

# Citoyenneté : Zeit für einen Perspektivenwechsel

Autor(en): **Prodoliet, Simone**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **30 (2010)**

Heft 59

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652255>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## **Citoyenneté**

### **Zeit für einen Perspektivenwechsel**

Die Schweiz ist eine pluralistische Gesellschaft und ein Land, das seit mehr als einem Jahrhundert von innovativen Kräften und dem Pioniergeist von Ausländerinnen und Ausländern profitiert. Wurden vor dem Ersten Weltkrieg Zugewanderte rasch in den Kreis der Einheimischen aufgenommen, dauert dies heute deutlich länger. Auch bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, was gesellschaftliche Teilnahme und Teilhabe bedeutet und wie diese ausgestaltet sein soll. Heute leben 1,7 Millionen Menschen ausländischer Herkunft – 22 Prozent der Bevölkerung – in der Schweiz. Die Mehrheit von ihnen ist mit den hiesigen Verhältnissen bestens vertraut: 860'000 von ihnen leben länger als 10 Jahre hier, 350'000 sind sogar in unserm Land geboren. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob die aktuelle Diskussion um Integration nicht in eine Schiefelage geraten ist.

### **Hochkonjunktur der Integrationsdebatte und fragwürdiger Trend**

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird heute von Parteien jeder Couleur als wichtig und notwendig erachtet. Wie diese allerdings genauer aussehen soll, wie der Begriff der Integration dabei inhaltlich gefüllt wird und welches die Zielgruppen der entsprechenden Massnahmen sind, darüber gibt es unterschiedliche Vorstellungen und Vorschläge. Der Begriff der Integration auf nationaler Ebene fand Mitte der 1990er Jahre Eingang in die Ausländer- und Migrationspolitik. Im Gegensatz zur lange verfolgten Assimilationspolitik seit den 1960er Jahren sollte mit dem Begriff „Integration“ eine Trendwende markiert werden. Im Vordergrund stand dabei die Vorstellung von Integration als einem Prozess, der sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Einheimische betrifft und Einfluss auf die Entwicklung der gesellschaftlichen Strukturen auf allen Ebenen hat.

Mit dem Begriff „Integration“ wird seit geraumer Zeit Politik betrieben. Die Bemühungen insbesondere von Städten, einigen Kantonen und zivilgesellschaftlichen Organisationen seit den 1980er und 1990er Jahren, Integration als wichtigen Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhangs zu begreifen, resultierten in einem breiten Konsens darüber, dass die Förderung von Integration (auch durch staatliche Institutionen) unabdingbar für ein friedliches Zusammenleben zwischen einheimischer und zugewandelter Bevölkerung ist. In der Folge konnte sich Integrationsförderung auf allen staatlichen Stufen etablieren.

Die Verankerung des Integrationsgedankens in der Ausländer- und Migrationspolitik beinhaltete mehrere Dimensionen. Auf der individuellen Ebene ging es darum, Massnahmen zu treffen, welche es Ausländerinnen

und Ausländern ermöglicht, Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wie Arbeit, Bildung, Gesundheitswesen und Soziale Sicherheit zu erhalten. Mittels spezifischer Integrationsförderung sollte auch „nachgeholt“ werden, was in der Vergangenheit vernachlässigt worden war: etwa bessere Information der Migrationsbevölkerung, niederschwellige Angebote zum Erlernen der Sprache oder Projekte der Begegnung zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung. Gleichzeitig war man sich auf Behörden- und bei Integrationsverantwortlichen auch bewusst, dass die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dazu führen müsste, dass Integrationsprozesse erleichtert werden. In diesem Sinne sollten auch Institutionen „fit“ dafür gemacht werden, dass Integration überhaupt gelingen kann. So gesehen ist die „Herstellung von Chancengleichheit“, wie sie in mehreren Berichten des Bundes und der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK als Ziel von Integrationspolitik formuliert wird, auch eine Aufgabe der Aufnahmegesellschaft und ihrer diversen Einrichtungen sowohl der öffentlichen Hand wie auch von Privaten. Damit verknüpft sind auch ein konsequenter Abbau von Integrationshemmnissen und die Bekämpfung von Diskriminierung.

