracht hatte. Es wäre gegenüber Italien schwierig zu rechtfertigen, wieso dieser Staat nach einem Bürgerrechtsentzug durch die Schweiz die Verantwortung übernehmen sollte.

Sachgerechter wäre daher, der *Bindung zum Heimatstaat besonderes Gewicht* beizumessen. Auf politischer Ebene ist mitunter verlangt worden, die Zulässigkeit eines Entzugs bei Doppelbürgern vom Erwerbsgrund abhängig zu machen, das heisst nur bei Eingebürgerten vorzunehmen. Dies erscheint aber abwegig, da dies zum Beispiel erlauben würde, einem in der Schweiz Eingebürgerten sein Bürgerrecht zu entziehen, nicht aber einem gebürtigen schweizerischen Staatsangehörigen, dessen Grosseltern ausgewandert sind und der sein Bürgerrecht durch Erklärung beibehalten hat.

Daher ist zu fordern, dass bei Personen mit doppeltem (oder mehrfachen) Bürgerrecht ein Bürgerrechtsentzug nur dann verfügt wird, wenn neben den tatbestandlichen Voraussetzungen (schwere Verbrechen wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit) die betroffene Person *zu einem anderen Staat, dessen Angehöriger sie (auch) ist, eine effektive, enge Beziehung hat*. Dies liesse sich anhand der Aufenthaltsdauer und des Familienlebens beurteilen. In dem Sinn könnte die Bezeichnung in Artikel 12 Absatz 4 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte,

der den Begriff des «eigenen Landes» kennt, wegweisend sein.

Die Gesetzgebung klärt ausserdem nicht die *Auswirkung des Bürgerrechtsentzuges auf Familienangehörige mit abgeleitetem Bürgerrecht*. Anders als im Falle der Nichtigerklärung der Einbürgerung äussert sich das Gesetz dazu nicht. Offen bleibt, ob die Praxis zur Erstreckung der Nichtigerklärung der Einbürgerung ohne weiteres übernommen werden kann.

Schliesslich stellen sich Fragen in Bezug auf die *Auswirkungen eines Bürgerrechtsentzuges auf das Aufenthaltsrecht*, die nicht beantwortet werden. Besondere Schwierigkeiten würde die Konstellation bieten, wenn einer Person das Schweizer Bürgerrecht entzogen wird, sie aber a) der andere Heimatstaat nicht einreisen lässt oder die Ausschaffung nicht möglich ist; oder b) der andere Heimatstaat sie ebenfalls ausbürgert. In beiden Fällen dürfte aufgrund der begangenen Delikte weder eine Aufenthaltsbewilligung noch eine vorläufige Aufnahme möglich sein. Im Falle des Entzugs der weiteren Staatsangehörigkeit könnte sich eine Person auch nicht auf das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen berufen, da dieses nicht auf Personen Anwendung findet, die schwere Verbrechen begangen haben. In diesen Fällen würden die betroffenen Personen als «nicht ausschaffbare Ausländer» ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz bleiben.

Bürgerrechtsentzug als Eingriff in die Menschenrechte

Nach der neueren Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werden Fragen der Staatsangehörigkeit als Teil der sozialen Identität einer Person betrachtet und fallen somit unter den Schutzbereich des Rechts auf Privatleben. Dies verweist auf die menschenrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit. In Verbindung mit Artikel 14 EMRK sind damit auch Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder

sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status beim Entzug der Staatsangehörigkeit nicht zulässig. Dies würde einer Praxis entgegenstehen, welche selektiv nach Konfliktgebieten oder beteiligter Partei das Bürgerrecht von Doppelbürgern entziehen würde (z.B. bei Dschihadisten, aber nicht bei Söldnern auf Seite der Vereinigten Staaten).

Ein Bürgerrechtsentzug als Eingriff in die Menschenrechte muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen: Diese besteht mit dem Bürgerrechtsgesetz und der Verordnung zwar für die Hauptbetroffenen, ist aber in Bezug auf Familienangehörige mit abgeleitetem Bürgerrecht viel zu unbestimmt. Im Weiteren muss ein Entzug *verhältnismässig* sein, das heisst auch erforderlich und geeignet, ein legitimes öffentliches Interesse zu verfolgen. Inwieweit ein Entzug einen Beitrag zur Sicherheit der Schweiz leisten soll, erscheint indessen alles andere als klar. Damit bleibt offen, ob künftige Verfahren einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würden.

Auf abschüssigem Terrain

Das erwähnte Entzugsverfahren, das erste in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg, wurde später für gegenstandslos erklärt. Der Mann, der in Syrien an Verbrechen beteiligt gewesen sein soll, war offenbar bereits verstorben. Es ist anzunehmen, dass künftig vermehrt Entzugsverfahren eingeleitet werden. Dass dies rechtlich nicht unproblematisch ist, wurde aufgezeigt. Es gilt aber auch, politisch in etwas grösseren Zusammenhängen zu denken: Als der türkische Staatschef Erdogan vor einigen Monaten ankündigte, Gülen-Anhänger, die sich einem Strafverfahren in der Türkei entziehen würden, massenhaft auszubürgern, mag dem einen oder anderen Verantwortungsträger aufgegangen sein, auf welch abschüssiges Gelände hin sich eine Politik bewegt, welche den Bürgerrechtsentzug propagiert.

- Achermann, Alberto**, 2015, Kurzgutachten um Entzug des Bürgerrechts nach Artikel 48 BÜG im Auftrag des SEM.
- Schwalbach, Nicole**, 2008, Ausbürgerung zur Zeit des Zweiten Weltkriegs. In: Brigitte Studer/Gérald Arlettaz/Regula Argast, Das Schweizer Bürgerrecht: Erwerb, Verlust, Entzug von 1948 bis zur Gegenwart. Zürich: 265ff.
- Tiefenthal, Jürg Marcel**, 2017, Ausbürgerung terroristischer Kämpfer. Möglichkeiten nach der geltenden und nach der revidierten Bürgerrechtsgesetzgebung. Aktuelle Juristische Praxis: 73ff.
- Worster, William Thomas**, 2009, International Law and the Expulsion of Individuals with more than one Nationality. UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs 14: 448ff.
- Zedner, Lucia**, 2016, Citizenship Deprivation, Security and Human Rights. European Journal of Migration and Law 18: 222ff.

Déchéance de nationalité par mesure de sécurité ?

Dans la Feuille fédérale du 10 mai 2016 se trouvait une notification qui a fait la une des médias : le Secrétariat d'Etat aux migrations y faisait savoir qu'une procédure avait été ouverte contre un double national italo-suisse, qu'on envisageait de déchoir de sa nationalité suisse obtenue en 1997. Cette communication avait fait beaucoup de bruit dans les médias, en raison, d'une part, de la nouveauté de l'affaire et, d'autre part, du contexte qui l'entourait – rappelons que l'Europe entière s'interrogeait alors sur les risques liés au retour de djihadistes au pays et que plusieurs Etats envisageaient – ou avaient déjà prononcé – des déchéances de nationalité.

Alberto Achermann s'est intéressé aux aspects juridiques du retrait de la nationalité et aux conditions auxquelles il pouvait être prononcé. Si l'on se réfère à l'art. 42 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité (LN), la nationalité et le droit de cité cantonal et communal peuvent être retirés à un double national « si sa conduite porte gravement atteinte aux intérêts ou au renom de la Suisse. » Mais de nombreuses questions restent ouvertes. Achermann s'efforce ici de dégager les enjeux politiques que soulève la déchéance de nationalité. Et l'auteur de mettre en garde contre les solutions simplistes qui ne règlent pas les vrais problèmes.

ALBERTO ACHERMANN

ist Assoziierter Professor für Migrationsrecht an der Universität Bern und führt ein Büro als Rechtsanwalt.

« Vous n’êtes tout de même pas simplement tombé du ciel, vous devez bien venir de quelque part ! »

Anja Klug

« Il est toujours compliqué d’expliquer pourquoi nos papiers ne font mention d’aucune nationalité ». Nadia, palestinienne, est née en 1995 à Neirab, un camp de réfugiés situé à proximité d’Alep (Syrie). Elle n’a jamais eu de nationalité : elle est apatride. Son cas n’est malheureusement pas isolé. L’apatridie touche près de 10 millions de personnes dans le monde. Ce sujet est pourtant rarement abordé dans le débat public. Face à ce constat, le Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein a publié une étude sur la situation des apatrides en Suisse, dont les principales conclusions sont présentées ci-après.

Dans de nombreux pays, le fait d’être apatride rend difficile – voire impossible – l’exercice de nombreux droits fondamentaux. L’exemple d’Elvir, originaire de ce qui est aujourd’hui la Macédoine, permet d’illustrer ce propos : bosniaque d’origine, Elvir est né sur le territoire de l’ex-Yougoslavie. Il devient apatride lors de la dissolution de cette dernière. Faute de papiers d’identité, il est contraint de mettre un terme à sa scolarité en classe de septième. Il ne peut par ailleurs pas obtenir de permis de conduire, ni se marier – si ce n’est dans le cadre d’un mariage religieux selon le rite coranique – et n’a pas le droit de travailler.

La succession d’Etats n’est cependant pas la seule cause d’apatridie dans le monde. Dans certains pays, l’appartenance ethnique ou religieuse peut motiver un refus d’octroi de la nationalité. On peut alors être à la fois apatride et réfugié. L’apatridie peut aussi résulter de lacunes dans la législation, par exemple dans les cas où la transmission de la nationalité par la mère n’est pas admise.

Protection internationale

On comprend dès lors que les auteurs de la Charte internationale des droits de l’homme aient, dès 1948, souhaité consacrer le droit de chaque individu à une nationalité. La protection internationale des apatrides

a ensuite été instituée par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, qui se situe dans le prolongement de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

La Convention de 1954 définit qui est apatride, ainsi que les droits attachés à ce statut. Elle a été complétée en 1961 par la Convention sur la réduction des cas d’apatridie. Deux autres textes importants – de portée régionale – ont également été signés par la suite : la Convention européenne de 1997 sur la nationalité, et la Convention du Conseil de l’Europe de 2006 sur la prévention des cas d’apatridie en relation avec la succession d’Etats. A ce jour, la Suisse n’a toutefois adhéré qu’à la Convention de 1954.

Soucieuse de renforcer ce dispositif, l’Assemblée générale des Nations Unies a en 2006 étendu le mandat du HCR à la protection des apatrides, définissant dans ce cadre quatre principaux axes de travail : l’identification, la prévention et la réduction des cas d’apatridie, ainsi que la protection des droits des apatrides. C’est également dans ce contexte que le HCR a lancé, en 2014, une campagne mondiale intitulée #IBelong (#J’appartiens), qui a vocation à soutenir les efforts des gouvernements, de la société civile et des apatrides eux-mêmes pour mettre fin à l’apatridie d’ici 2024.

Identification des apatrides en Suisse

Si l'on se réfère aux statistiques sur les étrangers du SEM, la Suisse comptait officiellement 555 apatrides reconnus à fin août 2018, dont un certain nombre de réfugiés statutaires. On ne dénombre que peu d'apatrides nés en Suisse: la plupart sont originaires de pays tels que la Syrie, la Chine, la Russie ou l'ex-URSS. Il est toutefois difficile de savoir combien d'apatrides vivent réellement sur sol suisse. Tous les apatrides ne sont en effet pas reconnus en tant que tels, même s'ils répondent aux critères énoncés par la Convention de 1954. Ce décalage s'explique tout d'abord par l'interprétation très étroite, et qui s'écarte en cela de l'esprit de la Convention, des personnes considérées comme apatride. S'y ajoute le fait que ces personnes ne sont pas forcément identifiées – en raison d'un manque de connaissances suffisantes de la part des acteurs concernés, de sorte que les procédures de reconnaissance correspondantes ne sont pas systématiquement effectuées. Les personnes non-reconnues en tant qu'apatrides figurent ainsi dans les relevés statistiques officiels sous les catégories dites « sans nationalité » ou « Etat inconnu ». En août 2018, celles-ci représentaient un total de 1114 personnes.

Le droit suisse ne prévoit pas de réglementation spéciale en matière d'apatridie. La procédure de reconnaissance actuelle s'appuie donc sur le droit général de la procédure administrative, qui ne permet cependant pas de tenir adéquatement compte de la situation particulière des intéressés. Le droit d'être entendu, ou l'assistance d'un interprète, n'y sont par exemple pas prévus. Sans compter que le fardeau de la preuve incombe entièrement au demandeur, qui doit ainsi prouver qu'aucun Etat ne le considère comme son ressortissant. Or, cette preuve peut être difficile à apporter. Rappelons à ce titre que, dans le cadre de la procédure d'asile, le fardeau de la preuve est réparti entre le demandeur et les autorités.

L'applicabilité du droit général de la procédure administrative signifie aussi que la recevabilité d'une demande est conditionnée par l'existence d'un « intérêt digne de protection ». Il faut ainsi prouver que la reconnaissance de l'apatridie améliorerait le statut juridique de l'intéressé: constater l'apatridie, en soi, ne suffit pas. Autre lacune de protection: la Suisse ne reconnaît pas comme apatrides les personnes censées posséder la nationalité d'un Etat en vertu de la législation de ce dernier, même si celui-ci ne les reconnaît pas comme ses ressortissants dans les faits et qu'elles se retrouvent ainsi apatrides de facto. Si l'on se réfère à la Convention relative au statut des apatrides, la seule question déterminante consiste pourtant à savoir

si un Etat considère les personnes concernées comme ses ressortissants ou non. Le même problème se pose pour les personnes qui ont renoncé à leur nationalité (ou n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour l'acquérir ou la réintégrer): le droit suisse ne les reconnaît pas non plus comme des apatrides, même si elles le sont en vertu de la Convention de 1954. Voici les principaux points au sujet desquels la pratique suisse s'écarte des normes internationales en matière de reconnaissance de l'apatridie – parmi d'autres aspects, qui sont abordés dans l'étude complète publiée par le HCR.

Les problèmes concrets que pose cette pratique peuvent être illustrés par le cas de Farzin. De mère iranienne et de père afghan, Farzin est né en Iran, où sa mère a vainement cherché à obtenir son acte de naissance. Lorsqu'il a été admis en Suisse à titre provisoire, en 2007, Farzin a donc sollicité la reconnaissance de son statut d'apatride. Sa demande est toutefois rejetée au motif qu'il lui est possible de s'adresser à l'ambassade d'Afghanistan pour obtenir un passeport. Bien que la famille de Farzin soit originaire d'Afghanistan, celui-ci n'a plus d'attaches avec ce pays, ni ne possède de documents afghans. Il vit ainsi en Suisse avec une admission provisoire depuis plus de dix ans, et sa demande d'autorisation de séjour a été refusée.

Droits et possibilités de participation des apatrides en Suisse

La Suisse garantit aux apatrides reconnus la plupart des droits minimaux prévus par les conventions internationales pertinentes. Ces droits comprennent en particulier le droit à une autorisation de séjour et l'accès au marché du travail. S'y ajoute la liberté de circulation et le libre choix du lieu de résidence en Suisse. S'ils en ont besoin, ils ont par ailleurs droit aux prestations d'aide sociale. Les apatrides reconnus ne peuvent en outre être expulsés du territoire que pour des raisons de sûreté de l'Etat ou d'ordre public.

La situation se complique toutefois s'ils souhaitent bénéficier du droit au regroupement familial. La Suisse ne satisfait par ailleurs pas pleinement aux garanties internationales minimales prévues en matière de naturalisation, puisque la procédure de naturalisation facilitée n'est ouverte qu'aux apatrides mineurs, et non aux adultes. Enfin, le fait que le « Passeport pour étrangers » que la Suisse remet aux apatrides diffère du « Titre de voyage pour apatrides » prévu par la Convention de 1954, plus largement reconnu à l'international, peut compliquer les voyages à l'étranger.

Conclusions et recommandations du HCR

Il résulte de ce qui précède que la pratique suisse en matière d'apatridie n'est pas entièrement conforme aux normes minimales prévues par le droit international. Si l'on peut se féliciter du fait que les apatrides reconnus en Suisse jouissent de la plupart des droits garantis par les conventions internationales, le HCR constate néanmoins que nombre d'apatrides n'y ont pas accès, du fait de la pratique restrictive de la Suisse en matière de reconnaissance ainsi que d'un manque de connaissances suffisantes de la Convention de 1954. Il importe dans ce sens tout d'abord de considérer comme apatride toute personne répondant à la définition qu'en donne la Convention de 1954, et d'admettre que la reconnaissance d'un statut consacré par le droit international constitue, en soi, un « intérêt digne de protection ». Il convient ensuite d'améliorer les connaissances relatives à la procédure en reconnaissance de l'apatridie dont disposent les autorités, les représentants juridiques et la société civile dans son ensemble. Enfin, les personnes apatrides devraient elles aussi pouvoir accéder plus facilement aux informations utiles.

Il conviendrait également de revoir les conditions relatives au regroupement familial des apatrides titulaires d'une autorisation de séjour, dans le respect des obligations de la Suisse en matière de droits humains. A l'image de la pratique en vigueur dans d'autres Etats européens, il serait par ailleurs souhaitable que les personnes concernées reçoivent un « Titre de voyage pour apatrides » tel que prévu par la Convention de 1954. L'acquisition d'une nationalité reste néanmoins le seul moyen de véritablement mettre un terme aux problèmes liés à l'apatridie. Il y aurait, dans ce sens, également lieu de permettre la naturalisation facilitée des adultes apatrides.

Le plan d'action proposé par le HCR dans le cadre de sa campagne #IBelong (#J'appartiens) offre à la Suisse une excellente opportunité de renforcer la protection des apatrides en Suisse et de contribuer ainsi à l'objectif mondial d'éradication de l'apatridie. Une conférence internationale relative à cet objectif se tiendra à Genève en octobre 2019. Elle donnera à la Suisse l'occasion de présenter les mesures prises en ce sens, et d'inciter ainsi d'autres Etats à suivre son exemple.

«Sie müssen doch zu einem Staat gehören, sie sind doch nicht einfach vom Himmel gefallen!»

Eine kürzlich von UNHCR veröffentlichte Studie zur Situation von Staatenlosen in der Schweiz kommt zum Ergebnis, dass Staatenlosigkeit in der Schweiz nur ungenügend identifiziert wird. Trotz speziellen Anerkennungsverfahren werden nicht alle Staatenlosen auch als solche anerkannt. Hauptgrund hierfür ist die sehr enge und vom Staatenlosenübereinkommen abweichende Anerkennungspraxis. Hinzu kommt, dass das allgemeine Verwaltungsrecht, auf dessen Grundlage das Anerkennungsverfahren durchgeführt wird, der besonderen Situation von Staatenlosen nur ungenügend Rechnung trägt. Denjenigen, die anerkannt werden, gewährt die Schweiz die meisten der internationalen Mindeststandards. Diese ergeben sich insbesondere aus dem Staatenlosenübereinkommen von 1954. Allerdings kann es für Staatenlose schwierig sein, die Familie nachziehen zu lassen. Ausserdem werden nur staatenlose Kinder, nicht aber erwachsene Staatenlose zum erleichterten Einbürgerungsverfahren zugelassen. Der von UNHCR erarbeitete Aktionsplan bietet auch für die Schweiz eine gute Möglichkeit, den Schutz staatenloser Personen zu verbessern und dadurch zum Ziel der Beendigung der Staatenlosigkeit beizutragen.

HCR, 2017, « Vous n'êtes tout de même pas simplement tombé du ciel, vous devez bien venir de quelque part ! » L'apatridie en Suisse, Genève, disponible sous : www.unhcr.ch/fr
HCR, 2017, Prévenir l'apatridie, protéger les apatrides. Information succincte sur l'apatridie, Genève.

Les citations reproduites dans l'étude sont tirées d'entretiens avec des apatrides menés en 2017, dans le cadre d'une enquête réalisée en Suisse. Les noms des personnes interrogées sont fictifs.

ANJA KLUG

est au service du HCR depuis plus de vingt ans. Elle a notamment travaillé pour la Division de la protection internationale (DIP) au siège du HCR à Genève. Elle dirige aujourd'hui le Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein.



Aus England repatriiert: die Rückkehr von Schweizer Emigrantinnen im Oktober 1939.

Simone Müller

Zu Beginn des Zweiten Weltkriegs lebten Hunderte von jungen Schweizerinnen als Hausangestellte auf den britischen Inseln. Sie waren gekommen, weil sie in der Schweiz keine Arbeit gefunden hatten oder um Englisch zu lernen. In einer spektakulären Repatriierungsaktion wurden im Oktober 1939 über 900 dieser Frauen zurückgeholt. Ein zweiter Transport scheiterte im Herbst 1940 jedoch am Widerstand der deutschen Reichsregierung.

Es ist bereits Nacht, als die 20-jährige Mina Oppliger am 23. Oktober 1939 in Southampton aus dem Zug steigt. Sie verabschiedet sich von den beiden Pfadfindern, die sie vom Londoner Bahnhof Waterloo bis hierhin begleitet haben. Es ist Krieg, und wegen der Verdunkelung weist nur ein kleines Licht den Weg zum Schiff, das sie noch am gleichen Abend nach Le Havre bringen soll.

Mina Rui, geborene Oppliger, lebt heute in Laufen (BL), sie ist 99 Jahre alt und eine der allerletzten Zeitzeuginnen, die noch von der grossen Repatriierung erzählen können. Eine von über 900 Schweizer Staatsbürgerinnen also, die Ende Oktober 1939 in der wohl grössten Repatriierungsaktion in der Geschichte des Landes von England in die Schweiz zurückgebracht wurden. Sie erinnert sich an ein Kapitel Migrations- und Frauengeschichte, das später vollständig in Vergessenheit geraten ist.

«Es gab fast keine Arbeit in der Schweiz»

Als am 1. September 1939 mit dem Einmarsch der deutschen Truppen in Polen der Zweite Weltkrieg begann, lebten Hunderte von jungen Schweizerinnen aus allen vier Sprachregionen auf den britischen Inseln. Sie arbeiteten als Hausangestellte, Kindermädchen oder Gesellschafterinnen und waren gekommen, weil sie in den Dreissigerjahren in der Schweiz keine oder nur schlecht bezahlte Arbeit gefunden hatten oder weil sie Englisch lernen wollten. Frauen, die zum Beispiel im Gastgewer-

be arbeiteten, kamen in den Hotels im Berner Oberland, in Engelberg oder St. Moritz mit englischen Touristen in Kontakt und hörten von ihren Arbeitgebern, sie müssten Englisch lernen, wenn sie im Beruf weitermachen wollten.

Nach dem «Anschluss» von Österreich ans Deutsche Reich 1938 suchten Agenturen zudem gezielt in der Schweiz nach Ersatz für Österreicherinnen, die aufgrund der politischen Entwicklung ihre Stellen aufgegeben und nach Österreich zurückgegangen waren.

Mina Oppliger sieht das Inserat in einer Zeitung, im Restaurant «Pöstli» in Willisau: «Mädchen gesucht nach England, Reise wird bezahlt». Sie überlegt nicht lange: «Es war eine so arme Zeit diese Dreissigerjahre. Die Leute hatten keine Arbeit, es gab fast keine Stellen und niemand hatte Geld.» In der Nacht zuvor hatte sie ihr Bündel gepackt und ihren Arbeitsplatz auf einem Hof in der Nähe von Beromünster verlassen. Sie hatte sich für den Verdingbuben gewehrt, der regelmässig mit dem Ledergürtel geschlagen wurde, aber der Bauer hatte sie gepackt und durch die Küche geschleudert, so dass sie mit dem Kopf auf dem Kochherd aufschlug.

Drei Wochen später sitzt sie im Zug. Es ist ihre erste Reise ins Ausland. Sie erinnert sich an die Ankunft in London: «Ich als Luzerner Hinterländerin. Total ab der Welt! Das war für mich so ein Ereignis, als ich in dieses London kam. Diese riesigen Reklamen. Wie das geleuchtet hat!» Sie kommt zu einer jüdischen Familie in

Stamford Hill im Norden von London. Die Arbeitgeberin nimmt sich jeden Tag eine Stunde Zeit und bringt ihr Englisch bei. «So eine wunderbare Stelle hatte ich in der Schweiz nie gehabt. Ich dachte, ich werde nie mehr nach Hause gehen.»

Vier Minensuchboote und ein heftiger Sturm

Viele Frauen hatten wie Mina Oppliger bessere Anstellungen in England als zuvor in der Schweiz und wollten deshalb nicht sogleich zurück, als der Krieg ausbrach. Als sich aber die Gerüchte verdichteten, dass die Grenzen auf unbestimmte Zeit geschlossen werden könnten, entschieden sich dann doch viele für eine Rückkehr. Auf der Schweizer Botschaft in London und auf den Konsulaten in Manchester, Liverpool und Dublin häuften sich Anfragen von Frauen, die nicht alleine reisen wollten. Man begann, Listen mit Namen anzulegen:

Martha Graf, Zürich, zur Zeit in Leeds, Passnummer ...
Pauline Gindrat, Neuchâtel, in Yorkshire, ...
Emma Wittwer, Chur, ...

Die Frauen waren jung, und sie waren unverheiratet. Hätten sie auf den britischen Inseln einen Ausländer geheiratet, wäre ihnen die Schweizer Staatsbürgerschaft aberkannt worden und damit auch das Recht auf konsularischen Schutz. Bis zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes 1952 mussten Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, ihren Pass abgeben. In der Nachkriegszeit, als die jungen Frauen zu Tausenden auf die britischen Inseln strömten, passierte vielen genau das: Sie heirateten und verloren ihr Schweizer Bürgerrecht.

Das umfangreiche Aktenmaterial im Schweizerischen Bundesarchiv zeigt, wie aufwendig eine Repatriierung zu Kriegszeiten war: Die Seestrasse von Dover nach Calais – die kürzeste Verbindung zum europäischen Kontinent – war vermint und für den Schiffsverkehr gesperrt. Nur die längeren Routen von Southampton nach Le Havre oder von Newhaven nach Dieppe kamen für einen Transport noch infrage. Um England zu verlassen, brauchte es ein kollektives Ausreisevisum, für die Fahrt durch Frankreich ein Durchreisevisum. Mit den französischen Bahnen wurde über Extrazüge verhandelt, und die deutsche Reichsregierung musste aus Sicherheitsgründen ihre Zustimmung zu dem Transport geben. Insgesamt 933 Reisende fanden sich schliesslich am 23., 24. und 27. Oktober 1939 abends in Southampton und Newhaven ein, wo jeweils am selben Tag ein Schiff Kurs in Richtung Frankreich nahm.

Mina Rui-Oppliger erinnert sich an die vier Minensuchboote, die das Schiff begleiteten, und sie erzählt von

dem Sturm. Einige Frauen und die paar wenigen Männer – sie hatten die Transporte für dienstpflichtige Schweizer vom 15./16. September verpasst – legen sich auf die Liegestühle auf dem Deck, rutschen auf dem glitschigen Boden von einer Seite auf die andere. Die Männer haben Alkohol dabei: «Wir waren richtig betrunken. Sonst hätten wir das nicht gemacht. Ich merkte erst nachher, wie gefährlich das war!»

Ab Rouen reisten die 802 Passagiere der beiden ersten Transporte gemeinsam in einem Sonderzug. Mehr als 120 freiwillige Helfer und Helferinnen sowie zahlreiche Soldaten erwarteten sie in Vallorbe, Kanton Waadt. Ein Korrespondent der Zeitung «Der Bund» beobachtete, wie «ein paar Hundert Liter Kaffee, Milch und Schokolade» zubereitet sowie «2000 zusätzliche Weggli und Gipfeli» aus Lausanne geliefert wurden. Und bei der Ankunft des Zuges «ertönte aus vollen Kehlen «Rufst du mein Vaterland». Die Rückkehr der Frauen wurde auch genutzt, um im Sinne der geistigen Landesverteidigung Einigkeit zu demonstrieren.

Für Mina Oppliger ist die Reise in Vallorbe noch nicht zu Ende. Noch einmal muss sie viereinhalb Stunden Zug fahren und dreimal umsteigen, bis sie gegen acht Uhr abends in Willisau ankommt. Von dort ist es noch gut eine Stunde bis in die Rohrmatt, zum elterlichen Hof. Sie geht den Weg alleine, zu Fuss, mit ihrem Koffer.

Die gescheiterte Repatriierung von 1940

Weil sich in den Dreissigerjahren so viele Schweizerinnen ins Vereinigte Königreich aufgemacht hatten, lebten auch nach den Transporten von 1939 noch immer Hunderte auf den britischen Inseln. Die Situation spitzte sich weiter zu, im Sommer 1940 kapitulierte Frankreich und die Luftschlacht um England begann. Zudem wurden *protected areas* eingerichtet, Gebiete, in denen sich keine Ausländer aufhalten durften – also auch keine Schweizer Hausangestellten. Viele Frauen verloren ihre Arbeit und wollten zurück.

Beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) zeigte man dafür vorerst wenig Verständnis. In einem Schreiben an Walther Thurnheer, den Schweizer Botschafter in London, heisst es: «Wir wären Ihnen zu Dank verpflichtet, wenn Sie den in England tätigen Schweizerinnen empfehlen würden, dort auszuharren und ohne zwingenden Grund (...) nicht heimzukehren.» Das BIGA begründet seine Haltung mit der ungewissen Arbeitsmarktlage in der Schweiz.

Thurnheers Antwort fällt dezidiert aus. Er könne es nicht verantworten, schreibt der Botschafter nach Bern, den jungen Frauen in der gegenwärtigen Situation die Unterstützung zu verweigern. Und Thurnheer setzte in der Folge denn auch alle Hebel in Bewegung, um nochmals einen Kollektivtransport zu organisieren – ein allerdings ungleich schwierigeres Unterfangen als noch zu Beginn des Krieges. Schiffen, die von England her kamen, war es nicht mehr erlaubt, an der französischen Küste anzulegen, als einzige mögliche Reiseroute blieb der Seeweg über Irland nach Spanien. Der Botschafter akquirierte die beiden Schiffe Calanda und Maloja und liess sie für den Personentransport umrüsten – sanitäre Einrichtungen und Kochgelegenheiten mussten eingebaut sowie Strohmattentzen, Rettungsboote und Sturmlampen an Bord gebracht werden –, und er verhandelte unermüdlich über Routen, Transportmittel und Visa. Bis schliesslich ein Telegramm aus Berlin eintraf: Die deutsche Reichsregierung, hiess es darin, könne nur dann eine Sicherheitsgarantie geben, wenn die Schiffe nicht direkt nach Spanien fahren, sondern die viel längere Route über das offene Meer nehmen würden. Die paar wenigen Sätze machten sämtliche Bemühungen zunichte. Im Oktober 1940 erläutert der Schweizer Botschafter seinem Vorgesetzten, Bundespräsident Marcel Pilet-Golaz, die Gründe: «Die neuen deutschen Forderungen hätten die Fahrt von vier auf neun bis zehn Tage ausgedehnt, unsere Schiffe in der Zeit der stürmischen Herbstwetter weit in den Atlantischen Ozean hinausgeführt und damit die hauptsächlich aus Frauen bestehenden Passagiere Unbill und Gefahren ausgesetzt, für die ich die Verantwortung nicht übernehmen konnte.»

Die meisten Frauen waren zu diesem Zeitpunkt bereits aus allen Ecken der britischen Inseln nach London geist, nur um zu erfahren, dass sie nun doch bleiben mussten – beinahe vollständig abgeschnitten vom europäischen Kontinent. Nicht einmal mehr die Briefpost funktionierte.

Nur Schutt und Asche

Mina Rui-Oppliger ist später nur noch einmal in England gewesen, im Jahr 1968. In London sah sie zufällig einen Polizisten auf der Strasse, sie sprach ihn an und fragte, was eigentlich mit Stamford Hill passiert sei, damals im Krieg. Nur «Schutt und Asche» sei übrig geblieben von dem Quartier, antwortete der Beamte. Und kaum jemand habe überlebt.

Il grande rimpatrio del 1939

Il 1° settembre del 1939, quando iniziò la Seconda Guerra mondiale con l'invasione della Polonia da parte delle truppe tedesche, centinaia di giovani Svizzere vivevano nelle isole britanniche. Provenienti da Zurigo, dalla valle di Blenio o da Neuchâtel, lavoravano come personale domestico a Londra, Leeds o nella contea dello Yorkshire. Erano emigrate negli anni Trenta alla volta della Gran Bretagna per cercare lavoro o imparare l'inglese. Nell'ottobre del 1939 oltre 900 di queste donne furono rimpatriate con tre navi salpate dalla costa inglese e dirette verso la Francia, dove le attendeva il treno che le avrebbe riportate in Svizzera. Si tratta probabilmente della più grande operazione di rimpatrio nella storia elvetica. Nell'estate del 1940 l'Ambasciata svizzera cercò di organizzarne una seconda, ma questa fallì perché all'ultimo minuto il governo del Reich tedesco rifiutò di concedere una garanzia di sicurezza.

Müller, Simone, 2017, «Alljährlich im Frühjahr schwärmen unsere jungen Mädchen nach England». Die vergessenen Schweizer Emigrantinnen. 11 Porträts. Zürich: Limmat Verlag.

Müller, Simone, 2015, «Über London und Neuseeland nach Eggwil». Die Geschichte der Claire Parkes-Bärfuss. Baden: Hier und Jetzt.

SIMONE MÜLLER

ist Germanistin und Ethnologin. Sie arbeitet als freischaffende Journalistin und Autorin in Bern. Seit 2012 porträtiert sie Schweizerinnen, die vor und nach dem Zweiten Weltkrieg nach England gegangen sind.



Eine Lobby für die Fünfte Schweiz.

Simone Prodolliet

Alljährlich hält die Auslandschweizer-Organisation ASO im Spätsommer ihren dreitägigen Kongress ab. Im Jahr 2018 war es das 96. Mal, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer aus aller Welt zusammenkamen, um über politische Themen zu beraten und sich informieren zu lassen, um Kontakte zu knüpfen und – last but not least – um geselliges Beisammensein an einem der schönen Orte in der Schweiz zu pflegen.

