

FORUM suisse pour l'étude des migrations et de la population
Schweizerisches FORUM für Migrations- und Bevölkerungsstudien
FORUM svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione
Swiss FORUM for Migration and Population Studies

FORUM

N° 7 | 2010

Migration et Citoyenneté
Migration und Staatsbürgerschaft
Migrazione e Cittadinanza
Migration and Citizenship



Switzerland through the prism of the EUDO Citizenship Observatory
Devenir Suisse? Les déterminants de la naturalisation ordinaire
Un passeport et une langue en héritage: construction identitaire chez les petits-enfants de migrants
The MIPEX: une mesure des politiques d'intégration des migrants en Europe
Migration und Integration im Kanton Basel-Stadt: Ein Pionierkanton unter der Lupe
La justice face à la diversité
Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz
Why Aren't They There? Ethnic Minorities in Parliaments
Die Fünfte Schweiz. Eine Vorstudie zur schweizerischen Diaspora.

Dossier
Citoyennetés

Impressum

Editeur / Herausgeber

Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione
Swiss Forum for Migration and Population Studies
Rue St-Honoré 2
CH-2000 Neuchâtel
Tel. +41 (0)32 718 39 20
Fax +41 (0)32 718 39 21
secretariat.sfm@unine.ch
www.migration-population.ch

Rédactrice en chef / Chefredaktorin
Rosita Fibbi

Traduction / Übersetzung
Ilka Steiner, Rosita Fibbi

Révision / Lektorat
Christelle Maire, Didier Ruedin, Ilka Steiner, Sylvia Stöckli

Graphisme, concept / Grafik, Konzept
Agnès Laube / Monica Märchy, Zürich

Photos / Fotos
Beat Schweizer

Layout
Focus Grafik, Zürich

Commande
SFM, Rue St-Honoré 2, 2000 Neuchâtel

© SFM Neuchâtel – Septembre 2010

carte blanche

Seit mehreren Jahren beschäftigt sich der Berner Fotograf Beat Schweizer intensiv mit dem Kosovo. In «Unfinished land» dokumentiert er die Entstehung des Staates Kosovo. Ein Land, das nicht von allen EU-Staaten, geschweige denn von der weltweiten Staatengemeinschaft, als solches anerkannt wird: ein Staat mit einer noch immer ungewissen Zukunft.

In seiner Arbeit «Warten auf die Zukunft: Roma im Kosovo», beschäftigt er sich mit dem Leben einer Minderheit im eigenen Land. Letztlich dokumentiert er das Leben der kosovarischen Zugewanderten fernab von ihrer Heimat: «Es ist sehr spannend zu sehen, ob und inwiefern Heimat in der Fremde fortbesteht und sich auch verändert.»

Dossier
Citoyennetés

Migration et Citoyenneté
Migration und Staatsbürgerschaft
Migrazione e Cittadinanza
Migration and Citizenship

Rosita Fibbi	5	Editorial
		Dossier
Gianni D'Amato	7	Einleitung zum Dossier
Stephen Castles	10	Hierarchical Citizenship in a World of Unequal Nation-States
Gallya Lahav	17	European Citizenship in a New Security Global Order: The Politics of Inclusion and Exclusion
Gianni D'Amato	25	«Wir fordern ein Bekenntnis zu den Grundwerten unserer Verfassung!»
		Recherches
Gianni D'Amato	32	Switzerland through the prism of the EUDO Citizenship Observatory
Marco Pecoraro	36	Devenir Suisse? Les déterminants de la naturalisation ordinaire
Rosita Fibbi et Chantal Wyssmüller	39	Un passeport et une langue en héritage: matériau de construction identitaire pour les petits-enfants de migrants
Bülent Kaya et Denise Efionayi	43	The Migrant Integration Policy Index: une démarche pour mesurer les politiques d'intégration des migrants en Europe
Nicole Wichmann und Gianni D'Amato	46	Migration und Integration im Kanton Basel-Stadt: Ein Pionierkanton unter der Lupe
Bülent Kaya	49	La justice face à la diversité

Rosita Fibbi

Éditorial

Martina Kamm	52	Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz
Didier Ruedin	55	Why Aren't They There? Ethnic Minorities in Parliaments
Silvia Schönenberger und Denise Efionayi-Mäder	58	Die Fünfte Schweiz Eine Vorstudie zur schweizerischen Diaspora
		Le Forum
Rosita Fibbi	61	Vie du SFM

Cette nouvelle livraison de la revue FORUM paraît quatre ans après le dernier numéro, sorti en 2006.

Si le rythme de parution s'est espacé pour se calquer sur l'anniversaire de notre maison, l'esprit est resté le même: la revue se veut une occasion de dialogue entre les chercheurs et les professionnels de l'action sociale et politique à l'égard des migrants. A cet effet, elle fournit d'une part aux lecteurs les clefs d'un débat public et scientifique d'actualité au plan international et d'autre part quelques échos de ce débat en Suisse, ainsi qu'un aperçu des travaux effectués dans notre institut sur ce même sujet.

La thématique retenue pour la présente édition est celle de la citoyenneté, une question cruciale car elle articule la conception que le pays de réception a de lui-même avec l'inscription durable des migrants et de leurs descendants dans la société d'installation. La citoyenneté est souvent conçue comme le résultat d'un processus d'élaboration exclusivement interne au pays. Ce numéro s'appuie, en revanche, sur l'idée que ce processus interne au pays d'installation est sensiblement influencé par un contexte international en évolution, tant sur le plan économique que politique.

Le dossier se propose d'enchâsser la réalité suisse dans ce contexte par le biais d'un entretien avec le responsable de l'Office fédéral des migrations en charge de cette politique et par la présentation de travaux de notre centre de recherche sur cette thématique, ceux-ci s'étant multipliés dans les dernières années.

Le choix de traiter du thème de la citoyenneté reflète en outre la nouvelle assise institutionnelle de notre institut, devenu depuis 2007 partie intégrante de l'Université de Neuchâtel. Par le biais de cette problématique, le SFM a apporté une pierre angulaire à l'édifice du Master «Migration et citoyenneté» offert par la Maison d'analyse des processus sociaux de l'Université de Neuchâtel, qui constitue à ce jour le seul master sur les migrations dans le paysage universitaire suisse.

Rosita Fibbi

Éditorial

Vier Jahre nach der letzten Ausgabe im Jahr 2006 erscheint die Zeitschrift FORUM pünktlich zum 15. Jubiläum des SFM. Trotz der langen Publikationspause wird die Idee der Zeitschrift weiterhin beibehalten: Sie soll dem Dialog zwischen Forschenden, Fachpersonen, die in der Praxis tätig sind, und PolitikerInnen eine Plattform zu Migrationsfragen bieten. Sie liefert den Lesenden Hintergrundinformationen zu den aktuellen Debatten in der internationalen Migrationsforschung und zeigt auf, wie Letztere in der Schweiz rezipiert werden. Des Weiteren wird dargelegt, wie am SFM verfasste Studien sich innerhalb der internationalen Migrationsforschung positionieren.