Bei der Diskussion um die Rolle des Staates im Bereich der Integrationsförderung wurde allerdings immer wieder die Frage aufgeworfen, inwiefern das einzelne Individuum für eine erfolgreiche „Integrationskarriere“ selber verantwortlich ist. Mit der Lancierung der Formel „Fördern und Fordern“ wollten Exponenten aus Politik, Verwaltung und Integrationspraxis dem Gedanken Rechnung tragen, dass es notwendig und gerechtfertigt ist, neben Fördermassnahmen auch Anstrengungen vonseiten der Migrantinnen und Migranten einzufordern. Namentlich genannt wird dabei neben dem Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung das Erlernen einer Landessprache.

Die jüngsten Debatten im Bereich Integration gehen dahin, dass Integrationsprozesse immer weniger als Entwicklungsprozesse gesehen werden. Vielmehr werden jene Konzepte in den Vordergrund gerückt, die den „Integrationsgrad“ einer Person messen und beurteilen wollen. Gestützt darauf wird dann Personen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt beziehungsweise entzogen, ein Einbürgerungsgesuch angenommen oder abgelehnt, eine Wegweisung vollzogen oder aufgeschoben. Die ursprüngliche Idee von Integration als dynamischer Entwicklung, die die gesamte Bevölkerung der Schweiz angeht, wird damit weitgehend aufgegeben.

### **Individuelle „Integrationskarrieren“ – zunehmend restriktiv ausgelegte Integrationspolitik**

Seit Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes am 1. Januar 2008 ist eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht worden, die sich mit der Integrationsfrage befassen.

Folgende Tendenzen lassen sich feststellen:

- Integration richtet sich zunehmend nur noch an Ausländerinnen und Ausländer. Die Frage der Verantwortung der Gesamtgesellschaft wird zwar angeschnitten, erhält jedoch nicht das entsprechende Gewicht.
- Integration wird kaum mehr als dynamischer Prozess verstanden, in dem verschiedene Teile der Bevölkerung miteinander in Austausch treten. Vielmehr gewinnt die Vorstellung der „Integrationskarriere“ eines einzelnen Individuums (ohne Schweizer Pass) an Bedeutung, bei welcher verschiedene Stufen durchlaufen werden (im Sinne der Erlangung von immer höheren „Integrationsgraden“).
- Die Messung von „Integrationsgraden“ wird vornehmlich mit der Bestimmung von Sprachkenntnissen in Verbindung gebracht: d.h. je besser die Sprachkenntnisse umso höher angeblich der Integrationsgrad.
- Die ursprünglich ausgeglichene Formel „Fördern und Fordern“ wird im politischen Diskurs immer stärker zugunsten von Forderungen an die Adresse der Migrationsbevölkerung ausgerichtet.
- Personen, die nicht über erfolgreiche „Integrationskarrieren“ verfügen, geraten unter den Verdacht, sich nicht integrieren zu wollen. Damit laufen sie Gefahr, dass Aufenthaltsbewilligungen entzogen, Wegweisungen ausgesprochen oder Einbürgerungsgesuche abgelehnt werden.

### **Auf dem Weg zu einer umfassenden Integration**

Die Zahlen über die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern machen es deutlich: Rund ein Fünftel der in der Schweiz wohnhaften Personen ist von der politischen Mitbestimmung weitgehend ausgeschlossen. Vor dem Hintergrund dieses wachsenden Anteils stellt sich die Frage, ob Ausländerinnen und Ausländer, die sich langfristig innerhalb unserer nationalen Grenzen niedergelassen haben, nicht als Bürger und Bürgerinnen, als „Citoyens“ anerkannt werden müssten. Ein Perspektivenwechsel mit einem Bekenntnis zu „Citoyenneté“ könnte neue Wege aufzeigen, nicht nur das Potential und Know-how von Migrantinnen und Migranten besser zu nutzen und wertzuschätzen, sondern auch die Legitimität unseres demokratischen Systems breiter abzustützen. Dass ein grosser Teil der Wohnbevölkerung politisch nicht partizipieren kann, könnte längerfristig zu einem Problem werden. Die schweizerische Demokratie dürfte an Glaubwürdigkeit verlieren.