Es ist ein strahlend schöner Tag an jenem 10. August 2018, als am ersten Tag des Auslandschweizer-Kongresses zahlreiche Delegierte in den eher düster wirkenden Saal des Kultur- und Kongresshauses in Visp strömen, um zur Sitzung des Auslandschweizer Rates zusammenzukommen. Knapp hundert Delegierte debattieren zu Themen, die sie als Schweizerinnen und Schweizer im Ausland beschäftigen: die Möglichkeit der Ausübung der politischen Rechte, Versicherungsfragen bei Krankenkasse und AHV oder Fragen rund um das Führen eines Bankkontos.

Sprachrohr der Schweizer Auslandsbürgerinnen und -bürger

Der Auslandschweizer Rat, das «Parlament der Fünften Schweiz», setzt sich aus Mitgliedern aus allen Kontinenten zusammen. 120 Delegierte aus dem Ausland, die durch anerkannte Dachorganisationen gewählt werden, sowie 20 Personen aus dem Inland vertreten die Anliegen der im Ausland residierenden Schweizerinnen und Schweizer. Der Rat trifft sich zweimal jährlich. Beschlussfähig ist der Rat, wenn mindestens ein Drittel der Ratsmitglieder anwesend ist. Auf der Tagesordnung der diesjährigen Sitzung standen unter anderem Fragen der politischen Partizipation – ein wiederkehrendes Thema.

Schweizer Staatsangehörige, die im Ausland leben, können sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligen, falls sie sich registrieren lassen. Wie ihre Landsleute in der Schweiz können Auslandschweizerinnen und -schweizer wählen und so ihre Vertreter unter der Bundeshauskuppel bestimmen. Einige Kantone erlauben ihren Auslandsbürgerinnen und -bürgern auch, sich zu kantonalen Abstimmungen zu äussern. Am Abstimmungssonntag des 4. März 2018 waren 172 100 Auslandschweizer registriert, was der Stimmbevölkerung

des Kantons Thurgau entspricht. Gegenüber den rund 750 000 Auslandschweizern ist dies allerdings lediglich ein knappes Viertel. Würden sich alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger ausserhalb der Landesgrenzen in Stimmregister eintragen, wäre die Auslandschweizer-Gemeinde der viertgrösste Schweizer Kanton, hinter den Kantonen Zürich, Bern und Waadt.

Das Potenzial der Stimmen der Schweizer Auslandsbürgerinnen und -bürger ist denn auch ein durchaus ernstzunehmendes. Dies äussert sich nicht nur darin, dass alle grossen politischen Parteien im Kongresszentrum Stände aufgebaut haben und Interessierte mit ihren Parteiprogrammen ansprechen wollen. Die Diskussion am Kongress zeigt auch, dass die Stimmen der Auslandschweizer und -schweizerinnen entscheidend sind bzw. sein könnten. Roland Erne, Stellvertreter der Delegierten aus Irland im Auslandschweizer Rat, berichtete darüber, wie ihn das Ergebnis der Abstimmung über die «Masseneinwanderungsinitiative» mobilisiert habe, sich stärker für die Stimme der Auslandschweizer zu engagieren: «19 302 Stimmen haben den Ausschlag gegeben, dass diese Initiative angenommen wurde. Hätten sich mehr Schweizer im Ausland an dieser Abstimmung beteiligt, wäre möglicherweise ein anderes Resultat zustande gekommen.»

Die europafreundliche Politik des Rates kam auch in der Parolenfassung zur «Selbstbestimmungsinitiative» zum Ausdruck: Der Auslandschweizer Rat rief mit 78 zu 12 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen dazu auf, die Initiative abzulehnen. Die Auslandschweizer seien die ersten, die von den Veränderungen in den internationalen Beziehungen der Schweiz betroffen seien und deren Folgen zu spüren bekämen. In der kontroversen Debatte zwischen SVP-Nationalrat Manfred Bühler betonte SP-Nationalrat Carlo Sommaruga und Co-Präsident der parlamentarischen Gruppe «Auslandschweizer», dass «diese Initiative das internationale Engagement der

Schweiz infrage stellt und eine Gefahr für die Stabilität und Prosperität der Schweiz bedeutet».

E-Voting und Fragen der Repräsentation im nationalen Parlament

Der Auslandschweizerrat steht schon seit einiger Zeit dafür ein, dass das Abstimmen über ein elektronisches System eingeführt wird. Viele im Ausland lebende Schweizerinnen und Schweizer seien de facto von Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen. Hans-Georg Bosch, ein in Südafrika ansässiges Mitglied des Rates, erinnerte: «In der Praxis ist E-Voting oft die einzige Möglichkeit für uns, unsere politischen Rechte auszuüben, da die Wahlunterlagen zu spät in unserem Briefkasten ankommen.» Angesichts der jüngsten Kritik hinsichtlich E-Voting beschloss daher der Auslandschweizerrat, beim Bundesrat eine Online-Petition einzureichen, um die Entwicklung dieses Wahlkanals zu gewährleisten, der als einziger den Schweizern im Ausland den Zugang zu ihren demokratischen Rechten garantiere.

Die Frage, wie die Anliegen der Auslandschweizer auf Bundesebene besser eingebracht werden könnten, wurde kontrovers diskutiert. Seit Tim Guldinmann aus dem Nationalrat zurückgetreten ist, wie bedauert wurde, sei kein Auslandschweizer mehr direkt im Bundeshaus aktiv. Einige jüngere Delegierte griffen daher eine Idee auf, die bereits früher zur Debatte gestanden war: eine offizielle Vertretung von Auslandschweizerinnen und -schweizern mit einer konkreten Anzahl von Sitzen in den beiden Räten anzustreben. In der Diskussion wurde Sympathie für den Vorschlag bekundet, doch auch Zweifel angemeldet. Remo Gysin, Präsident der ASO, der dem Anliegen zwar durchaus positiv gegenüberstand, äusserte sich mit Blick auf eine Realisierung eher skeptisch. Er vertrat die Meinung, dass die aktuelle Lösung, bei Abgeordneten im Parlament Lobbying zu betreiben, fruchtbarer sei. Ein Vorstandsmitglied gab zudem zu bedenken, dass man sich bewusst sein müsse, was man verliere. So könnten die Wahlberechtigten nicht mehr Vertreter ihres Kantons, in dem sie ihre Stimme abgeben können, wählen.

Ohne sich abschliessend für die eine oder andere Form der Einflussnahme zu entscheiden, einigten sich die Delegierten darauf, dass die Arbeitsgruppe dem Rat in einem Jahr die Ergebnisse ihrer Abwägungen unterbreiten soll. Ob sich die Idee einer spezifischen Repräsentation der Auslandschweizerinnen und -schweizer im nationalen Parlament durchsetzen wird, bleibt offen. Nicht zuletzt, so die Co-Direktorin Ariane Rustichelli,

Organisation des Suisses de l'étranger : un lobby pour la « Cinquième Suisse » ?

L'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) organise, chaque année au mois d'août, un congrès de trois jours où se réunissent des Suisses expatriés aux quatre coins du monde pour débattre de sujets d'actualité.

A l'ordre du jour de l'édition 2018 du congrès (le 96^e !) figurait, entre autres, la question de la participation politique – un sujet récurrent. Les ressortissants suisses qui résident à l'étranger peuvent participer aux scrutins à condition d'être inscrits au registre électoral. Certains cantons permettent également à leurs citoyens expatriés de participer aux suffrages cantonaux. En termes de poids électoral, la communauté expatriée représente un potentiel indéniable : en effet, à supposer que tous les Suisses de l'étranger s'inscrivent au registre, cette communauté équivaldrait par sa taille au quatrième canton de Suisse. Seul bémol : quelques cantons seulement ont introduit le vote électronique. L'Organisation des Suisses de l'étranger, déterminée développer ce canal de vote, a ainsi décidé de lancer une pétition en ligne, préconisant le développement du vote électronique – seul à garantir aux Suisses de l'étranger l'exercice des droits démocratiques qui sont les leurs.

seien grosse juristische und administrative Grenzen zu überwinden. Neben der Bundesverfassung müssten auch alle 26 kantonalen Gesetze angepasst werden. Auch dürften die «psychologischen Grenzen» im Inland nicht unterschätzt werden. Denn: Es gibt keine geographische Realität für einen «Kanton Auslandschweizer», und Auslandschweizerinnen und -schweizer bezahlten keine Steuern in der Schweiz.

Informationen zur Auslandschweizer-Organisation unter: www.aso.ch; www.swisscommunity.org und www.revue.ch.

SIMONE PRODOLLIET

ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

«Ich bin Bernerin, auch wenn ich in Hamburg lebe.»

Annemarie Tromp im Gespräch

Sie ist eines der jüngsten Mitglieder des Auslandschweizerrates: Annemarie Tromp, Mitte dreissig, 2013 als eine von acht Delegierten aus Deutschland in den Auslandschweizerrat gewählt. Im Gespräch äussert sich die Präsidentin des Schweizer Vereins Hamburg und Auslandschweizerrätin zu Anliegen der «mobilen Schweizerinnen und Schweizer», zu Fragen der politischen Mitsprache und zu ihrer Motivation, sich politisch zu engagieren.

Annemarie Tromp entspricht nicht den gängigen Vorstellungen, die man sich von einer Präsidentin eines Auslandschweizervereins macht. Die Klischees, die vielen Schweizer Klubs im Ausland anhaften: überaltert, serbelnd, unattraktiv und deshalb auch uninteressant für jüngere Schweizerinnen und Schweizer, die im Ausland leben. Mit der Übernahme des Präsidiums des Vereins in Hamburg steht Annemarie Tromp in einem Trend, der auch bei andern Auslandschweizervereinigungen zu beobachten ist. Junge Frauen, gut ausgebildet und interessiert an gesellschaftspolitischen Fragen, sind motiviert, innerhalb der eigenen Community einen Beitrag zu leisten. Sie haben an vielen Orten der Welt die Leitung eines Schweizer Klubs übernommen oder haben sich in den Vorstand der Vereinigung wählen lassen. Manche dieser Jungen sind nun auch im Auslandschweizerrat vertreten.

Annemarie Tromp, heute praktizierende Ärztin in einem Spital in Hamburg, die, wie sie sagt, wegen jugendlicher Neugier im Ausland «gelandet und dort hängen geblieben» ist, kam per Zufall zum Auslandschweizerrat. Ihre Vorgängerin, die dieses Amt innehatte, habe sie angefragt, deren Platz einzunehmen. Tromp, die den Auslandschweizerrat damals gar nicht kannte, habe zuerst nachfragen müssen, worum es denn da gehe. «Die Aufgaben des Rates haben mich dann sehr gereizt, denn ich war zuvor ja schon auf lokaler Ebene, in Hamburg, tätig. Und das fand ich spannend.» Auf die Frage, wie sie diese doch anspruchsvolle und zeitintensive Aufgabe mit Beruf und Familie vereinbaren könne, sagt Annemarie Tromp lachend: «Logistik ist das halbe Leben, und wenn man sich gut organisiert, dann klappt das auch.»

Ein neues Verständnis von mobilen Menschen

Annemarie Tromp setzt sich für ein Bild von Auslandsbürgerinnen und -bürgern ein, das die Lebensentwürfe von mobilen Menschen von heute berücksichtigt: «Der Auslandschweizer von heute ist nicht mehr sechzig Jahre alt und geht mit seiner Rente irgendwohin, wo die Sonne scheint und wo es Palmen und Strand hat. Auslandschweizer von heute ziehen durch die Welt. Das sind Studierende, das sind Berufsleute mit guter Ausbildung, die einmal über den helvetischen Tellerrand schauen wollen. Auch die Anforderungen an die berufliche Karriere sind gestiegen, und man soll anderswo Erfahrungen sammeln. Da geht jemand in die EU, dann in die USA und kehrt später wieder zurück. Junge Leute, die aus der Schweiz wegziehen, gehen nicht, weil es ihnen in der Schweiz nicht passt. Wir sind sozusagen Nomaden geworden. Aber viele von uns kommen auch wieder in die Schweiz zurück.» Aber: «Junge Leute, die weggehen, gehen ein grosses Risiko ein, nicht zuletzt, weil sie aus finanziellen Gründen oft nicht mehr in die Schweiz zurückkehren können – etwa, wenn Beitragsjahre für die AHV fehlen. Und die Schweiz ist ein teures Land.» Es sei auch ein wenig die Crux, dass von jungen Menschen verlangt werde, berufliche Erfahrungen im Ausland zu sammeln, sich die «Sporen abzuverdienen». Heute werde das Internationale in jedem Lebenslauf verlangt, aber gleichzeitig gebe es beträchtliche Hürden, wenn man wieder zurückkehren möchte.

Was denn die spezifischen Anliegen der Schweizer im Ausland seien? Eine solche Frage sei nicht einfach zu beantworten, da jede Region ihre Eigenheiten habe. «Es ist nicht das Gleiche, wenn Sie in den EU-Raum

ziehen oder wenn Sie nach Australien auswandern. Da stellen sich jeweils andere Fragen, teilweise auch ganz praktischer Natur, wie Probleme rund um Renten und Versicherungen. Zentral ist jedoch immer der Umstand, dass die Lebensentwürfe der Ausgewanderten von heute anders sind als noch vor ein paar Jahrzehnten. Und dass viele auch wieder zurückkehren.»

Zur Frage, inwiefern Auslandschweizer wirklich ein Bedürfnis nach politischer Partizipation haben: «Wir haben Rechte, und wir haben Pflichten, unabhängig davon, ob wir in der Schweiz wohnen oder nicht. Wir wollen von unserem Recht, unsere Stimme abgeben zu können, Gebrauch machen. Das muss eine Selbstverständlichkeit sein.» Annemarie Tromp, die schon länger in Deutschland lebt, stört es auch nicht, in Hamburg politisch nicht partizipieren zu dürfen: «Wenn ich das wirklich möchte, dann habe ich die Möglichkeit, Deutsche zu werden. Aber für mich kommt das aus persönlichen Gründen nicht in Frage. Mein Mann und meine Kinder sind EU-Bürger, und ich kann es mir schlecht vorstellen, dass da noch eine dritte Nationalität in die Familie käme.»

Repräsentation und Zugehörigkeit

Auf die Frage, ob im eidgenössischen Parlament feste Sitze für Vertretungen von Auslandschweizern geschaffen werden sollen, reagiert Annemarie Tromp skeptisch: «Man gewinnt nicht nur, wenn es eine solche Vertretung gibt, man verliert auch. Ich bin Bernerin, und ich bin das auch, wenn ich in Hamburg lebe. Es würde mich sehr schmerzen, wenn ich mein bernisches Stimmrecht abgeben müsste. Bern ist nach wie vor «mein» Kanton. Ich fand es schon schwierig, dass ich das Stimmrecht auf städtischer Ebene verloren habe. Ein Auslandschweizer ist nicht einfach ein guter Vertreter im Parlament, weil er im Ausland wohnt. Je nachdem vertritt er dann überhaupt nicht meine Interessen. Vielleicht sieht es in zehn, zwanzig Jahren anders aus, aber momentan ist der Weg der Lobbyarbeit bei den Parlamentariern wohl der wirkungsvollere.» Es gebe ja Politikerinnen und Politiker, die sich der Probleme der Auslandschweizer bewusst sind und sich dafür einsetzen.

Annemarie Tromp ist seit fünf Jahren im Auslandschweizerrat und überzeugt, dass sie durch ihre Tätigkeit nicht nur zur Lösung von Problemen, die Schweizer Auslandsbürger betreffen, beitragen kann. Im Auslandschweizerrat treffe sie auch Leute, die – wie sie selbst

Per una nuova comprensione dell'individuo mobile contemporaneo

Nel 2013 la trentacinquenne Annemarie Tromp è diventata una degli otto delegati dalla Germania nel Consiglio degli Svizzeri all'estero. Durante l'intervista parla delle esigenze degli «Svizzeri mobili», delle questioni relative alla partecipazione politica e delle ragioni che l'hanno spinta a impegnarsi politicamente.

Annemarie Tromp si adopera per promuovere un'immagine dei cittadini all'estero che tenga conto dello stile di vita dell'individuo mobile contemporaneo. «Gli espatriati svizzeri», dice, «non sono più solo i sessantenni pensionati alla ricerca di un po' di sole. Sono anche gli studenti o i professionisti qualificati che viaggiano per il mondo alla scoperta di cosa si celi al di là delle frontiere elvetiche. Siamo diventati dei nomadi, sebbene molti decidano poi di rientrare in Svizzera». Ma «i giovani che emigrano all'estero corrono un grosso rischio: molti di loro potrebbero non riuscire a rientrare in patria per mancanza di mezzi finanziari. Si sa, la Svizzera è un Paese caro». Per queste ragioni, Annemarie Tromp cerca di migliorare le condizioni generali dei suoi connazionali all'estero.

– es gewagt haben, aus der Schweiz wegzuziehen, Neues anzupacken und kennenzulernen. «Das Verbindende hier im Rat ist, dass wir alle an den Rahmenbedingungen arbeiten, die es jungen Menschen aus der Schweiz erleichtern soll, diese tolle Gelegenheit, in andere Welten und andere Systeme einzutauchen, wahrzunehmen. Damit tragen wir auch zu einem Mehrwert bei, der in Politik und Gesellschaft zum Tragen kommen kann.» Und nicht zuletzt sei das politische Engagement für die Schweiz eine Form, dem Stückchen Heimweh zu begegnen.

ANNEMARIE TROMP

ist ausgebildete Ärztin und lebt und arbeitet in Hamburg. Seit 2013 ist sie Mitglied des Auslandschweizerrats. SIMONE PRODOLLIET hat sie am Auslandschweizerkongress in Visp getroffen.

Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache.

Corsin Bisaz

Wer über die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügt, volljährig und nicht verbeiständet ist, kann an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie in ein politisches Amt gewählt werden. Wer dagegen ohne Schweizer Bürgerrecht in der Schweiz wohnt, hat nur in wenigen Kantonen und Gemeinden das Recht, politisch mitzubestimmen. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Rechte, die Personen ohne Schweizer Bürgerrecht zur institutionalisierten politischen Mitwirkung zustehen.

Die Stimmberechtigten verfügen über das Recht, politische Vertreterinnen und Vertreter zu wählen («aktives Wahlrecht»), sich selber zur Wahl zu stellen («passives Wahlrecht») und an der politischen Beschlussfassung in einer Volksabstimmung teilzunehmen. Die politischen Rechte werden häufig als «das Stimmrecht» bezeichnet. Eine 18-jährige und damit politisch mündige Person, die das Schweizer Bürgerrecht besitzt und in der Schweiz wohnt, hat einen völker- und verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass ihr das Stimmrecht in der Schweiz eingeräumt wird. Sind die Voraussetzungen gegeben, wird sie «automatisch» in das Stimmregister eingetragen. Eine Ausnahme besteht nur bei dauernd urteilsunfähigen, verbeiständeten Personen; diese bleiben vom Stimmrecht ausgeschlossen.

Ausländerstimmrecht: ja oder nein?

Auf Bundesebene ist das Stimmrecht eng mit dem Staatsbürgerrecht verknüpft. Eine Person ohne Schweizer Bürgerrecht kann nur durch Einbürgerung Zugang zu den politischen Rechten auf Bundesebene erlangen. Ist die Hürde für die Einbürgerung hoch und die Verfahrensdauer lang, wird der Ruf nach Einführung eines Ausländerstimmrechts stärker. Die Annahme des Schweizer Staatsbürgerrechts setzt nach Schweizer Recht nicht mehr voraus, dass die bisherigen Staatsbürgerrechte aufgegeben werden, doch sehen vereinzelt andere Staaten vor, dass Personen, die ein neues Staatsbürgerrecht annehmen, ihr bisheriges in der Folge verlieren.

Ob das Ausländerstimmrecht eingeführt werden soll oder nicht, ist eine weitgehend politische Frage. Ihre

Beantwortung hängt wesentlich mit dem jeweiligen Staats- und Demokratieverständnis zusammen. Empirische Daten lassen von der Einführung des Ausländerstimmrechts eine leichte Kräfteverschiebung zu linken Parteien erwarten, doch sind solche Daten mit Unsicherheiten behaftet (Strijbis 2017). Nicht nur dürfte die Auswirkung zwischen den Kantonen und Gemeinden stark variieren, auch die Stimmbeteiligung unter neu stimmberechtigten ausländischen Staatsangehörigen ist kaum abzuschätzen. Ohnehin kann es angesichts der staatspolitischen Bedeutung keine Rolle spielen, welche Parteien sich von einer entsprechenden Regelung einen grösseren Zulauf erhoffen können.

Das Stimmrecht wird seit der Kritik an den ständischen Verhältnissen in der Aufklärung und deren Umsturz im Zusammenhang mit der Französischen Revolution als Einheit aufgefasst: Entweder ist jemand stimmberechtigt oder nicht. Die Stimmen der Stimmberechtigten zählen voll und gleich («one man, one vote»). Wird Personen ohne Schweizer Bürgerrecht das Ausländerstimmrecht eingeräumt, so geschieht dies jedoch häufig nur in beschränktem Umfang (Bisaz 2017).

Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten

Heute kennen zwei Kantone eine Form des Ausländerstimmrechts in kantonalen Angelegenheiten: der Kanton Jura und der Kanton Neuenburg. Anders als es der Ausdruck nahelegen könnte, erhalten dabei nicht alle «Ausländer», das heisst Personen ohne Schweizer Bürgerrecht, gleichsam voraussetzungslos das Stimmrecht. Vielmehr wird eine Mindestwohnsitzdauer vor-

ausgesetzt; im Kanton Jura eine solche von zehn Jahren in der Schweiz und einem Jahr im Kanton, im Kanton Neuenburg eine solche von fünf Jahren im Kanton.

Im Vergleich zum Stimmrecht der Schweizer Stimmbürger berechtigt das Ausländerstimmrecht in beiden Kantonen nicht dazu, sich in ein kantonales (politisches) Amt wählen zu lassen. Im Kanton Jura sind stimmberechtigte Ausländer zudem von Abstimmungen über Verfassungsmaterien ausgeschlossen. Solche inhaltlichen Einschränkungen des Stimmrechts je nach Personengruppe sind mit dem Postulat der politischen Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten schwer zu vereinbaren. Auch staatspolitisch erscheint es problematisch, bestimmten Gruppen von Stimmberechtigten das Stimmrecht in bloss beschränktem Umfang einzuräumen und diese so als «Teilbürger» zu behandeln (Bisaz 2017: 129–135; Töndury 2017: 572).

Stimmen auf Gemeindeebene

In Gemeindeangelegenheiten kennen immerhin acht Kantone das Ausländerstimmrecht. In sechs davon (Appenzell-Ausserrhoden, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt) wird die Regelung des Ausländerstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten kantonrechtlich vorgegeben. In fünf dieser Kantone gilt das Ausländerstimmrecht für alle Gemeinden; nur im Kanton Appenzell-Ausserrhoden steht es den Gemeinden frei, ob sie das kantonrechtlich vorgegebene Ausländerstimmrecht auch einführen möchten (vier von zwanzig Gemeinden haben dies getan: Rehetobel, Speicher, Trogen und Wald). Neben diesen sechs Kantonen überlassen zudem die Kantone Basel-Stadt und Graubünden die Regelung des kommunalen Ausländerstimmrechts ihren Gemeinden. Im Kanton Basel-Stadt hat es keine der Gemeinden eingeführt; im Kanton Graubünden sind es 24 der insgesamt 108 Gemeinden. Sowohl diese 24 Bündner Gemeinden als auch die Kantone mit Ausländerstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten räumen den ausländischen Staatsangehörigen das Stimmrecht in gleichem Umfang wie den Schweizer Stimmberechtigten ein – ausser der Kanton Genf, der das passive Wahlrecht vom Ausländerstimmrecht ausschliesst, und der Kanton Jura, der für eine Kandidatur für das Gemeindepräsidium das Schweizer Bürgerrecht voraussetzt.

Auch die Einräumung des Ausländerstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten ist an die Voraussetzung einer Mindestwohnsitzdauer in der Schweiz, im Kanton und/oder in der Gemeinde geknüpft: Der Kanton Genf verlangt einen Wohnsitz in der Schweiz von mindestens acht Jahren, der Kanton Freiburg einen solchen von fünf Jahren und der Kanton Neuenburg

einen solchen von einem Jahr im Kanton. Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Jura und Waadt setzen eine Mindestwohnsitzdauer in der Schweiz und im Kanton für das Ausländerstimmrecht kumulativ voraus. So verlangt der Kanton Appenzell-Ausserrhoden einen Wohnsitz von mindestens zehn Jahren in der Schweiz und von fünf Jahren im Kanton, der Kanton Jura einen solchen von acht Jahren in der Schweiz und einem Jahr im Kanton sowie der Kanton Waadt einen solchen von zehn Jahren in der Schweiz und drei Jahren im Kanton. Etwa die Hälfte der Bündner Gemeinden mit Ausländerstimmrecht schreiben ebenfalls eine Mindestwohnsitzdauer voraus, wobei hierfür einzig der Wohnsitz in der Gemeinde massgebend ist. Die vorgeschriebene Mindestwohnsitzdauer variiert bei diesen Gemeinden zwischen zwei und zehn Jahren, wobei diese zum Teil «ununterbrochen» erreicht werden muss. Verschiedentlich wird neben der Mindestwohnsitzdauer auch eine Niederlassungsbewilligung für die Einräumung des Ausländerstimmrechts eingefordert.

Die Einführung des Ausländerstimmrechts erfolgte meistens im Rahmen einer Totalrevision der jeweiligen Kantons- oder Gemeindeverfassungen; als einzelner Abstimmungsgegenstand scheiterten solche Versuche meistens (Ende 2016 etwa auf kantonaler Ebene in Neuenburg; für eine Übersicht vgl. EKM). Als Ausnahme kann diesbezüglich der Kanton Genf angeführt werden, wo das Ausländerstimmrecht durch eine Volksinitiative eingeführt wurde (vgl. Caroni 2013: 38 f.).

Mitsprache als wichtige politische Frage

Räumt ein Gemeinwesen kein Ausländerstimmrecht ein, können Niedergelassene ohne Schweizer Bürgerrecht durch das Petitionsrecht ihre politischen Anliegen in institutionalisierter Form einbringen (vgl. auch Rudin 2009: N 25.71–25.84). Das von der Bundesverfassung gewährleistete Grundrecht ermöglicht es allen Personen, ihre konkreten Anliegen Behörden gegenüber zu äussern, ohne daraus Nachteile befürchten zu müssen. Die zuständige Behörde hat eine Petition grundsätzlich bloss zur Kenntnis zu nehmen, inhaltlich muss sie nicht darauf reagieren, tut dies in der Praxis jedoch meist. Viele Kantone und Gemeinden schreiben eine solche materielle Beantwortung von Petitionen innert Frist ausdrücklich vor (Bisaz 2015).

Verschiedentlich bestehen neben dem Petitionsrecht weitergehende politische Mitwirkungsrechte, die Personen ohne Stimmrecht zustehen können. Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit haben Interessierte häufig die Möglichkeit, an Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen. Verschiedene Gemeinden haben jüngst zudem besondere Beteiligungsinstrumente wie na-

mentlich die «Ausländermotion» eingeführt, welche niedergelassenen Nicht-Stimmberechtigten einen Kanal zum Parlament eröffnen. Die Bilanz solcher Mitwirkungsrechte ist durchzogen; meist haben sich informelle Kanäle, etwa über eine Partei, als einfacher und wirkungsvoller erwiesen (Bisaz 2016). Im Kanton Thurgau räumt jede vierte Gemeinde Niedergelassenen ohne Schweizer Bürgerrecht an Gemeindeversammlungen das Teilnahme- und Beratungsrecht ein. Damit verleihen sie Nicht-Stimmberechtigten im Rahmen bewährter Institutionen ein Ohr und eine Stimme und machen diese potenziell als wesentlichen Teil der Gemeinde sichtbar.

Ob und wie Personen ohne Schweizer Bürgerrecht institutionell an der politischen Willensbildung beteiligt werden sollen, ist eine wichtige politische Frage, deren Beantwortung massgeblich vom jeweiligen Staats- und Demokratieverständnis abhängt; Erwägungen über mögliche Verschiebungen der politischen Kräfteverhältnisse sollten demgegenüber irrelevant sein.

Bisaz, Corsin, 2015, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht. In: Aktuelle Juristische Praxis, 293–302.

Bisaz, Corsin, 2016, Jugend- und Ausländermotionen. Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene. In: Aktuelle Juristische Praxis, 1356–1367.

Bisaz, Corsin, 2017, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz. Formen und Rechtsungleichheiten. In: Glaser, Andreas (Hg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 107–139.

Caroni, Martina, 2013, Herausforderung Demokratie. Zeitschrift für Schweizerisches Recht 132 II, 5–93.

Eidgenössische Migrationskommission EKM, Übersicht über politische Rechte von ausländischen Staatsangehörigen unter: ekm.admin.ch

Rudin, Beat, 2009, Ausländische Personen in der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Betätigung. In: Uebersax, Peter; Rudin, Beat; Hugi Yar, Thomas; Geiser, Thomas (Hg.), Ausländerrecht. 2. Aufl., Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1293–1344.

Strijbis, Oliver, 2017, Wenn AusländerInnen wählen und abstimmen dürften. Überlegungen anhand von aktuellen Umfragedaten. In: Glaser, Andreas (Hg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 57–72.

Töndury, Andrea, 2017, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit. Zürich: Dike.

Diritti politici di chi non ha il passaporto svizzero

In Svizzera, il diritto di votare sulle questioni di interesse nazionale è concesso soltanto ai cittadini con passaporto rossocrociato. Per quanto riguarda le decisioni politiche a livello cantonale, soltanto due Cantoni offrono il diritto di voto alle persone domiciliate nel Paese ma senza la cittadinanza svizzera. A livello comunale, otto Cantoni prevedono la possibilità di far votare anche gli stranieri: in cinque di questi, se ne sono avvalsi tutti i Comuni, in due Cantoni soltanto un quarto dei Comuni mentre in un Cantone nessun Comune. Anche dove gli stranieri hanno questo diritto, tuttavia, spesso si riscontrano differenze rispetto ai diritti politici dei cittadini svizzeri: in molti casi, per esempio, non è concesso il diritto di elettorato passivo. Alla luce del principio di equivalenza politica degli elettori, restrizioni di questo tipo nei confronti di determinati gruppi di persone vanno valutate con occhio critico. Se e come chi non ha la cittadinanza svizzera debba essere coinvolto istituzionalmente nel processo decisionale politico è una questione importante, che va affrontata esaminando in primo luogo la comprensione dello Stato e della democrazia da parte delle persone interessate; le considerazioni su possibili cambiamenti nell'equilibrio politico dei poteri dovrebbero invece passare in secondo piano.

CORSIN BISAZ

ist promovierter Jurist und Politikwissenschaftler am Zentrum für Demokratie Aarau, Habilitand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich sowie Lehrbeauftragter an den Universitären Fernstudien Schweiz.



Politique d'inclusion : où en est la Suisse en comparaison européenne ?

Andrea C. Blättler, Samuel D. Schmid, Joachim Blatter

Près d'un quart de la population résidente suisse adulte est exclue des scrutins fédéraux du seul fait de ses origines étrangères. Cette pratique d'exclusion n'a pourtant rien de « normal » : une comparaison opérée entre vingt pays-membres de l'UE et la Suisse à l'aide d'un « indice de mesure de l'inclusion des immigrants » montre, en effet, que dix-neuf pays européens sur vingt sont plus démocratiques que la Suisse à cet égard.

Dans l'Antiquité déjà, la théorie démocratique normative s'interrogeait sur la forme que devait prendre la démocratie. Aujourd'hui, on s'accorde largement sur un point du moins : les résidents immigrés qui séjournent légalement et durablement dans un pays aux lois duquel ils sont soumis devraient être associés à la formulation de ces lois (notamment Dahl 1989 ; Pettit 2012.)

Inclusion politique des immigrés : pourquoi, comment et quand devrait-elle intervenir ?

Les avis sont très partagés quant à savoir quand et comment l'inclusion politique des immigrés devrait intervenir. Si la naturalisation est, pour beaucoup, la voie à privilégier d'entre toutes, d'autres revendiquent le droit de vote des étrangers, estimant que la citoyenneté ne doit pas être la condition sine qua non à l'exercice des droits politiques. Dans ce contexte polarisé, l'*Immigrant Inclusion Index* (IMIX) se propose de mesurer objectivement l'inclusion des immigrés. L'indice intègre différentes conceptions de la démocratie, en dégagant le plus grand dénominateur commun possible. Il examine l'inclusion sous l'angle tout à la fois de la naturalisation et du droit de vote des étrangers, quoiqu'en donnant plus de poids à la première. Il fixe également un seuil chronologique, en partant du principe qu'après cinq ans de séjour, les immigrés connaissent suffisamment le système politique du pays d'accueil pour pouvoir s'impliquer et

qu'ils séjourneront sans doute durablement dans ce pays (OCDE 2008).

IMIX : un instrument systématique de comparaison de l'inclusion politique des immigrés

L'objectif étant de déterminer qui, dans une démocratie, est admis à participer (ou non) à la vie politique, l'évaluation porte sur l'inclusion politique, plutôt que sur l'intégration socioéconomique ou culturelle. Deux dimensions sont examinées : l'inclusivité *de jure*, c'est-à-dire dans quelle mesure l'enjeu de la reconnaissance de droits politiques à l'ensemble de la population résidente permanente d'un pays figure dans la loi ; et l'inclusivité *de facto*, c'est-à-dire la proportion d'immigrés qui possèdent effectivement le droit de vote et d'éligibilité par rapport à ceux qui le devraient.

Ces deux dimensions sont évaluées sous l'angle de la naturalisation comme du droit de vote des étrangers, à l'aide des facteurs suivants : droit de la naturalisation, droit de vote des étrangers, taux de citoyenneté (proportion de nationaux dans la population résidente permanente), taux de naturalisation (proportion de naturalisés dans la population résidente permanente étrangère) et proportion d'étrangers autorisés à voter (par rapport à la population résidente permanente étrangère.)