Die vorliegende Ausgabe der Zeitschrift FORUM beschäftigt sich mit dem Themengebiet der Staatsbürgerschaft. Der Staatsbürgerschaft kommt in einer demokratischen Gesellschaft eine Schlüsselrolle zu, gibt sie doch Aufschluss über die Art und Weise, wie die Selbstkonzeption des Aufnahmestaates und die dauerhafte Niederlassung der Zugewanderten und ihrer Nachkommen in der Aufnahmegesellschaft in Einklang gebracht werden. Zweifelsfrei wird das nationale Verständnis der Staatsbürgerschaft stark durch interne Prozesse geprägt. Dennoch gehen die Beiträge in dieser Ausgabe von der Annahme aus, dass die nationale Konzeption der Staatsbürgerschaft auch vom internationalen, sich ständig verändernden wirtschaftlichen und politischen Kontext beeinflusst wird.

Die Zeitschrift reflektiert das schweizerische Verständnis von Staatsbürgerschaft anhand eines Interviews mit dem für das Bürgerrecht zuständigen Verantwortlichen des Bundesamtes für Migration und anhand zahlreicher Arbeiten unseres Forschungsinstituts, die in den letzten Jahren zu dieser Thematik verfasst wurden.

Das für diese Ausgabe gewählte Thema der Staatsbürgerschaft widerspiegelt auch das neue institutionelle Fundament unseres Hauses, ist doch das SFM seit 2007 Teil der Universität Neuenburg. Mit dieser Thematik hat unser Institut einen wichtigen Eckpfeiler zur Schaffung des Masters «Migration et citoyenneté» des Zentrums für sozialwissenschaftliche Analysen (MAPS) der Universität Neuenburg beigetragen. Es handelt sich bei diesem Studiengang um den ersten und bisher einzigen Master der Migrationswissenschaften in der schweizerischen Hochschullandschaft.

Gianni D'Amato

Einleitung zum Dossier

Die Bedeutung der Bürgerrechte beantwortet die politische Theorie mit dem Argument, dass sie ein wichtiges normatives Instrument darstellen, welches als Quelle der Gleichheit auch soziale Würde verleiht. In der Regel sind all jene Merkmale, auf Grund derer eine Diskriminierung verboten ist, in den modernen demokratischen Verfassungen katalogisiert. Die so geschaffene Gleichheit und Respektabilität der BürgerInnen bezieht sich nicht nur auf die gemeinsamen Rechte, sondern auch auf die

Pflichten und Aufgaben, die mit dem Bürgerstatus zusammenhängen. Nicht alle EinwohnerInnen eines staatlichen Gemeinwesens geniessen aber die gleiche Form der Respektabilität. Nur BürgerInnen *pleno jure* haben den vollen Schutz des Staates und der Rechte.

Das Bürgerrecht umfasst in diesem Sinne drei Dimensionen: Staatsrechtlich geht es um die Zugehörigkeit von Personen zu einem bestimmten Land und damit zugleich um die Abgren-



zung von Personen, die BürgerInnen anderer Länder sind. Damit wird innerstaatlich eine rechtlich relevante Unterscheidung zwischen InländerInnen und AusländerInnen getroffen. Zweitens sind materiell mit der Staatsbürgerschaft eine Reihe politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte, aber auch bestimmter Pflichten – historisch vorrangig die Wehrpflicht – verbunden. Auf der ideellen Ebene schliesslich bietet die Staatsbürgerschaft die Chance zur Identifikation mit dem eigenen Land. Im ausgeprägtesten Fall ist dies die Grundlage von Patriotismus (D'Amato 2001).

Gegenwärtig lassen sich in der Schweiz zwei Trends in der Entwicklung der Bürgerrechte beobachten. Einerseits sind wir Zeugen des Versuchs, das gegenwärtige Bürgerrecht liberal zu deuten. Eine neue Generation von RechtsexpertInnen hat einen Zugang zur Staatsbürgerschaft durchgesetzt, in dem die zuständigen Gremien die Herkunft der KandidatInnen nicht mehr gewichten dürfen. Diese Sicht wird vom Schweizer Volk unterstützt, das seit der Abstimmung von 2008 keine Willkür in der Frage der Bürgerrechtserlangung mehr duldet und somit die Rechtsprechung des Bundesgerichts teilt.

Auf der anderen Seite gibt es weiterhin ExponentInnen, die einer starken föderalen Tradition des Landes das Wort reden. Sie ziehen es vor, dass der Entscheidungsprozess bei Fragen des Bürgerrechts weiterhin in den Kantonen und Gemeinden stattfindet. Sie beziehen sich auf ihre subsidiäre Souveränität und verweigern sich einem universal gültigen Rechtsverständnis, das ihre Traditionen nicht berücksichtigt. Für sie muss das Bürgerrecht als Resultat eines langwierigen geglückten Integrationsprozesses verdient werden und darf keinesfalls «verschenkt» werden.

Ein gemeinsamer Nenner, der die beiden Seiten versöhnen könnte, liegt in der Einigung auf die Bedingungen, die für eine starke so-

ziale Kohäsion ausschlaggebend sind. Eine solche Kohäsion stützt sich meist auf starke gesellschaftliche und kooperative Beziehungen zwischen den EinwohnerInnen und kann dadurch gestärkt werden, dass alle in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden. Eine wichtige Frage ist nun, inwieweit und unter welchen Bedingungen MigrantInnen zu einer neuen Form der sozialen Kohäsion beitragen können. Einige ForscherInnen schlagen eine Rekonzeptualisierung der Bürgerrechte vor (Zurbuchen 2007): Bürgerrechte müssen sich demnach nicht mehr auf den Nationalstaat beziehen, sondern können auch als Zugehörigkeit auf einer anderen Ebene verstanden werden, die entweder subnational (Gemeinde, Kantone) oder supranational (EU) verortet ist. Eine Neufassung bietet sich an, weil durch die transnationale Mobilität, die mehr und mehr Menschen erfasst, die nationale Bürgerschaft nicht mehr mit jener der Wohnbürgerschaft übereinstimmt (Kleger 1997).

In Bezug auf die Problemstellung der subnationalen und insbesondere supranationalen Entwicklung haben wir zwei ausgewiesene Fachpersonen um ihre Meinungen gefragt. Stephen Castles, der international bekannteste Doyen der Migrationsforschung, reagiert mit einer skeptischen Antwort, die insbesondere die Hierarchien der Nationalstaaten innerhalb der Weltgesellschaft als Auslöser für die ungleiche Partizipation an demokratischen Rechten ausmacht. Die Nationalstaaten bleiben ein wichtiger Akteur, auch wenn die obengenannten Entwicklungen auf trans- und subnationaler Ebene auf die Länge einen Einfluss haben mögen, wie Castles abschliessend folgert. Die Analysen von Gallya Lahav, eine der wichtigsten amerikanischen Forscherinnen zur Frage der Migration innerhalb der EU, lassen ihrer Meinung nach ebenfalls keine eindeutigen Aussagen zu. Die Beziehung der EU zu Fragen der Migration scheint jedoch nicht frei von Diskrepanzen: So haben sich einerseits die Mitgliedstaaten auf eine Admissionspolitik ei-

nigen können, andererseits ist für die Schaffung und Vertiefung einer gemeinsamen Integrations- und Bürgerrechtspolitik die Zeit noch nicht reif.