Im 19. Jahrhundert verfügten die Bürger – Mitglieder von städtischen Gemeinwesen ebenso wie Mitglieder von Gemeinden und Korporationen – über Mitbestimmungsmöglichkeiten. Mit dem Entstehen der modernen Schweiz wurde der Bürger zum Staatsbürger. Sowohl die industrielle Entwicklung als auch die Freizügigkeit über Kantonsgrenzen hinweg führten zur Durchmischung der Bevölkerung. Die Integration dieser heterogenen Bevölkerung war vorrangiges Ziel im jungen Bundesstaat. Die

Ausdehnung der politischen Macht von den Nutzniessern der Bürgergemeinden auf die Mitglieder der Einwohnergemeinden erfolgte nicht überall reibungslos. In der Beratung des Entwurfs der Bundesverfassung von 1848 führten die Gegner der Gewährung von politischen Rechten an Ausserkantonale ins Feld, es könne nicht angehen, dass bei der Einführung eines Niedergelassenenstimmrechts plötzlich Menschen mitredeten, die weder die Bedürfnisse noch die lokalen politischen Verhältnisse hinreichend kennen würden. Im Kanton Neuenburg entschied man sich schliesslich 1849 dafür, nicht nur Ausserkantonale, sondern alle Zugewanderten, also auch ausländische Staatsangehörige, als Citoyens anzuerkennen.

Die Vorstellungen darüber, wer in den Kreis der Citoyens gehört, haben sich im Laufe der Zeit geändert. Während es 1848 die männlichen Kantons- und damit auch Staatsangehörigen christlichen Glaubens waren, die auf Bundesebene über die vollen Bürgerrechte verfügten, wurden 1866 – aufgrund des Niederlassungsvertrags mit Frankreich – auch Schweizer Juden in den Kreis der Bürger aufgenommen. Mit der Integration der Bevölkerung der verschiedenen Kantone in den Bundesstaat, wich die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Kantonsangehörigen und Ausserkantonalen. Dafür erhielt die Abgrenzung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern immer grössere Bedeutung.

Zwar wurden die bürgerlichen Rechte (wie etwa Rede- und Versammlungsfreiheit oder Vertragsfreiheit) und die sozialen Rechte (im Bereich der Sozialversicherungen) nach dem Zweiten Weltkrieg sukzessive auf die ausländische Bevölkerung ausgeweitet, die politischen Rechte blieben jedoch ein Privileg der Schweizer Männer. Erst im Jahr 1971 wurden die Schweizer Frauen endlich politisch integriert. Lang war auch der Kampf, der Auslandschweizerinnen und -schweizern zum Stimm- und Wahlrecht verhalf. In den 1980er Jahren erhöhte sich der Druck auf die Schweiz, der hier ansässigen ausländischen Bevölkerung die Möglichkeit zu eröffnen, von der Schweiz aus an Wahlen in den Herkunftsländern teilzunehmen. Dies wiederum bewirkte, dass die im Ausland lebenden Schweizerbürger und -bürgerinnen geltend machen konnten, ebenfalls Anspruch auf Einfluss hinsichtlich politischer Diskussionen in der Schweiz zu erheben. Sie erhielten die politischen Rechte im Jahr 1989. Sieben Jahre später wurde mit der Senkung der Volljährigkeit auf 18 Jahre das Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene schliesslich auch auf jüngere Menschen ausgedehnt.

### **Integration neu denken**

Wie der Blick in die Geschichte zeigt, ist die Frage, wer zum „Volk“, das heisst zu demjenigen Kreis gehört, der politische Mitsprache ausüben kann und als Citoyen verstanden wird, immer wieder Gegenstand von Aushandlungsprozessen gewesen. Heute zeigt sich, dass diese Diskussion angesichts der Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz mit einem wachsenden

Anteil an Menschen ohne Schweizer Pass erneut zu führen ist. Die zunehmende Mobilität und die immer stärker werdende Bedeutung transnationaler Beziehungen – die im Übrigen auch Schweizerinnen und Schweizer betrifft – bringen es mit sich, dass die ausschliessliche Zuordnung zu einem einzelnen Nationalstaat für viele Menschen an Bedeutung verliert. Wie ist „Citoyenneté“ unter diesem Blickwinkel zu verstehen?

Im französischen Sprachraum ist „Citoyenneté“ eng mit dem Engagement von Personen, die sich an der Gestaltung ihres Gemeinwesens beteiligen, über entsprechende Rechte verfügen und sie auch ausüben, verknüpft. „Citoyen“ bezeichnet den Bürger, der in der Tradition und im Geist der Aufklärung aktiv und eigenverantwortlich am Geschehen seines Gemeinwesens teilnimmt und dieses mit anderen gestaltet. Historisch basiert das Selbstverständnis des Citoyens auf den Werten von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Für den Begriff „Citoyenneté“ gibt es im Deutschen keine eindeutige Entsprechung; es kann behelfsmässig mit „aktiver Bürgerschaft“ umschrieben werden. Die leidenschaftliche Verbindung von Freiheit und Demokratie fehlt jedoch dem deutschen Begriff „Bürger“. Vielmehr ist mit Bürgerschaft die Vorstellung von Teilhabe aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft verbunden, in die man hineingeboren wird und aufgrund dessen man automatisch über Privilegien verfügt.