L'inclusivité *de jure* résulte de la moyenne arithmétique du droit de naturalisation (coefficient 2) et du droit de

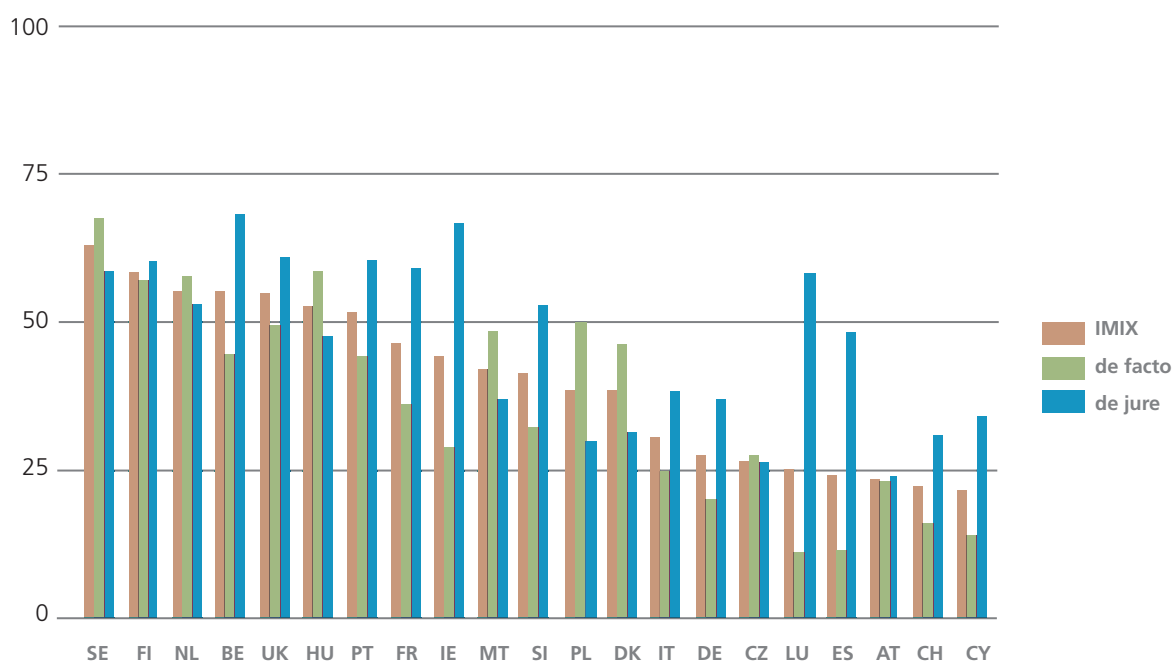
vote des étrangers ; l'inclusivité *de facto* se calcule à partir de la moyenne arithmétique du taux de citoyenneté, du taux de naturalisation et du taux d'étrangers autorisés à voter. L'indice IMIX agrégé correspond à la moyenne géométrique (racine du produit) de l'inclusivité *de jure* et *de facto*, les deux aspects étant considérés comme nécessaires à une bonne inclusivité.

Enseignements : d'importants écarts selon les pays

L'indice fait apparaître des déficits démocratiques plus importants qu'on ne le pensait dans les Etats d'Europe. On est donc encore loin du suffrage universel

(vote et éligibilité), même si de nets écarts s'observent selon les pays : les pays scandinaves, la Belgique et les Pays-Bas se démarquent p. ex. par leur inclusivité, à l'inverse des pays germanophones, et de la Suisse en particulier, qui apparaissent comme particulièrement exclusifs. Ceci ne s'explique pas uniquement par l'attrait économique exercé par ces pays sur les migrants, mais aussi par la nature très restrictive de leur législation, témoin d'une réticence plus ou moins forte à l'inclusion.

Le caractère exclusif de la démocratie suisse n'a toutefois rien de nouveau – rappelons que le suffrage féminin y a été introduit bien plus tard qu'ailleurs.



Légende : valeurs par pays sur l'échelle IMIX (en rose) ; correspond à la moyenne géométrique (racine du produit) de l'inclusivité *de facto* (en vert) et *de jure* (en bleu) ; la comparaison a porté sur 20 Etats démocratiques de l'UE à frontières stables et sur la Suisse ; l'indice s'appuie sur des données relevées en 2010 ou le plus récemment possible.

Et lorsqu'il a finalement été introduit, c'était surtout parce qu'on ne voulait pas dévier plus longtemps les standards européens en matière de droits de l'homme. Force est néanmoins de constater l'absence de facteurs de motivation tels que la pression interne ou le rattachement à un ordre juridique international qui soutiendrait la mise en œuvre des droits de l'homme universels. Ainsi, tandis que l'UE garantit le droit de vote à l'ensemble des ressortissants de l'UE, du moins aux élections communales, la Suisse n'y est pas tenue. Seuls peu de cantons et de communes se sont résolus, à ce jour, à introduire le droit de vote des étrangers pour corriger ce déficit démocratique (Bisaz 2016). Et au niveau fédéral, nous avons récemment manqué l'occasion de le faire : la loi révisée sur la nationalité fait certes passer de douze à dix ans la durée de séjour requise pour obtenir la naturalisation (Conseil fédéral, 2016), ce qui est déjà un progrès. Mais l'inclusion politique par la naturalisation (ou, nouvellement, par l'octroi d'une autorisation de séjour) intervient toujours plus tard en Suisse que dans d'autres Etats démocratiques et beaucoup plus tard que ne le préconise la théorie démocratique.

Bisaz, Corsin, 2016, Das Ausländerstimmrecht kann undemokratisch sein. DeFacto, 15.03.2016, disponible en ligne sous : defacto.expert.ch

Blatter, Joachim, Samuel D. Schmid, Andrea C. Blättler, 2017, Democratic Deficits in Europe. The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 55/3: pp. 449 to 467. pp. 449 à 467.

Blatter, Joachim, Samuel D. Schmid, Andrea C. Blättler, 2016, Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten. Elektorale Exklusivität im Vergleich. In: Glaser, Andreas (éd.): Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?. Schulthess Verlag, pp. 3 bis 30.

Conseil fédéral, 2016, La nouvelle loi sur la nationalité entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Communiqué de presse du 17.6.2016, disponible en ligne sous : sem.admin.ch

Dahl, Robert Alan, 1989, Democracy and its Critics. New Haven. Yale University Press.

OCED, OCED, 2008, Perspectives des migrations internationales, Partie III – Les migrations de retour: un nouveau regard. Disponible en ligne sous : read.oecd-ilibrary.org

Pettit, Philip, 2012, On the People's Terms. Cambridge : Cambridge University Press.

Quanto selettiva è la Svizzera rispetto ad altri Paesi europei?

Quasi un quarto degli adulti residenti in Svizzera non può (o può solo in parte) partecipare alle decisioni politiche a causa del suo statuto di migrante. Questo aspetto è raramente oggetto di discussioni, nonostante le questioni migratorie dominino l'agenda politica e nonostante la Svizzera ami presentarsi come un modello di democrazia. Il fatto che i migranti non possano votare è tutt'altro che «normale»: diciannove democrazie europee su venti sono, da questo punto di vista, più democratiche della Svizzera. È quanto emerge da un'analisi comparativa basata sull'indice d'inclusione degli immigrati (Immigrant Inclusion Index, IMIX) sviluppato presso l'Università di Lucerna. Il carattere fortemente selettivo della democrazia elvetica non è del resto una novità: anche le donne hanno dovuto aspettare a lungo per poter eleggere ed essere elette. Il desiderio di aderire alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha contribuito a porre fine a questa esclusione delle donne. Ancora oggi le istituzioni europee concorrono a ridurre gli ostacoli posti dagli Stati nazionali. L'UE, per esempio, esige che i propri Stati membri consentano agli stranieri che risiedono sul loro territorio di partecipare alle elezioni comunali – la Svizzera, non essendo membro dell'UE, non è soggetta a questo obbligo.

ANDREA C. BLÄTTLER

étudie la théorie politique à l'Université Goethe à Francfort-sur-le-Main et à l'Université technique de Darmstadt.

SAMUEL D. SCHMID

prépare, auprès de l'Institut universitaire européen de Florence, une thèse sur les corrélations entre les politiques d'immigration et de naturalisation dans les démocraties occidentales.

JOACHIM BLATTER

est professeur de sciences politiques à l'Université de Lucerne.



Candidati con un passato migratorio in svantaggio.

Nenad Stojanović

Il sistema elettorale svizzero permette ai votanti di stralciare sulla scheda di partito le candidate e i candidati indesiderati. Uno studio dimostra che questi voti preferenziali negativi svantaggiano le persone con un passato migratorio che non hanno cognomi «tipicamente svizzeri». Ma definire e misurare la discriminazione rimane un compito difficile.

Molti di noi credono di sapere che cosa sia discriminazione e perché sia sbagliato discriminare persone a causa del colore della pelle, dell'origine, della lingua madre o altri attributi simili. Non a caso, nei media e negli spazi pubblici, possiamo spesso sentire la frase «Ma questa è discriminazione!». In realtà, la discriminazione è un concetto molto complesso e difficile da definire. Sociologi, politologi, teorici del diritto e altri studiosi hanno dedicato negli ultimi anni numerosi studi cercando di trovare una definizione e non sono riusciti ad arrivare a una visione condivisa (cf. Hellman e Moreau 2013; Lippert-Rasmussen 2018).

Ma anche se un consenso non è ancora emerso possiamo tagliare la testa al toro offrendo una definizione tratta da lavori del filosofo danese Kasper Lippert-Rasmussen e che raccoglie probabilmente il maggior numero di consensi.

Definire la discriminazione

Supponiamo che Andrea sia l'autore o l'autrice di un atto discriminatorio. Yasmin invece ne è la vittima. Possiamo parlare di discriminazione solo in presenza dei seguenti tre elementi cumulativi:

1. *«Andrea tratta Yasmin diversamente da come tratta Zoé e questo in base a una data caratteristica di Yasmin».*

Il trattamento differenziato è necessario per parlare di discriminazione ma si capisce subito che trattare diversamente una persona dall'altra non è criterio sufficiente. Occorre che la persona discriminata subisca uno svantaggio a causa di questo trattamento differenziato (oppure un vantaggio: in tal caso si parla di «discriminazione positiva»).

2. *«Il trattamento differenziato effettuato da Andrea è svantaggioso per Yasmin».*

Subire uno svantaggio è un altro aspetto necessario della definizione ma non è sufficiente. Supponiamo che Andrea sia un datore di lavoro e che Yasmin e Zoé abbiano postulato per un posto nella sua ditta. Avendo Yasmin e Zoé le medesime qualifiche, per Andrea è difficile scegliere. Piuttosto che tirare il dado preferisce optare per Zoé perché gli sembra che sia più simpatica – e quindi che possa attirare più potenziali clienti – rispetto a Yasmin. Ora, «essere simpatica» è un criterio che non implica la presenza di discriminazione. Occorre infatti che la caratteristica che distingue Yasmin da Zoé sia problematica nel contesto sociale in questione, ossia che a causa di questa caratteristica Yasmin venga vista come appartenente a un gruppo sociale (religioso, etnico, linguistico) minoritario. Dobbiamo perciò aggiungere un terzo elemento alla nostra definizione di discriminazione.

3. *«Il trattamento differenziato, nonché svantaggioso per Yasmin, si spiega col fatto che Yasmin e Zoé appartengono (o Andrea «crede» che appartengano) a gruppi sociali differenti e salienti».*

Questo terzo elemento della definizione sottolinea l'importanza del contesto specifico a ogni società. Perché è importante che i gruppi siano «salienti»? È presto detto. Se Andrea tratta Yasmin peggio di Zoé, perché preferisce le persone con occhi azzurri (Zoé) e non quelle con occhi maroni (Yasmin) è un comportamento che può comportare uno svantaggio per Yasmin ma non tale da dover scomodare la nozione di discriminazione, anche se le persone con occhi maroni fossero una minoranza statistica nella società in questione. In effetti, nella nostra società, il colore degli occhi non è una differenza socialmente saliente. Anche se lo era

altrove o in altri periodi storici. Per esempio, la differenza fra cattolici e protestanti non è oggi saliente in Svizzera ma lo è ancora in Irlanda del Nord. Questo ci fa capire che la portata di un atto potenzialmente discriminatorio va sempre contestualizzata.

Misurare la discriminazione: il caso svizzero

Nel contesto svizzero (e di tanti altri paesi) una delle caratteristiche individuali che possono essere alla base di comportamenti discriminatori è la cosiddetta «origine». In particolare, le persone di origine straniera sono in minoranza e rischiano di essere vittime di discriminazione.

Ci sono vari indicatori che ci permettono di presumere che una persona sia di origine straniera. La fisionomia, il modo di vestirsi, l'accento. Ma se questa persona non la vediamo né possiamo sentirla – si pensi per esempio a un datore di lavoro che riceve le candidature per un posto di lavoro vacante – sono il suo cognome e il nome che in molti casi svelano la sua identità (cf. Fibbi et al. 2006).

In uno studio scientifico recente abbiamo analizzato la cosiddetta «discriminazione elettorale» (Portmann e Stojanović 2018). Di cosa si tratta? È un fenomeno che colpisce le persone che si candidano a una funzione politica elettiva e che sono svantaggiate nel processo elettorale a causa della loro appartenenza a un gruppo minoritario. «Processo elettorale» è un percorso lungo e comporta diverse tappe in cui il fenomeno di discriminazione può intervenire, a cominciare dalle modalità che permettono ai candidati di avvicinarsi ai partiti, passando dalla decisione su chi entra in una lista elettorale, alla posizione che uno occupa sulla lista, al modo con cui i partiti promuovono le singole candidature e così via.

Ma indubbiamente uno stadio importante in questo processo è l'elezione vera e propria, ossia il momento in cui spetta alle elettrici e agli elettori indicare le candidate e i candidati preferiti. È proprio su questo stadio che abbiamo focalizzato la nostra ricerca. Ci interessava infatti analizzare il fenomeno di «discriminazione elettorale», ossia quando gli elettori discriminano i candidati appartenenti a una minoranza, non votando per loro oppure addirittura stralciandoli dalla propria lista. In particolare, nel contesto svizzero, è interessante porsi la domanda se i candidati con un passato migratorio, ossia con un cognome «non tipicamente» svizzero vengono discriminati nelle elezioni.

Basarsi sui cognomi (e in parte anche sui nomi) non è metodo perfetto ma è valido ed è molto usato ne-

gli studi simili fatti all'estero. Non è perfetto perché ovviamente il cognome di una persona è soltanto un possibile indizio che questa persona ha un passato migratorio. Ma in generale pensiamo che il metodo sia valido nel caso svizzero. Per essere precisi dovremmo però dire che la nostra ricerca non concerne le discriminazioni contro i candidati dal passato migratorio ma contro i cognomi percepiti come «stranieri». Per sapere se un cognome è «straniero» o no abbiamo utilizzato una data banca accessibile gratuitamente online (<http://www.hls-dhs-dss.ch/famn/?lg=i>) dove sono registrati i cognomi di tutti i cittadini svizzeri fino al 1962.

Va anche evidenziato che il sistema elettorale svizzero è particolarmente invitante per condurre questo tipo di analisi, siccome il suo sistema elettorale consente agli elettori non solo di votare per i singoli candidati ma anche di *stralciarli* dalla lista elettorale: in tal caso si parla di «voti preferenziali negativi». È possibile tuttavia stralciare solo i candidati che figurano sulla lista di partito che l'elettore sceglie. Per esempio, se scelgo di votare per la lista X posso stralciare solo i nomi figuranti su quella lista e non quelli sulle liste Y, Z, W, ecc. Per contro, i voti preferenziali positivi possono essere distribuiti sia ai candidati della propria lista sia a quelli delle altre liste («panachage»).

I nostri risultati dimostrano che effettivamente, nelle elezioni comunali 2014 nel Cantone di Zurigo, i candidati con cognomi «stranieri» erano svantaggiati rispetto ai candidati con cognomi «svizzeri». Lo abbiamo potuto dimostrare calcolando i voti preferenziali negativi che ogni candidato ha ricevuto. Questo risultato è statisticamente robusto perché tiene conto di vari altri fattori – le cosiddette variabili di controllo – che di solito hanno un impatto sul comportamento elettorale: la posizione sulla lista, l'età, il sesso, il grado di formazione e la professione. L'effetto è maggiore nelle liste dei partiti della destra e del centro-destra.

Motivazioni degli elettori non conosciuti

Abbiamo analizzato anche un paio di altri aspetti che vale la pena di menzionare. Primo, non abbiamo notato una differenza nelle varie origini dei nomi stranieri. In altre parole, i cognomi non-svizzeri ma «occidentali» (per esempio tedeschi, italiani, portoghesi, inglesi) non sono meno discriminati rispetto ai cognomi ex jugoslavi, turchi o arabi. In questo caso i risultati sono però meno robusti perché il numero dei candidati appartenenti a ognuna di queste categorie è troppo piccolo per avanzare conclusioni generali.

Secondo, non abbiamo trovato indizi circa l'esistenza della discriminazione elettorale positiva. Con questo non vogliamo dire che non esista ma soltanto che non l'abbiamo trovata nelle elezioni 2014 nel Cantone Zurigo. Per esempio, ci sono indizi che Ricardo Lumengo, il primo parlamentare federale nero, è stato eletto nel 2007 anche grazie a questo fenomeno. Lumengo occupava infatti la posizione 22 (su 26) sulla lista del suo partito ma alla fine è risultato il terzo miglior eletto di quella lista. È quindi molto verosimile che abbia ricevuto una marea di voti preferenziali positivi, in un contesto elettorale particolare, caratterizzato dai famosi manifesti contro le «pecore nere». La discriminazione positiva può però essere anche l'espressione del «voto etnico»: quando gli elettori di un gruppo minoritario appoggiano solo o soprattutto i candidati di quel gruppo.

Proprio questi esempi dimostrano anche il principale limite del nostro studio. Se è vero che con l'approccio che abbiamo scelto è possibile dimostrare l'esistenza della discriminazione elettorale osservando il vero comportamento degli elettori – un metodo che presenta notevoli vantaggi rispetto ai sondaggi o agli esperimenti –, non possiamo conoscere le motivazioni né l'identità degli autori della discriminazione, ossia degli elettori. Rimane quindi ancora tanto lavoro da fare.

Fibbi, Rosita, Mathias Lerch, Philippe Wanner, 2006, Unemployment and Discrimination against Youth of Immigrant Origin in Switzerland. When the Name Makes the Difference. In: Journal of International Migration and Integration, 7/3: 351–366.

Hellman, Deborah; Moreau, Sophie (a cura di), 2013, The Philosophical Foundations of Discrimination Law. Oxford: Oxford University Press.

Lippert-Rasmussen, Kasper (a cura di), 2018, The Routledge Handbook of the Ethics of Discrimination. London: Routledge.

Portmann, Lea, Nenad Stojanović, 2018, Electoral discrimination against immigrant-origin candidates. In: Political Behavior. Online first.

Wahlen: Kandidaten mit fremdländisch klingenden Namen im Nachteil

Oft ist von Diskriminierung die Rede. Doch was heisst «Diskriminierung» und wie lässt sie sich konzeptuell fassen? Im Grundsatz: Diskriminierung äussert sich – in einem spezifischen sozialen Kontext – in der unterschiedlichen und benachteiligenden Behandlung von Personen, die einer Minderheit angehören. Doch was heisst das konkret und wie lässt sich Diskriminierung messen?

Für die Schweiz hat der Autor das Wahlverhalten der Stimmbevölkerung untersucht. Das schweizerische Wahlsystem eignet sich für das Feststellen diskriminierenden Handelns besonders gut, da auf den vorgedruckten Wahlzetteln der Parteien Kandidatinnen oder Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, gestrichen werden können. Eine Analyse der Gemeinderatswahlen im Kanton Zürich von 2014 zeigt, dass Kandidierende mit «nicht typisch-schweizerischen» Nachnamen häufiger von den Listen gestrichen wurden als solche mit «typisch-schweizerischen» Namen. Insbesondere auf Listen von Parteien des rechten sowie des Mitte-Rechts-Spektrums ist es für Personen mit einem fremdländisch klingenden Namen schwieriger, gewählt zu werden. Offen bleibt allerdings die Motivation, die hinter dem Streichen von Kandidaten steckt – ein Forschungsfeld, das noch der Analyse bedarf.

NENAD STOJANOVIĆ

politologo, è professore FNS all'Università di Ginevra. È autore di Dialogo sulle quote. Rappresentanza, eguaglianza e discriminazioni nelle società multiculturali (2014).



« Ce que je suis aujourd'hui, je le dois à mes origines algériennes et aux possibilités qu'offre la Suisse. »

Entretien avec Hamid Rekibi

Hamid Rekibi a quitté l'Algérie il y a 20 ans et est tombé deux fois amoureux. La première fois de sa femme, Barbara, avec laquelle il a aujourd'hui deux enfants. La seconde, de la Suisse, de sa mentalité de ses habitants et des possibilités qu'elle offre. L'an dernier, il est entré au conseil communal d'Avenches. « C'est un peu comme au foot : on peut soit rester sur le banc des spectateurs, soit entrer sur le terrain de jeu. Personnellement, je préfère la deuxième option. Et en tant que binational, j'ai la chance de pouvoir m'exprimer en Suisse et en Algérie. »

C'est un dimanche ensoleillé de début d'été que se déroule mon entretien avec Hamid Rekibi. A Avenches, une paisible bourgade de 5000 âmes, située à proximité des lacs de Morat et de Neuchâtel. Hamid m'attend devant chez lui, une maison familiale de style années 1960. Dans le fond du jardin, il a aménagé un vaste potager, où se succèdent plusieurs rangées de salades, de carottes et de pommes de terre bien alignées. Un peu en retrait, dans une serre montée par ses soins, poussent des tomates, des poivrons et toute sorte d'herbes aromatiques. Et là, sous l'ombre d'un généreux cerisier, un toboggan. Non sans fierté, Hamid me fait faire le tour du propriétaire de sa maison fraîchement rénovée et parfaitement ordonnée. Une fois les présentations familiales faites, nous nous installons dans le salon. Hamid raconte qu'il a participé lui-même aux travaux de rénovation, loue la précision de travail des Suisses. Je me surprends à chercher quelque chose d'oriental dans l'ameublement, un signe qui rappellerait ses origines. Je ne trouve que quelques discrètes traces d'art berbère, encadrées et accrochées au mur avec une précision millimétrique.

Un destin lié à deux mondes

Hamid Rekibi vit en Suisse depuis près de 20 ans. A l'âge de 18 ans, il quitte l'Algérie pour rendre visite à

son frère en Suisse. Il y tombe deux fois amoureux : la première fois de sa femme, Barbara, avec laquelle il a aujourd'hui deux enfants. La seconde, de la Suisse et de la mentalité de ses habitants. S'il a quitté l'Algérie, c'est qu'il voulait avancer dans la vie, élargir ses horizons, voir d'autres pays. « J'étais beaucoup plus gourmand que ce que j'ai trouvé chez moi à manger », lance-t-il métaphoriquement. « En Algérie, je n'avais rien à perdre, j'étais jeune, libre et je voulais aller de l'avant. Quand je suis venu en vacances en Suisse, j'ai eu une révélation. » Ce qui l'a d'abord marqué en Suisse, c'est la végétation. Ce vert, on ne le retrouve nulle part ailleurs, s'émerveille-t-il. « En Suisse, il existe un véritable art de vie. Ce paysage magnifique et, surtout, cette tranquillité et cette paix m'ont tout de suite séduit. » Hamid loue aussi l'attachement des Suisses à la qualité et à la précision, leur discipline et leur perfectionnisme. « Cela me correspond. Je me suis retrouvé ici. C'est pourquoi je n'ai pas eu de mal à m'adapter, à me faire ma place ici. »

En 2004, Hamid Rekibi obtient la citoyenneté suisse, une étape importante de sa vie. « Pour moi, la naturalisation est une reconnaissance et un sentiment d'appartenance. C'était la concrétisation d'une volonté de devenir un citoyen comme les autres Suisses. Et de pouvoir surtout m'exprimer et contribuer par mes expériences

à ce pays. » Il souligne (plusieurs fois) son souci d'être un citoyen exemplaire: « L'hospitalité est une valeur fondamentale de la société algérienne. La Suisse m'a bien accueilli à tous points de vue. C'est pourquoi j'ai toujours fait en sorte de ne pas être une charge pour ce pays, mais un hôte respectueux. » Quoiqu'il se qualifie lui-même d'hôte, après vingt ans, on peut dire que la Suisse est devenue sa seconde patrie.

Cela dit, ses origines sont importantes pour lui. Tout comme son tempérament algérien et son esprit communicatif, ajoute-t-il en riant. « Mon enfance et ma jeunesse en Algérie m'ont donné la volonté d'aller de l'avant, de progresser vers une vie meilleure. Cet état d'esprit et les possibilités que m'a données la Suisse ont fait de moi l'homme que je suis aujourd'hui. J'en suis très reconnaissant à la Suisse. Bien sûr, je n'y serais jamais arrivé sans l'aide de ma femme. » Avant d'ajouter, l'air pensif: « Tu sais, quand on quitte l'Algérie, qu'on émigre, on n'a pas le droit à l'échec. Et le meilleur chemin vers le succès, c'est l'intégration. Quand je suis en Suisse, je me sens entièrement suisse; et quand je suis en Algérie, je me sens complètement chez moi. J'ai la Suisse dans mon cœur et l'Algérie dans mon ADN. Je ne me sens pas déraciné: je porte deux cultures en moi. » Bien sûr qu'il lui arrive aussi d'avoir le mal du pays. Il suffit parfois d'une odeur, d'un refrain, d'un souvenir du pays, de la pensée des siens en Algérie. « Mais je ne me laisse pas étouffer par la nostalgie de mes parents, de mes frères et sœurs, de mes amis d'enfance ou des moments de ma vie en Algérie: j'ai ici une nouvelle vie et une famille. Mais j'ai de la peine pour les migrants qui ne se sont pas intégrés ici, car ils n'ont rien pour combler ce qu'ils ont perdu, pour oublier la distance qui les sépare de leur pays et de leurs familles. »

Actif dans la politique communale

Lorsque son voisin, membre du parti socialiste PS, lui demande s'il aimerait, lui aussi, devenir membre du parti, Hamid Rekibi n'est pas long à se décider. Il se reconnaît dans les valeurs du PS et s'est toujours intéressé à la politique. Le voilà donc, depuis deux ans, membre du PS et actif au conseil communal d'Avenches depuis un an. « Quand j'aime une chose – et j'aime Avenches –, je cherche à mieux la connaître, à m'engager à fond. C'est un peu comme au foot: on peut, soit rester sur le banc des spectateurs, soit entrer sur le terrain de jeu. Personnellement, je préfère la deuxième option. » Hamid est fier d'être membre du conseil communal, de

«Was ich heute bin, verdanke ich meinen algerischen Wurzeln und den Möglichkeiten der Schweiz.»

Vor 20 Jahren hat Hamid Rekibi Algerien verlassen und sich gleich zweimal verliebt: in Barbara, mit der er verheiratet ist und zwei Kinder grosszieht, und in die Schweiz, die Mentalität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Verlassen hat er Algerien, weil er seinen Horizont erweitern wollte. «Meine Kindheit und Jugend in Algerien haben mir den starken Willen mitgegeben, voranzukommen, ein besseres Leben zu schaffen. Diese Grundeinstellung zum Leben und die Möglichkeiten, die die Schweiz mir geboten haben, haben mich zu dem Mann gemacht, der ich heute bin. Dafür bin ich der Schweiz sehr dankbar.» Seit einem Jahr engagiert er sich als Mitglied des Gemeindeparlaments in Avenches. «Wie im Fussball kannst du entweder auf der Zuschauerbank sitzen oder selber auf dem Spielfeld mitmischen. Ich bevorzuge die zweite Variante. Und als Doppelbürger habe ich die Chance, sowohl in der Schweiz als auch in Algerien mitzureden.»

pouvoir participer au débat et à la prise de décisions. Il suit aussi l'actualité et les développements politiques en Algérie, quoiqu'avec un certain recul. Il y a onze ans, il a eu un poste à l'Ambassade d'Algérie. « Un coup de chance; et une possibilité pour moi de resserrer mes liens avec mon pays d'origine. En tant qu'Algérien de l'étranger, je suis pour ainsi dire à la source. Et, bien sûr, je vote aux élections algériennes; c'est l'avantage d'être binational. »

HAMID REKIBI

double national algéro-suisse, est membre du conseil communal d'Avenches depuis un an. Propos recueillis par SIBYLLE SIEGWART.

Passives Ausländerwahlrecht statt Kandidatenmangel.

Tibère Adler

Könnte das passive Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige dem Personalmangel für politische Ämter in kleinen Gemeinden entgegenwirken? Kantone, die aktuell kein passives Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer kennen, sollten es ihren Gemeinden erlauben, den ausländischen Einwohnern das passive Wahlrecht zu erteilen. Die Kriterien dafür müssten deutlich lockerer sein als bei der Einbürgerung. So könnte das Milizsystem wieder belebt werden, mit dem schönen Nebeneffekt eines positiven Einflusses auf die Integration ausländischer Mitbewohnerinnen und Mitbewohner.

In einer im Herbst 2015 erschienenen Studie hat sich Avenir Suisse mit dem passiven Ausländerwahlrecht auf Gemeindeebene befasst, also dem Recht, ohne Schweizer Nationalität in ein kommunales Amt gewählt werden zu können. Ziel der Studie war es, Daten zur Existenz und zur Nutzung des passiven Wahlrechts in der Schweiz zu sammeln und damit eine bestehende Wissenslücke zu schliessen.

Die klare thematische Begrenzung dieser Studie hatte zwei Gründe: Die Fokussierung auf das passive Wahlrecht rührte zum einen daher, dass die Idee für diese Untersuchung während den Arbeiten an einem Buch zum Milizsystem entstand. Auf der Suche nach Lösungen für das kriselnde Milizsystem stand die Frage im Raum, ob der Einbezug der ausländischen Bevölkerung dem Kandidatenmangel für politische Ämter entgegenwirken könnte. In diesem spezifischen Kontext spielten die übrigen politischen Rechte eine untergeordnete Rolle. Da zum andern das passive Wahlrecht für Ausländer lediglich in einigen Kantonen existiert und dort auch nur auf kommunaler Stufe gilt, war die Untersuchung zwangsläufig auf die Gemeindeebene beschränkt.

Unterschiedliche politische Rechte

Unter dem Begriff der politischen Rechte sind mehrere Formen der Beteiligung zusammengefasst:

- **Mitbestimmungsrecht:** Das Recht der Teilnahme an Unterschriftensammlungen für Petitionen, Re-

ferenden oder Initiativen;

- **Stimmrecht:** Das Recht, sich zu einem Thema zu äussern, das zur Abstimmung gebracht wurde, etwa im Rahmen eines Referendums oder einer Volksinitiative;
- **Aktives Wahlrecht:** Das Recht, Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, die für ein politisches Amt zur Verfügung stehen;
- **Passives Wahlrecht:** Das Recht, selbst für ein politisches Amt zu kandidieren und gewählt zu werden. Das passive Wahlrecht kann gewissermassen als höchstes der politischen Rechte bezeichnet werden. Oft werden Stimm- und aktives Wahlrecht erteilt, nicht aber das passive Wahlrecht. So beispielsweise auf Kantonsebene in Neuenburg und Jura oder auf Gemeindeebene im Kanton Genf.

Passives Wahlrecht in einem Viertel aller Gemeinden

Aktuell ist das passive Wahlrecht für Ausländer in den sieben Kantonen Jura, Appenzell-Ausserrhodens, Waadt, Graubünden, Freiburg, Basel-Stadt und Neuenburg in Kraft. Allerdings mit einem wesentlichen Unterschied zwischen der Deutschschweiz und der Romandie: Während das passive Wahlrecht in den Westschweizer Kantonen für alle Gemeinden gilt, überlassen es die drei Deutschschweizer Kantone ihren Gemeinden, ob sie den ausländischen Einwohnern das passive Wahlrecht gewähren wollen («Opting-in»).

In Graubünden machen 22 der 125 Gemeinden davon Gebrauch, im Kanton Appenzell-Ausser rhoden sind es 3 von 20, in Basel-Stadt keine einzige. Schweizweit gewähren 600 Gemeinden mit gesamthaft mehr als einer Million Einwohner das passive Wahlrecht. Das entspricht rund einem Viertel aller Gemeinden.

Grosse Unterschiede gibt es dabei auch hinsichtlich der Anforderungen an die Wohnsitzdauer, die für die Erteilung des passiven Wahlrechts erfüllt werden müssen. Freiburg, Neuenburg und die Mehrheit der Gemeinden in Graubünden erteilen das passive Wahlrecht frühestens nach fünf Jahren, während man in den Kantonen Waadt, Jura und Appenzell-Ausser rhoden sowie in einzelnen Gemeinden des Kantons Graubünden für mindestens zehn Jahre in der Schweiz wohnhaft sein muss.

Wo funktioniert das Ausländerwahlrecht?

Erstaunlicherweise ging noch keine Studie dieser Frage gesamtschweizerisch auf den Grund. Deshalb entschied sich Avenir Suisse, mittels eines Online-Fragebogens bei den Gemeinden, die das passive Ausländerwahlrecht kennen, nachzuhaken (vgl. Kasten «Online-Umfrage, Methode und Einschränkungen»). Für die 317 Gemeinden, die 2015 an der Umfrage teilgenommen haben, ergaben sich folgende Resultate:

- In 37 Gemeinden wurde bereits ein Ausländer in die Exekutive gewählt. Die Mehrheit dieser Gemeinden befindet sich in den Kantonen Waadt (20) und Freiburg (12), einige im Jura (3), und nur jeweils eine in den Kantonen Neuenburg und Appenzell-Ausser rhoden.
- Insgesamt wurden bisher 39 Ausländer in die Exekutive gewählt. Davon sind 19 aktuell noch im Amt. Diese sind in den Kantonen Waadt (11), Freiburg (5), Jura (2) und Neuenburg (1) politisch aktiv.
- In 177 Gemeinden nahmen bereits Ausländer an der Gemeindeversammlung teil oder wurden in die Legislative gewählt. Besagte Gemeinden lie-

gen in den Kantonen Waadt (110), Freiburg (41), Neuenburg (11), Jura (9) und Graubünden (6).