Mario Gattiker vom Bundesamt für Migration, der mit dem FORUM ein Interview zum Thema durchgeführt hat, diskutiert die beiden Thesen im Hinblick auf die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes und die Forderung der EU, die zivilen Rechte der EU-BürgerInnen in der Schweiz an die Unionsbürgerrechtlinien anzupassen. Das Gespräch zeigt auf, dass sich in der Schweiz gerade durch den oft verpönten Föderalismus auch Spielräume öffnen. So kennt die Westschweiz im Gegensatz zur deutschen und italienischen Schweiz bereits Formen lokaler Demokratie für MigrantInnen. Allerdings macht das Gespräch auch die Grenzen einer akzentuierten, manche würden behaupten, radikalisierten, verfassungspatriotischen Deutung des schweizerischen Bürgerrechts klar. In einer *perfektionistischen* Deutung demonstrieren Behörden nämlich weniger ihre Vorliebe für die sowohl private als auch öffentliche Autonomie der BürgerInnen, sondern benutzen ihre Handlungsmacht, um MigrantInnen zu autonomen und westlichen Individuen zu disziplinieren, die ihren Eid auf die liberalen Werte schwören müssen. Ein anderes Verständnis einer liberalen, verfassungspatriotischen

Nation würde wohl die *negativen Freiheiten* wie auch die Gleichheit der Rechte und die Chancen eines jeden Individuums betonen, um in einem gegenüber Weltanschauungen neutralen Staat die jeweils eigene Vorstellung des Glücks zu verfolgen. Die erste Variante des Liberalismus will ein «liberales Volk» erschaffen, die zweite baut auf die Toleranz gegenüber dem Unterschied im Rahmen bestehender liberaler Bindungen. Die Stossrichtung der Debatte in der Schweiz, wie anderswo in Europa, scheint wie gesagt dem erstgenannten Modell zuzustreben. Diese Tendenz müsste auch politisch von den verschiedenen Akteuren reflektiert werden.

Bibliographie

D'Amato, Gianni (2001). Vom Ausländer zum Bürger: der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Münster: Lit.

Kleger, Heinz, Hg. (1997). Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Zurbuchen, Simone (2007). Bürgerschaft und Migration. Einwanderung und Einbürgerung aus ethisch-politischer Perspektive. Münster: LIT Verlag.

Stephen Castles, University of Oxford

Hierarchical Citizenship in a World of Unequal Nation-States

Citizenship in modern democratic states has a dual character. First, it denotes inclusion in a self-governing political community. Second, it means belonging to a specific national community, defined both by territorial boundaries and cultural practices. The democratic state appears in the guise of the nation-state, whose citizen is also a national. Political citizenship is universalistic and inclusive, while national belonging is culturally specific and exclusive. Everybody in the country is meant to belong, while the rest of the world is excluded: foreigners cannot belong. This dualism helps explain some contradictions such as: why the age of democratic nationalism was a period of devastating wars based on the total mobilization of populations of warrior-citizens; how democratic states could justify the colonization of the rest of the world; and why democracy and racism are so often linked (Castles and Davidson 2000).

The nation-state model had reached a nadir by 1945, following two world wars. The emergence of the bipolar power structure of the Cold War seemed to herald a new, if perilous, world order. Yet, by 1990 the bipolar order was gone, and new discourses of economic globalization and global governance appeared to be finally undermining the power of the nation-state. Today, however, celebratory ideas of a global economy and society seem naïve. The East-West divide has been replaced by a new division between North and South. The nation-state has made a come-back: For the first time in history, the majority of countries have the institutional structures of nation-states, and most people are legally defined as citizens.

This article discusses the changing character of the nation-state and citizenship in this new situation. It focuses on two main aspects: first, how citizenship has been reshaped by complex new forms of international migration; second, the way the meaning of citizenship has shifted away from universalism and equality to denote a specific position within an unequal and hierarchical order of nation-states¹.

How Globalization and Migration Challenge Nation-State Citizenship

In fact, the formal principles of equality and cultural homogeneity have always been ideologies, even in long-established nation-states. Citizenship rights were often originally confined to male property holders of the dominant ethnicity and religion – women did not get the right to vote in France until 1944! The construction of democratic nation-states often meant compulsory assimilation of minority cultural groups. Today, ethnic minorities and indigenous peoples may have formal citizenship rights, but they are often excluded from real political and social rights. Citizenship in nation-states remains deeply differentiated.

Such contradictions inherent in nation-state citizenship have been sharpened by globalization. The dynamics of economic and social life now transcend national borders and cannot be fully controlled by national governments. Rapid improvements in transport and communications have led to unprecedented cultural interchange, undermining the nationalist ideology of distinct national cultures. Above all, glob-



alization means increasing migrations of all kinds, which are closely linked to dramatic social transformations in both sending and receiving communities (Castles and Miller 2003). Technological advances make it possible for migrants to maintain close links with their areas of origin and to carry out circulatory or repeated mobility, leading to the emergence of transnational communities: groups with regular and significant activities in two or more countries (Portes, Guarnizo, and Landolt 1999; Vertovec 2004). Thus globalization changes the meaning of social and political space.

These trends pose difficult challenges to nation-states. In the past, governments believed that immigration would not cause significant cultural change. Either the migrants could be

kept separate from the host population and denied citizenship rights on the “guestworker” model (in Germany, Switzerland, etc.) or they would be assimilated fully into the host community, as in the “classical immigration countries” (United States, Canada, and Australia). By the 1970s it was becoming clear that both these approaches were failing. Migrants experienced labor-market segmentation and residential segregation, and responded by developing ethnic communities with their own associations and businesses. Cultural and religious difference thrived.

If cultural diversity could not be avoided, states had to seek ways of managing it. Canada and Australia were first to introduce policies of multiculturalism. The state recognized the

legitimacy of communities with their own languages, religions, and cultural practices, while at the same time adopting measures to ensure equal access to government services and protection against discrimination for minorities. Several European countries followed suit, some declaring themselves multicultural societies, while others officially rejected pluralism yet brought in specific measures to address issues of diversity and inequality in education and social policy. Virtually all Western immigration countries found it necessary to modify their citizenship laws to make it possible for immigrants and their descendents to be part of the political community (Aleinikoff and Klusmeyer 2000; 2001).

Since the mid-1990s, there has been a backlash against multiculturalism. The right sees immigrants as a threat to national identity and security, while the left is concerned about social cohesion and the weakening of welfare states. If citizenship is separated from national belonging, can it still be a basis for social cohesion and solidarity? Increasingly, immigrants and asylum seekers are seen as potential threats to security. France and other European countries are especially concerned about their large Muslim minorities. With the enlargement of the EU have come fears that local workers would be threatened by cheaper labor from new member-state countries: the competition of the "Polish plumber" was a key theme in the May 2005 French referendum on the EU Constitution. Immigration has become a powerful symbol of the perceived threat of globalization. Entry rules have been tightened and multicultural policies cut back. Yet it is doubtful whether such measures can hold back powerful trends toward increased mobility and diversity.

The Rise of the Hierarchical Nation-State System

However, it is at the international level that the most dramatic shifts are seen. Many people hoped that the collapse of the Soviet Bloc in the early 1990s would lead to a more unified world, with resources diverted from arms to development. However, it soon became clear that the East-West conflict had been replaced by a North-South divide. Expectations of universal prosperity and human rights have been cruelly disappointed: inequality has grown rapidly (Freeman 2004), while violence and insecurity seem more widespread and intractable than ever.