Mit einem Verständnis von „Citoyenneté“ im Sinne der Aufklärung könnte die derzeitige Schieflage der Integrationsdebatte wieder ins Lot gebracht werden. Denn erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten wird durch gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme ermöglicht, welche auch politische Partizipation mit einschliessen muss. In diesem Sinne sind Personen ohne Schweizer Pass, die schon länger in diesem Land leben, die wie Einheimische auch zum Wohlstand dieses Landes beitragen und an dessen Wohlergehen interessiert sind, als Citoyens zu verstehen. Sie, die ihren Lebensmittelpunkt in der Schweiz haben, müssten sich auch auf politischer Ebene einbringen können. Politische Partizipationsrechte auf lokaler Ebene sowohl im engeren Sinne wie das Stimm- und Wahlrecht wie auch im weiteren Sinne sowie der Einbezug in Konsultativgremien oder in Vernehmlassungsverfahren sind daher auch ihnen zuzugestehen.

### **Politische Partizipation im Zeitalter von Mobilität und Transnationalität**

In den vergangenen zwanzig Jahren hat die durch Migration verursachte Diskrepanz zwischen Staatsangehörigen, die in Meinungsbildungs- und Willensäusserungsprozesse eingebunden sind, und Niedergelassenen, die davon weitgehend ausgeschlossen sind, zu unterschiedlichen Strategien geführt: Heute erlaubt es die Schweiz Zugewanderten, dass sie in ihren Herkunftsländern politisch partizipieren (sofern dies der entsprechende

Herkunftsstaat zulässt). Umgekehrt dürfen auch Schweizer Staatsangehörige, die im Ausland leben, ihre politischen Rechte als Schweizer ausüben.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es Bestrebungen, die ausländische Wohnbevölkerung in die politischen Meinungsbildungsprozesse einzubinden. In mehreren Kantonen und in zahlreichen Gemeinden – insbesondere in der Romandie – dürfen auch Personen ohne Schweizer Pass an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen. Auf Bundesebene und in den meisten Deutschschweizer Kantonen hingegen wird der Forderung, die Mitsprachemöglichkeiten auf die gesamte Wohnbevölkerung zu erweitern, mit grosser Skepsis begegnet. Im Fokus der behördlichen Integrationsförderung stehen die Arbeitsintegration und die soziale Integration. Die politische Integration bleibt weitgehend ausgeklammert. Dennoch sind seit den 1990er Jahren Debatten um das sogenannte Ausländerstimmrecht immer wieder geführt worden. Vielerorts allerdings ohne Erfolg.

Im Zeitalter von Mobilität und Transnationalität stehen heute viele Staaten vor der Herausforderung, wie sie die Wohnbevölkerung als Ganzes gesellschaftlich und politisch einbinden können. In der Europäischen Union – geprägt durch die Personenfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten – dürfen EU-Bürgerinnen und -Bürger an ihrem Wohnort stimmen und wählen, unabhängig davon, welchem Mitgliedstaat sie formal angehören. Ausgehend von der Tatsache, dass die meisten Menschen sich dort (politisch) engagieren, wo sie leben und arbeiten, ist es auch hierzulande an der Zeit, einen Perspektivenwechsel einzuleiten: nämlich lang anwesende Ausländerinnen und Ausländer als Citoyens begreifen und daraus die entsprechenden politischen Konsequenzen ziehen.

## Literatur

Bauböck, Rainer, Hg., 2006: Migration and Citizenship. Amsterdam

Helbling, Marc, 2008: Practising Citizenship and Heterogenous Nationhood. Naturalisations In Swiss Municipalities. Amsterdam

Joppke, Christian, 2010: Citizenship and Immigration. Cambridge

Keller, Christoph, 2010: Citoyenneté. Zugehörig sein, teilhaben und Verantwortung übernehmen. EKM, Bern

Prodolliet, Simone, 2006: „Integration“ als Zauberformel. Widerspruch Heft 51, Zürich

terra cognita, 2010: Citoyenneté. Nr. 17, EKM, Bern