- Derzeit engagieren sich 148 Ausländer aktiv in Gemeindelegislativen (inkl. Gemeindeversammlungen), davon die grosse Mehrheit im Kanton Waadt (115), aber auch in Neuenburg (15), Freiburg (11) und Jura (5). Im Kanton Appenzell-Ausser rhoden sind zwei Ausländer in der Legislative aktiv.
- Gesamtschweizerisch waren in der Vergangenheit 132 Ausländer in Gemeindelegislativen aktiv.

Leider gab es seit der Studie von Avenir Suisse von 2015 keine weiteren Umfragen oder Analysen zu diesem Thema. Eine kürzlich erschienene Masterarbeit der Universität Neuenburg hat das Thema wieder aufgenommen (Juillard 2017). Basierend auf der Statistik des Kantons (und nicht auf einer Umfrage) werden Ende 2012 in den Neuenburger Gemeinden 34 gewählte Vertreterinnen und Vertreter ausländischer Staatsangehörigkeit (von insgesamt 993 gewählt) aufgeführt. Diese niedrige Quote von 3,4 Prozent bestä-

Online-Umfrage, Methode und Einschränkungen

Von April bis Mai 2015 hat Avenir Suisse eine Umfrage bei den Gemeindekanzleien der 600 Schweizer Gemeinden mit passivem Ausländerwahlrecht durchgeführt (Stand der Resultate: Juni 2015).

Der kurze Online-Fragebogen (Dauer: 10 Minuten), wurde zur besseren Verständlichkeit an die kantonalen Gegebenheiten angepasst. Der Katalog umfasste Fragen zur Anzahl gewählter Exekutiv- und Legislativpolitiker (früher und heute) sowie zu den aktiven Ausländerinnen und Ausländern auf Stufe Legislative, die nicht gewählt werden müssen (Gemeindeversammlung).

Die Rücklaufquote der Umfrage war mit 52,8 Prozent – also 317 antwortende Gemeinden – zufriedenstellend. Die einwohnerstärksten Gemeinden der jeweiligen Kantone haben an der Umfrage teilgenommen. Eine Extrapolation der Ergebnisse auf die Gemeinden, die nicht an der Umfrage teilgenommen haben, war dennoch nicht möglich. Auch nicht erfasst wurde, wie viele Ausländer sich erfolglos zur Wahl gestellt haben. Die Qualität und Genauigkeit der Antworten hing letztlich stark von der Verfügbarkeit der Informationen und der Zeit der Umfrageteilnehmer in den Gemeinden ab.

tigt die geringe Zahl der auf kommunaler Ebene gewählten Ausländer.

Das kriselnde Milizsystem beleben

Die relativ tiefen Fallzahlen belegen, dass sowohl zum Zeitpunkt der Befragung als auch in der Vergangenheit wenig Ausländerinnen und Ausländer in politische Ämter gewählt wurden, besonders in der Exekutive. Dies ist unter anderem Ausdruck davon, dass die politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer vielen unbekannt sind. Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen der Deutschschweiz, wo im Jahr 2015 zwei Ausländer politisch aktiv waren, und der Roman- die, die in Legislative und Exekutive damals 165 aktive Ausländerinnen und Ausländer zählte. Auffallend war auch, dass 13 der insgesamt 19 ausländischen Exekutivpolitiker in kleinen Gemeinden mit weniger als tausend Einwohnern tätig waren.

Diese Beobachtung ist besonders mit Blick auf das Milizsystem interessant, bekunden doch zumeist kleinere Gemeinden Mühe, passende Kandidaten zu finden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt Avenir Suisse: Kantone, die aktuell kein passives Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer kennen, sollen es ihren Gemeinden erlauben, den ausländischen Einwohnern das passive Wahlrecht (inkl. die anderen politischen Rechte auf kommunaler Ebene) zu erteilen («Opting-in»). Die Kriterien dafür müssten deutlich lockerer sein als bei der Einbürgerung. So könnte das Milizsystem wieder belebt werden, mit dem schönen Nebeneffekt eines positiven Einflusses auf die Integration ausländischer Mitbewohnerinnen und Mitbewohner.

Dieser Beitrag ist die Adaptation eines Beitrags, der am 18. März 2016 auf der Homepage von Avenir Suisse veröffentlicht wurde (www.avenir-suisse.ch/auslaenderwahlrecht/). Abdruck mit freundlicher Genehmigung von Avenir Suisse.

Adler Tibère, Müller Andreas, 2015, Passives Wahlrecht für aktive Ausländer, Oktober 2015, www.avenir-suisse.ch

Adler Tibère, Pomezny Nicole, Moret Hugo, 2015, Pour la participation politique des étrangers au niveau local, octobre 2015, www.avenir-suisse.ch

Juillard, Amit, 2017, Elus étrangers dans le canton de Neuchâtel: l'engagement politique dans un pays dont on ne possède pas le passeport. Thèse de master, Université de Neuchâtel.

Diritto di elettorato agli stranieri in risposta alla mancanza di candidati?

Nell'autunno del 2015 Avenir Suisse ha pubblicato uno studio sul diritto di elettorato passivo degli stranieri, ossia il diritto di assumere una carica comunale senza possedere la cittadinanza svizzera. Le cifre riportate dimostrano che, nel 2015, solo pochi stranieri sono stati nominati a cariche politiche, cosa che secondo gli autori dello studio è riconducibile al fatto che molte persone non sono al corrente dei diritti politici degli stranieri. Lo studio evidenzia anche le differenze, alquanto palesi, tra la Svizzera tedesca, con soli due stranieri attivi politicamente nel 2015, e la Svizzera romanda, dove nello stesso anno si contavano 165 stranieri suddivisi tra gli organi legislativi ed esecutivi. Dei 19 stranieri che ricoprivano cariche negli organi esecutivi 13 operavano in Comuni con meno di mille abitanti. Questa constatazione è particolarmente interessante se si considera il sistema di milizia, dato che soprattutto i Comuni di piccole dimensioni lamentano difficoltà nel trovare candidati idonei.

I Cantoni che ancora non concedono il diritto di elettorato passivo agli stranieri dovrebbero almeno permettere che i propri Comuni offrano questa possibilità – inclusi gli altri diritti politici a livello comunale – ai migranti che vi sono domiciliati. I criteri per ottenere questi diritti dovrebbero essere molto più flessibili di quelli previsti per la naturalizzazione. Si potrebbe così dare nuovo impulso al sistema di milizia, oggi in crisi, senza contare l'effetto secondario positivo, e benvenuto, che questo avrebbe sull'integrazione degli immigrati.

TIBÈRE ADLER

ist seit 2014 Directeur romand von Avenir Suisse. Mit Andreas Müller war er Ko-Autor des Buches «Etat citoyen et citoyens dans l'Etat».



« Le consensus, c'est intelligent et bien plus constructif. »

Entretien avec Eric Vanden Sande

Eric Vanden Sande est conseiller communal dans la commune jurassienne de Grandfontaine. Petit détail, il n'est pas suisse, mais français. A l'heure où d'autres cantons s'interrogent encore sur l'opportunité de reconnaître le droit de vote aux étrangers, dans le Jura, ils sont déjà au gouvernement.

Eric Vanden Sande sourit, amusé, quand en hiver 2014, deux conseillers communaux viennent le trouver dans sa ferme jurassienne, un peu à l'écart de Grandfontaine, dans l'Ajoie, pour lui demander s'il voulait entrer en politique. Un conseiller communal avait donné sa démission et il leur fallait un successeur. Pas forcément évident dans un village de 400 âmes. Mais Vanden Sande, 43 ans, agriculteur indépendant, bien réseauté et père de trois filles en âge scolaire, apparaît comme l'homme de la situation. Celui-ci hoche la tête : « Je ne peux pas, je ne suis pas suisse. » Les deux visiteurs n'en reviennent pas : Vanden Sande, établi à Grandfontaine depuis bientôt 20 ans, est l'un des leurs depuis longtemps. Qui aurait pensé qu'il était français ?

Pourtant, Vanden Sande fait lui aussi erreur. Car le Jura est l'un des rares cantons où les étrangers ont voix au chapitre. Depuis 2006, le droit de vote leur est en effet reconnu aux niveaux cantonal et communal (hormis pour les modifications constitutionnelles), à condition de vivre en Suisse depuis dix ans, dont un an au Jura. Et depuis 2014, les étrangers peuvent aussi être élus à des charges communales.

« L'heure n'est pas encore venue »

En dehors du Jura, les étrangers ne peuvent voter au niveau cantonal qu'à Neuchâtel, et huit cantons leur reconnaissent le droit de vote communal. Les étrangers peuvent ainsi voter et être élus dans toutes les communes de Fribourg, de Neuchâtel, du Jura et de Vaud. Genève leur accorde le droit de vote et d'élection dans toutes les communes, mais pas le droit d'éligibilité. Enfin, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures les Grisons et Bâle-Ville connaissent, pour leur part, un droit

de vote facultatif, qui laisse les communes libres de reconnaître ou non le droit de vote communal aux étrangers. Une possibilité que seules 20 pourcent d'entre elles ont concrétisée.

Dans d'autres cantons, le sujet revient sans cesse sur le tapis : à Soleure, par exemple, une initiative a été lancée en mai dernier pour demander le droit de vote et d'éligibilité communal des étrangers – objet déjà maintes fois rejeté par le peuple. L'ouverture du droit de vote aux étrangers ou son extension ont également été rejetés dans les urnes à Berne, à Bâle-Ville, à Bâle-Campagne, à Glaris, à Lucerne, à Zurich, à Schaffhouse et dans le canton de Vaud. « L'heure n'est pas encore venue », concluait l'an dernier le gouvernement cantonal bernois dans sa réponse à une intervention.

Mais pour Eric Vanden Sande, l'heure est la bonne : après s'être laissé quelques jours de réflexion, il finit par accepter de se porter candidat. « J'aime m'engager, rencontrer des gens. Et puis, j'avais envie de connaître le système politique suisse en détail. » Il n'a aucun concurrent face à lui. C'est ainsi qu'il est élu – tacitement – au conseil communal, où il est – depuis 2015 – préposé à l'agriculture, aux forêts, au service du feu, aux déchets et à l'aménagement du territoire. Le premier étranger à être élu conseiller communal dans le Jura. Aujourd'hui, ils sont quatre sur l'ensemble du territoire cantonal.

Des frontières fluides

En prenant la route de Grandfontaine, un sms d'accueil vous communique les tarifs de roaming de l'opérateur français voisin. Il faut dire que l'exploitation de Florence et Eric Vanden Sande est la dernière sur sol suisse. De

l'autre côté de la forêt, à 500 mètres de là, vous êtes déjà en France. Eric Vanden Sande a d'ailleurs grandi à quelques kilomètres de là, à Saint-Dizier-l'Évêque, une commune adjacente à la frontière franco-suisse.

Grandfontaine compte d'innombrables Français ou Français d'origine mariés à des Suisses. Beaucoup de frontaliers aussi, qui travaillent sur Ajoie, dont les deux sœurs de Vanden Sande. Pour lui, ceux qui s'opposent au droit de vote des étrangers ont souvent en tête des personnes d'autres cultures. Mais, poursuit-il « Il y a étrangers et étrangers. Je parle la même langue, partage la même foi, les mêmes valeurs... » Interrogé sur ce qui fait du droit de vote des étrangers un sujet si difficile pour nombre de cantons, il rétorque : « C'est ici que nous payons nos impôts, que nous sommes engagés socialement. La moindre des choses serait de nous permettre de participer aux scrutins. »

L'étranger de toujours

Ce qu'il apprécie particulièrement dans le système politique suisse, c'est que tous les partis sont impliqués. En France, il y a toujours un parti dans l'opposition, alors qu'ici on dialogue, on recherche le consensus, même quand on n'est pas du même avis. « C'est intelligent et bien plus constructif. » Non, il n'est membre d'aucun parti. Dans un village comme celui de Grandfontaine, les conseillers communaux sont souvent sans parti. Il se définirait comme conservateur. En tant qu'étranger, il ne se sent bien sûr pas d'affinités avec l'UDC. Le PLR et le PDC sont des partis bien implantés dans l'Ajoie. Personnellement, il s'identifierait plutôt avec le PDC, même s'il n'aime pas les étiquettes.

Quoi qu'il en soit, le parti ne prend d'importance qu'au niveau cantonal. Et à ce niveau, les étrangers ne sont pas éligibles, même dans le Jura. Rien de tragique pour Vanden Sande, car son exploitation ne lui laisserait pas le temps d'occuper des charges aussi chronophages. Il en va de même de la présidence communale. Il pense que, dans les années à venir, la question d'une fusion de communes finira par se poser à Grandfontaine. Il y travaillera d'ailleurs durant son mandat de conseiller communal. « On n'aura peut-être plus besoin de moi à ce poste ensuite. »

D'ici là, il aura sans doute obtenu sa naturalisation. Il a déposé sa demande il y a quelques mois et pense que la décision devrait tomber d'ici un an. Avec un grand-père

Der Ausländer in der Exekutive

Im Winter 2014 erhielt Eric Vanden Sande Besuch. Zwei Gemeinderäte kamen auf seinen Hof ausserhalb des jurassischen Dorfes Grandfontaine, um ihn zu fragen, ob er politisieren möchte. Ein Gemeinderat hatte seinen Rücktritt angekündigt, und sie suchten einen Nachfolger. Dies ist in einem 400-Seelen-Dorf nicht immer ein einfaches Unterfangen. Vanden Sande, selbständiger Landwirt, bestens vernetzt, Vater von drei schulpflichtigen Töchtern, schien ihnen perfekt für den Job. Doch dieser schüttelte den Kopf: «Ich darf das nicht, ich bin kein Schweizer.» Seine Besucher fielen aus allen Wolken. Vanden Sande, seit fast zwanzig Jahren in Grandfontaine, war längst einer der ihren. Keiner wäre auf die Idee gekommen, dass er Franzose ist. Doch auch Vanden Sande täuschte sich. Denn der Kanton Jura ist einer der wenigen Kantone, der Ausländer in der Politik mitreden lässt. Auf kantonaler und kommunaler Ebene dürfen sie seit 2006 abstimmen, wenn sie seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen und ein Jahr im Kanton Jura – ausser über Verfassungsänderungen. Und seit 2014 gib es das passive Wahlrecht für Ausländer. Seit 2015 ist er als Gemeinderat für Landwirtschaft, Wald, Strassen, Friedhof und Feuerwehr zuständig.

belge en France et une mère italienne, il a toujours eu des racines étrangères. Quand il commande son plat au restaurant, les Parisiens le prennent pour un Belge ou un Suisse. « Je suis l'étranger de toujours. » Mais maintenant, il veut devenir Suisse, avant que la procédure de naturalisation ne se complique. Non, il ne pense pas que les obstacles seront très difficiles pour lui.

Ce texte a été publié pour la première fois le 20 novembre 2017 dans la « Berner Zeitung ». Actualisation par l'auteure.

ERIC VANDEN SANDE

est conseiller communal à Grandfontaine (JU). Il est responsable pour les domaines agriculture, forêts, triage forestier, service du feu, déchets et aménagement du territoire. SANDRA RUTSCHI, journaliste auprès du quotidien « Berner Zeitung » l'a rencontré.

Wie Frauen mit Migrations- erfahrung der Emanzipation in der Schweiz auf den Sprung halfen.

Francesca Falk

Migration wird heute oft als Gefahr für die Gleichberechtigung der Geschlechter dargestellt. Ein Blick in die Geschichte zeigt allerdings, dass Migration im Gegenteil als ein wichtiger Motor für die Gleichstellung der Frauen gewirkt hat. Migrationserfahrungen verschiedener Art haben in der Schweiz viel dazu beigetragen, dass sich die Verhältnisse in der Arbeitswelt, in der Bildung und bei den politischen Rechten zugunsten der Frauen verändert haben. Der Wandel der Geschlechterverhältnisse erscheint dabei in neuem Licht.

Die Sichtweise, dass Migration sich nachteilig auf die Geschlechterverhältnisse auswirke, ist nicht nur auf die heutige Zeit beschränkt. In den öffentlichen Debatten der 1960er-Jahre wurden beispielsweise Italienerinnen und Italiener in einer ähnlichen Weise gezeichnet wie heute die muslimische Bevölkerung. Da die italienischen Familien als fruchtbarer galten als die schweizerischen, wurde befürchtet, dass eine «Italianisierung» der Schweizer Bevölkerung nicht verhindert werden könne. Italiener nutzten zudem gerne die Bahnhöfe als Treffpunkte. Dies erregte Unmut, und zwar auch deshalb, weil Italiener den Ruf hatten, Schweizerinnen zu belästigen. So weigerte sich beispielsweise 1983 eine Imbissstube in der Stadt Wil, italienische Gäste im vorderen Teil der Räumlichkeiten sitzen zu lassen – mit der Begründung, dass unbegleitete Frauen es sonst nicht wagen würden, einzutreten.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Nachkriegsmigration in der wissenschaftlichen Literatur lange als «einseitige Emanzipationsgeschichte» erzählt wurde: Italienische Frauen hätten demnach in der «moderneren» Schweiz ihre Freiheit entdeckt. Man kann dies allerdings auch anders darstellen. In Italien waren die Frauen damals in vielen Bereichen besser gestellt als in der Schweiz. Das Frauenstimmrecht war unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt worden, und auch die Geschlechtergleichheit wurde in

Italien viel früher in der Verfassung verankert. Ähnliche Verzögerungen sind in der Schweiz auch bei der Mutterschaftsversicherung oder bei der Revision des Ehegesetzes zu beobachten.

Ausbau der Kinderkrippen-Infrastruktur

In Sachen Gleichstellung war und ist die Schweiz in vielerlei Hinsicht eine Nachzüglerin. In der wissenschaftlichen Literatur wird in diesem Zusammenhang allgemein angenommen, dass die «Gastarbeit» die traditionellen Geschlechterrollen in der Schweiz verstärkt hätte. Doch auch diese Geschichte lässt sich anders erzählen. Denn die Frage nach der Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellte sich in den «Boom-Jahren» explizit für migrantische Familien. Der Anteil der berufstätigen Ausländerinnen am Zuwachs weiblicher Erwerbstätigkeit belief sich zwischen 1950 und 1960 auf drei Viertel.

Zwar wurden bereits im 19. Jahrhundert Krippen für Arbeiterkinder eröffnet, doch der grosse Ausbau erfolgt nach 1945, und die «Ausländerkinder» waren dabei in grosser Überzahl. In dieser Zeit waren es folglich migrantische Familien, die den Ausbau dieser Infrastruktur nötig gemacht hatten. Diese ausserhäusliche Betreuungsstruktur wurde damals nicht deshalb aus-

gebaut, weil sich in der Gesellschaft die Werte geändert hatten (Krippen waren damals stark stigmatisiert), sondern weil ein praktischer Bedarf bestand.

Mit den Auswirkungen der Ölkrisen änderte sich die Situation. In den Rezessionsjahren mussten zahlreiche Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer zurückkehren. Unter diesen Umständen wurde die durch die Nachkriegsmigration etablierte Betreuungsstruktur von anderen genutzt. Im Laufe der 1980er-Jahre verlor diese Infrastruktur ihren «Migrationsgeruch» und wurde langsam breiter akzeptiert. Die Existenz von Kinderkrippen führte demnach mit anderen Einflüssen wie etwa der neuen Frauenbewegung dazu, dass es im Laufe der Zeit zu einer Normalisierung dieser Form der Kinderbetreuung kam. Veränderte Lebensstile, auch unfreiwillig praktizierte, können folglich dazu führen, dass der Aufbau einer Infrastruktur eine eigene Dynamik entfaltet und so langfristig eine Veränderung der gesamtgesellschaftlichen Situation bewirkt.

Zugang zur Hochschulbildung

Die Schweiz hat bekanntlich als eines der ersten Länder den Frauen den Zugang zu den Universitäten gewährt. Es waren allerdings Studentinnen aus dem russischen Reich, die in der Schweiz den Zugang zur höheren Bildung erkämpften. An der Universität Zürich waren es zudem vor allem geflüchtete deutsche Professoren, die sich für das Frauenstudium stark machten. Auch wenn es zu diesen Vorgängen inzwischen exzellente Studien gibt, ist dieses Wissen nur partiell in die deutungsmächtigen Überblickswerke eingeflossen, wie das folgende Beispiel zeigt.

Die erste Frau, die in der Schweiz doktorierte, war 1867 die Ärztin Nadeschda Suslowa an der Universität Zürich. Die erste gebürtige Schweizer Ärztin wurde Marie Heim-Vögtlin. Zu diesem Entscheid inspiriert wurde Vögtlin, weil ihr Verlobter Friedrich Erismann die Verlobung aufgelöst und Nadeschda Suslowa geheiratet hatte. Im Historischen Lexikon der Schweiz fehlt nun aber bei Marie Heim-Vögtlin ein Verweis auf Suslowa, und beim Eintrag von Suslowa ist zu lesen, dass sie für viele Russinnen zum Rollenmodell wurde – ihr Einfluss auf Schweizerinnen wird verschwiegen. Die Bedeutung der Migration als Emanzipationsmotor wird hier folglich aus der Geschichte gelöscht.

Politische Partizipation

Frühe Akademikerinnen standen oft an der Spitze des feministischen Denkens. Einige der ersten Studentinnen wurden später Schlüsselfiguren im Kampf um politische

Partizipation. Dass viele Frauenstimmrechtspionierinnen Migrationserfahrung aufweisen, wurde bisher nicht systematisch reflektiert und ist dementsprechend nicht Teil unseres Geschichtsbildes geworden. Dies kann anhand mehrerer Ikonen der Schweizer Frauenstimmrechtsbewegung aufgezeigt werden. Stellvertretend für andere soll das Beispiel von Ottilia Paky-Sutter genannt werden, die in Appenzell Innerrhoden lebte, in jenem Kanton, der auf Druck des Bundesgerichts als letzter das Frauenstimmrecht 1990 einführte.

1978 gründete Ottilia Paky-Sutter eine Frauengruppe mit dem Ziel, das Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden einzuführen. Paky-Sutter gehörte zu einer der bekanntesten Familien in Appenzell, denn sie besass ein Gasthaus, in dem sich die Intelligenzia traf. Während des Zweiten Weltkrieges traten Ottilia Sutter und ihre Schwester an der Landesausstellung mit der Vorstellung *«Me sönd halt Appezöller»* auf. Danach wurde mit den beiden ein Heimatfilm gedreht. Von da an verkörperten die jodelnden Schwestern lokale Traditionen, und es ist deshalb nicht verwunderlich, dass 1940, als General Guisan Appenzell besuchte, die Sutter-Schwestern ausgewählt wurden, um neben ihm für eine Fotografie zu posieren. Nur wenige Jahre später änderte sich die Situation für Ottilia drastisch. 1947 verlor sie ihre Schweizer Staatsbürgerschaft, weil sie einen Österreicher heiratete. Laut ihrer Tochter war dies der entscheidende Faktor für das politische Engagement ihrer Mutter: «Was eigentlich den Ausschlag gab, dass sie für das Frauenstimmrecht kämpfte, war, dass sie durch ihre Heirat das Appenzeller und damit das Schweizer Bürgerrecht verloren hatte.» Für Ottilia Paky-Sutter bedeutete diese Veränderung einen sozialen Abstieg. Ihre ganze Familie musste wieder eingebürgert werden, was für sie sowohl erniedrigend als auch kostspielig war. Es war diese «indirekte» Migrationserfahrung, die ihr politisches Engagement entfachte.

Dieses Beispiel einer Frau, die ihre Staatsbürgerschaft verlor, weil sie einen Ausländer heiratete, zeigt, dass es produktiv sein kann, auch solche indirekten Migrationserfahrungen einzubeziehen. Denn in der Schweiz werden heute weniger als die Hälfte der Ehen ausschliesslich zwischen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern geschlossen. Deshalb ist es wichtig, die Implikationen der Migration umfassend zu denken. Berücksichtigen wir auch solche indirekten Migrationserfahrungen, wird deutlich, dass Migrationspolitik weit mehr Menschen betrifft als diejenigen, die gemeinhin als «Migrierte» gelten.

Wie die Vergangenheit erzählt und die Zukunft vorgestellt wird

Eine Geschichte, die aus der Migrationsperspektive erzählt wird, kann das Selbstverständnis der Schweiz

verändern. Dabei geht es nicht um eine Addition einer Migrationsgeschichte zur so genannten «allgemeinen Geschichte». Migration ist folglich nicht nur in den Blick zu rücken, wenn explizit «Migration» darauf steht. Vielmehr ist auf *alles* anders zu blicken: auf die Gleichberechtigung, die Demokratie, die Landwirtschaft et cetera. Nur wenn das geleistet wird, wird der Anspruch, die Geschichte aus der Perspektive der Migration zu schreiben, wirklich eingelöst. Wir brauchen in Zukunft also *nicht* in erster Linie eine Migrationsgeschichte, die sich in Beiträgen findet, die dieses Thema spezifisch behandeln, sondern eine Migrantisierung der gesamten Geschichte. Kurz: Wir brauchen einen anderen Blick. Denn sonst kommt es immer wieder zu Aussagen oder Auslassungen, die unter Berücksichtigung der Migration so nicht haltbar sind. Etwa die Aussage, dass in den Boomjahren die Möglichkeit, von einem einzigen Einkommen zu leben, die Beschäftigung von Frauen fakultativ gemacht habe. Betrachten wir migrantische Familien, fällt die Beschränktheit dieser Aussage sofort ins Auge.

Den Zusammenhang zwischen Migration und Emanzipation zu untersuchen, heisst nicht, Migration zu glorifizieren oder behaupten zu wollen, dass Migration nie ein Hindernis für Emanzipation sein kann oder dass nur jene Migration zugelassen werden soll, von der wir profitieren. Migration per se ist weder gut noch schlecht. Aber die Bedingungen, unter denen sie stattfindet, sind entweder gut oder schlecht. Und diese sind nicht gegeben, sondern werden gemacht. Wie diese Bedingungen gestaltet werden, hängt auch davon ab, wie wir die gegenwärtige, aber auch die vergangene Migration wahrnehmen. Und gerade deshalb ist es wichtig, diesen oft vergessenen Zusammenhang von Migration und Emanzipation zu beleuchten. Denn der Blick durch die Linse der Migration verändert die Perspektive, unter der unsere Vergangenheit und Gegenwart erzählt und damit auch unsere Zukunft vorgestellt wird.

Falk, Francesca, im Erscheinen, Gender Innovation and Migration in Switzerland. Cham: Springer International Publishing (Palgrave Macmillan).

Emancipation des femmes en Suisse: l'apport des femmes issues de la migration

Si la migration est souvent présentée aujourd'hui comme une menace pour l'égalité des sexes, un regard rétrospectif sur l'histoire montre que la migration a, au contraire, été un important moteur de l'égalité hommes-femmes. L'expérience de la migration a grandement contribué à changer la condition des femmes, que ce soit dans le monde du travail et de la formation, ou en termes de droits politiques. L'évolution des rapports entre les sexes prend un éclairage nouveau lorsqu'on sait que des étudiantes de l'Empire russe ont été les premières à se frayer un accès à l'éducation supérieure, que des Italiennes de l'époque des « Gastarbeiter » ont ouvert la voie à la garde extra-parentale et que de nombreuses femmes au vécu migratoire se sont engagées pour la reconnaissance des droits politiques de la femme.

Examiner le lien entre migration et émancipation ne signifie pas pour autant glorifier la migration, car la migration n'est ni bonne, ni mauvaise en soi. Mais les conditions dans lesquelles elle se déroule peuvent l'être. Or ces conditions ne sont pas immuables, mais créées. Quant à savoir comment elles se présenteront demain, la réponse dépendra du regard que nous portons sur les migrations actuelles et passées.

FRANCESCA FALK

ist Oberassistentin im Studienbereich Zeitgeschichte an der Universität Freiburg. In ihrer wissenschaftlichen Arbeit pendelt sie zwischen Geschichte und Gegenwart, um konstruktiver über beides nachdenken zu können.







Un costante impegno sociale in Svizzera e in Italia.

Intervista con Nando Ceruso

Nando Ceruso ha marcato la storia sindacale del Ticino. Cresciuto in Sardegna e arrivato in Svizzera ai tempi del boom economico, la sua figura è legata alle vicende della Monteforno di Bodio, una fra le principali acciaierie svizzere. Attento ai bisogni e alle problematiche del mondo operaio e dei più deboli, è un personaggio cardine delle lotte sindacali. Oggi è in pensione ma resta sempre attivo nel sociale. Binazionale italiano e svizzero, mantiene forti contatti con la sua Isola.

Nando Ceruso nasce a Viareggio il 13 giugno 1947. Un anno dopo i genitori, papà viareggino e madre sarda, si trasferiscono in Sardegna, nel paese d'origine della madre in provincia di Sassari. Lì vive fino all'età di diciassette anni, frequentando scuole elementari e d'avviamento professionale. Si rende presto conto che in quel paese non vi sono prospettive formative e di crescita personale, anche per le precarie condizioni economiche familiari. Nel 1964 decide di partire per la Svizzera, a Bodio, dove sa di poter prendere lavoro nell'acciaieria e laminatoi Monteforno SA. E tutto inizia. Oltre al lavoro di semplice operaio, nel comparto di piegatura e sagomatura del «tondino» da cemento armato, Ceruso riprende lo studio e la formazione professionale di tecnico del ramo industriale. Ciò gli permetterà di assumere compiti di responsabilità nell'ambito della conduzione di impianti, della produzione e della gestione del personale.

Processo d'integrazione agevolato

L'impatto col Ticino è buono. L'inserimento e il processo di partecipazione e d'integrazione, agevolato pure da attività sportive, è ottimo in quanto non sente il peso di essere «straniero». Oltre alla boxe, che pratica a livello dilettantistico, Nando Ceruso coltiva lo judo. Come judoka combatte con la squadra di competizione del Biasca e, per un certo periodo, con la squadra cantonale selezione Ticino. Ciò sviluppa in lui un buon processo di inserimento e di integrazione poiché fin da subito si sente accettato per la persona che dimostra di essere. Tutto ciò è pure agevolato dai valori educativi che gli erano stati trasmessi dalla madre.

Negli anni che vive a Bodio si sposa con una ragazza del posto con la quale ha un figlio. Un fatto che lo lega fortemente al Paese, stimolandolo all'impegno sociale a favore della comunità dei sardi, allora piuttosto nutrita, e più in generale della comunità italiana. In tale ambito è attratto dalle tematiche sindacali con le quali erano confrontati i lavoratori della Monteforno. L'impegno sindacale diventa quindi viepiù intenso e proficuo dal profilo della crescita culturale e formativa. Diverse le agitazioni sindacali promosse da Nando Ceruso come rappresentante dei lavoratori, e portate a termine con risultati importanti sul piano delle normative contrattuali, sociali e salariali. L'intenso lavoro sindacale svolto non solo alla Monteforno ma pure a livello nazionale, attraverso la Federazione Cristiana degli Operai Metallurgici, fa sì che il trapasso dall'attività industriale all'impegno sociale sia automatico. E nel 1991 assume l'incarico di Vice Segretario cantonale al Sindacato dell'Organizzazione Cristiano Sociale OCST. Incarico che svolge per ben 22 anni.

Politico in Svizzera e in Italia

I forti legami culturali e di appartenenza che intrattiene con la Sardegna lo spingono a un impegno sempre più marcato in seno alla Federazione dei circoli sardi in Svizzera e nel mondo, attraverso la quale si identificano centinaia di migliaia di sardi che vivono e lavorano fuori dai loro confini. Sarà in questo modo che l'impegno sociale in Svizzera diventa per logica anche politico in Italia. Infatti, Nando Ceruso ritiene che la Regione Sardegna, e per essa la sua classe politica, calpesta i più

elementari diritti dei suoi cittadini emigrati. Tanti i temi in discussione soprattutto negli anni di massimo «esodo» ('60 e '70): disoccupazione dei residenti (in particolare giovani e capifamiglia), politiche sanitarie, di sicurezza, dei trasporti e controllo del territorio, politiche prospettiche di un eventuale rientro delle forze lavoro all'estero per il rilancio della Regione. Temi importanti che stanno a cuore ai sardi emigrati i quali sono spinti da sentimenti carichi di valori ideali verso la loro terra.

E' allora che sul fronte degli immigrati politicamente non schierati nei partiti politici tradizionali nasce l'idea di costituire il movimento politico «Unità popolo Sardo» (UPS) del quale nel 1998 Nando Ceruso assume l'incarico di Segretario generale fino al 2008. Grazie a questa opportunità i sardi emigrati portano al cospetto del Governo regionale numerose tematiche. L'UPS si confronta allora con tutte le componenti politiche sia nel dibattito politico sia a livello progettuale prendendo parte a due campagne elettorali per il rinnovo del Governo regionale: la prima volta aderendo, assieme ai Verdi, alla coalizione del Centro sinistra. Fuori dagli schemi di area di partito UPS è allora aperta a tutte le forze politiche che nei loro progetti facciano rientrare richieste e esigenze del mondo dell'emigrazione. Nando Ceruso fa poi confluire l'UPS nel Partito popolare Sardo, nel quale gli emigrati attraverso le loro associazioni hanno tuttora il loro punto di riferimento politico con la Regione. Pur essendo proposto a far parte della direzione del Partito, si ritira dall'attività partitica per concentrare il suo pieno impegno sul fronte sindacale e dell'associazionismo, in particolare in seno alla Federazione dei circoli sardi in Svizzera.

In Ticino, per scelta, Nando Ceruso non assume incarichi politici perché la politica attiva la svolge attraverso le attività in seno al sindacato. I ruoli di sindacalista e di politico non sempre possono essere compatibili. Tuttavia non manca di approfondire le sue visioni spesso critiche del sistema con atteggiamenti propositivi verso la politica affinché si tenga alta l'attenzione sulle politiche sociali e del diritto del lavoro a favore dei lavoratori. La politica in Italia oggi la vive esercitando il diritto di voto e, quando possibile, partecipando al dibattito politico, esprimendo il suo pensiero di fronte alle inadempienze politiche del suo Paese.