The global order that has emerged since the end of the Cold War is new in character. It is based on a single superpower at its center, but, unlike earlier empires such as the Roman or 19th-century Britain, this center is surrounded not by powerless vassals, but by a hierarchy of states with varying levels of power. This order can be seen as a hierarchical nation-state system. Moreover, the varying power of states is reflected in a similar hierarchy of rights and freedoms of each state's peoples: hierarchical citizenship.

The most distinctive feature of the new global order is that the overwhelming majority of polities now define themselves as sovereign nation-states. The membership of the United Nations has grown from 50 in 1945 to 191. The great majority of these states have adopted the institutional structures of democratic nation-states, including constitutions, elections, and the rule of law. Of course, in many cases these institutions are mere facades for authoritarian regimes, but the ideological hegemony of the nation-state model is obvious. In international law, all nation-states are equal. In reality however, there is a marked hierarchy in which power flows from the center through a number of intermediate levels. This is not a

simple process in which the superpower can pass out orders which must be obeyed. The principle of nation-state sovereignty means that complicated incentives and pressures are used to obtain compliance. The following hierarchy is apparent:

Tier 1: The U.S. -globally dominant in military, economic, political and cultural affairs.

Tier 2: Highly developed countries like the EU member states, Japan, Canada, and Australia.

Tier 3: Transitional countries like Russia and newly industrializing countries like Brazil or Malaysia.

Tier 4: The less-developed countries of the South.

Tier 5: "Failed states" like Somalia; "rogue states", such as North Korea; and peoples without states like the Palestinians and Kurds.

Positions in the hierarchy are not permanently fixed. Central and Eastern European countries are moving from tier 3 to 2 through reforms linked to EU membership. East Asian and Latin American states strive to become modern developed countries, although there is always the threat of being pushed backwards by financial crisis, as Argentina experienced in 2002.

The hierarchy can be seen in various types of international interaction. International law is supposed to apply equally to all states and people. Yet the U.S. made strenuous efforts to prevent the International Criminal Court from trying U.S. citizens accused of crimes against humanity. Similarly, the U.S. has refused to apply the Geneva Convention rules on the rights of combatants to those accused of being terrorists. But such examples also show the limitations of U.S. hegemony: in 2004, the U.S. had to drop its claims to exemption to the jurisdiction of the International Criminal Court

after revelations on the treatment of prisoners in Iraq.

The same applies to rules on international trade. The World Trade Organization (WTO) is designed to free up world trade through fair and universal rules. However, the U.S. continues to subsidize and protect its own producers. U.S. subsidies to cotton farmers so depress cotton prices that peasant farmers in Africa lose more than \$ 350 million a year (Stiglitz 2002: 269). Similarly, the EU's Common Agricultural Policy is a major factor in ruining the livelihoods of farmers in Africa (Oxfam 2002). Here too we see limitations: in 2005, the WTO declared the U.S. cotton subsidies illegal, although it remains to be seen whether they will be removed.

For centuries, sovereign states have claimed a monopoly over the means of violence. In the hierarchical nation-state system, this has been redefined as a monopoly over weapons of mass destruction and the means of their delivery by a select group of Northern powers. The U.S. – the only country to have used both nuclear and chemical weapons (Agent Orange in Vietnam) – classifies less-developed countries that try to break this monopoly as "rogue states" that may be legitimately attacked.

The hierarchy of power also exists in the organs of global governance. Each state is supposed to have equal voting rights in the United Nations, the IMF, and the WTO. But states that vote against Northern interests are put under considerable pressure. Financial incentives and threats of denial of investment and aid are used to secure the outcomes wanted by the more powerful states.

Hierarchical Citizenship

Citizenship as a global norm implies the possession of a set of civil, political, and social rights, but again this legal principle masks a steep real hierarchy.

Tier 1: U.S. citizens enjoy a high level of formal rights. Democratic structures and a strong legal system ensure that most Americans can successfully claim these rights. But even here there are exceptions: Native Americans, African Americans, and other ethnic or religious minorities may experience discrimination and exclusion.

Tier 2: The citizens of other highly developed countries also enjoy strong rights and the rule of law. Rights may be somewhat weaker than in the U.S. in some areas – such as legal protection – but stronger in others – especially welfare.

Tier 3: Citizens of transitional and intermediate countries have lower standards of rights and legal protection. Corruption and ineffective policing can reduce personal security. Elections may be less fair, social protection less developed, and health services less effective.

Tier 4: The people of the poorer countries of the South may be citizens in name but not in reality. Elections are often mere facades for dictatorial regimes. Police and armed forces may oppress the people rather than protect them, and welfare systems may be almost non-existent. The poor quality of social services is sometimes the result of structural adjustment policies imposed by the North.

Tier 5: The worst thing to be in a world of nation-states is a “non-citizen”. This includes people living in a country where the state has disintegrated and there is no protection from armed factions. Many states in the South, such as Somalia, Sierra Leone, the Democratic Re-

public of the Congo, Afghanistan, and Azerbaijan, have passed through or are in such conditions. It is equally bad to live in a country defined as a “rogue state” by the U.S., because this can mean not only oppression by the local ruler, but the threat of bombardment or even invasion. Refugees are also often stateless people without citizenship. In a world of nation-states, statelessness equals social death.

Thus the absolute equality of human rights laid down in the instruments of international law does not exist in social reality, where hierarchy and relativism prevail. All people may have certain rights on paper, but many lack the opportunities and resources to actually enjoy these rights.

Is Democratic Citizenship still Possible?

The hierarchies of nation-states and citizenship are among the factors that perpetuate underdevelopment and conflict in the South. They are also powerful markers of difference: all passports are equal, but some are more equal than others. Such international hierarchies have not replaced national hierarchies (the differentiated citizenship mentioned above). Rather they interact with them in complex ways. Together they add up to a new global order of domination, in which the legal principle of equality of nation-states and of citizens is in stark contradiction to a reality of hierarchy and exclusion.

Does this mean that hierarchical citizenship is inevitable under conditions of globalization? That would imply that democracy – in the sense of the active participation of citizens in law-making and government – has no future. I do not think that this is the case. Globalization cannot be reversed, but there could be more democratic and inclusive forms of global governance.

This is not just a theoretical possibility. Recent disputes over military intervention, human rights, trade policy, and the environment show that the hierarchical nation-state system is neither monolithic nor free of countervailing forces. Dissenting voices can be found at every level. It is important to remember that the rise of democracy from the 17th century onwards was not the result of inexorable structural processes, but rather of human agency in the form of social and political movements (Habermas 1996). Such movements exist today too. They include environmental, anti-racist, pro-development, and anti-war movements, as well as political parties.

A move from hierarchical to transnational citizenship would have several components. First, since the nation-state remains the central focus of power, more inclusive and effective forms of citizen participation are needed at

this level. Groups that suffer exclusion need special measures to allow genuine participation in various sectors of society². Measures are also needed to allow greater citizen participation through the devolution of decisions to local and regional levels, information provision using new technologies, and democratization of administrative bodies (for instance health, housing, or education authorities).

Second, many crucial decisions are now made by international bodies, so democracy needs to be established at this level too. The governing councils of the IMF, the WTO, and the World Bank are dominated by the finance and trade ministers of the North. Southern governments have little say, and the farmers, workers, and poor people of the world are not represented at all (Stiglitz 2002, Chapter 9). Broadening participation to include both Southern governments and directly elected repre-



sentatives of the world's people would be an enormous step toward democracy.