Dopo quasi 55 anni di residenza in Svizzera i rapporti con i suoi connazionali sono ottimi e di vera amicizia, sia con quelli rientrati in Italia, sia con chi vive in Ticino. Di fatto Nando Ceruso non ha smesso di fare politica, nel

Politisches Engagement in zwei Ländern

Nando Ceruso ist eine der grossen Persönlichkeiten gewerkschaftlichen Wirkens im Tessin. Als er 1964 aus Sardinien in die Schweiz einwanderte, arbeitete er beim Stahlwerk Monteforno in Bodio. In jenen Jahren wurde er auf die besonderen Bedürfnisse der Arbeiterschaft sensibilisiert und engagierte sich für die Verbesserung der arbeitsrechtlich und sozial schwierigen Lebensbedingungen der italienischen Arbeitskräfte. Er initiierte und beteiligte sich an verschiedenen Verhandlungen mit Arbeitgebern der Metallindustrie, die zu arbeitsvertraglichen und sozialen Verbesserungen der Arbeiterschaft führten. Durch sein Engagement wurde er 1991 stellvertretender Gewerkschaftssekretär des «Sindacato dell'Organizzazione Cristiano Sociale OCST» im Kanton Tessin.

Nando Ceruso interessierte sich jedoch nicht nur für die Probleme seiner Landsleute in der Schweiz, sondern auch für diejenigen, die nach Sardinien zurückgekehrt waren. Er gründete die Bewegung «Unità popolo Sardo», die auch die Interessen der Rückkehrer in deren Politik einbezog. Für diese Bewegung amtierte er von 1998 bis 2008 als Generalsekretär.

senso che si occupa sempre di tematiche sociali, di assistenza sindacale e di volontariato verso lavoratori che non trovano «udienza» negli ambienti sindacali, poiché non iscritti. Non nega che gli piacerebbe occuparsi di politica attiva per dar voce alle persone della terza età, perché le ritiene una categoria discriminata nei suoi diritti e a volte ignorata dalla classe politica, umiliata e perfino sfruttata.

NANDO CERUSO

è tecnico del ramo industriale. E' stato sindacalista in Svizzera e politico in Italia. FRANCESCO MISMIRIGO, storico e giornalista, lo ha incontrato.

Citoyenneté – échanger, créer, décider.

Elodie Morand

La Commission fédérale des migrations CFM est persuadée qu'inclure l'ensemble de la population dans les processus décisionnels est un gain indéniable pour la démocratie. Mais qu'est-ce que l'inclusion ? Au quotidien, la participation se déploie à différents niveaux structurels, chacun lié à un certain type de droits. Si les droits fondamentaux sont universels, les droits sociaux et politiques dépendent de l'appartenance à certains groupes, définis par le statut légal. Mais qu'en est-il de la participation citoyenne ? Elle vise la mise en action des droits. Or cette participation ne tombe pas du ciel. Elle se découvre, s'apprivoise, se pratique. Vue sous cet angle, la citoyenneté est une attitude qui se vit au quotidien, dans des réalités qui diffèrent. C'est un engagement qui permet de s'impliquer durablement pour faire de la société un lieu qui ressemble à ceux qui y vivent, y compris les 25 pourcent de citoyens sans passeport suisse.

Automne 2014. Un groupe de femmes se déplace dans les rues de l'agglomération bernoise, une caméra à la main. Depuis plusieurs mois, elles réalisent un film. Elles ne sont pas des professionnelles du domaine, mais elles sont motivées : après avoir passé plusieurs soirées à développer la trame de leur documentaire et une fois les prises de vues terminées, il s'agira pour elles de passer au montage. Puis à la diffusion. Le résultat ? « Nous Citoyennes », une réalisation collective documentant le parcours de femmes qui s'engagent au quotidien, malgré l'absence de droits politiques. Un documentaire nominé pour le Prix bernois du cinéma 2015. Un projet soutenu dans le cadre du Programme « Citoyenneté – échanger, créer, décider » de la Commission fédérale des migrations CFM.

Mais pourquoi la CFM a-t-elle soutenu ce projet ? Parce qu'il s'agit de migrantes ? Parce que ces activités favorisent leur intégration ? Parce qu'elles permettent l'acquisition des langues et coutumes locales ? Eh bien... Non. Si ce projet a été retenu, c'est parce qu'il explorait de nouvelles voies de participation à la vie publique.

Différents droits, différents niveaux de participation

La participation se déploie à différents niveaux structurels, chacun lié à un certain type de droits – et, par-

tant, aux devoirs qui leur sont liés. Le premier niveau concerne les droits fondamentaux, garantis par la Constitution fédérale. Il s'agit notamment de l'égalité devant la loi, de la liberté de la presse ou de la langue. C'est à ce titre que toute personne est en droit de recevoir les informations nécessaires à la formation d'une opinion, qu'elle est ensuite libre d'exprimer publiquement. Au niveau international, ces droits sont garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le deuxième niveau se rapporte aux droits sociaux. Ces droits, au nombre desquels le droit de travailler ou l'accès à l'aide sociale, sont liés à certains statuts légaux. Par exemple, une personne au bénéfice d'une autorisation de séjour – appelée « permis B » – est autorisée à travailler sur le territoire suisse. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un requérant d'asile, l'accès à ce droit est plus limité. Soumis à une interdiction générale de travailler les trois premiers mois, qui peut être portée à six mois dans certains cas, un requérant d'asile peut ensuite se voir octroyer une autorisation de travail provisoire, évi- demment à certaines conditions et uniquement si la conjoncture économique le permet. L'octroi d'une telle autorisation peut par ailleurs être limité par les cantons. Il va sans dire qu'un étranger qui séjournerait en Suisse sans statut légal ne dispose d'aucun droit à exercer une activité lucrative. De manière générale, on observe ces dernières années une tendance à restreindre l'accès aux

droits sociaux (exclusion de l'aide sociale pour les admis à titre provisoire à Zurich, durcissement des conditions du regroupement familial...).

Finalement, le troisième niveau de participation s'appuie sur les droits politiques formels. Au niveau fédéral, ces droits sont au bénéfice exclusif des détenteurs de la nationalité suisse. Cela signifie, par exemple, que le détenteur d'un permis B exerçant une activité lucrative ne sera pas autorisé à participer aux décisions concernant l'usage qui sera fait de ses impôts.

Ces catégorisations sont donc fortement ancrées dans la notion d'appartenance à un Etat-nation d'une part, et à certains groupes d'autre part, qu'il s'agisse de celui des humains, de la population, ou du peuple souverain.

Elargir l'accès à la participation

Les possibilités de participation sont liées à l'accès à certains types de droits, lui-même dépendant de l'appartenance à certains groupes. Donc, pour élargir l'accès à la participation, il est possible d'agir à plusieurs niveaux.

Premièrement, on peut octroyer plus de droits aux groupes qui en sont exclus. C'est ce qu'ont fait la quasi-totalité des cantons romands, en allant plus ou moins loin d'ailleurs. A Neuchâtel par exemple, les étrangers disposant d'une autorisation d'établissement et domiciliés dans le canton depuis 5 ans ont le droit de vote au niveau communal depuis 1849. En 2001, ce droit a été élargi au niveau cantonal. Six ans plus tard, les étrangers du canton accédaient au droit d'éligibilité au niveau communal. Toutefois, ce droit leur a été refusé au niveau cantonal en 2016. Vont aussi dans ce sens les différentes actions en faveur d'un droit de vote dès 16 ans.

Il est aussi possible d'agir à un niveau plus local. A l'instar de certaines villes qui octroient une carte d'identité à l'ensemble de leurs résidents, une association zurichoise a lancé une pétition demandant la mise en place d'une «Züri City Card» garantissant l'accès à certains droits à l'ensemble de la population, indépendamment de la nationalité ou du statut.

Deuxièmement, il existe certaines possibilités de «changer de groupe». C'est ce que permet la naturalisation, et c'est d'ailleurs l'unique possibilité à l'heure actuelle de disposer de l'ensemble des droits sociaux et politiques formels. En 1992, la Suisse a aboli l'interdiction de la double nationalité. Par l'élimination de cet obstacle, la motivation à déposer une demande de naturalisation s'est accrue. Mais on constate aussi une évolution contraire : si l'accès à la naturalisation est enfin facilité – du moins sur le papier – pour les étrangers de troisième

génération, la modification de la loi sur la nationalité entrée en vigueur au 1^{er} janvier de cette année a au contraire durci les conditions d'accès à la naturalisation ordinaire. La possession d'un permis C est désormais la condition sine qua non au dépôt d'une demande. Autre exemple illustrant un tel «changement de groupe», on mentionnera l'opération Papyrus du canton de Genève qui vise à régulariser des sans-papiers, sous certaines conditions, en leur octroyant un permis B. L'octroi des droits politiques formels aux étrangers et la naturalisation sont les deux possibilités traditionnelles d'accès à la participation.

La CFM explore depuis plusieurs années une troisième voie. Il s'agit d'élargir l'accès à la participation, d'encourager l'usage des droits et de faire en sorte que cette mise en action ait un impact concret et durable. C'est dans cette sphère qu'agit le Programme «Citoyenneté – échanger, créer, décider», qui soutient des projets explorant de nouvelles voies de participation à la vie publique. La citoyenneté se réfère à la participation politique en tant qu'engagement des personnes qui prennent part à l'organisation de la société et de ses structures. Elle concerne la population dans son ensemble, indépendamment de la nationalité, du statut ou de tout autre critère. On voit donc émerger un nouveau groupe : celui des citoyens. Le citoyen est la personne qui, dans la tradition et l'esprit des Lumières, prend une part active, sous sa propre responsabilité, à la chose publique et contribue à la façonner. Tout le monde porte en soi la disposition à agir en citoyen. Mais pour que cette disposition soit pleinement activée, encore faut-il être reconnu en tant que tel.

Encourager la citoyenneté

La participation politique au sens de la citoyenneté, c'est la mise en action des droits dont on dispose. Elle ne se limite donc pas aux seuls droits de vote et d'éligibilité. S'engager dans une association de quartier ou dans un projet local, c'est déjà prendre part au débat et contribuer ainsi à façonner la société. En s'engageant sur ce point, les institutions libèrent les potentiels en présence. Il s'agit de rendre visible et d'élargir les possibilités de participation, et de permettre à ceux qui ne sont encore que spectateurs de devenir acteurs de la sphère publique. Lancé en 2008, le Programme «Citoyenneté – échanger, créer, décider» a soutenu plus de 120 projets dans toute la Suisse. Le point commun à tous ces projets : ils permettent à leurs participants de s'impliquer dans des processus de concertation, de co-construction et de codécision. Pour assurer la durabilité de ces processus, ils doivent se déployer non seulement dans le cadre du projet, mais aussi au-delà : la finalité d'un processus ci-

toyen est de contribuer au développement des différents contextes sociaux dans lesquels les individus évoluent. Il doit donc dépasser le cadre du projet et résonner dans la sphère publique. Mais finalement, qu'est-ce que tout cela signifie dans la pratique?

Reprenons notre exemple. En point de départ à ce projet se trouvait la volonté de permettre à des femmes, pour la plupart sans passeport suisse, de ne plus être spectatrices du discours sur la migration, mais de participer activement à la construction de l'opinion publique. Pour atteindre cet objectif, il était donc impensable de monter un projet *pour* ces femmes. Bien au contraire, il fallait le faire *avec* elles. L'étape suivante fut donc l'écriture conjointe de la trame du documentaire. A ce discours si souvent insatisfaisant, il s'agissait d'en opposer un autre. Mais quels thèmes aborder? De quoi avait-on envie et besoin de parler? Et sous quelle forme? Avec qui? De ces échanges ont émergé tout un éventail de possibilités, parmi lesquelles il a fallu décider celles qui seraient le plus à même de transmettre les messages que les participantes avaient choisi de faire passer. Puis est arrivé le moment de partir sur le terrain, d'explorer les lieux de la participation, de frapper à certaines portes que l'on n'aurait même jamais imaginé approcher. Ce processus fut long. Et coûteux. Mais au bout du chemin, le résultat était là: un documentaire captivant et salué par la critique.

Mais si ce projet est considéré comme un grand succès dans le cadre du Programme «Citoyenneté – échanger, créer, décider», ce n'est pas en premier lieu pour le film auquel il a donné naissance. Parce que le Programme «Citoyenneté» ne soutient pas des produits, mais des processus de participation politique: concertation, co-construction et codécision sont des éléments constitutifs de chacune des étapes de ce projet. Cet exemple illustre également d'autres aspects essentiels d'un processus citoyen. D'une part, il permet de montrer en quoi la communication joue un rôle important. Parce que oui, des possibilités de s'engager existent. Mais elles sont peu connues, et il s'agit de les diffuser plus largement. Et la communication est aussi essentielle parce que pour qu'un processus soit politique au sens de la citoyenneté, alors il doit avoir un impact sur la sphère publique. D'autre part, ce projet est exemplaire en termes de durabilité des processus. Non seulement le film a été projeté de nombreuses fois, en Suisse comme à l'étranger, mais il a aussi eu des effets à long termes sur les femmes qui l'ont porté. Parce qu'elles ont eu la possibilité d'exercer et de mettre en pratique leur citoyenneté, et qu'elles continuent à s'engager

Citoyenneté – mitreden, mitgestalten, mitentscheiden

Die Teilnahme am öffentlichen Leben findet auf verschiedenen Ebenen statt. Die Möglichkeit, politisch partizipieren zu können, hängt jedoch davon ab, welche Rechte jemandem zustehen. Die Grundrechte gelten zwar universell, die Ausübung von politischen Rechten ist aber an den rechtlichen Status einer Person gebunden. Neben den klassischen Zugängen zur Teilnahme am öffentlichen Leben wie dem formalen Stimm- und Wahlrecht gibt es aber auch weitere Möglichkeiten, die darüber hinaus existieren bzw. gedacht werden können.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist überzeugt, dass der Einbezug der gesamten Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse ein unverzichtbarer Beitrag zur Stärkung der Demokratie ist. Sie hat deshalb bereits vor mehreren Jahren das Programm «Citoyenneté – mitreden, mitgestalten, mitentscheiden» lanciert. Das Programm unterstützt Projekte, die neue Wege der politischen Mitsprache ausloten. Denn: Partizipation fällt nicht einfach so vom Himmel. Sich einbringen muss entdeckt, erprobt und praktiziert werden und findet in konkreten Situationen des Alltags statt. Solche partizipativen Prozesse sollen alle, die in der Schweiz leben, einschliessen – auch jene 25 Prozent der Bevölkerung, die über keinen roten Pass verfügen.

dans les voies découvertes lors du tournage. Certaines ont même initié leurs propres projets «Citoyenneté», et transmettent à d'autres le goût de l'engagement. Et c'est ça, la citoyenneté.

Morand, Elodie, 2015, Citoyenneté – Au cœur de la question. Berne: Commission fédérale des migrations CFM.

ELODIE MORAND

est collaboratrice scientifique au sein du Secrétariat de la CFM. Depuis 2013, elle y est responsable du Programme «Citoyenneté – échanger, créer, décider».



Die «Willensnation» beim Wort nehmen.

Institut Neue Schweiz INES

Wer ist das «Volk»? Alle, die in diesem Land leben, oder nur diejenigen, die einen Schweizer Pass haben? In der Schweiz hat heute rund ein Viertel der Bevölkerung keine politischen Rechte, nicht primär wegen der hohen Einwanderung, sondern weil die Schweiz mit die strengsten Einbürgerungsgesetze Europas hat. Viele Menschen werden im Alltag aufgrund ihres Aussehens, ihres Namens oder ihrer Sprache als «Usländer» oder «Papierli-Schwiizer» behandelt. Soll die vielfältige Bevölkerung wirklich an veraltete Vorstellungen und Heimatbilder angepasst werden? Oder werden endlich Institutionen und Erzählungen entwickelt, die der Realität gerecht werden?

Keine Sorge, wir kennen die Geschichte und wissen, dass wir nicht die ersten sind, die von einer «Neuen Schweiz» sprechen. In den 1930er-Jahren wollten Frontisten einen faschistischen Neuanfang, und 1943 hat die SP dem «Schweizervolk» ein Parteimanifest mit demselben Namen vorgelegt. Im 21. Jahrhundert ist die #NeueSchweiz jedoch kein völkisch-nationalistisches Projekt, sondern eine postmigrantische Intervention aufgrund der aktuellen Krise der schweizerischen Demokratie. Der Begriff #NeueSchweiz verspricht weder ein neues Heimatidyll noch eine multikulturelle Wohlfühl-ase. Er steht vielmehr für den Willen zu einem gemeinsamen Neuanfang jenseits eines Scheinkulturkampfes zwischen 1291er-Rütli-Schweiz und weltoffener 1848er-Schweiz. Voraussetzung hierfür ist eine Anerkennung der Einwanderungsrealitäten sowie eine ehrliche Auseinandersetzung mit der Rolle der Schweiz im globalen Zusammenhang. Institutioneller Wandel ist nur möglich, wenn sich die Geschichten, Bilder und Imaginationen in den Köpfen ändern – und umgekehrt. Die #NeueSchweiz setzt den Horizont für eine vielfältige, demokratische Gesellschaft, in der alle, die hier leben und die noch kommen werden, über politische Rechte verfügen, in der multiple Identitäten anerkannt werden, sowie den Zugang zu Ressourcen und Chancen erhalten, um ein gutes Leben zu führen.

Nationen sind Konstrukte, so auch die Schweiz ...

Jeder Nationalstaat basiert auf Mythen, so auch die Schweiz. Der Grundmythos des modernen Nationa-

lismus besteht darin, dass Volk, Staat und Territorium eine heilige Einheit bilden, die im Laufe der Geschichte zusammenfinden musste. Die Forschung sieht das anders: Nationen werden gemacht. Sie sind Produkte unterschiedlichster Interessen, Kämpfe, Ereignisse und Zufälle. Im modernen *nation building* wurden aus Ideen, Bildern, Symbolen und Erzählungen aktiv nationale Identitäten geformt – und zwar äusserst reale. Die Vorstellungen, was eine Nation ausmacht, schlagen sich in den Köpfen und Taten der Menschen, im Alltag, in den staatlichen Institutionen und Gesetzen nieder – und umgekehrt. Das nationale Selbstbild entscheidet damit auch über die Zugänge der Bevölkerung zu politischer, sozialer und kultureller Teilhabe, zum Beispiel in Form von Wahlen, Einbürgerungsverfahren, Sozialsystemen, Schulen, Literatur und Landesmuseen. Demokratische Nationalstaaten basieren auf dem Grundsatz, dass alle Bürgerinnen und Bürger gleiche Rechte haben sollen. Die zentrale Frage ist: Wer wird als vollwertiger Bürger anerkannt und wer nicht? Welche Bevölkerungsgruppen gehören zum «Volk» und welche nicht?

In der Schweiz befinden sich seit einigen Jahren zwei Nationalerzählungen im Widerstreit, eine konservative, die 1291 als Geburtsstunde angibt, und eine liberale, die 1848 als Gründungsjahr erkoren hat. Die erste geht von einem Volk aus, dessen «Kultur» im Kern über die Zeit unverändert bleibt. Das Volk in dieser Erzählung ist diszipliniert, neutral, wehrhaft, standhaft, weiss, christlich – und sehr männlich. Die andere Nationalerzählung versteht sich als liberal und humanitär, setzt auf interna-

tionalen Wettbewerb, Mobilität und Menschenrechte. 1291 und 1848 präsentieren sich als entgegengesetzte Pole in einem helvetischen Kulturkampf. Dabei bilden die Geschichten letztlich zwei Seiten einer Medaille. In beiden Perspektiven bleiben Zugewanderte und ihre Nachkommen aussen vor. Sie sind mediale Projektionsfläche, politische Manövriermasse oder Wachstumsfaktoren – entweder Problem oder nutzbare Ressource. Als politische Subjekte, als Bewohner des Landes und Mitbürgerinnen mit eigener Stimme und Geschichte sind sie im nationalen Politdrama kaum vorgesehen. Kurz: Beide Nationalerzählungen tun sich schwer mit der Migrationsgeschichte der Schweiz und ihren globalen Verstrickungen seit der Zeit des europäischen Kolonialismus.

Die globalisierte Gründerschweiz und ihre blinden Flecken ...

Auch wenn es im öffentlichen Bewusstsein nicht verankert ist: Schweizer Akteure waren stark in den europäischen Kolonialismus verwickelt – auch ohne eigene Kolonien. Sie beteiligten sich als Kapitalgeber, Händler, Missionare, Wissenschaftler, Kolonisten und Söldner. Städte wie Bern und Neuenburg verdienten bereits im 18. Jahrhundert am transatlantischen Sklavenhandel. Die hiesige Textilindustrie des 19. und 20. Jahrhunderts – und damit auch die Maschinen- und die chemische Industrie – waren fest in den Baumwollhandel des globalen Kapitalismus integriert, der auf der systematischen Ausbeutung von Rohstoffen und Sklaven in Kolonien beruhte. Das Erbe von Alfred Escher, dem liberalen Helden der modernen Industrieschweiz, gründete auch auf Sklavenarbeit in der Karibik.

Es waren mitunter die kolonialen Zusammenhänge, die seit dem 19. Jahrhundert dazu beitrugen, dass nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die nationale Identität in der Schweiz stärkere Konturen gewinnen konnte. Auslandschweizer brachten als Abenteurer, Kaufleute und Forscher aus den Kolonien neben Reichtum, Souvenirs und Kunstwerken Vorstellungen strikter Rassentrennung und Nationalstolz mit. Die Schweiz avancierte zu einem Zentrum der internationalen Rassenforschung. Aber auch sogenannte «Völkerschauen», in denen Menschen aus weltweiten Kolonialgebieten seit dem späten 19. Jahrhundert als «exotische Wilde» auch in der Schweiz ausgestellt und vorgeführt wurden, gaben Hunderttausenden von Besuchern, die Möglichkeit, sich als «weiss», zivilisiert und überlegen zu identifizieren.

Nichtsdestotrotz – oder gerade wegen dieses globalen Horizonts – war die Schweiz bis zum späten 19. Jahrhundert in Bezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen

und Einwanderern relativ liberal. Dies war ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Gründerschweiz – und Teil des politischen Modells. 1893 verbot dann die erste eidgenössische Volksinitiative das Schächten von Tieren und richtete sich damit antisemitisch motiviert gegen jüdische Flüchtlinge aus Osteuropa. Erst um 1900 kam die Rede von «Überfremdung» auf – eine Schweizer Erfindung. Im diametralen Gegensatz zu heute wurden nicht etwa Ausschaffungen gefordert, sondern die Schnelleinbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen. Deren Einbürgerung sollte der Assimilation vorausgehen, um diese zu beschleunigen. Dies änderte sich jedoch schnell: In der Schweiz machte sich immer mehr Angst um die «kulturelle Eigenart» und die Erbmasse des «Schweizervolkes» breit. Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern der Zeit, definierte man sich zunehmend in Abgrenzung von «Anderen». 1911 erstellte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein zentrales Register für «Zigeuner», und engagierte sich an vorderster Front für eine internationale «Lösung» der Zigeunerfrage. 1917 wurde die eidgenössische Fremdenpolizei gegründet. 1931 wurde das ANAG-Gesetz verabschiedet, das den «Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern» in der Schweiz bis nach der Jahrtausendwende restriktiv regelte. Gleichzeitig zu dieser massiven ausländerpolitischen Ausgrenzungspolitik entwarf die sogenannte «Geistige Landesverteidigung» im Zuge eines Burgfriedens zwischen freisinnigen, konservativen und sozialdemokratischen Kräften die «Landi»-Schweiz als eine Mischung von alpiner Romantik, industriellem Wachstum und sozialer Wohlfahrt.

Festung Schweiz im Kalten Krieg ...

In der Ära der «Gastarbeit» nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Fremdenabwehr weitergeführt. Man holte zwar Hunderttausende von «ausländischen Arbeitskräften» ins Land, die in den Fabriken, Betrieben, in Hotels, Restaurants, auf den Baustellen und Feldern den wirtschaftlichen «Boom» vorantreiben sollten. Das Rotationsmodell sah jedoch vor, dass die «Fremdarbeiter» die Schweiz nach der Logik des «Saisonierstatuts» nach getaner Arbeit rasch wieder verlassen sollten. Viele taten dies auch, viele andere blieben. Als die «Schwarzenbach»-Initiative, die Hunderttausende Gastarbeiter und deren Familien ausschaffen wollte, 1970 nur knapp abgelehnt wurde, sollte die Assimilationspolitik des Bundesrates sicherstellen, dass die grosse Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften weiter gestillt werden konnte. Die Angst vor der Überfremdung war jedoch so gross, dass die Kriterien für die Assimilation und Einbürgerung strenger wurden. Viele erinnern sich noch an die Haus- und Schulbesuche von Einbürgerungsbe-

amten. Heute kontrollieren die «Schweizermacher» mit den gleichen Methoden die «wahre Liebe» von binationalen Paaren. Auch Menschen auf der Flucht wurden in der humanitären Schweiz nicht unbedingt mit offenen Armen empfangen. Für jüdische Flüchtlinge während des Zweiten Weltkriegs galt an den Schweizer Grenzen: «Das Boot ist voll.» Während des Kalten Krieges passten wiederum nur Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern, aus Ungarn, der Tschechoslowakei und Tibet in das Selbstbild der liberalen Schweiz. Chilenische Flüchtlinge waren nach dem Putsch von Pinochet hingegen offiziell nicht erwünscht.

Für alle «Fremden» galt: Die, die bleiben wollten, sollten sich assimilieren. Das heisst vor allem, sie sollten sich unterordnen und unsichtbar machen. Dabei spielten rassistische Migrationsabwehr und patriarchale Logik Hand in Hand: Schweizerinnen, die bekanntlich bis 1971 nicht mal als gleichberechtigte Mitbürgerinnen akzeptiert waren, wurden noch in den 1950er-Jahren ausgebürgert, wenn sie Ausländer heirateten. Die Gastarbeit wiederum schuf die strukturellen Bedingungen dafür, dass Schweizer Arbeiterinnen den Arbeitsplatz gegen den Herd im Idyll der bürgerlichen Kleinfamilie eintauschen konnten oder mussten. Kurz: Das System der Gastarbeit gab der Schweiz die Möglichkeit, sich abermals neu zu erfinden und zwar als konsumorientierte, patriarchale und im Kontrast zu den Einwanderern als national homogene Mittelschichtsgesellschaft im Kalten Krieg. Im Kontext des Kalten Krieges und der Dekolonisierung konnte die Schweiz ihre globalen Netzwerke aus der Zeit des Kolonialismus weiterhin ökonomisch nutzen – in der «Entwicklungszusammenarbeit», im Rohstoffhandel oder etwa im Handel mit dem Apartheidstaat Südafrika – und sich als «neutraler» Makler positionieren.

Eine #Neue Schweiz ist längst da ...

Die letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass der Nationalstaat trotz internationaler Migration und Globalisierung nicht einfach von der Weltbühne verschwindet, sondern sich transformiert. Er bildet weiterhin einen primären politischen und kulturellen Referenzrahmen für Ansprüche auf Rechte und auf Teilhabe. Aber es ist noch lange nicht entschieden, wohin die Reise geht. Nationalstaat heisst nicht automatisch Rechtsstaat oder Demokratie. Demokratie muss immer wieder erkämpft und erstritten werden, das wissen die Schweizer Frauen, aber auch Zugewanderte: Ab den 1970er-Jahren haben auf Gemeindeebene und in den Städten soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Initiativen, in denen migrantische und nicht-migrantische Akteure zusammengearbeitet haben, im Namen

der Integration einiges im Sinne der Inklusion von Einwanderungsrealitäten erreicht, zum Beispiel in der sogenannten *Mitenand*-Initiative. Im Alltag, das heisst in den Wohnzimmern, Schulräumen, Betrieben, Strassen, Clubs, Gemeindezentren und Vereinen pulsiert heute längst die gelebte Vielfalt einer #NeuenSchweiz, in der die Unterscheidung Schweizer-Ausländer zunehmend keinen Sinn mehr macht. Doch gewonnene Freiräume und Rechte können auch wieder verloren werden. Die Volksabstimmungen der letzten Jahre, die restriktive Integrationslogik des «Förderns und Forderns» sowie die vergebene Chance der Bürgerrechtsrevision zeigen, dass die Zeiten der «Schweizermacher» noch nicht überwunden sind.

Was von diesem kurzen historischen Exkurs bleibt: Sowohl das 1291er- als auch das 1848er-Selbstbild der Schweiz blenden die Migrationsgeschichte und das koloniale Erbe grösstenteils aus und damit auch das Fortleben von Rassismus und problematischer globaler Wirtschaftsverflechtungen bis in die Gegenwart. Diese heute in der politischen und medialen Öffentlichkeit vorherrschende Betriebsblindheit gegenüber den Schattenseiten des «Erfolgsmodells Schweiz» hat ihren Preis. Viele Mitmenschen in der Schweiz werden wenn überhaupt nur als Statisten wahrgenommen – wie etwa bei den Abstimmungen um Minarette, Masseneinwanderung und Ausschaffung. In den

Das Institut Neue Schweiz

Das Institut Neue Schweiz (INES) ist ein Think & Act Tank – mit Migrationsvordergrund, der sich im Aufbau befindet. Träger von INES ist der gemeinnützige Verein Neue Schweiz mit Sitz in Bern. Der Verein wurde im Sommer 2016 gegründet und fördert Projekte, die auf transformative Weise Fragen von Migration, Vielfalt und Teilhabe in der Schweiz behandeln und dadurch Chancengerechtigkeit und Demokratie in der Schweiz fördern. Die Tätigkeiten von INES umfassen Vernetzung, öffentliche Expertise, Projektarbeit sowie institutionelle Öffnung.

Die Idee zu INES entstand nach der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» 2014: Für viele Kulturschaffende, Medienleute, Forschende und weitere Expertinnen (gerade) mit Migrationshintergrund war dies ein Weckruf, dass Zugewanderte in der Schweiz immer noch als Fremde wahrgenommen werden. Eine im Alltag gelebte Vielfalt wurde in Frage gestellt – vor allem für Second@s, Migrantinnen und Migranten sowie deren Familien und Freunde.

In wachsenden Netzwerken von Schweizerinnen und Schweizern (vor allem, aber nicht nur) mit Migrationshintergrund kam das dringende Bedürfnis auf, sich auszutauschen sowie die professionelle und biographische Expertise über die postmigrantische Gesellschaft einzusetzen, um neue Geschichten, Bilder, Debatten, Netzwerke, Räume und neues Wissen zu entwickeln. Denn: Institutioneller Wandel ist nur möglich, wenn sich die Bilder, Geschichten und das Wissen der Schweiz in den Köpfen und in der Öffentlichkeit ändern.

Erzählungen von 1291 und 1848 bleiben viele Teile der Bevölkerung der Schweiz fremd und ohne eigene Stimme. Entweder sind sie eine Bedrohung oder sie müssen die Schweiz bereichern; entweder sind sie Täter oder Opfer. In den Biographien, Familienalben und Archiven schlummern Geschichten, Erinnerungen und Bilder von Migration, Ankommen und Ausschluss, aber auch von Freiheit, Solidarität und Vielfalt. Doch diese alternativen Geschichten der Schweiz sind kaum präsent und zählen wenig. Struktureller Rassismus kann in der Öffentlichkeit kaum sachlich thematisiert werden. Dabei wäre es notwendig, sich auch mit dieser Realität der Schweiz politisch, kulturell und wissenschaftlich auseinanderzusetzen, um so einen Neuanfang wagen zu können – ohne blinde Flecken und Sorgen um eine weisse Weste, sondern ehrlich und selbstkritisch, aber auch optimistisch im Hinblick auf eine gemeinsame Zukunft. Denn: Die Schweiz hat längst Migrationsvordergrund. Transnationale Lebenswelten und interkulturelle Mehrfachzugehörigkeit sind für viele Bewohnerinnen und Bewohner des Landes nichts Fremdes, sondern gelebte Normalität – in der eigenen Lebensgeschichte, in der Familie, unter Freunden, bei der Arbeit, in Medien oder Popkultur. Eine «neue Schweiz» ist längst da. Nun gilt es, diese Realität zum Ausgangspunkt zu machen, von dem aus die Gesellschaft gestaltet wird.

In der Schweiz sind in den letzten Jahren viele neue (post)migrantische, postkoloniale, migrations- und flüchtlingspolitische Stimmen laut geworden und zivilgesellschaftliche Projekte entstanden. Wir alle tragen Verantwortung, in welche Richtung es gehen soll. Mit dem Gesprächsangebot *#NeueSchweiz* mischt sich das Institut Neue Schweiz (INES) in das Gesellschaftsprojekt Schweiz ein. Die Schweiz ist eine Willensnation, heisst es. Wir nehmen diesen Nationalmythos beim Wort und wollen einen gemeinsamen Neuanfang.

Der hier abgedruckte Text basiert auf einem Glossareintrag auf der INES-Webseite. Dieser wurde von Kijan Espahangizi und Rohit Jain mit Feedback von weiteren Mitgliedern von INES verfasst. Das Glossar wird ab Herbst 2018 relevante Begriffe rund um die Themen Migration, Vielfalt und Rassismus in der Schweiz diskutieren – fundiert und kritisch.
www.institutneueschweiz.ch; www.institutnouvellesuisse.ch;
www.istitutonuoavasvizzera.ch

Une nation issue de la volonté de ses citoyens ?

Une bonne partie des habitants de ce pays ne se reconnaissent pas – et restent sans voix – dans les récits fondateurs de 1291 et de 1848, tantôt perçus comme une menace, tantôt comme une source d'enrichissement pour la Suisse, tantôt coupables, tantôt victimes. Dans les biographies, les albums de famille et les archives, sommeillent pourtant des histoires, des souvenirs et des images qui parlent de l'arrivée des migrants, d'exclusion, mais aussi de liberté, de solidarité et de pluralité. Autant de récits alternatifs de la Suisse qu'on entend à peine. C'est qu'il est difficile de parler objectivement de racisme structurel dans le débat public. Il serait pourtant important de faire le point sur cette réalité suisse – sous l'angle politique, culturel et scientifique – pour oser un nouveau départ, sans laisser de zones d'ombre et sans chercher à montrer patte blanche, en faisant preuve d'autocritique et d'optimisme à l'orée d'un avenir commun. Car la transnationalité et les appartenances multiples n'ont rien d'étranger mais sont déjà une normalité pour beaucoup de nos concitoyens, soit qu'elle fait partie de leur quotidien, ou de celui de leur famille et entourage, soit qu'ils la vivent au travail ou à travers les médias et la culture populaire. Une Suisse « nouvelle » est donc déjà là et depuis longtemps. Reste à faire de cette réalité le point de départ de la société de demain.

ROHIT JAIN

ist assoziierter Sozialanthropologe an der Universität Zürich und Geschäftsführer des Instituts Neue Schweiz.

KIJAN ESPAHANGIZI

studierte Physik und Geschichte und ist Geschäftsführer des Zentrums «Geschichte des Wissens» an der ETH & Universität Zürich; er ist Mitgründer und Co-Präsident von INES.

«Wahlkreis 100 %» und «Electoral Rebellion».

Joachim Blatter, Clemens Hauser, Sonja Wyrsch

In den heutigen nationalstaatlichen Demokratien sind viele, die von politischen Entscheidungen erheblich betroffen sind, von der Mitbestimmung ausgeschlossen. Zivilgesellschaftliche Aktionen helfen, auf dieses Demokratiedefizit hinzuweisen und es – wenn auch nur symbolisch – zu reduzieren. Die beiden Beispiele aus Deutschland haben auch anderswo Schule gemacht.

Bei den Kommunalwahlen sind in Deutschland auch ausländische Staatsangehörige wahlberechtigt, allerdings nur jene, die einen EU-Pass vorzeigen können. Für sie gelten dieselben Voraussetzungen wie für deutsche Staatsangehörige: Nach drei Monaten gemeldetem Wohnsitz in einer Kommune erhalten sie ihre Wahlbenachrichtigung und können am Wahlsonntag ihre Stimme für die Parlamente der Kommunen und Kreise abgeben. Ein grosser Teil der ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland kommt aber nicht aus anderen EU-Ländern. Sie mögen drei Monate oder 30 Jahre im Gemeinwesen gelebt haben, ihre Stimme ist nicht gefragt und zählt nicht.

«Freiburger Wahlkreis 100 %»

Im Südwesten der Bundesrepublik allerdings gibt es seit 16 Jahren eine Ausnahme: Neben dem offiziellen Wahlkreis werden in einem zusätzlichen Wahlkreis, dem «Freiburger Wahlkreis 100 %», die nicht-wahlberechtigten 20 000 Zugewanderten zu einer symbolischen Stimmabgabe aufgefordert. Nach demselben Verfahren und mit denselben Parteien und Kandidaten des offiziellen Wahlkreises können Migrantinnen und Migranten mit ihrer symbolischen Stimmabgabe ihr Votum für ein gleichberechtigtes Wahlrecht und für demokratische Teilhabe zum Ausdruck bringen. Der «Freiburger Wahlkreis 100 %» bringt sich mit Strassenständen, Wahlplakaten, Wahlprüfsteinen, Kinospots und aktiver Medienarbeit in den Wahlkampf ein. Bei fünf Wahlen (2002-2017) konnten zuletzt 1350 Menschen zu einer symbolischen Stimmabgabe in den «100 %»-Wahllokalen in Freiburg begrüsst werden. Die abgegebenen Stimmen wurden den gewählten Bundestagsabgeordneten feierlich als «Wählerauftrag» übergeben. Darü-

ber hinaus wurden alle gewählten Vertreterinnen und Vertreter zu einer symbolischen «100 %-Gemeinderats-sitzung» einberufen, um politische Partizipation und die Einführung des kommunalen Wahlrechts öffentlich zu debattieren.

Wahlberechtigte mit deutschem und EU-Pass sind ebenfalls aufgerufen, in den 100 %-Wahllokalen mit ihrer Stimme eine Wahl zu treffen: für oder gegen die Einführung des kommunalen Wahlrechts aller Bürgerinnen und Bürger einer Kommune – unabhängig vom Pass. Denn die demokratische Beteiligung liegt nicht nur im Interesse der ausgeschlossenen Migrantinnen und Migranten, sondern ist ein vitales Interesse einer sich demokratisch verstehenden Gesellschaft und braucht die Unterstützung derer, die zur anerkannten Wahlbevölkerung gehören.

Die Frage der Partizipation ist ein gemeinsames und einendes Thema für alle Migrationsgruppen – jenseits ethnischer und nationaler Zuschreibungen und Unterschiede. Bei 30 registrierten Vereinsmitgliedern des «Freiburger Wahlkreises 100 %» sind alle Kontinente vertreten, 19 Migrationsgeschichten aus 17 verschiedenen Ländern. Seit 2008 ist der Verein in Kontakt mit Organisationen in der Schweiz, mit der Stimmrechtsinitiative in Basel und mit gewählten Migrantinnen und Migranten («Gewählte Stimme»). Sechs Schweizer Kantone haben ebenfalls eine Wahlbeteiligung von Zugewanderten eingeführt. Das ist ermutigend und europaweit eher die Regel als die Ausnahme: 15 von 28 EU-Staaten – plus Norwegen, Island und eben zu Teilen auch die Schweiz – praktizieren heute eine unterschiedlich ausgeprägte, aber gesetzlich geregelte Wahlbeteiligung von Nicht-EU-Staatsangehörigen auf der kommunalen Ebene, einige sogar bei regionalen und

nationalen Wahlen. Das leuchtende Beispiel allerdings bleibt das weit entfernte Neuseeland. Dort werden Zugewanderte nach einem Jahr Aufenthalt demokratisch integriert und sind an allen Wahlen – also auch auf nationaler Ebene – wahlberechtigt.

Durch die Bemühungen des «Freiburger Wahlkreises 100 %» ist ein Bündnis entstanden, das im Jahr 2017 Migrant*innenvertretungen und -organisationen aus 11 Bundesländern umfasste. Gemeinsam führte man zu den Bundestagswahlen eine bundesweite Kampagne durch und organisierte symbolische Wahlen, unter anderem in Nürnberg, Mannheim, Berlin, Koblenz und Freiburg.

Das «100 %-Modell» hat sich auch zu einem Exportschlager entwickelt. Anlässlich einer EU-weiten Kampagne tauchten in den Jahren 2014/15 in Andalusien, nördlich von London und in der Toskana genauso symbolische Wahlurnen auf wie dies im November 2013 in den Strassen von New York der Fall war, als dort Bürgermeisterwahlen anstanden. Als die «New York Times» am 3. März 1957 «First Votes Cast by Swiss Woman» titelte, bezog sie sich auf 33 nicht-wahlberechtigte Bewohnerinnen des Walliser Dorfes Unterbäch, die am Abstimmungstag unter gewaltiger Medienbeachtung ihre symbolische Stimme an der Wahlurne abgaben und damit ihre politische Beteiligung einforderten. Es sollte zwar noch 14 Jahre dauern, bis ihre Stimmen an der Wahlurne auf Bundesebene tatsächlich zählten, aber noch heute ist diese symbolische Wahl ein gefeierter Meilenstein des demokratischen Fortschritts. Die Zeit ist reif für das Unterbäch der Migrant*innen und Migranten in der Schweiz.

«Electoral Rebellion»

In der vernetzten heutigen Welt fließen Informationen, Geld, Waren, Dienstleistungen und Schadstoffe über nationalstaatliche Grenzen. Dies führt dazu, dass die Politik eines Staates einen massiven Einfluss auf die Menschen und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten in anderen Staaten ausübt und diese in ihrer Selbstbestimmung einschränkt. Für die Demokratie stellt sich darum die Frage, ob Menschen, die jenseits der Grenzen eines Nationalstaates leben, aber trotzdem massiv von der Politik dieses Landes betroffen sind, nicht auch ein Stimmrecht erhalten sollten (vgl. dazu den Beitrag von Blatter in dieser Ausgabe). Insbesondere mächtige und einflussreiche Länder üben einen massiven Einfluss auf Nachbarländer aus – oftmals weit über diese hinaus. So die USA, die mit ihrem «war on drugs» Mexiko und andere lateinamerikanische Länder destabilisiert, die EU, die mit ihren subventionierten Landwirtschaftsexporten vielen Bäuerinnen und Bauern in Afrika die

Erwerbsgrundlage ruiniert, oder die Schweiz, die es mit ihren tiefen Steuern für multinationale Konzerne vielen anderen Ländern der Welt kaum noch möglich macht, Unternehmen angemessen zu besteuern.

Auch die Politik von Deutschland hat für viele Menschen jenseits der deutschen Grenzen erhebliche Bedeutung, wie sich unter anderem bei der Euro-Krise zeigte. Die Aktion «Electoral Rebellion» wollte ein Zeichen dafür setzen, dass es angebracht wäre, Menschen ohne deutschen Pass an der Wahl des deutschen Parlaments teilnehmen zu lassen. Bei der Bundestagswahl 2013 konnten deshalb deutsche Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme an eine nicht-stimmberechtigte Person im In- oder Ausland «verschenken». Dazu meldeten sie sich auf der Facebook-Seite «Electoral Rebellion». Nicht-stimmberechtigte Menschen konnten dort ihre Stimme einlegen, indem sie den Schenkenden kontaktierten und ihm mitteilten, welche Partei oder welche Kandidaten in ihrem Namen am Wahltag gewählt werden sollten. Der Schenkende trug diesen Wunsch dann in seinen Wahlzettel ein. Bis zum Wahltag am 22. September 2013 verschenkten mehrere hundert Deutsche über «Electoral Rebellion» ihre Stimme. Im Wahljahr standen in der Medienberichterstattung und in öffentlichen Debatten die Eurokrise und im Speziellen der prekäre Zustand des griechischen Staatshaushalts im Fokus. Auch Spanien befand sich zu jener Zeit unter dem Europäischen Rettungsschirm und kämpfte sich gerade aus der Krise. Es war daher nicht überraschend, dass «Electoral Rebellion» gerade in den südeuropäischen Ländern auf grosses Interesse stiess. Tausende Menschen aus Spanien, Griechenland, Italien und weiteren Ländern weltweit suchten bei «Electoral Rebellion» einen «vote-buddie», der ihnen seine Stimme lieh, oder sie beteiligten sich an den Diskussionen auf der Plattform.

Das Verschenken der Stimme bei «Electoral Rebellion» trägt einen stark symbolischen Charakter und sollte nicht als dauerhafte Lösung betrachtet werden. Ziel der Aktion war es, dass Deutsche mit Nicht-Deutschen ins Gespräch kommen und sich über die unterschiedlichen Perspektiven und die eigene Betroffenheit über die deutsche Politik unterhalten. Darüber hinaus sollte ein Nachdenken über die Grenzen nationaler Demokratie angeregt werden. Luisa, eine 28-jährige Deutsche, war eine Teilnehmerin von «Electoral Rebellion», die ihre Stimme verschenkte. «Electoral Rebellion ist eine tolle Möglichkeit, gegen den Mangel an Demokratie in der globalen Politik zu protestieren. Ich liebe mein Wahlrecht – gerade deshalb will ich es jemandem schenken, der von der Macht der Bundesregierung genauso betroffen ist wie ich», sagte sie. Ihre Stimme bekam Joan Marc aus Spanien, 38 Jahre alt. Er begründete seine

Teilnahme bei der Aktion so: «Ich finde es nicht richtig, dass die Leute, die über die Zukunft meines Landes mitbestimmen, sich vor uns nicht verantworten müssen. Denn wir müssen die Konsequenzen ihrer Entscheidungen tragen.»

Eine ähnliche Aktion hatte bereits 2010 in Grossbritannien stattgefunden. Im Rahmen der Kampagne «Give Your Vote» anlässlich der Parlamentswahlen verschenkten Tausende Briten ihre Stimme an Menschen in Afghanistan, Bangladesch und Ghana. Im Januar 2013 verschenkten Israelis bei der Parlamentswahl über «Real Democracy» ihre Stimmen an Palästinenserinnen und Palästinenser. Alle «Wahlrebellionen» wurden von politischen Aktivistinnen und Aktivisten des weltweiten Netzwerks «Equality» initiiert. Sie setzen sich für demokratische Strukturen auf globaler Ebene ein, indem sie durch Aktionen wie «Electoral Rebellion» politische Debatten anstossen.

Eine längere Fassung dieses Beitrages ist erschienen unter: Blatter, Joachim, Clemens Hauser und Sonja Wyrsh, 2016; Kein Stimmrecht – trotzdem mitstimmen. In: Abbt, Ch. und J. Rochel (Hg.): Migrationsland Schweiz. Vorschläge für eine Politik der Öffnung. Baden: Hier und Jetzt, 39-56.

« Wahlkreis 100 % » et « Electoral Rebellion »

Dans de nombreux Etats démocratiques, une partie de la population résidente est exclue des scrutins. Face à ce constat, diverses actions citoyennes ont été menées pour dénoncer ce déficit démocratique et le réduire, du moins symboliquement.

La « Freiburger Wahlkreis 100 % » en est un exemple. L'initiative, qui s'adresse aux immigrés non autorisés à voter, leur propose d'exprimer symboliquement leur voix et de faire ainsi entendre leurs revendications de participation démocratique. Les suffrages exprimés lors des cinq dernières élections (2002-2017) ont été remis aux députés élus au Bundestag en tant que « mandat des électeurs ». Une réunion « 100 % » du conseil municipal a en outre été convoquée avec les députés élus, afin de débattre publiquement de l'enjeu de la participation politique. Un deuxième exemple en est l'« Electoral Rebellion ». L'opération consistait à proposer à des résidents non allemands de participer aux législatives allemandes. Lors du scrutin de 2013, plusieurs centaines d'Allemands ont ainsi donné leur voix à des personnes non autorisées à voter, résidant en Allemagne ou ailleurs. La démarche était très simple : après une inscription sur la page facebook « Electoral Rebellion », les internautes non-allemands désireux de participer au scrutin pouvaient contacter un électeur prêt à donner sa voix, en lui indiquant le nom du candidat pour lequel ils souhaitaient voter. Celui-ci glissait alors dans l'urne le bulletin du parti qui avait la préférence de son « binôme de vote. »

JOACHIM BLATTER

ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Luzern.

CLEMENS HAUSER

ist Sozialarbeiter, seit 20 Jahren in der Beratung und Begleitung von Migranten tätig und Vorsitzender der Migrantenselbstorganisation «Freiburger Wahlkreis 100 % e.V.».

SONJA WYRSCH

studierte Internationale Beziehungen an der Universität Genf und organisierte die «Electoral Rebellion»-Aktion in Deutschland.



Nicht-Stimmberechtigten die Mitsprache ermöglichen.

Halua Pinto de Magalhães im Gespräch

Verschiedene Exponentinnen und Exponenten, die sich für einen Einbezug von Zugewanderten bei der politischen Mitsprache stark machen, schlagen neue Formen der Partizipation vor. Einer unter ihnen ist Halua Pinto de Magalhães, der im Parlament der Stadt Bern politisiert und in der Bewegung «Wir alle sind Bern» engagiert ist. Im Gespräch erläutert er, warum es solche neuen Formen der Mitsprache braucht.

Halua Pinto de Magalhães trägt wie immer seine Basketballmütze – man erkennt ihn schon von weitem. Der hochgewachsene junge Mann Anfang dreissig erzählt bei einem Espresso in einer italienischen Bar von seinem Werdegang. Auf die Einstiegsfrage, ob er zu seiner Biografie etwas sagen könne, fragt er zurück: «Beruflich oder politisch?» Er gibt damit unmissverständlich zum Ausdruck, dass er nicht gewillt ist, über die Herkunft seiner Eltern zu sprechen. «Es irritiert mich, immer mit der Frage nach dem Woher konfrontiert zu werden. Heutzutage ist es doch Realität, dass Menschen Mehrfachzugehörigkeiten haben. Ich bin in Bern-West aufgewachsen, habe in Bern das Gymnasium besucht und an der ETH in Zürich Chemie studiert. Im Herbst werde ich eine Post-doc-Stelle in Heidelberg antreten. Dann muss ich leider meinen Sitz als Stadtrat aufgeben.»

Frühe Politisierung

Halua Pintos Politisierung begann, als er feststellte, dass er im Verlauf seiner Schulkarriere zu einer Minderheit wurde. In Holligen, wo er die ersten Schuljahre verbrachte, sei es normal gewesen, dass die Kinder Eltern unterschiedlicher Nationalität hatten. «Aber schon im Gymnasium war das nicht mehr so, und ich fiel mit meinem Aussehen und mit meinem Namen auf.» Im Studium habe sich das Verhältnis derjenigen, die zur Mehrheitsgesellschaft gezählt werden und denjenigen, die als fremd empfunden werden, erneut verschoben: zugunsten der Mehrheit.

«Es waren diverse Faktoren, die dazu geführt haben, mich politisch zu betätigen», erzählt Pinto de Magalhães, «ein wirkliches Schlüsselerlebnis hat es jedoch nicht ge-

geben. Vielmehr haben mich die vielen ausländerfeindlichen Vorstösse der SVP und deren Plakatkampagnen dazu gebracht, mich politisch zu engagieren.» Prägend für den Aktivist war die Referendumsabstimmung zum Ausländergesetz; später diverse Abstimmungen wie die Minarettinitiative oder die Ausschaffungsinitiative.» Pinto de Magalhães engagierte sich zunächst bei den JUSO, später bei der SP. Seit 2010 sitzt er im Berner Stadtrat und setzt sich mit zahlreichen Vorstössen für eine Stadt der Vielfalt und für eine ökologisch nachhaltige Politik Berns ein. Zudem war er bis zur Auflösung von Second@s Plus im Jahr 2016 Co-Präsident der Vereinigung, die bei nationalen Wahlen in mehreren Kantonen mit zum Teil eigenen Listen angetreten war, um Secondos und Secondas eine Stimme zu geben. «Ich übernahm gemeinsam mit Ekin Yilmaz das Präsidium in zweiter Generation – aber nicht als Secondo, meine Mutter ist ja Schweizerin», bemerkt Halua Pinto schmunzelnd.

Die Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» habe jedoch gezeigt, dass es mehr braucht, als sich auf die formalen Strukturen zu konzentrieren. Am 1. Kongress der Migrantinnen und Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund vom 7. Februar 2015 – ein Jahr nach der Annahme besagter Initiative – setzten sich Vertreterinnen sowohl traditioneller Ausländerorganisationen als auch Aktivistinnen der jüngeren Generation zusammen, um neue Formen der politischen Partizipation zu diskutieren. «Es war wichtig, dass wir gemeinsam auftraten, um uns gegen die ausgrenzende Politik zu wehren. Seither haben sich in der Schweiz verschiedene Kräfte zusammengetan, um auch ausserhalb des institutionellen politisch Einfluss zu nehmen.» Ausgangspunkt für politische Betätigung sei jeweils der lokale Rahmen, der aber selbstverständlich immer in einem grösseren

Zusammenhang gestellt werden soll. Hier setzt etwa die Bewegung «Wir alle sind Bern» an: «Möglichkeiten der Partizipation sollen auch jene haben, die nicht stimmberechtigt sind, aber seit Jahren in Bern leben und ein Teil dieser Stadt sind.»

Stimmen teilen

Eine der Aktionen, Nicht-Stimmberechtigte an Wahlen teilhaben zu lassen, fand 2016 statt, als der Berner Rassismus-Stammtisch zu einem «Wahlbüro gegen die Demokratie mit beschränkter Haftung (DmbH)» einlud. Im Vorfeld der Wahlen des Stadt- und Gemeinderats in Bern kamen knapp hundert Bernerinnen und Berner mit unterschiedlichem Status zusammen. Die Stimmberechtigten brachten ihre Wahlunterlagen mit und offerierten den Nicht-Stimmberechtigten, an deren Stelle ihre Stimme abzugeben.

«Abgeschaut haben wir die Idee von einer Aktivisten-gruppe in Wien, die 2013 die Aktion «WahlweXel jetzt!» ins Leben gerufen hatte. Wahlberechtigte verschenkten ihre Stimme an jene, die über kein Wahlrecht verfügten. Dies wollten wir auch für die Wahlen in der Stadt Bern umsetzen. Es war für mich eine sehr spannende Erfahrung: Wir haben nicht einfach unsere Wahlzettel jemandem andern gegeben, sondern auch gemeinsam darüber diskutiert, welche politischen Ziele unterstützt werden sollen.» Es sei auch nicht ganz einfach gewesen, auf die eigene Stimme zu verzichten: «Es macht etwas mit einem, wenn man Privilegien abgeben muss. Aber eben genau darum geht es. Unsere Gesellschaft muss bereit sein, auch jene partizipieren zu lassen, die nicht über einen Schweizer Pass verfügen. Sie leben hier, zahlen Steuern, bringen sich für das Gemeinwohl ein.»

Aktionen wie das «Stimmen-Teilen» sollen dazu anregen, sich Gedanken um Fragen der Demokratie zu machen. «Mehr Demokratie!» ist deshalb die Losung der Gruppierung «Wir alle sind Bern», in der Pinto de Magalhães aktiv ist. Regelmässige Veranstaltungen des «Café CosmoPolis», bei der auch weitere Gruppierungen beteiligt sind, greifen Themen auf, die einen andern Blick auf die Gesellschaft ermöglichen. Einen Blick nämlich, der Gewissheiten über «wir» und «die andern» in Frage stellt. Wichtig sei der partizipative Ansatz: «Wir sind zwar eine Kerngruppe, die den Rahmen bereitstellt, die Themen und Fragestellungen können aber von Interessierten eingebracht werden.» Die Zusammensetzung an

Dare una voce a chi non ha il diritto di voto

Diverse personalità attive nella difesa dei diritti politici dei migranti propongono soluzioni innovative. Tra loro, Halua Pinto de Magalhães spiega in un'intervista le ragioni per cui sono necessarie nuove forme di partecipazione politica.

Uno degli eventi finalizzati a far partecipare alle votazioni ed elezioni chi non ne avrebbe il diritto si è svolto nel 2016, quando il Berner Rassismus-Stammtisch (gruppo berne-se antirazzismo) ha invitato la popolazione a un «seggio elettorale contro la democrazia a responsabilità limitata». Prima delle elezioni del Municipio e del Consiglio comunale, quasi un centinaio di bernesi con background diversi si sono riuniti e hanno offerto la propria documentazione elettorale a chi non aveva il diritto di votare, in modo che queste persone potessero esprimersi al loro posto. Rinunciare a manifestare la propria volontà non è stato facile: «L'effetto è stato più forte di quanto non immaginassi. Si ha una strana sensazione quando si devono sacrificare dei privilegi, ma è proprio questo il punto. La nostra società dev'essere pronta a coinvolgere anche chi non ha il passaporto svizzero. Queste persone vivono qui, pagano le tasse e contribuiscono al benessere generale».

den Veranstaltungen, die alle zwei Monate stattfinden, sei denn auch jeweils sehr unterschiedlich – je nach Interesse und Betroffenheit der Beteiligten.

Halua Pinto de Magalhães wird die Arbeit im Stadtrat nach seinem Umzug nach Heidelberg vermissen. Aber eines ist nach dem Gespräch klar: Man wird vom Mann mit der Basketballmütze wieder hören.

HALUA PINTO DE MAGALHÃES

ist Theoretischer Chemiker und in diversen politischen Netzwerken engagiert, unter anderem beim Institut Neue Schweiz, dem Kollektiv Berner Rassismus-Stammtisch und der Koordinationsgruppe «Wir alle sind Bern». Das Gespräch führte SIMONE PRODOLLET.

Der Weg zu einer Demokratisierung der Schweizer Demokratie.

Katharina Morawek

Wie lässt sich eine offene Verhandlung über die gesellschaftliche Zukunft in der Schweiz ermöglichen, die allen gleichen Zugang zu diesem Aushandeln sichert? Der im deutschsprachigen Raum noch wenig beachtete Begriff der «Urban Citizenship» (Stadtbürgerschaft) steht für die Ausweitung der rechtlichen, politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe aller Menschen, die an einem Ort zusammenleben. Ziel dabei ist, zu einer «Demokratisierung der Demokratie» zu kommen.

Die Schweiz ist eine Migrationsgesellschaft. Kebab und Espresso im Strassencafé sind ebenso Teil der Alltagserfahrung wie albanische und arabische Schriftzeichen im Whatsapp-Chat Schweizer Jugendlicher. Die Zusammensetzung der Schweizer Fussball-Nationalmannschaft erzählt davon und findet ihre Entsprechung in vielfältiger Symbolik beim Torjubel. Diese im Alltag gelebte Vielfalt und Multiperspektivität bildet sich allerdings in der Politik und den gesellschaftlichen Institutionen nicht ab. Rund 25 Prozent der Bevölkerung können mangels politischer Rechte auf nationaler Ebene nicht mitbestimmen; in den Städten sind es oft noch viel mehr. In Zürich leben beispielsweise 31,9 Prozent «Ausländer», also Bewohnerinnen und Bewohner ohne Bürgerrecht. Vielen von ihnen, aber auch Schweizerinnen und Schweizern mit Migrationshintergrund wird der Zugang zu sozialen Dienstleistungen, Bildungsangeboten, Arbeitsplätzen, öffentlichen Institutionen und anderen Räumen erschwert. Über Migration wird schneller als Katastrophe diskutiert als man das Wort «Rassismus» aussprechen kann. Die postmigrantische Schweiz mit ihrer Realität der Mehrfachzugehörigkeiten, transnationalen Biographien, Mehrsprachigkeit aber auch Diskriminierung und Marginalisierung wird so immer wieder aufs Neue verkannt. Es stellt sich die Frage, wie zeitgemässe Antworten auf diese Verschiebungen der kollektiven Selbstwahrnehmung, die letztlich ein Demokratiedefizit bedeuten, gefunden werden können.

Erweiterung politischer Teilhabe

Viele Initiativen haben in den letzten Jahren in der Schweiz versucht, eine Erweiterung von Bürgerrechten im Sinne einer politischen Mitbestimmung von Personen ohne Schweizer Pass (etwa ein «Stimm- und Wahlrecht für Ausländer») zu erstreiten, sind damit aber an den Urnen verschiedener Städte und Kantone gescheitert. Aber selbst wenn ein solches durchgesetzt werden könnte, ist die Situation verfahren: Direktdemokratische Verfahren werden auf bundesweiter Ebene seit Beginn des Jahrtausends von einem nationalistischen und teilweise offen rassistischen Diskurs dominiert. Vielleicht ginge es also auch um eine Demokratisierung der Schweizer Demokratie und ihrer Mittel.

Urban Citizenship

Um die etablierten demokratischen Mittel zu überprüfen und zu aktualisieren, lohnt es sich, das Konzept der «Urban Citizenship» genauer anzuschauen. Unter diesem Begriff wird seit Beginn der 1990er-Jahre vor allem in den USA diskutiert, wie auf lokaler und regionaler Ebene Politik so gestaltet werden kann, dass der Zugang zu Rechten und Ressourcen für alle, die an einem Ort leben, ermöglicht werden kann. Das Recht auf Rechte (Hannah Arendt) und der Zugang zu Ressourcen werden also vom gewählten Lebensmittelpunkt abhängig gemacht, nicht von der zufäl-

lig erhaltenen Staatsbürgerschaft. Im Deutschen wird Urban Citizenship auch als «Stadtbürgerschaft» oder «Wohnbürgerschaft» bezeichnet. Während die Staatsbürgerschaft fundamentale Rechte an die Grenzen eines Nationalstaats, an Mobilitätskontrolle und Sesshaftigkeit bindet, meint Stadtbürgerschaft die Anpassung politischer Instrumentarien an die vielfältige und durch Migration geprägte Realität moderner (Gross-)Städte. In den Überlegungen rund um Stadtbürgerschaft wird also nicht Migration, sondern die ungleiche Verteilung von Rechten und Ressourcen als Problem adressiert.

Regierungspraxen und soziale Kämpfe greifen ineinander: Urban Citizenship meint Veränderungen in der lokalen Politik, ist aber ohne den verändernden, demokratisierenden Zugriff sozialer Kämpfe nicht denkbar. Gleichzeitig – und das ist der entscheidende Punkt – kommt die Ausweitung von Teilhabe genau durch jene zustande, die zuvor noch nicht als «Citizens» galten. Es kann also nicht das Ziel der Bewegungen für Stadtbürgerschaft sein, dass ihre Kämpfe nach jenem paternalistischen Muster verlaufen, wie wir es in der Schweiz etwa aus dem Ja für das Frauenstimmrecht kennen. Auch wenn diesem ein jahrzehntelanger Kampf der Frauen für ihre eigenen Rechte vorausging, waren die Frauen im Jahr 1971 schliesslich darauf angewiesen, dass eine Mehrheit der Männer ihnen dieses Recht an der Urne gewährte. Als Beispiele für Politiken der Urban Citizenship werden immer wieder die so genannten «Sanctuary Cities» in den USA erwähnt. Dabei handelt es sich um Städte, die die Vorgaben der nationalen Migrationsbehörden in ihrer eigenen Stadt nicht umsetzen. So fragen etwa Mitarbeitende von Polizei, Krankenhäusern oder Schulen nicht nach dem Aufenthaltsstatus («Dont ask, don't tell» – «Frage nicht nach, erzähle nicht weiter»). Mittlerweile bezeichnen sich in den USA rund 200 Städte, Bezirke und Bundesstaaten als «Sanctuary Cities», darunter New York und Los Angeles. Neben verwaltungsinternen Weisungen wurden in etlichen Sanctuary Cities auch städtische Berechtigungskarten ausgestellt, die die Inhaber – auch regularisierte Bewohner – als «Stadtbürger» ausweisen. Bekanntheit erlangte die Stadt New York, wo eine städtische ID für alle Stadtbewohner ab dem Alter von zehn Jahren zugänglich ist.

Auch in der Schweiz gibt es konkrete Beispiele für Urban Citizenship. Im Projekt «Die Ganze Welt in Zürich» (Shedhalle Zürich, 2016-2017) suchten wir nach Möglichkeiten konkreter Interventionen in die Schweizer Migrationspolitik und loteten Wege zu einer Demokratisierung der Schweizer Demokratie aus. Dazu stellten mein Kollege Martin Krenn und ich eine Expertengruppe aus den Bereichen Wissenschaft und Recht und unter Beizug von NGOs und ehemaligen Sans Papiers zu-

sammen, die sich in Lobbygesprächen mit politischen Entscheidungsträgern gezielt der möglichen Etablierung einer «Stadtbürgerschaft» (auch für Bewohner ohne Schweizer Pass) für die Stadt Zürich widmete.

Der aus dem Projekt entstandene Verein «Züri City Card» ist mittlerweile eine selbständige Institution, die im ständigen Dialog mit politischen Entscheidungsträgerinnen und weiteren Akteuren steht. Im Vorstand des Vereins, der kürzlich eine Petition zur Realisierung einer Stadtbürgerschaftskarte lanciert hat, engagieren sich ehemalige Papierlose ebenso wie zivilgesellschaftliche Akteure oder Parlamentarierinnen. Das Konzept «Urban Citizenship» konnte sich in der Schweiz in unterschiedlichen weiteren Kontexten praktisch entfalten. Im Zürcher Gemeinderat wurde im Juli 2018 eine Motion zur Einführung einer «Züri City Card» eingebracht. Neben der Initiative «Wir alle sind Zürich» entstand auch die Schwesterinitiative «Wir alle sind Bern», die in der Bundeshauptstadt regelmässig starke Impulse setzt. Die Idee einer City Card wurde auch immer wieder von den Medien aufgenommen. Schliesslich wurde das Konzept der «Urban Citizenship» und Bestrebungen zur Einführung einer City Card in Bern Teil der lokalen Politik: Eine Stadtbürgerschaftskarte wurde in den Schwerpunkteplan Integration 2018-2021 und somit als aktives Geschäft aufgenommen.

Politik in die eigene Hand nehmen

Urban Citizenship bedeutet also, Städte und Gemeinden für Projekte der Demokratisierung zu nutzen. Gesellschaftsverändernd kann dies dann wirken, wenn Strategien zur Stärkung der zivilen Rechte aller Bewohnerinnen und Bewohner und der Sicherstellung des Zugangs zu Ressourcen entwickelt werden. Das herkömmliche, bürgerlich-liberale Verständnis von Bürgerschaft, das in erster Linie auf legale Aspekte fokussiert, wird durch den Fokus auf Handlungsfähigkeit ersetzt. Politik wird buchstäblich in die eigene Hand genommen, in einer Vielfalt von «Acts of Citizenship» (Isin/Nielsen 2008). Auf diese Art findet auch eine Aktualisierung von Begriffen wie Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit statt.

Auch diese galten zu Zeiten der Französischen Revolution nur für einen Bruchteil der Bevölkerung. Die britische Soziologin Gurinder Bhambra zeigt am Beispiel der haitianischen Revolution auf, wie «Demokratien» nicht nur Emanzipation ermöglichten, sondern auch als Maschinen des Ausschlusses wirksam wurden. Die Französische Revolution mobilisierte zunächst weisse, männliche Bürger mit dem entsprechenden Kapital. Und doch: Die haitianische Revolution von 1814, die

in der historischen Forschung meist nur als Nebenschauplatz der französischen vorkommt, entspricht viel eher einer Gesellschaft der Gleichen und somit einem tatsächlichen Schauplatz für eine umfassende Demokratisierung. Denn dort ergriffen in erster Linie die Noch-Nicht-Citizens die Macht für ihre eigenen Rechte.