Third, if global institutions had a democratic mandate, there would be greater legitimacy for international action in situations of oppression or conflict. In the past, interventions have mainly been about securing Northern interests by containing refugee flows, controlling strategically important areas, securing vital commodities (especially oil), and combating threats of terrorism. With greater democracy and transparency in international decision-making, there might be more willingness to act to prevent genocide, to curtail racial, ethnic, or religious repression, and to depose despots who oppress their own people.

¹ More detailed treatments of this theme are to be found in Castles (2003; 2005).

² See, for instance, Bauböck (1996); Gutmann (1994); Kymlicka (1995); Young (1989).

References

Aleinikoff, T. Alexander, and Douglas Klusmeyer, eds. 2000. *From Migrant to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. Alexander, and Douglas Klusmeyer, eds. 2001. *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Bauböck, Rainer. 1996. "Social and Cultural Integration in a Civil Society." In *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, eds. Rainer Bauböck, Agnes Heller, and Aristide R. Zolberg. Aldershot: Avebury, 67–131.

Castles, Stephen. 2003. "Jeraquías de ciudadanía en el nuevo orden global." *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*: 9–33.

Castles, Stephen. 2005. "Nation and Empire: Hierarchies of Citizenship in the New Global Order." *International Politics* 42: 203–24.

Castles, Stephen, and Alastair Davidson. 2000. *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*. London: Macmillan.

Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 2003. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, third edition. New York: Guilford.

Freeman, Alan. 2004. "The Inequality of Nations." In *The Politics of Empire: Globalisation in Crisis*, eds. Alan Freeman and Boris Kagarlitsky. London and Ann Arbor MI: Pluto Press.

Gutmann, Amy, ed. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Habermas, Jürgen. 1996. *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon.

Oxfam. 2002. *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight against Poverty*. Oxford: Oxfam.

Portes, Alejandro, Luis E. Guarnizo, and Patricia Landolt. 1999. "The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field." *Ethnic and Racial Studies* 22: 217–237.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: W. W. Norton.

Vertovec, Steven. 2004. "Migrant Transnationalism and Modes of Transformation." *International Migration Review* 38: 970–1001.

Young, Iris M. 1989. «Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship.» *Ethics* 99: 250–74.

Gallya Lahav

European Citizenship in a New Security Global Order: The Politics of Inclusion and Exclusion

A careful read of Stephen Castles' valuable contribution to this special issue reveals the notable absence of European citizenship from the "hierarchy of citizenship". This omission is unsurprising, given that the concept of a European citizenship sits uneasily in the area of citizenship studies, which remains dominated by national-laden models of citizenship. To fill this gap, the present piece aims to briefly delineate what European citizenship is and what it is not. It does so by, firstly, showing how European citizenship developed over time. In a second step it identifies certain aspects that are not covered by European citizenship due to the existence of "national constraints". The third section turns to the dynamics of inclusion and exclusion that stem from the position of European citizenship *vis-à-vis* "in- and outsiders".

According to the official EU mantra (set out in the preamble of the Treaty of Rome, which established the European Community), the ultimate aim of the "community" has been to establish "an ever closer union among the European peoples". The establishment of a European citizenship by the Maastricht Treaty or the Treaty on European Union (TEU) of 1992 institutionalized this goal by providing a new legal status to promote European identity and to facilitate citizen participation in the integration process (Arts. 17–22, 255). Thus, the objective of constructing an emergent European "Union" was explicitly linked to its ability to strengthen and enhance European identity and to cope with non-citizens – two sides of

the same coin, evidenced by the coincidence of policies embraced at the time. The implications particularly for evolving conceptions of citizenship are significant. This is because the question of a "people's Europe" fundamentally hinges on who those people are, and what to do about the "outsiders" among them.

The extent to which the EU has accomplished these goals may be measured against policy developments and emergent attitudinal norms. They include not only issues related to representation, democratic deficit, and voting, but also to fundamental citizenship rights of movement, protection, equality and non-discrimination, as well as human rights of long-term residents (e.g. Third-Country Nationals, TCNs), who fall outside the scope of European citizenship. Assuming that current conceptions of citizenship are influenced by both national *and* supranational dynamics, how does the drive towards a "people's Europe" affect the management of "outsiders"? Furthermore, to what degree might developments on the EU front alter the way scholars and policymakers think of citizenship?

Supranational Developments towards European Citizenship

The basic principle underlying "a people's Europe" relates to the human dimension of the Union – the idea that community citizenship bestows the same rights, freedoms, protections and obligations for all member state

nationals irrespective of nationality. The concept of European citizenship stresses the universality of human rights throughout the Union. Since June 1984, when the European Council created the working group on a people's Europe, issues of citizenship have addressed representation and electoral questions (e.g. the franchise and voting system for the European Parliament); the rights of permanent residents living in another member state (e.g. third-country nationals); the rights of the Community's border inhabitants; the equality of legal redress throughout the Community; and common diplomatic provisions in third countries (Holland 1994: 153). While the rights of non-nationals or TCNs lay outside of these common market freedoms, the principles of nondiscrimination and equality of treatment for EU nationals (as established in ex-Arts. 6 and ex-Arts 119 of the Rome Treaty) indirectly inform the basic standards of treatment for all (Uçarer 2010: 5-6).

Although the 1992 Treaty on European Union has rightfully been deemed a "critical juncture" in the establishment of "people's Europe" with provisions for a European citizenship, immigration and asylum policies, a series of fundamental rights and obligations stem from other EU treaties, Council Conclusion (e.g. Tampere, Hague, Stockholm), case-law of the European Court of Justice (ECJ), the European Court of Human Rights (ECHR), and constitutional traditions of member states. The formal inception of European citizenship within the Maastricht Treaty notably conferred a fundamental and personal right to move and reside freely without reference to economic activity.¹

The Amsterdam Treaty of 1999 reinforced the free movement of people, and it extended citizens rights and obligations by introducing a clause allowing EU institutions to take measures against discrimination on the grounds of sex, racial, or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. Article 13

of the Amsterdam Treaty notably culminated in the adoption of the Council Directive on Racial Discrimination in June 2000, which implemented this principle of equal treatment.² The principles set out in the Amsterdam Treaty provided the basis for subsequent developments towards TCNs and long-term resident immigrants. The 2004 Hague Programme further paved the way for the proposal and adoption of three new instruments relating to TCNs legally resident in EU territory (including the Race Directive, the Directive on the Rights of Long-Term Residents and the Family Reunification Directive).

The controversial Lisbon Treaty of 2007 expands citizens' rights which were agreed under the Maastricht Treaty. In addition to underscoring the importance of rights that flow from EU citizenship status, the Treaty also contains a new measure designed to promote direct participatory democracy in the EU. It gave European citizens the right to propose a "citizens' initiative". Citizens will be entitled to invite the European Commission to take action in one of the areas covered by the Treaty if at least one million citizens from a "significant number" of EU countries put forward such a proposal.