Die Grenzen einer lokal verankerten Politik der Urban Citizenship sind allerdings offensichtlich. Denn viele Entscheidungen über Rechte und Ressourcen finden auf nationaler und transnationaler Ebene statt. Solange Kapital- und Handelsflüsse über Grenzen hinweg funktionieren, müssten sich soziale Bewegungen auch an Transnationalität orientieren. Hier wird die Notwendigkeit von Bündnissen etwa zwischen Stadtbürgerschaftsbewegungen, der Grenzregimekritik und der Asyl- und Menschenrechtsbewegungen deutlich, die auf transnationalen Ebenen arbeiten. Um das transformative Versprechen von Urban Citizenship auch tatsächlich einzulösen, braucht es einerseits soziale Bewegungen und einen neuen, selbstbewussten Machtanspruch bisher marginalisierter Positionen. Andererseits geht es um progressive Politiken auf lokaler, nationaler und transnationaler Ebene, die es verstehen, tatsächliche Effekte zu produzieren – dort, wo Datenabgleich, Einreise- und Visapolitiken, Zusammenarbeit von Behörden, Asyl- und Abschiebestandards usw. verhandelt und entwickelt bzw. strukturelle Veränderungen bewirkt werden können. Dann könnte ein substanzieller, europaweiter Weg in Richtung einer Demokratisierung der Demokratie und einer Ausweitung des Rechts auf Rechte beschritten werden.

Bambra, Gurinder, 2016, Undoing the Epistemic Disavowal of the Haitian Revolution. A Contribution to Global Social Thought. In: Journal of Intercultural Studies 37: 1-16.

Isin, Engin F., Greg M. Nielsen, 2008, Acts of Citizenship, London; New York.

Krenn, Martin, Katharina Morawek (Hg.), 2017, Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie. Wien: Verlag für moderne Kunst.

Démocratiser la démocratie

25 pourcent de la population suisse est dépourvue de droits politiques ; dans les villes, cette proportion est estimée à plus d'un tiers. Face à ce constat, il faut s'interroger : comment faire pour négocier ouvertement les contours de la société suisse de demain, en s'assurant que chacun puisse participer équitablement à ces négociations ? Et quelles nouvelles formes de participation politique faut-il retenir pour corriger le déficit démocratique ?

La « citoyenneté urbaine » (urban citizenship en anglais), terme encore peu répandu, désigne l'extension de la participation juridique, politique, sociale et culturelle à l'ensemble des personnes vivant dans un même lieu. But du mouvement : « démocratiser la démocratie ». L'auteure fait ici le lien entre la notion de « citoyenneté urbaine » et les revendications pour un droit inconditionnel à la citoyenneté. Elle préconise notamment d'exploiter tous les canaux d'influence démocratique directe existants en Suisse, pour repousser les limites actuelles de la participation. Morawek souligne l'importance pour une démocratie de se renouveler sans cesse, en permettant le déploiement de formes de participation politiques impensables jusque-là. La « citoyenneté urbaine » propose, pour ce faire, des visions et des instruments, mais elle a aussi ses limites.

KATHARINA MORAWEK

ist Vorstandsmitglied des Instituts Neue Schweiz INES. Bis 2017 war sie Leiterin der Shedhalle Zürich; dort initiierte sie unter anderem das Urban Citizenship-Projekt «Die ganze Welt in Zürich».



«Als Teil der Gesellschaft wirst du auch sichtbar.»

Isabel Zubieta im Gespräch

Wie viele andere Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus in der Schweiz führte Isabel Zubieta ein zurückgezogenes, möglichst unauffälliges Leben, das sich zwischen Arbeit und Privatraum abspielte. Bis sie sich entschied, sich für ihre Rechte und die Geschichte ihrer Familie in diesem Land einzusetzen. Heute wartet die politisch Engagierte nicht mehr, bis man ihr einen Platz zuweist, sondern mischt sich auch ohne Schweizer Staatsbürgerschaft auf verschiedenen Ebenen in das politische Geschehen ein.

Isabel Zubietas Mutter kommt 1971 als Arbeitsmigrantin aus Spanien in die Schweiz. Da Isabels Vater vermisst ist, kann die Mutter ohne dessen Einwilligung ihre Tochter nicht in die Schweiz mitnehmen. Isabel wächst in Spanien bei ihrer Grossmutter auf. Mit 16 Jahren folgt sie ihrer Mutter in die Schweiz. Der Umzug verunmöglicht ihr, eine Ausbildung zu absolvieren, und sie beginnt, ihren Lebensunterhalt als Reinigungskraft zu bestreiten. Nach 21 Jahren Aufenthalt in der Schweiz reist Isabel nach Spanien, wo sie für vier Jahre mit ihren zwei Kindern lebt. Bei ihrer Rückkehr in die Schweiz realisieren sie, dass sie und ihre Tochter ihre Niederlassungsbewilligung verloren haben. Die Behörden versäumen es, sie über ihr Recht auf Familiennachzug zu informieren – Isabels Mann und Sohn sind Schweizer Staatsbürger. Die Aussage «Sie und Ihre Familie haben keine Geschichte mehr in diesem Land!» löst in Isabel den Willen aus, ihr Leben zu verändern: «Nach drei Generationen in diesem Land keine Geschichte mehr zu haben, war für mich wie sterben. Besonders schmerzte mich, dass auch die Geschichte meiner Mutter und meiner Tochter ausgelöscht wurden. Mir wurde klar, ich muss etwas ändern!» Neben dem Kampf für eine Aufenthaltsbewilligung für sich und ihre Tochter beginnt Isabel, sich politisch zu engagieren. Sie nimmt an einem Politischen Mentoringprojekt teil, beteiligt sich am Projekt «Zukunft Kappelisacker» in ihrem Wohnquartier in Ittigen und wird Protagonistin des für den Berner Filmpreis nominierten Dokumentarfilmes «Wir Mitbürgerinnen», in dem ihr Engagement in ihrer Wohngemeinde porträtiert wird.

Eine Frage der Zugehörigkeit

Angesprochen auf die Barrieren für Menschen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, politisch aktiv zu werden, erklärt Isabel Zubieta: «Einerseits sind es Hürden auf der persönlichen Ebene. Wir bauen uns selber Hindernisse, in dem wir uns durch die Verinnerlichung von Minderwertigkeit ein Engagement in der Gesellschaft selber nicht zutrauen. Dies gilt vor allem für Menschen wie mich, die über keinen akademischen Hintergrund verfügen. Das Gefühl der Zugehörigkeit spielt eine grosse Rolle. Nur wenn du das Gefühl hast, Teil der Gesellschaft zu sein, machst du dich sichtbar. Wenn dir klar wird, dass du jemand bist. Ein grosses Problem für die Partizipation sehe ich auch in den Institutionen, die noch sehr geschlossen sind. Ich empfinde, dass die Schweizer Gesellschaft eine Entwicklung bezüglich Offenheit und Partizipation durchgemacht hat. Viele Institutionen hinken da hinterher und leben noch im Zeitalter der Assimilation. Es braucht sehr viel mehr Sensibilisierung in den Institutionen.»

Zur Frage, wie sie diese Hindernisse überwinden konnte, meint sie: «Ich habe an die richtige Tür geklopft. Ich war sehr nervös, als ich mich entschied, am Politischen Mentoringprojekt der Feministischen Friedensorganisation cfd teilzunehmen: wegen meines schlechten Deutschs, weil ich nichts von Politik verstehe, keine Ausbildung habe und nur eine Putzfrau bin, so dachte ich damals zumindest. Doch ich bekam eine Plattform, um mich zu entfalten. Die Projektkoordinatorinnen, die anderen Projektteilnehmerinnen und meine Mentorin hörten mir zu, wenn ich meine Geschichte erzählte.

Sie gaben mir das Gefühl, zu diesem Land zu gehören. Niemand hat mich diskriminiert! Dass mir Menschen, die ich als viel qualifizierter einschätzte, das Gefühl gaben, gleichwertig zu sein, mir auf Augenhöhe begegneten, gab mir viel Selbstvertrauen und Mut. Nachdem ich zwanzig Jahre lang in diesem Land unsichtbar war und mich nicht getraut habe, den Mund aufzumachen, bekam ich meine Sichtbarkeit zurück. Dadurch hat sich bei mir eine innere Tür geöffnet. Durch die Auseinandersetzung mit dem Thema politische Partizipation und Schweizer Demokratie, das Organisieren von Veranstaltungen und das Sprechen vor Publikum konnte ich auch gegen aussen Türen öffnen und mir ein Netzwerk aufbauen. Ich habe angefangen, mich in meinem Quartier zu engagieren, bin dem Elternrat und dem Frauenverein beigetreten und habe sogar einen Verein gegründet. Seit damals habe ich an viele weitere Türen geklopft. Einige blieben geschlossen. Aber ich habe gelernt, durchs Fenster zu gehen.»

Politikerin und Unternehmerin

Heute engagiert sich Isabel Zubieta bei der Integrationsplattform der Gemeinde Ittigen und als Schlüsselperson in der Gemeinde Ostermundigen unterstützt sie das Projekt «Helfende Hände». Punktuell engagiert sie sich im Netzwerk «Wir alle sind Bern», unter anderem für die City Card. Zusätzlich begleitet sie als Freiwillige fünf Familien bei Behördengängen und anderen administrativen Angelegenheiten.

Welches die Motivation für das Engagement war? Isabel Zubieta: «Ich möchte das Umfeld, in dem ich lebe, mitgestalten. Ausserdem möchte ich Menschen dabei unterstützen, dass sie das vermeiden, was ich erlebt habe. Wenn ich Menschen auf die Behörden begleite, muss ich in 99 Prozent der Fälle darauf hinweisen, dass die Menschen auch über ihre Rechte und nicht nur über ihre Pflichten informiert werden. Ausserdem denke ich, dass je mehr ein Land zugewanderten Menschen das Gefühl von Zugehörigkeit vermittelt, desto mehr schätzen sie auch dieses Land. Erst seitdem ich ein Zugehörigkeitsgefühl entwickelt habe, schaue ich nicht mehr nur für mich und meine Familie. Deshalb finde ich Initiativen wie «Stimmen teilen» und «City Card» wichtig.»

Im Januar 2017 gründet Isabel Zubieta ihre eigene Firma, mit drei Angestellten: das Reinigungsinstitut «Lares». Durch Lares sollen Frauen in prekären Lebenssituationen ein sicheres Einkommen bekommen. «Ohne

« On ne sort de l'invisibilité que quand on a fait partie de la société. »

Elevée en Espagne par sa grand-mère, Isabel Zubieta quitte son pays natal à seize ans pour rejoindre sa mère en Suisse, où elle débute dans le nettoyage. 21 ans plus tard, elle repart vivre en Espagne pour quatre ans avec ses enfants. Mais de retour en Suisse, Isabel et sa fille ont perdu leur statut de séjour. Quoique son mari et leur fils soient tous deux de nationalité suisse, les autorités ne l'informent pas de son droit au regroupement familial. C'est ainsi que, tout en se battant pour réintégrer son statut, Isabel commence à s'engager politiquement et participe à un projet de mentorat politique. Elle est aujourd'hui engagée sur plusieurs fronts, notamment à Ittigen et dans le mouvement « Wir alle sind Bern », qui milite pour la création d'une « city card. » Forte de son assurance et avec l'appui du réseau qu'elle a monté au fil de ses engagements, Isabel a créé sa propre entreprise en 2017 : l'entreprise de nettoyage « Lares », qui joint à ses activités un engagement politique, puisqu'Isabel propose à des femmes en situation précaire, un revenu stable, tout en leur assurant une reconnaissance au travail.

diesen ganzen Prozess des politischen Engagements, der auch schwierig war, hätte ich mich niemals getraut, ein eigenes Unternehmen zu gründen. Lares ist einerseits ein Dienstleistungsbetrieb. Andererseits ist die Firma aber auch ein politisches Engagement für Menschen, die sich in ähnlichen Situation befinden, wie ich früher. Es geht mir dabei auch um die Wertschätzung von Menschen, die im Reinigungsbereich arbeiten. Mit viel Kraft und Mut habe ich erreicht, was ich wollte. Ich werde nie mehr zulassen, dass mir eine Institution oder sonst jemand sagt, ich hätte keine Geschichte in diesem Land!»

ISABEL ZUBIETA

ist Inhaberin einer kleinen Reinigungsfirma und politische Aktivistin. MITHRA AKHBARI Co-Präsidentin des Instituts Neue Schweiz und ehemalige Koordinatorin des Projekts «Mitgestalten festgehalten», unterhielt sich mit ihr.

« Je me considère comme une personne diasporique. »

Entretien avec Noémi Michel

Maître assistante en théorie politique à l'Université de Genève, Noémi Michel refuse de se laisser enfermer dans une identité nationale. Elle se sent liée à de nombreux espaces. Dans ses recherches, elle analyse l'impact du colonialisme sur un pays sans colonies : la Suisse.

Elle est un peu sur la réserve. C'est sûr, elle aurait préféré une interview scientifique. Mais, c'est un portrait. « C'est bien aussi, je crois que nos expériences sont porteuses de savoir. » Noémi Michel est née à Genève dans les années 1980. Son père, agronome, opposant à la dictature haïtienne, était venu étudier dans la cité internationale. Sa mère, hongroise, enseignait la littérature latino-américaine à l'université. Enfant, elle évolue dans un milieu multiculturel. Les contacts avec la famille hongroise sont très rapprochés. Malgré la distance, le lien affectif à Haïti est très fort. « Mes parents nous ont énormément transmis. Enfant déjà, j'ai été rendue attentive à la différence entre le capitalisme et le communisme, entre la colonisation et la résistance. On voyageait beaucoup. Très tôt, j'ai été sensibilisée aux injustices, aux rapports Nord-Sud. »

Dès l'âge de quatre ans, Noémi Michel se rend aussi compte de sa différence. « A posteriori, je parlais de micro-agressions raciales. On me faisait des remarques sur mon physique. » Elle se rappelle de cette amie maternelle qui voulait prendre des photos de ses mains d'enfant pour un article sur l'adoption. Ou le fait qu'on lui touchait tout le temps les cheveux. « Le marquage de la différence raciale, c'est plus que la couleur de peau, cela porte sur l'ensemble du corps. Enfant, j'ai fait du ballet. La prof me disait toujours : « Ne soit pas si cambrée, rentre les fesses. » C'était surtout dans ces milieux de hobby que j'ai été confrontée aux normes de la blancheur. »

Diasporique

A 15 ans, Noémi Michel deviendra Suisse par ses parents. « Je me rappellerai toujours du processus de naturalisation. On a fait le ménage pendant deux jours en attendant la visite officielle. » Quant à savoir d'où elle vient. « Je

détestais cette question. Toute ma vie, j'ai dû y répondre. Je ne comprenais pas cette envie de connaître l'origine des gens. Moi, je me sentais bien dans plein d'espaces, tout en étant à Genève. Je me considérais comme une personne diasporique. » Son adolescence coïncide aussi avec l'arrivée du hip-hop. Une sorte d'écho à son histoire personnelle en termes de représentations et de revendications. « J'ai toujours voulu prendre la parole. Déjà à l'école primaire, j'avais créé un journal. Dans ma famille, on m'avait appris que l'important c'est de se forger un espace et de parler. »

C'est probablement pour cette même raison que Noémi Michel entrera un jour à l'Académie, et ce pour y rester. « J'ai pris le virus de la science politique à l'Université de Genève. Ce qui m'y attirait, c'était la liberté de questionnement. » En 2006, la Genevoise obtiendra sa licence, puis son master et finalement, sept ans plus tard, son doctorat. « A l'époque, je travaillais sur la loi française de 2005 qui entendait promouvoir le « rôle positif » de la colonisation dans les manuels scolaires. C'était une époque où les « postcolonial studies » commençaient à être traduites. » Ce nouvel apport théorique sera une révélation. La postcolonialité deviendra l'objet central de ses recherches.

Amnésie coloniale

La chercheuse choisira comme principal objet d'étude un pays sans colonies : la Suisse. « En 2008, il commençait à y avoir tout une série de recherches historiques sur le rôle de la Suisse dans l'esclavage et sur la Suisse postcoloniale. » Davantage que l'implication historique, ce qui intéresse la chercheuse c'est la persistance d'une vision coloniale dans l'imaginaire collectif. Ce d'autant plus que le débat public est inexistant, malgré la présence,

notamment, de zoos humains en Suisse. « J'ai beaucoup travaillé sur cette amnésie coloniale. Peu de gens reconnaissent que le passé colonial a un impact aujourd'hui sur les rapports socio-politiques. Pourtant, il est omniprésent dans la représentation des corps noirs, notamment dans les campagnes humanitaires ou les publicités. Les gens – souvent inconsciemment – sont attachés à la représentation des Noirs comme des objets de désir ou de compassion. Or, ces images ont des effets sur celles et ceux qui ont un corps noir. Je cherche à rendre compte de ces effets, ainsi que des résistances et contre-images développés par les afro-descendants. »

Les réactions aux résultats de ses recherches ne se font pas attendre. L'extrême droite l'accuse de mépriser la Suisse. Au sein même de l'Académie, son analyse dérange. Un chercheur lui demande pourquoi elle travaille sur la race, alors qu'en Suisse, c'est la nationalité qui structure les questions d'identité collective. « C'était étonnant. Il est rare qu'entre chercheurs on remette en question les objets d'étude des autres. Je lui ai répondu : « Moi, j'ai le passeport suisse, mais on me demande souvent d'où je viens. » » Pourquoi cet examen critique est-il si difficile ? « Dans l'imaginaire collectif, la Suisse est un espace innocent, exempt d'atrocités. » Alors quand la Genevoise rend visible les exclusions liées à la blancheur qui définit implicitement l'identité suisse, ça passe difficilement. « Critiquer la manière dont la Suisse se pense aujourd'hui, cela peut être considéré comme « anti-suisse ». Alors que c'est le contraire, si la Suisse est une démocratie, elle doit accepter la critique. »

Back-lash

Pour Noémi Michel, nous vivons aujourd'hui un moment de back-lash où s'intensifient certaines formes de racisme. « Il y a des images très violentes qui apparaissent. Par exemple, des représentations de singes pour évoquer les Noirs sur les réseaux sociaux. Des politiciens utilisent le mot « nègre » sans être condamnés. Aux personnes qui contestent on les accuse de céder à la dictature du politiquement correct, mais il n'y a jamais eu une institutionnalisation du politiquement correct en Suisse. Il y a très peu de condamnation des insultes racistes. Les gens subissent le racisme au quotidien et s'ils le dénoncent, ce sont eux les épouvantails. C'est une logique paralysante. »

« Ich verstehe mich als eine Person der Diaspora. »

Noémi Michel lässt sich nicht in eine Schublade stecken, schon gar nicht in die einer nationalen Zugehörigkeit. So antworte sie nicht gerne auf die Frage, woher sie komme. Als Tochter eines Haitianers und einer Ungarin werde sie dauernd damit konfrontiert: « Ich hasste diese Frage. Mein ganzes Leben lang musste ich darauf antworten. Ich verstehe nicht, weshalb die Menschen sich so sehr für meine Herkunft interessierten. Ich fühle mich in unterschiedlichsten Umfeldern wohl – und gleichzeitig in Genf zuhause. »

In ihrer Jugendzeit kam gerade Hip Hop auf. Für Noémi Michel eine Art Echo auf ihre persönliche Geschichte, die Fragen der Repräsentation und der Einforderung nach Sichtbarkeit aufwarf. « Ich wollte mich schon immer äussern; schon in der Primarschule habe ich eine Schülerzeitung gegründet. In meiner Familie hat man mich gelehrt, wie wichtig es ist, sich einen Platz zu schaffen und öffentlich zu sprechen. » Dies ist wohl auch der Grund, dass Noémi Michel sich für die Akademie entschieden hat. Der Virus der Politikwissenschaft habe sie gepackt: « Was mich anzog, war die Offenheit, mit der man Fragestellungen anging. » Die Oberassistentin an der Universität Genf befasst sich heute mit dem Einfluss des Kolonialismus auf ein Land, das selber keine Kolonien hatte: die Schweiz.

NOÉMI MICHEL

est maître assistante en théorie politique à l'Université de Genève. Ses enseignements et ses recherches portent sur les politiques de l'égalité et des différences. VIRGINIE POYETTON journaliste indépendante, l'a rencontrée.

Auf der Suche nach Partizipationsmöglichkeiten.

Suleiman Alaous im Gespräch

Was bedeutet es für Menschen, wenn sie im Alter unfreiwillig neu anfangen müssen? Suleiman Alaous flieht mit 57 Jahren mit seiner Familie von Syrien in die Schweiz. Hier steht er vor der Herausforderung, ein neues Leben aufzubauen. Er findet hier zwar Sicherheit, der Neuanfang gestaltet sich aber sehr schwierig. Obwohl er sich aktiv in die Gesellschaft einbringen möchte, stösst er an viele Grenzen, die seine Teilhabemöglichkeiten massiv beschränken.

Suleiman Alaous floh 2014 im Alter von 57 Jahren aufgrund des Bürgerkriegs in Syrien mit seiner Frau Fatima und seinem jüngsten Sohn Hamsa in die Schweiz. Da er ein Kriegsflüchtling ist, erhält er in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme (Status F), die jedes Jahr verlängert werden muss. In seinem Wohnkanton erhält er aufgrund dieses Status nur minimale Unterstützungsleistungen.

Erzwungener Neuanfang im Alter

Wie Suleiman Alaous haben zwischen 2006 und 2016 5815 Personen, die über 50 Jahre alt sind, in der Schweiz einen Asylantrag gestellt. In diesem Alter nochmals einen Neuanfang zu machen und sich in eine neue Gesellschaft und ihr System einzuleben, ist eine äusserst anspruchsvolle und hürdenreiche Herausforderung.

Suleiman Alaous hat in Syrien in einer Apotheke gearbeitet und fühlt sich mit seinen 57 Jahren noch jung. Doch ihm wird bald bewusst, dass er in der Schweiz dieser Tätigkeit nicht nachgehen kann. Es wird ihm schnell klar, dass er in seinem Alter, ohne Deutschkenntnisse, ohne anerkannte Qualifikation und ohne hiesige Arbeitserfahrung keine Stelle finden kann. «Eigentlich bin ich immer noch jung. Der Unterschied zwischen hier (der Schweiz) und Syrien ist, dass ich hier in meinem Alter einfach nur herumsitze. In Syrien bewege ich mich, ich gehe, ich arbeite, ich mache etwas». Eine der grössten Hürden für den erzwungenen Neuanfang in der Schweiz sieht Suleiman Alaous in seinen fehlenden Kenntnissen der Ortssprache. Nach einem ersten Grundkurs wird ihm kein Aufbaukurs finanziert. Diese Integrationsmassnahme lohne sich nicht, da er in seinem Alter sowieso keine

Stelle mehr finde. Trotz dieser Begründung will Suleiman Alaous unbedingt die Sprache lernen, um mit Leuten in Kontakt zu kommen. Mit Hilfe von Wörterbuch und Internet bringt er sich selbst Deutsch bei. Allerdings hat er noch keine Möglichkeit gefunden, Kontakte zu knüpfen und sein Deutsch zu praktizieren.

Die Einsamkeit

«Das Leben hier ist nicht schön, weil keine Nachbarn, keine Kommunikation. Wir bleiben lange Zeit alleine zu Hause und reden mit niemandem. [...] Meine Frau fragt mich: «Wenn dir etwas passiert, wen rufe ich an?» Ich bin seit sieben Monaten hier, und seit ich hier bin, hat niemand an der Tür geklopft und gefragt, ob ich etwas brauche.» Suleiman Alaous und seine Frau sitzen oft tagelang herum, schauen aus dem Fenster oder sehen fern. Es gibt nichts zu tun. Das Herumsitzen erlebt Suleiman als Stresssituation, die Gedanken kreisen um die Menschen, die sie in Syrien zurückgelassen haben, um ihre aktuelle Situation und um Verwandte, die in andern Ländern leben, die sie aber aufgrund des F-Status nicht besuchen dürfen. So versucht er sich mit Einkaufen oder Lesen zu beschäftigen. Seine Frau Fatima koche den ganzen Tag, doch komme selten jemand zu Besuch, um zu essen. Wenn sie gemeinsam draussen spazieren gehen, werden sie oft traurig, da sie niemand anspricht. In Syrien waren sie gut eingebunden, und man grüsste sie auf der Strasse. In der Schweiz dagegen erlebt Suleiman Alaous eine grosse Distanz zur Nachbarschaft.

Die Gefahr der Isolation ist bei älteren Flüchtlingen besonders gross, da sich kaum Situationen ergeben, ande-

re Menschen zu treffen und sich austauschen zu können. Sprachkurse und Arbeitsintegrationsmassnahmen sind im Wohnkanton von Suleiman Alaous für ältere Personen nicht vorgesehen. Ältere Flüchtlinge werden sich selbst überlassen. Aufgrund seines Neuanfangs in der Schweiz verfügt er über kein soziales Netzwerk wie Familie oder Freunde. Doch gerade Freunde und Bekannte wären eine wichtige Informationsquelle. So berichtet Suleiman, dass er lange nicht verstand, wie die Abfallentsorgung organisiert ist. Er wusste nicht, an wen er sich mit seinen Alltagsfragen wenden sollte, bis er Frau Müller, eine Freiwillige im Durchgangsheim für Asylsuchende, kennenlernte, die ihnen einige Dinge erklären konnte.

Teilhabe trotz prekärer Lebenssituation

Nicht nur die mangelnden Sprachkenntnisse, sondern auch die finanzielle Situation und damit verbunden die fehlende Mobilität beeinflussen die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten von Suleiman Alaous. Er und seine Familie erhalten 427 Franken pro Person im Monat, womit sie ausser Krankenkasse und Miete alle Lebenskosten bezahlen müssen. «Wir müssen ja nicht reiche Leute sein, aber wir hätten gerne etwas, das uns hilft, mit den Leuten in Kontakt zu treten. Meine Frau, sie ist den ganzen Tag hier zu Hause, (...) bleibt alleine hier, und sie weint manchmal. Sitzt und weint, weil sie alleine zu Hause ist. Wenn ich nur Geld hätte, um ihr ein Abo zu kaufen. Ich versuche sie ab und zu in die Stadt mitzunehmen, aber ich habe kein Geld, um ihr ein Abo zu kaufen.» Fast alle Aktivitäten kosten Geld. Die schwierigen finanziellen Verhältnisse führen zu einer eingeschränkten Mobilität, gerade bei denjenigen Flüchtlingen, die etwas abseits leben. Suleiman und seine Frau fühlen sich isoliert von der Schweizer Gesellschaft und in ihren vier Wänden eingeschlossen. Ihre Teilhabemöglichkeiten beschränken sich auf das Dorf, das im Vergleich zur nahe gelegenen Stadt nur wenige Möglichkeiten für Neuankömmlinge bietet.

Am Rande der Schweizer Gesellschaft

Suleiman Alaous ist der Schweiz für die Aufnahme dankbar und fühlt sich hier in Sicherheit, jedoch fühlt er sich nicht als Teil der Gesellschaft. «Ana insan – ich bin ein Mensch» meint Suleiman am Ende des Treffens traurig. «Ich bin wie nichts hier. [...] Wir reden, reden, reden und

Possibilità di partecipare cercasi

Per gli ultracinquantenni che presentano domanda d'asilo in Svizzera la vita è tutt'altro che semplice. Suleiman Alaous, arrivato nel nostro Paese a 57 anni, fatica ad apprendere la lingua del luogo e, a causa delle scarse competenze linguistiche e della mancanza di esperienza lavorativa in Svizzera, gli risulta difficile anche sviluppare qualsiasi prospettiva professionale. Lui e sua moglie sono abbandonati a sé stessi e devono comunque trovare un modo per occupare il proprio tempo. Dovendo fare i conti con pochissime risorse finanziarie, svolgere attività fuori casa è praticamente impossibile: già un biglietto del tram in più è spesso troppo per il loro ristretto bilancio familiare. Pur volendo, stabilire dei contatti con la popolazione locale è quasi utopistico. Suleiman Alaous si sente invisibile e isolato, intrappolato tra le sue quattro mura, sapendo oltretutto che non può visitare parenti e amici nei Paesi limitrofi a causa del suo statuto di ammeso provvisoriamente (permesso F). Suleiman Alaous vorrebbe che gli altri lo vedessero come una persona, come un membro a pieno titolo della società svizzera.

niemand hört uns. Wir sind also wie ein Nichts, ohne jeden Wert, als wären wir nicht hier, unsichtbar, als ob niemand uns sieht.»

Wichtige Grundvoraussetzungen einer Teilnahme wäre das Gefühl von Sichtbarkeit, von Zugehörigkeit und damit verbunden das Gefühl von Selbstwirksamkeit. Damit Suleiman Alaous für sich und seine Familie in der Schweiz ein neues Leben aufbauen kann, braucht er Partizipationsmöglichkeiten. Er ist Teil der Schweizer Gesellschaft, auch wenn ihm aktuell die Teilhabe verwehrt bleibt.

SULEIMAN ALAOUS

ist ausgebildeter Apotheker. Er lebt als vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. GWENDOLYN GILLIÉRON, Doktorandin an der Goethe-Universität Frankfurt und LUZIA JURT, Professorin an der FHNW für Migration und Integration, haben mit ihm gesprochen.

Un espace de parole pour les jeunes sans-papiers.

Mathilde Hofer

Speak out ! Sans-papiers vise à donner une voix aux jeunes qui vivent en Suisse sans permis de séjour. Cet article présente ce projet du Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) ainsi que des témoignages des jeunes et leurs préoccupations.

Tous les jeunes qui vivent en Suisse devraient avoir droit à la parole sur les thèmes qui les concernent et pouvoir participer activement à la société dont ils et elles font partie. Qu'ils soient en situation de demande d'asile ou vivent en Suisse sans permis de séjour, de nombreux jeunes se voient réduits au silence et profondément limités dans leur possibilité d'agir comme citoyens.

C'est cette réalité que le projet Speak out! tente de changer en leur donnant une voix. D'abord mis en place pour les requérants d'asile mineurs non-accompagnés (MNA) dès 2009, le projet s'est agrandi en 2016 en créant des groupes destinés aux jeunes qui vivent en Suisse sans permis de séjour, dans les villes de Bâle et de Lausanne. Par des ateliers bi-mensuels d'une demi-journée encadrés par une équipe d'animateurs socioculturels. Speak out! vise avant tout à promouvoir l'échange entre pairs, à renseigner ces jeunes sur leurs droits et à leur offrir un cadre d'expression. Ceci permet de développer ensemble, selon leurs besoins, des revendications et outils de communication qui leur permettent de prendre l'espace de parole qui leur est dû.

En effet, dans un souci d'autodétermination, le projet a le dessein de permettre aux jeunes de plaider en personne auprès des autorités compétentes, des médias et des organisations de la société civile. Le travail politique du Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ), qui mène le projet, vise aussi à sensibiliser à la situation des jeunes sans-papiers et à faire valoir leurs revendications.

Des profils diversifiés

La situation des jeunes qui participent à Speak out! Sans-papiers, ne peut pas être résumée à un seul pro-

fil. Tout d'abord, parce que ces jeunes vivent en Suisse dans des conditions très variées. Certains sont accompagnés de proches, d'autres non et se retrouvent isolés. Certains sont arrivés en Suisse sans que leur présence ne soit déclarée, d'autres sont passés par l'asile et ont reçu une décision de non-entrée en matière ou ont été déboutés, mais ont choisi de rester. Quelle que soit leur parcours, de nombreux points communs se dessinent au sein de ce groupe très hétérogène, que cela soit dans leur impuissance à agir, ou encore dans les injustices qu'ils et elles ressentent de la part de la société et qu'il s'agit donc d'exprimer dans le but de voir la situation s'améliorer.

Faire entendre leur voix

Un premier outil de communication développé en 2017 avec les jeunes dans le cadre du projet est une page facebook. Avec son titre « Spotted unfairness against people without documents », elle permet aux jeunes de Speak out! comme à d'autres de s'exprimer anonymement sur des situations d'injustices vécues par les personnes qui vivent en Suisse sans permis de séjour.

Les témoignages rédigés par les jeunes jusqu'ici permettent de saisir certaines de leurs préoccupations principales. Les questions de l'accès au travail et à la formation font parties des problématiques centrales, comme par exemple dans cette citation: « Un homme sans travail est un homme sans dignité. Ce n'est donc pas juste de nous laisser sans raison vivre sans dignité. Nous sommes de jeunes gens qui voulons être indépendants et apporter notre contribution à notre pays d'accueil pour ne pas seulement en bénéficier. La Suisse doit pouvoir bénéficier de nous comme nous en bénéficions. » Ici s'ajoute encore le souci de ce jeune de cesser

d'être considéré comme une charge pour la société, et de pouvoir y apporter sa contribution.

La prochaine citation décrit quant à elle l'incidence des barrières vécues par ces jeunes sur leur intégration sociale et leur bien-être: « Je suis venu en Suisse pour avoir une vie meilleure, mais à cause de ma situation, je vis un enfer. Je ne peux pas étudier, je ne peux pas travailler, j'ai perdu confiance en moi, je n'arrive plus à communiquer avec les gens. Je suis devenu lâche. ». Ainsi, les participants ressentent parfois une profonde tristesse, un mal-être et un sentiment d'injustice lié à leur condition de vie, en tant que jeunes sans-papiers. « Ici en Suisse, je trouve le système d'immigration très cruel envers ceux qui n'ont pas le statut de réfugiés, en particulier la façon dont nous sommes rejetés. Tout le monde est mis dans le même panier: peu importe notre personnalité ou ce que nous essayons d'accomplir, nous sommes juste rejetés de toutes les manières possibles. Nous n'avons plus nulle part où aller, aucun moyen de nous intégrer. C'est vraiment triste. ». Ces différents témoignages mettent au jour la violence de la marginalisation que peuvent ressentir ces jeunes et contre laquelle Speak out! lutte en leur permettant d'être entendus. Toutefois, ces jeunes nous disent aussi s'accrocher à un espoir de voir leur vie s'améliorer, puisque « Le malheur est un pont vers le bonheur ».

Ces préoccupations des jeunes sans-papiers servent de base au travail de représentation du CSAJ. Au printemps 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a déposé une motion qui aurait compliqué encore davantage l'accès à la formation scolaire et aux soins pour les jeunes sans-papiers. Le Réseau suisse des droits de l'enfant, avec la participation du CSAJ, s'est engagé contre cette motion, qui a finalement été retirée. A la place, un rapport complet sur la situation des sans-papiers en Suisse est en cours de rédaction. Il devrait permettre d'autres interventions à l'avenir.