Another instrument, which has had an impact on the content of European citizenship, is the Charter of Fundamental Rights. The entry into force of the Treaty of Lisbon on 1st December 2009 made the Charter a fundamental part of EU law (although some member states, like the UK reserved its position). With the incorporation into the Treaty of Lisbon, the Charter becomes legally binding, and the fundamental rights that it contains operational. This means that for the first time, the EU has set out in one place the existing fundamental rights from which every EU citizen can benefit. The Charter also covers social and economic rights and principles, such as the right to fair and just working conditions, and the right to a family and professional life. Furthermore, the Char-

ter sets out modern rights, such as the right of access to information in relation to the EU institutions, and the protection of personal data. Although these rights are not necessarily new, the fact that they will have the same legal value as EU treaties is significant because it will allow them to be recognized or interpreted in new ways that could bring positive benefits to individuals.

Finally, the recent adoption of the European Council's Stockholm Programme slated for 2009–2014 reiterated previous pleas (e.g. Tampere Council) for the Lisbon Treaty to make European citizenship "a tangible reality" (Brussels, COM (2010) 171). Towards this goal, efforts were made to expand EU competence over TCNs and to embrace integration policies for legal migrants and rights "comparable to those of member states' nationals" (Council of the European Union 1999: para. 21).

Clearly, the EU has moved significantly not only towards strengthening representative or liberal institutions such as the European Parliament, the ECJ, the ECHR, and the Charter of Fundamental Rights. It has also experienced a marked increase in cooperation on issues of

admissions and treatment of third-country nationals.³

Notwithstanding these important rights developments at the EU level, a closer investigation of policy nuances reveals notable resistance to harmonization and rights' expansion, to which the text turns in the subsequent step. Such constraints are manifest in institutional reforms, member state opt-outs, and the "modest" progress on EU-wide policies regarding TCNs. The latter is a critical subject, given that the proportion of Third-Country Nationals legally residing in the EU is approximately double the number of EU nationals who have chosen to move (European Commission 2005). In this context, the success of the balancing act between citizen rights and protection will be much dependent on the degree to which the EU can close the gap between citizens and long-term resident foreigners.

National Constraints

Despite substantial movement to Europeanize citizenship and migration/asylum policies, protectionist impulses and national constraints relating to the rights of citizen and non-na-



tionals loom large. First, the Treaty establishing the European Community states that *free movement* of persons can be restricted by considerations of “public policy, security and health”. This means that a *citizen* might be refused entry *or residence* in another member-state, or even be expelled from the member state where he/she is established on these grounds.

Second, the orientation of a comprehensive policy has fused two important and sometimes countervailing EU missions. That is, the conflation of the immigration equation in a new security world has generated a momentum towards comprehensive reforms that favor immigration control policies over immigrant integration or citizenship rights. The Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) which came out of the Amsterdam Treaty seeks to make the Union more responsive to citizen concerns, by setting out a lofty goal: “to provide safety [...] by developing common action among the member states in the field of police, judicial cooperation and criminal matters

and by preventing and combating racism and xenophobia” (AFSJ – Council of the European Union 1999). The idea behind the broad sweep of charge was that within such an area, barriers to the free movement of people across borders should be minimized but without jeopardizing the safety, security and human rights of EU citizens. The establishment of the AFSJ may be correctly deemed “revolutionary” (Monar 2005; Walker 2004), in the sense that it has moved the EU on a considerable scale into areas which had for decades remained a preserve of national sovereignty. However, such comprehensive reforms (also reinforced by the European Pact of 2008) tend to focus on border control. Immigrant policies and rights have become subordinate to security and civil liberties (Lahav 2010), a proclivity that was reproached when the 2010 Stockholm programme emphasized that “the area of freedom, security and justice must above all be a single area in which fundamental rights are protected” while the “enlargement of the Schengen continues” (European Commission, COM [2010] 171).



Third, in practice, while any person who holds nationality of an EU member state is automatically a European citizen, the question of whether an individual possesses the nationality of a member state is settled by member states alone, according to the conditions laid out in domestic laws concerning the acquisition and loss of nationality. This tension has often produced the anomalous situation whereby, for example second-generation Turks residing in Germany have had fewer rights than first-generation Irish migrants to the UK or Macanese in Portugal (Lahav 2004). Most importantly, given that many EU member states base nationality on lineage, resident non-EU nationals and their children have often been excluded from the electorate, thereby exposing the conflict among *jus sanguinis*, inclusive democracy, and federalism (Koslowski 1994: 387).

Finally and most critically, there are significant normative and affective constraints reflective of nationalist and resistant publics. Although the EU has increasingly embraced public opinion in the process of integration, opinion polls reveal not only stable (if not low) levels of support for the enterprise over the years; they also mirror consistently low participation at EP elections. While public opinion polls and surveys on Members of the European Parliament over the last decade have suggested some convergence regarding immigration cooperation (Lahav 2004; Lahav and Messina 2005) and citizen rights, these trends should be considered in light of the growing salience and protectionism with regard to the inclusion of non-nationals – one of the principal immigration-related concerns raised since the early 1990s. In terms of attitudinal norms, there is less support for immigrant rights than there was a decade earlier. The decline in support for immigrant rights follows what we may have expected of tradeoffs in rights and freedoms that people are willing to make under increasing security threats and growing salience of immigration issues on the

foreign policy and security agenda (Lahav 2005). As one migration scholar thus noted, it is not surprising that current debates on how to “manage migration” coincide with debates on the proper set of rights and responsibilities migrants ought to have (Uçarer 2010: 5).

To this end, the most pressing issues for national harmonization remain those related to immigrants or long-term resident foreigners inside the EU. The prevalence of national-laden models of citizenship and belonging explains why so few policies dealing with integration matters (e.g. education, acculturation, language, welfare) are handled at the EU level. Notwithstanding some success with regard to anti-discrimination legislation, there is clear evidence of a disjuncture between policy adopted at the EU level and national paradigms, including discourse and opinion (Geddes and Guiraudon 2004; see also Bleich 2002 for national frames and anti-racist policies). The persistence of national and ideological influences on immigrant policies mean that cooperation may be dependent upon their linkage to other policy domains, such as foreign affairs or welfare policies (Lavenex and Uçarer 2002; Geddes 2003).

European Citizenship and Migration Policies: A Two-Dimensional Space

Given that immigration policies of exclusion flow out of citizenship policies of inclusion, it is instructive how Europeans define themselves and the rights derived thereof. Generally-speaking, the European polarizations regarding these matters give some credence to a two-dimensional space occupied by the immigration issue (Hammar 1985; Money 1995). Policy on intake or control is marked by consensus, while immigrant policy and especially citizenship rights are characterized by more dissonance and partisan competition (Lahav 2004). This dichotomy suggests that immigra-

tion and citizenship politics at the EU level may be less about traditional redistributive conflicts and more about questions of identity and sovereignty (see Lahav 2004; McLaren 2001) – areas most resistant to EU competence.

How do we explain these apparent incongruities between immigration and citizenship policies at the EU level? One possible answer relates to the salience and politicization of immigrant incorporation on the European public agenda. Indeed, social integration of migrants has emerged as a domestic priority for European publics, feeding the fear of an “internal threat” – a burning topic that reemerged with the 2004 Dutch murder of Theo Van Gogh and the 2005 riots in France. Despite, and perhaps because political contestation in Europe largely focuses on issues of immigrant integration, this policy area is most resistant to European cooperation and competence.

Second, the increasing preoccupation with internal migration control in Europe as it is linked with organized crime, terrorism and Islamic fundamentalism has meant that over time the object of cooperation and control has become less about borders and more about the careful management of foreigners among them, the surveillance of movement (see Lyon 2004; Salter 2009), and the flows of migrants as an ongoing process (Gammeltoft-Hansen 2006). Reinforcing their law enforcement proclivities, European countries have adopted “a strategy of policing foreigners rather than an immigration policy” (Council of Europe 2004: 41) or an immigrant policy.⁴ These approaches tend to be devoid of well-developed standards for outsiders, other than those that flow out of human rights instruments, such as those outlined in the Universal Declaration of Human Rights. Moreover, the security framing of the immigration issue which promote comprehensive reforms that favor immigration control policies over immigrant integration or rights policies, generate attitudinal patterns much

more consensual over those in the latter arena, which tend to be more divisive, because they derive from more ideological or cultural affinities (Lahav and Courtemanche 2007).

Third, given the importance of public constituencies for democratic functioning, the weak cognitive mobilization and affective support for European citizenship is instructive. Consider that although among those EU citizens interviewed by the Eurobarometer 2007 poll, 78% of EU citizens claimed familiarity with the term “citizen of the EU”, only 41% acknowledged that they knew its meaning (Commission of the European Communities/Gallup Organization). In fact, according to the study, with the exception of residence freedoms, EU citizens were particularly uninformed about their rights regarding municipal elections, or their rights in general. On the whole, less than one third (31%) of respondents from the 27 EU countries considered themselves well informed about their rights as citizens of the EU. This is particularly interesting given the low level of mobility among EU citizens, and the efforts of the EU to actively encourage such mobility. The failure to promote a real European labor market, and the concern that only 2% of EU citizens live and work in an EU country outside of their own prompted the European Commission to dedicate 2006 to the “Year of Workers’ Mobility” and to initiate the European Mobility bus tour (Council of Europe 2004). Ironically then, the European Union may have fulfilled its integrative mission, and the classical neo-liberal economic assumption that migration will cease upon economic equilibrium.

Finally, one may argue that these seemingly antagonistic impulses – between consensus on immigration, admissions, and mobility rights versus divergence on citizenship and integration – are in fact compatible. Considering that cooperation on immigration and mobility has been largely motivated by protectionist ratio-

nales and based on restrictive principles (e.g. Schengen), the resistance to delegate control to the EU over citizenship and integration rights within the national domain appear part and parcel with support for European cooperation on restrictive migration control.

Ultimately, the promotion of European citizenship and the construction of an inclusive European identity coincide with exclusionary lurches to limit movement and protect the borders. It is noteworthy for example that the concept of a “people’s and social Europe” first appeared in the early 1970s, when immigration was being halted because of the oil crises and ensuing recession, for the first time in postwar Europe. An analogue to this came in the Maastricht Treaty, agreed upon in 1991, when the concept of European citizenship was officially introduced as the Treaty formally recognized the need for a serious common immigration policy. In earlier days, the rights of EC nationals to free movement within the Community was one of the most contentious items in the enlargement negotiations leading to the accession of Greece, Spain, and Portugal (which were originally considered the weak link to external frontiers). The more recent incarnation of this pattern came in the recent enlargement eastward to countries such as Hungary and Poland whose membership was tied not only to economic issues but to immigration control considerations. Similarly, Turkey’s admissions calculations augur alarming demographic projections for EU policymakers. As one scholar of European citizenship and migration has suggested, a correlate of European citizenship is the inadvertent increase in social and political exclusion of (semi-)permanent third-country residents in the EU, who fall outside of the scope (Føllesdal 1998).

Conclusions

By delineating the progressive expansion of European citizenship, this exposé has attempted to make the case for a nuanced view of citizenship in a global order. As the examination above reveals, the development of a European citizenship does not come without national resistance on the part of EU member states. The contradictory logic between European and national interests promote a two-dimensional space of citizenship, which consists of supranational deepening of European citizenship on one side, and member states’ resistance, on the other. The consequence of these opposing dynamics is a disjuncture between admission policies (characterized by intense cooperation) and integration policies, which lag substantially behind.

As the broad policy developments and underlying attitudinal trends outlined here suggest, important biases against a “people’s Europe” persist even as EU policy harmonization proceeds. The EU political space provides important opportunities to harmonize citizenship and immigration policies – two sides of the same equation – even as critical constraints to cooperation in areas of immigrant integration and TCNs remain. Despite, and perhaps because political contestation in Europe largely focuses on issues of immigrant integration, citizenship rights and third-country nationals remain two policy areas most resistant to European cooperation and competence.

To the extent that a “Euro-demos” relies on the development of a European-wide democratic praxis (Habermas 1995; Hix 1999; Koslowski 2000), Lisbon’s expansion of European integration into areas of political and social integration is promising. Nonetheless, while on the agenda, the politics of citizenship and migrant inclusion suggests that it remains sketchy at best. The promotion of a European citizenship and “demos”, with a common identity rein-

force and reinvent traditional national reservations and ideological polarizations. As EU founding-father, Jean Monnet thus portended long ago, the greatest achievements of European integration rests on the “silent revolution” that occurs in man’s minds.

- 1 The Treaty attached certain specific rights to citizenship (e.g. the right to move and reside within the EU, the right to vote and stand as a candidate at municipal and European elections, access to the diplomatic and consular protection of another member state outside of the EU, the right to petition the European Parliament), and more generally included the principle of non-discrimination.
- 2 While the principle of equal treatment was applied “irrespective of racial and ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation,” as a result of negotiations, notably absent was an explicit reference to nationality [see Lavenex 2001: 1299]. However, it did apply to all residing in EU territory, including TCNs, and as such, has been considered the widest reaching policy instrument applicable to TCNs (Uçarer 2010).
- 3 These initiatives have included the creation of a Community Action of the European Integration Fund for the Integration of the Third-Country Nationals (2007–2013) [see COM 2005 123 final, COM (2005) 123 final/3]; and the simplification of movement for third-country nationals. See also Directive of the European Parliament and of the Council on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a member state and on a common set of rights for third country workers legally residing in a member state (European Commission, February 2010).
- 4 This has included increased identity checks, more stringent conditions for issuing residence and work permits, new automated systems for registration of foreigners, the reduction of categories of persons who may not be deported, closer monitoring of foreigner accommodations, limited rights of appeal, broadening of potential deportees, and tougher penalties for assisting illegal migration and employment of foreigners.

References

- Bleich, Erik.** (2002). “Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Politics in Britain and France”, *Comparative Political Studies*, 35, 9 (November): 1054–1076.
- Commission of the European Union/Gallup Organization.** (2007). Eurobarometer, FLASH EB Series, #213. Brussels.
- Council of Europe.** (2004). Preventing Illegal Immigration: Juggling Economic Imperatives, Political Risks, and Individual Rights, edited by Claude-Valentin Marie. Brussels: Council of Europe.
- Council of the European Union.** (1999). Conclusions of the Presidency of the Council of the European Union, Tampere, Finland, 15 and 16 October 1999. Available online: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm.
- European Commission.** (1994). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies. Brussels: European Commission.
- European Commission.** (2005). Proposal for a Council Decision establishing the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals for the period 2007–2013 as part of the General programme “Solidarity and Management of Migration Flows”. Brussels: European Commission.
- European Commission.** (2010). Communications from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan Implementing the Stockholm Programme. Brussels, COM (February, 2010) 171.
- Føllesdal, Andreas.** (1998). “Third Country Nationals as Euro Citizens: the Case Defended.” ARENA Working Papers, 98/99. http://www.arena.uio.no/publications/wp98_9.htm, accessed on 16.06.2010

Geddes, Andrew. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage.