D'autres thématiques font également partie des préoccupations des participants à Speak out!, notamment leur rapport avec les forces de l'ordre, pour ces jeunes qui vivent en permanence dans la crainte des contrôles de police. Ou encore l'accès aux offres de loisirs (sport, activités sociales) pour les sans-papiers, parfois au bénéfice d'un réseau restreint et d'un revenu particulièrement faible.

«Speak out!»: Junge Sans-Papiers äussern sich

Nicht alle jungen Menschen in der Schweiz haben die gleichen Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und sich zu den Themen zu äussern, die sie beschäftigen. Das Projekt «Speak out! Sans-Papiers» der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV gibt jungen Menschen, die über keinen geregelten Aufenthaltsstatus verfügen, eine Plattform und bietet einen geschützten Raum der Meinungsäusserung. Die Jugendlichen, die aus unterschiedlichsten Gründen Sans-Papiers sind, erhalten die Möglichkeit, Kompetenzen zu entwickeln, die es ihnen erlauben, sich mit ihren Rechten auseinanderzusetzen und sich für diese zu engagieren. Die im Rahmen des Projekts kreierte Facebook-Seite «Spotted unfairness against people without documents» will sensibilisieren und auf Diskriminierungen aufmerksam machen, welchen die jugendlichen Sans-Papiers in ihrem Alltag begegnen. Obwohl die Einträge anonymisiert sind, schaffen sich damit eine Öffentlichkeit, die ihnen ansonsten verwehrt wäre.

Entendre leur appel et améliorer la cohésion

Agir pour la cohésion de la société par le soutien à la promotion de la participation des jeunes en déplacement, et notamment les jeunes qui vivent en Suisse sans permis de séjour est le but poursuivi par le Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) au travers du projet Speak out!. Celui-ci n'a ainsi pas une influence uniquement sur les jeunes participants au projet, qui se réapproprient un pouvoir d'action, mais agit aussi pour sensibiliser plus généralement le public et les autorités sur les discriminations.

MATHILDE HOFER

titulaire d'un Master en sciences sociales, est responsable du projet Speak out! au Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ).

Staatsangehörigkeit, politische Rechte und Möglichkeiten der Partizipation

Citoyenneté, droits politiques et possibilités de participation

Cittadinanza, diritti politici e possibilità di partecipazione

Migration und Demokratie.

Stefan Rother (Hg.)

In Zeiten zunehmender transnationaler Migration stellt sich die Frage nach der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten auf einer Vielzahl von Ebenen: Im Ziel- wie im Herkunftsland, in der Kommune, durch transnationales politisches Engagement sowie auf der regionalen und globalen Ebene. Was aber sind die normativen Grundlagen für eine Beteiligung von Migrantinnen und Migranten? Werden Demokratien im Umgang mit Migration ihren eigenen Werten gerecht? Und welche Formen der Partizipation gibt es jenseits von Wahlrecht und Staatsbürgerschaft?

Wiesbaden: Springer 2016

ISBN 978-3-658-02589-2

CHF 57.–

Staatsbürgerschaft. Eine Einführung.

Jürgen Mackert

Staatsbürgerschaft (Citizenship) ist zu einer der meist diskutierten politischen Ideen in westlichen Gesellschaften geworden. Die Zukunft bürgerlicher Freiheitsrechte im Zeitalter des Terrorismus, die Probleme des Wohlfahrtsstaates, Immigration und Parallelgesellschaften, politische Partizipation auf nationaler und supranationaler Ebene sind nur einige der aktuellen Debatten, die sich im Kern um die Staatsbürgerschaft drehen. Aber was genau ist eigentlich Staatsbürgerschaft? Der Band führt in die Debatten um Citizenship ein und fragt nach den Herausforderungen, vor denen Staatsbürgerschaft unter Bedingungen ökonomischer, politischer und kultureller Globalisierung steht.

Wiesbaden: Springer 2016

ISBN 978-3-531-90275-3

CHF 42.–

Urban Citizenship. Democratising Democracy.

Martin Krenn, Katharina Morawek

Die Publikation widmet sich dem im deutschsprachigen Raum noch wenig beachteten Begriff der «Urban Citizenship» (Stadtbürgerschaft). Dieser steht für die

Ausweitung der rechtlichen, politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe aller Menschen, die in einer Stadt leben. Dabei ist ein Ziel, die massiven Demokratiedefizite in den post-migrantischen Gesellschaften Europas zu adressieren und eine Ausweitung der Möglichkeiten für freie, gleiche und solidarische Lebensformen zu erproben, also zu einer «Demokratisierung der Demokratie» zu kommen.

Wien: Verlag für moderne Kunst, 2017

ISBN 978-3-903153-87-5

€ 30.–

Vers une citoyenneté urbaine ?

La ville et l'égalité des chances.

Jacques Donzelot

La construction de l'Etat-providence s'est accompagnée de la proclamation d'une citoyenneté sociale et de la déclaration universelle des droits de l'homme votée à l'ONU en 1948. Ces droits sociaux ne suffisent cependant pas pour garantir la dignité aux populations qui ne disposent pas de chances suffisamment crédibles d'accéder à une place convenable dans la société. Aussi faut-il prolonger le projet de satisfaction des besoins vitaux par celui de l'accroissement de l'égalité des chances entre les individus. Le 21^e siècle sera-t-il celui de la citoyenneté urbaine ?

Paris: Editions Rue d'Ulm, 2009

ISBN 978-2-7288-0422-1

€ 5.–

Citizenship Policies for an Age of Migration.

T. Alexander Aleinikoff / Douglas Klusmeyer

In countries that experience large influxes of immigrants, citizenship laws can offer an effective tool for promoting inclusion and integration. This book offers a set of detailed policy proposals on four aspects of citizenship policy: access to citizenship, managing dual nationality, political integration, and social and economic rights. In addition, it provides policymakers with a set of concrete recommendations on how to effectively structure national citizenship laws.

Washington: Brookings Institution Press, 2002

ISBN 9780870033352

\$ 17.–

**Citizenship in a global age.
Society, culture, politics.**

Gerard Delanty

This book argues that citizenship is no longer defined by nationality and the nation state, but has become de-territorialized and fragmented into the separate discourses of rights, participation, responsibility and identity. Gerard Delanty claims that cosmopolitanism is increasingly becoming a significant force in the global world due to new expressions of cultural identity, civic ties, human rights, technological innovations, ecological sustainability and political mobilization.

Berkshire: Open University Press, 2000
ISBN 978-0-335-20489,
\$ 31.–

**The Birthright Lottery.
Citizenship and Global Inequality.**

Ayelet Shachar

The vast majority of the global population acquires citizenship purely by accidental circumstances of birth. This book argues that birthright citizenship in an affluent society can be thought of as a form of property inheritance. The author deploys this perspective to establish that nations need to expand their membership boundaries beyond outdated notions of blood-and-soil in sculpting the body politic.

Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009
ISBN 9780674032712
\$ 45.–

Komplementäre Bürgerschaften. Demokratische Selbstbestimmung in transnationalen Ordnungen.

Anna Meine

Anna Meine rekonstruiert aktuelle Debatten um transnationale Bürgerschaft, territoriale Rechte und Einbürgerung sowie um mehrfache Staatsbürgerschaft, Welt- und Unionsbürgerschaft. Sie entwickelt anhand der Idee der Komplementarität ein Verständnis für mehrfache, sich ergänzende und zugleich widersprechende demokratische Mitgliedschaften.

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017
ISBN 978-3-8487-4020-8
€ 94.–

**Migrationsland Schweiz.
15 Vorschläge für die Zukunft.**

Christine Abbt / Johan Rochel (Hg.)

Wie sieht die Zukunft der Schweiz aus? Wie begegnen wir den Herausforderungen der Migration? Und wie verbinden wir unsere humanitäre Tradition mit dem Interesse an Prosperität? Diese Publikation unterbreiten 15 Vorschläge, konstruktive Standpunkte und konkrete

Lösungsansätze. Insbesondere zwei Artikel fokussieren auf die Möglichkeiten der Mitbestimmung und propagieren eine Ausweitung demokratischer Rechte auf Nicht-Staatsbürger.

Baden: Hier und Jetzt, 2016
ISBN 978-3-03919-410-0
CHF 34.–

Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart

Brigitte Studer, Gérald Arlettaz, Regula Argast

Diese Publikation rekonstruiert die Geschichte des Schweizer Bürgerrechts von der Bundesstaatsgründung bis heute. Untersucht wird die politische und rechtliche Natur der Staatsangehörigkeit und deren Wandel über die Zeit hinweg. Gleichzeitig wird das Verhältnis von Ausländern, Bürgern und Staat auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene dargestellt. Zudem wird die Ausbürgerungspraxis des Bundes im Zweiten Weltkrieg erschlossen.

Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2008
ISBN 978-3-03823-455-5
CHF 61.–

Le droit d'être suisse.

Brigitte Studer, Gérald Arlettaz, Regula Argast

Dans un contexte de forte mobilité des populations, la politique de naturalisation constitue un des éléments clés de l'intégration, mais aussi de l'évolution de la société nationale. Ce livre analyse les normes légales et les critères qui ont structuré l'acquisition, le refus et le retrait de la nationalité suisse de 1848 à nos jours. Sa perspective historique met en lumière les enjeux du débat actuel et permet de concevoir une politique de naturalisation adéquate.

Lausanne: Editions Antipodes, 2013
ISBN 978-2-88901-041-7
CHF 29.–

Le droit de l'apatridie.

Pratiques et controverses.

Romuald Likibi

Alors que l'UE célèbre le 20^e anniversaire de la « citoyenneté européenne », de nombreuses personnes dans le monde demeurent encore dans une situation de déni de droits de ce point de vue: les apatrides. Quand une partie de l'humanité refuse soit d'accorder soit de reconnaître à une autre sa part d'humanité, l'on ne peut que s'interroger sur la réalité voire l'état même des droits de l'homme. Cet ouvrage est une introspection permettant de ramener la lumière sur cette catégorie de migrants en comparant les actions possibles des différents acteurs de la société internationale.

Paris: Editions Publibook, 2013
ISBN: 9782342010695
€ 24.–

Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?

Andreas Glaser

Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer sind im internationalen Vergleich der Ausnahmefall. Immerhin besteht das Ausländerstimm- und -wahlrecht in mehreren Schweizer Kantonen auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene. Die Beiträge in diesem Band stellen zum einen vorhandene politische Partizipationsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern dar, die sich zumeist in einem niederschweligen Bereich bewegen. Zum anderen loten sie an der Schnittstelle von geltendem Recht und Rechtspolitik mithilfe hypothetischer Annahmen mögliche Entwicklungspotenziale aus.

Zürich: Schulthess Verlag, 2017
ISBN 978-3-7255-7547-3
CHF 69.–

Passives Wahlrecht für aktive Ausländer. Möglichkeiten für politisches Engagement auf Gemeindeebene.

Tibère Adler, Hugo Moret, Nicole Pomezny, Tobias Schlegel

Die Schweiz ist ein Einwanderungsland. Knapp ein Viertel der dauerhaft ansässigen Wohnbevölkerung hat keinen Schweizer Pass und somit keine Möglichkeit der politischen Mitsprache. Vor allem in der Westschweiz, zum Teil aber auch in der Deutschschweiz, wurden auf Gemeindeebene gute Erfahrungen mit dem passiven Wahlrecht für Ausländer gemacht. Dies könnte den anderen Regionen als Inspiration dienen.

Zürich: Avenir Suisse, 2015
www.avenir-suisse.ch

Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne.

Andreas Müller (Hg.)

Das Milizsystem, Pfeiler des schweizerischen Staatsaufbaus, bröckelt. Während im nationalen Parlament immer mehr Vollzeitpolitiker sitzen, haben die Gemeinden Mühe, Kandidaten für lokale Ämter zu finden. Das Buch von Avenir Suisse beleuchtet das politische Milizsystem in seiner gesamten Breite, von den Gemeinden über die Kantone bis zum Bund, und es lanciert die Idee, das Milizsystem mit einem «Bürgerdienst für alle» neu zu beleben.

Zürich: Avenir Suisse, Verlag NZZ 2015
ISBN 978-3-03810-039-3
CHF 38.–

Illegal und unsichtbar? Papierlose Migrant*innen als politische Subjekte.

Holger Wilcke

Der Alltag illegalisierter Migrantinnen und Migranten ist durch Entrechtung geprägt. Dennoch sollten Papierlose nicht als passive Opfer missverstanden werden, denn sie verfügen über Handlungsmacht: Sie arbeiten ohne Arbeitserlaubnis, sie organisieren sich Wohnraum, verschaffen sich ohne Krankenversicherung Zugang zu medizinischer Versorgung. Als politische Subjekte nehmen sie sich Rechte, die ihnen formal nicht zustehen, und transformieren unentwegt die Gesellschaft, welche ihre Ausschlüsse produziert.

Bielefeld: transcript Verlag, 2018
ISBN 978-3-8376-4197-4
€ 30.–

Swiss democracy in a nutshell.

Vincent Kucholl, Mix & Remix

This guide offers an accessible, illustrated panorama of Switzerland's unique form of democracy. Written by comedian and political scientist Vincent Kucholl, and illustrated by Mix&Remix, the book is both for those new to Switzerland as well as anyone who would like to finally understand direct democracy, political parties, or what goes on in Bern.

Basel: Bergli Books, 2014
ISBN 978-3-905-252-63-7
CHF 23.–

Globale Schweiz.

Die Entdeckung der Auslandschweizer.

Rudolf Wyder

Mehr als ein Zehntel des Schweizervolks lebt ausserhalb der Landesgrenzen. Und diese globale «Swiss Community» wächst stetig. Welche Verbindungen aber bestehen zwischen Auslandschweizern und ihrem Herkunftsland? Im Fokus dieses Buches steht das Verhältnis der Schweiz zu ihren Ausgewanderten. Es zeichnet die Entwicklung der 1916 gegründeten Auslandschweizer-Organisation nach und vermittelt Einblicke in das Leben der Schweizergemeinschaften in Europa und in Übersee.

Bern: Stämpfli Verlag, 2016
ISBN 978-3-7272-7876-1, CHF 34.–

Der Bund und die Auslandschweizerinnen und -schweizer.

La confédération et les Suissesses et Suisses de l'étranger.

Die Beziehungen zu den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zu pflegen, ist eine wichtige Aufgabe des Bundes. Seit den 70er-Jahren regeln ver-

schiedene Gesetze die Unterstützung der Schweizer-schulen im Ausland, die Sozialhilfe und die politischen Rechte der Auslandschweizer. 2015 ist das Ausland-schweizergesetz in Kraft getreten, und die Unterstütz-ung der Schweizer Staatsangehörigen im Ausland bildet einen aussenpolitischen Schwerpunkt des Bundesrates.

Soigner les relations avec les Suisses et Suissesses de l'étranger est une tâche importante de la Confédération. Depuis les années 70, des lois fédérales réglant le soutien des écoles suisses à l'étranger, l'aide sociale et les droits politiques des Suisses de l'étranger ont été adoptées. En 2015 est entrée en vigueur la loi sur les Suisses de l'étranger et le Conseil fédéral a fait du soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger une priorité de sa politique étrangère.

Politorbis No 62

Bern / Berne: Eidg. Amt für auswärtige Angelegenheiten / Département fédéral des affaires étrangères, 2016
www.eda.admin.ch

L'intégration par les pratiques citoyennes.

Matteo Gianni, Victor Sanchez-Mazas

En considérant l'intégration comme un processus continu impliquant tous les membres de la collectivité, ce rapport postule que la participation politique est un vecteur d'intégration dans la société et de la société dans son ensemble. Il suggère que la participation politique non-conventionnelle (donc ne nécessitant pas de droits politiques formels) comporte un important potentiel d'intégration et de création de cohésion sociale.

Genève: Bureau de l'intégration des étrangers, Canton de Genève, 2018
www.ge.ch

Politische Rechte von Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern in verschiedenen Staaten Europas. Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3384 Staatspolitische Kommission NR.

Der Bundesrat (Hg.)

Der Bericht gibt einen Überblick über den Bestand der politischen Rechte von Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürgern und zeigt, in welchen Staaten eine direkte Vertretung der Auslandsbürgerschaft in der Legislative vorgesehen ist. Der Bericht gibt eine Übersicht über die Art und Weise, wie diese Rechte ausgeübt werden können und zeigt namentlich auf, ob sich die Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger aktiv um die Eintragung in das Stimmregister bemühen müssen und ob dies gegebenenfalls ein einmaliger oder ein wiederkehrender Vorgang ist.

Bern: Der Bundesrat, 2017
www.parlament.ch

Die Konsultative.

Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung.

Patrizia Nanz, Claus Leggewie

Demokratie in der Krise? Politikverdrossenheit allerorten? Das ist nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen fordern immer mehr Bürger Mitspracherechte und Gestaltungsmacht. Noch viel zu selten, aber immer häufiger findet eine breite und tiefgehende Konsultation der Bürgerschaft statt, bevor Gesetze entwickelt und beschlossen werden. Die Autoren dieses Buches haben mit diesem Buch nicht nur ein wegweisendes Modell entwickelt, sondern unterstützen längst Bürger aktiv dabei, sich politische Handlungsspielräume zurückzuerobern.

Berlin: Verlag Klaus Wagenbach, 2018

ISBN 978-3-8031-2810-2

€ 11.–

De la démocratie participative.

Fondements et limites.

Marc Crépon, Bernhard Stiegler

Que renferme l'expression « démocratie participative » ? N'est-elle pas un pléonasme - toute démocratie n'appelle-t-elle pas une participation de tous ? La démocratie participative peut-elle encore, en ce cas, être légitimement opposée, et comme « démocratie directe », à la démocratie représentative ? Ne traduit-elle pas plutôt une forme de populisme ? Quelle consistance donner à ce qui pourrait constituer une très belle proposition politique - remettre la participation au cœur d'un nouveau projet politique ?

Paris: Mille et une nuits, 2007

ISBN: 978-2-7555-0033-2

€ 12.–

Le Nouvel Esprit de la démocratie.

Actualité de la démocratie participative.

Loïc Blondiaux

Une nouvelle demande de participation se fait jour dans les démocraties. Elle exprime une insatisfaction à l'égard de la démocratie représentative comme de ses médiations traditionnelles. Comment donner corps à ce « nouvel esprit de la démocratie » sans succomber aux faux-semblants d'une rhétorique de la proximité ? Comment faire vivre cet impératif de participation des citoyens sans sortir du cadre de la démocratie représentative ? Comment penser les dispositifs susceptibles de réaliser ce nouvel idéal ?

Paris: Seuil/La République des idées, 2008

ISBN 9782020966757,

€ 11.–

Citoyenneté – Auf den Punkt gebracht.
Citoyenneté – Au cœur de la question.
Citoyenneté – Al cuore della questione.

Eidg. Migrationskommission EKM / Commission fédérale des migrations CFM / Commissione federale della migrazione CFM (Hg. / éd. / ed.)

In vielen Belangen haben Einheimische und Zugewanderte im schweizerischen Alltag die gleichen Rechte und Pflichten. Wenn es hingegen um politische Rechte geht, dann macht der Pass oftmals den Unterschied. Die EKM plädiert für einen Perspektivenwechsel: Unabhängig von der Nationalität sollen alle Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes als «Citoyens» anerkannt werden und die gesellschaftlichen Verhältnisse aktiv mitgestalten können. Kernstück dieses Perspektivenwechsels ist das Konzept der Citoyenneté.

Toutes les personnes résidant en Suisse ont les mêmes droits et les mêmes devoirs dans de nombreux domaines, et cela quelle que soit leur nationalité. Toutefois, le passeport fait souvent la différence lorsqu'il s'agit des droits et des devoirs politiques. La CFM plaide pour un changement de perspective: tous les habitants du pays – quelle que soit leur nationalité – doivent être considérés en tant que citoyens et pouvoir s'engager activement dans l'organisation de la société. Au cœur de ce changement de perspective se trouve le concept de la citoyenneté.

In numerosi settori della vita, tutte le persone residenti in Svizzera hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri a prescindere dalla loro nazionalità. Quando si tratta dei diritti e doveri politici, invece, spesso il passaporto fa una differenza. La CFM è pertanto fautrice di un cambiamento di prospettiva: tutti gli abitanti del Paese – a prescindere dalla loro nazionalità – devono essere considerati cittadini ed devono impegnarsi attivamente nell'organizzazione della società. La nozione di «citoyenneté» è al centro di questo cambiamento di prospettiva.

*Bern / Berne / Berna: EKM / CFM, 2015
www.ekm.admin.ch*

«Citoyenneté» – Partizipation neu denken.
«Citoyenneté» – Redéfinir la participation.
«Citoyenneté» – Ripensare la partecipazione.

Eidg. Migrationskommission EKM / Commission fédérale des migrations CFM / Commissione federale della migrazione CFM (Hg. / éd. / ed.)

Es liegt im ureigensten Interesse eines demokratischen Staates, jenen Menschen politische Mitsprachemöglichkeiten zu gewähren, die ihren Lebensmittelpunkt in der Schweiz haben. Deswegen sollen alle Einwohnerinnen und Einwohner, die sich am gesellschaftlichen Leben beteiligen – ungeachtet ihrer Staatsangehörig-

keit – als Citoyens wahrgenommen und als solche behandelt werden.

Il est de l'intérêt fondamental d'un Etat démocratique d'assurer des possibilités de participation politique à tout individu qui considère la Suisse comme son pôle de vie. C'est pourquoi tous les habitants qui participent à la vie sociale et professionnelle en Suisse – quelle que soit leur nationalité – doivent être considérés comme des citoyens et traités comme tels.

È nell'interesse fondamentale di uno Stato democratico concedere la possibilità di partecipazione politica a coloro che soggiornano a lungo termine nel suo territorio e che vi hanno costituito o trasferito il loro centro d'interessi. Pertanto tutti gli abitanti che prendono parte alla vita della società devono essere considerati e trattati come citoyens a prescindere dalla loro cittadinanza.

*Bern / Berne / Berna: EKM / CFM, 2010
www.ekm.admin.ch*

terra cognita 17: Citoyenneté.

Eidg. Migrationskommission EKM / Commission fédérale des migrations CFM / Commissione federale della migrazione CFM (Hg. / éd. / ed.)

Die Artikel in dieser Ausgabe von terra cognita zeigen, dass es Definitionssache ist, wer mit welchen politischen Rechten ausgestattet ist. Citoyenneté muss immer wieder ausgehandelt werden.

Les articles figurant dans ce numéro de terra cognita montrent que l'octroi des droits politiques – et de quels droits – n'est qu'une question de définition. La citoyenneté doit constamment être renégociée.

Gli articoli della presente edizione di terra cognita mostrano che la concessione dei diritti politici – e di quali – è una questione di definizione. La citoyenneté è un bene negoziabile.

*Bern / Berne / Berna: EKM / CFM, 2015
www.ekm.admin.ch*



Zur Geschichte des Asyls in der Schweiz.

De l'histoire de l'asile en Suisse.

Die Schweiz verfügt über eine lange humanitäre Tradition. Viele Menschen haben in unserem Land als politisch Verfolgte, als Kriegsflüchtlinge oder als Schutzbedürftige Zuflucht gefunden. Bekannt sind Ereignisse wie etwa der Aufstand in Ungarn 1956 oder der Einmarsch der Sowjets in die Tschechoslowakei 1968, die Menschen zur Flucht veranlassten. Ältere Menschen mögen sich an die Aufnahme der Boat People aus Südostasien erinnern, an chilenische Flüchtlinge, die in den 1980er-Jahren der Pinochet-Diktatur entflohen, oder an geflüchtete Tamilen aus Sri Lanka sowie an Kurden aus der Türkei. Neueren Datums sind Fluchtbewegungen in die Schweiz aus Jugoslawien, aus Afghanistan, aus dem Iraq, aus Eritrea oder aus Syrien.

Obwohl die humanitäre Tradition gerne als Markenzeichen der Schweiz hervorgehoben wird, hat die helvetische Asylgeschichte auch ihre unrühmlichen Seiten: Während des Zweiten Weltkriegs wurden viele jüdische Flüchtlinge an der Grenze zurückgewiesen. Aber auch Schweizerinnen, die durch Heirat mit einem Ausländer ihr Bürgerrecht verloren hatten, wurde die Einreise in ihre alte Heimat verwehrt.

Die kommende Ausgabe von *terra cognita* widmet sich bekannten und weniger bekannten Aspekten der schweizerischen Asylgeschichte: beispielsweise den Glaubensflüchtlingen im 16., 17. und frühen 18. Jahrhundert, den Revolutionsflüchtlingen um 1848 oder der Bedeutung der Schweiz als Zufluchtsort vor und während des Ersten Weltkriegs für Deserteure und Kriegsdienstverweigerer. Aber auch die jüngere Geschichte soll näher beleuchtet werden: etwa die Schaffung des Asylgesetzes im Jahr 1979 oder die Einsetzung des ersten Flüchtlingsdelegierten. Nicht zuletzt sollen schliesslich Menschen zu Wort kommen, die einst als Flüchtlinge in unser Land kamen.

Forte d'une longue tradition humanitaire, la Suisse a été la terre d'accueil de nombreux réfugiés chassés par la guerre, par les persécutions politiques ou par d'autres violences. Le pays a ainsi accueilli diverses vagues de réfugiés, p. ex. après l'insurrection hongroise en 1956 ou après la répression du Printemps de Prague par l'armée soviétique en 1968. Les plus âgés se souviendront peut-être des boat people du Sud-est asiatique ou de l'arrivée, dans les années 1980, de réfugiés chiliens fuyant la dictature de Pinochet, de Tamouls sri-lankais, ou encore de Kurdes de Turquie. Les réfugiés arrivés plus récemment provenaient essentiellement de la Yougoslavie, d'Afghanistan, d'Irak, d'Erythrée ou encore de Syrie.

Quoiqu'on se plaise à célébrer la tradition humanitaire de la Suisse, l'histoire helvétique en matière d'asile a aussi connu des pages peu glorieuses – que l'on pense aux nombreux juifs refoulés à la frontière pendant la Seconde Guerre mondiale, ou au refus d'autoriser le retour au pays de Suissesses d'origine qui avaient perdu leur nationalité par mariage avec des étrangers.

terra cognita consacrera son prochain numéro à des aspects plus ou moins connus de l'histoire de l'asile en Suisse, tels que l'arrivée des huguenots entre le 16^e et le début du 18^e siècle, celle des réfugiés révolutionnaires de 1848, ou encore le rôle de la Suisse comme terre d'accueil de déserteurs et d'objecteurs de conscience pendant la Première Guerre mondiale. L'histoire plus récente n'y sera pas en reste, puisque nous reviendrons sur les circonstances de l'adoption de la loi sur l'asile en 1979 et de la nomination du premier délégué aux réfugiés. Sans oublier de donner la parole à des personnes arrivées jadis dans notre pays en tant que réfugiés.

Spaccato di storia svizzera in materia d'asilo.

La Svizzera vanta una lunga tradizione umanitaria. Perseguitati politici, rifugiati di guerra o persone bisognose di protezione: sono in molti ad aver trovato un porto sicuro nel nostro Paese. La rivoluzione ungherese del 1956 o l'invasione sovietica della Cecoslovacchia nel 1968 sono alcuni degli eventi più noti che misero in fuga uomini e donne. Chi ha qualche anno in più si ricorderà forse dei «boat people» provenienti dal sud-est asiatico o dei rifugiati cileni fuggiti dalla dittatura di Pinochet negli anni Ottanta, o ancora dei tamil provenienti dallo Sri Lanka o dei curdi dalla Turchia. I rifugiati accolti più recentemente arrivano invece dall'ex Jugoslavia, dall'Afghanistan, dall'Iraq, dall'Eritrea e dalla Siria.

Sebbene la tradizione umanitaria sia spesso considerata un marchio distintivo della Svizzera, la storia elvetica in materia di asilo ha anche i suoi lati oscuri: durante la Seconda guerra mondiale molti rifugiati ebrei furono respinti alla frontiera. E alle Svizzere che avevano perso la cittadinanza per aver sposato uno straniero fu negato il rientro in patria.

La prossima edizione di *terra cognita* è dedicata ad aspetti noti e meno noti della storia svizzera in materia di asilo, come per esempio a chi nel 16°, 17° e inizio del 18° secolo lasciò il proprio Paese per motivi religiosi, ai rifugiati rivoluzionari degli anni intorno al 1848, o ancora all'importanza della Svizzera, prima e durante la Prima guerra mondiale, come luogo di approdo di disertori e obiettori di coscienza. Ma anche la storia più recente va esaminata più da vicino: per esempio l'emanazione della legge sull'asilo nel 1979 o la nomina del primo delegato ai rifugiati. Da ultimo, ma non meno importante, sarà data la parola a chi un tempo arrivò nel nostro Paese come rifugiato.

- 01 Welche Kultur?/Quelle culture?
- 02 Bildung/Formation
- 03 luvrar/arbeiten /travailler/lavorare
- 04 einbürgern/naturaliser
- 05 wohnen/habitat
- 06 Gewalt / Violence / Violenza
- 07 Ouverture
- 08 Créations suisses
- 09 Welche Integration?/Quelle integration?
- 10 Sprachen/Langues/Lingue
- 11 Die Medien/Les médias/I media
- 12 Sport
- 13 Identitäten/identité/identità
- 14 Neue Migrationslandschaft / Le nouveau paysage migratoire
- 15 Transnationalität/Transnationalité/ Transnazionalità
- 16 Kinder und Jugendliche/Enfants et jeunes/ Bambini e giovani
- 17 Citoyenneté
- 18 Die Schweiz verlassen/Quitter la Suisse/ Lasciare la Svizzera
- 19 Föderalismus / Fédéralisme/ Federalismo
- 20 Essen und trinken /Manger et boire / Mangiare e bere
- 21 Öffnung und Abwehr im Widerstreit / Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit /Apertura e difesa in conflitto
- 22 Übers Land/ De la campagne/ Dalla campagna
- 23 Demographie und Migration/Démographie et migration/Demografia e migrazione
- 24 Liebe in Zeiten der Migration/L'amour au temps de la migration/L'amore in tempi di migrazione
- 25 Auf der Flucht/En fuite/In fuga
- 26 Emotionen/Emotions/Emozioni
- 27 Potenzial/Potentiel/Potenziale
- 28 Religion/Religione
- 29 Wirtschaft und Arbeit im Fokus/ Economie et travail en point de mire/ Economia e lavoro sotto l'obiettivo
- 30 Zugehörigkeiten/Appartenances/Appartenenze
- 31 Staat – Raum – Grenzen/ Etat – espace – frontières/ Stato – spazio – frontiere
- 32 Migrationsverwaltung im Fokus/ La gestion des migrations en point de mire/ La gestione della migrazione sotto i riflettori

[vergriffen/épuisé/esaurito](#)

Für weitere kostenlose Exemplare von *terra cognita* wenden Sie sich an:
 Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires de *terra cognita* s'adresser à:
 Per ottenere gratuitamente esemplari supplementari di *terra cognita* indirizzarsi a:

www.bundespublikationen.admin.ch

Staatsangehörigkeit, politische Rechte und Möglichkeiten der Partizipation

Wer ist das «Volk»? Wer gehört dazu und wer nicht? Was bedeutet Staatsangehörigkeit in einer hochmobilen Gesellschaft, in der immer mehr Menschen über mehr als einen Pass verfügen? Sehen sich Doppel- und Mehrfachbürgerinnen und -bürger gegenüber ihren Staaten weniger zu Loyalität verpflichtet als Menschen, die Einfachbürger sind?

Die aktuelle Ausgabe von *terra cognita* widmet sich ausserdem Fragen der Möglichkeiten von Mitsprache in einer Gesellschaft, in der ein grosser Teil der Wohnbevölkerung über keine formalen politischen Rechte verfügt. Welchen Zugang zu Partizipation steht jenen offen, die zwar in der Schweiz leben, arbeiten und Steuern bezahlen, in ihren politischen Rechten jedoch eingeschränkt sind? Welche Wege können beschritten werden, um dieses Demokratiedefizit zu beheben? Die Fachtexte werden ergänzt durch Porträts von Menschen, die die Realitäten der aktuellen Schweiz widerspiegeln.

Citoyenneté, droits politiques et possibilités de participation

Qui est «le peuple»? Qui en fait partie et qui en est exclu? Que signifie «citoyenneté» dans une société devenue ultra-mobile, où les gens sont de plus en plus nombreux à détenir plus d'un passeport? Et qu'en est-il du sentiment de loyauté: est-il moins fort chez les binationaux ou plurinationaux que chez les citoyens mononationaux?

Dans cette édition, *terra cognita* se penche aussi sur les possibilités de participation dans une société où la population est en grande partie dépourvue de droits politiques formels. Quelles possibilités sont ouvertes à celles et ceux qui vivent en Suisse, y travaillent et y paient leurs impôts, mais sont limités dans leurs droits politiques? Et quelles pistes suivre pour corriger ce déficit démocratique? Outre des articles spécialisés, vous trouverez dans ce numéro des portraits d'individus qui reflètent les réalités de la Suisse d'aujourd'hui.

Cittadinanza, diritti politici e possibilità di partecipazione

Chi è il «popolo»? Chi vi appartiene e chi no? Che cosa significa «cittadinanza» in una società altamente mobile, in cui sempre più persone possiedono più di un passaporto? Chi ha una doppia o tripla cittadinanza si sente meno leale nei confronti degli Stati di appartenenza di chi ne ha una sola?

Oltre a cercare di rispondere a queste domande, la presente edizione di *terra cognita* analizza le possibilità di partecipazione in una società in cui una grande fetta della popolazione non possiede alcun diritto politico formale. Come può influenzare le decisioni politiche chi vive, lavora e paga le imposte in Svizzera, ma i cui diritti politici sono limitati? Quali opzioni esistono per colmare questo deficit democratico? I testi presentati contengono anche ritratti di persone che rispecchiano le realtà della Svizzera contemporanea.

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