Geddes, Andrew, and Virginie Guiraudon. 2004. “The Emergence of a European Union Policy Paradigm amidst Contrasting National Models: Britain, France and EU Anti-Discrimination Policy.” *West European Politics*, 27(2): 334–53.

Gammeltoft-Hansen, Thomas. (2006). “Filtering Out the Risky Migrant: Migration Control, Risk Theory and the EU” *AMID Working Paper Series 52/2006*. Academy for Migration Studies in Denmark, Aalborg.

Habermas, Jürgen. (1995). “Comment on the Paper by Dieter Grimm: Does Europe need a Constitution?” *European Law Journal*, 1, 2: 303–307.

Hammar, Tomas, ed. 1985. *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hix, Simon. (1999). “Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses” *European Journal of Political Research*, 35, 2: 69–125.

Holland, Martin, ed. (1994). *European Integration: From Community to Union*. London: Pinter.

Koslowski, Rey. (2000). *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Lahav, Gallya. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lahav, Gallya. (2010). “Immigration Policy as Counter-Terrorism: The Effects of Security on Migration and Border Control in the European Union” in Martha Crenshaw, ed. *The Consequences of Counterterrorist Policies in Democracies*, New York: Russell Sage Foundation.

Lahav, Gallya, and Marie Courtemanche. 2007. “The Politics of Threat: the Effects of Framing on Immigration Policy and Civil Liberties Norms” Paper presented for the APSA, Chicago, August 31–September 2.

Lahav, Gallya, and Anthony Messina. 2005. “The Limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament.” *Journal of Common Market Studies* 43(4): 851–875.

Lavenex, Sandra. (2010). *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.

Lavenex, Sandra and Emek Uçarer. 2002. *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham, MD: Lexington Books.

Lyon, David. (2004). “Globalizing Surveillance: Comparative and Sociological Perspectives.” *International Sociology* 19(2): 135–149.

McLaren, Lauren. (2001). “Immigration and the New Politics of Inclusion and Exclusion in the European Union: the Effect of Elites and the EU on Individual-Level Opinions Regarding European and Non-European Immigrants”. *European Journal of Political Research* 39(1): 81–108.

Monar, Jörg. (2005). “Justice and Home Affairs.” *Journal of Common Market Studies* 43: 131–46.

Money, Jeannette. (1995). “Two-Dimensional Aliens: Immigration Policy as a Two-Dimensional Issue Space” Paper presented to the American Political Science Association meetings, Chicago (September).

Salter, Mark B. (2009). “Surveillance”, *Handbook of New Security Studies*, J. Peter Burgess, ed., London, Routledge, pp. 187–196

Uçarer, Emek. (2010). “Almost Equals? Third Country National Rights and European Integration” Paper prepared for the Annual Conference of the International Studies Association. New Orleans, Louisiana. (February 17–20).

Walker, Neil. (2004). *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Gianni D’Amato

«Wir fordern ein Bekenntnis zu den Grundwerten unserer Verfassung!»

Ein Interview mit Mario Gattiker, Vize-Direktor des Bundesamts für Migration, zuständig für den Bereich Arbeit, Integration und Bürgerrecht

FORUM: Wie würden Sie die gegenwärtige Situation im schweizerischen Bürgerrecht, nicht zuletzt im Hinblick auf eine bevorstehende Totalrevision, beschreiben? In historischer Perspektive ist sie ja alles andere als eindeutig. Es gab einerseits verschiedene von der Verwaltung vorbereitete Reformversuche (wie die Bestrebungen zur Erleichterung der Einbürgerung für junge AusländerInnen von 1983 und 1994 sowie die erleichterte Einbürgerung für die zweite und die Einführung des jus soli für die dritte Generation von 2004), die allesamt scheiterten, andererseits prallte im Jahr 2008 die Mobilisierung gegen die Rechtsicherheit von EinbürgerungskandidatInnen beim Volk ebenfalls ab.

Mario Gattiker: Ich möchte zunächst unterstreichen, dass in den letzten Jahren einige Reformen durchaus geglückt sind. So darf die Einführung der kostendeckenden Gebühren bei der letzten Revision, welche 2006 in Kraft getreten ist, nicht unterschätzt werden, auch wenn das im gleichen Reformvorhaben enthaltene Teilstück der erleichterten Einbürgerung der zweiten und dritten Ausländergeneration gleichzeitig gescheitert ist. Die Frage der kostendeckenden Gebühren ist wichtig, um Chancengleichheit beim Zugang zur Staatsbürgerschaft herzustellen, so dass jene KandidatInnen, welche die Staatsbürgerschaft wollen und die Voraussetzungen erfüllen, nicht an finanziellen Voraussetzungen scheitern. Ausserdem muss

bedacht werden, dass es im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat doch zu beträchtlichen Klärungen gekommen ist. So haben die Bundesgerichtsurteile und die Gesetzesrevisionen dazu beigetragen, den Erwerb des Bürgerrechts auch als Rechtsanwendungsakt zu verstehen, welcher rechtsstaatlichen Anforderungen genügen muss. Dies ist ein fundamentaler Paradigmenwechsel. Urnenabstimmungen, wie wir sie vor wenigen Jahren kannten, sind heute nicht mehr möglich. Die Reformen, die spezifisch die zweite und dritte Generation betreffen, stehen heute für den Bundesrat nicht im Vordergrund, auch wenn es in den Kantonen da und dort zu Revisionen gekommen ist. Wünsche nach Erleichterungen bei den Einbürgerungsbedingungen für junge AusländerInnen sind durch das Parlament, insbesondere durch die parlamentarische Initiative der Nationalrätin Ada Marra, auf die politische Agenda gesetzt worden.¹ Bei der Initiative Marra geht es bekanntlich darum, der dritten Generation keinen Automatismus, aber gewisse Rechtsansprüche bei der Erlangung der Staatsbürgerschaft einzuräumen. Eine Mehrheit in der vorberatenden Kommission des Nationalrates hat diesem Vorgehen zugestimmt.

FORUM: Bei der gegenwärtigen Totalrevision des Bürgerrechts fällt indes auf, dass die zweite und dritte Generation nicht mehr Gegenstand der Revision ist. Ist das bewusst so gewählt worden?

Mario Gattiker: Das ist bewusst so gewählt worden. Nach der relativ deutlichen Ablehnung in der Volksabstimmung von 2004 und

dem vom Bundesrat zur Kenntnis genommenen Bürgerrechtsbericht des BFM ist die zweite und dritte Generation für den Bundesrat im Moment kein Thema.² Bei der aktuellen Reform wurde ein sehr pragmatischer Ansatz gewählt, mit einer Konzentration auf diejenigen Probleme, die dringend einer Anpassung bedürfen. Weil ein Einbürgerungsverfahren in der Regel immer noch kompliziert und langwierig ist, müssen dort jetzt Verbesserungen herbeigeführt werden. Das Anliegen der parlamentarischen Initiative Marra könnte nur auf dem Weg einer Verfassungsrevision realisiert werden.

FORUM: *Aber wo stehen wir heute mit der Bürgerrechtsreform?*

Mario Gattiker: Wir haben einen klaren Reformbedarf im Bereich des Einbürgerungsverfahrens, das im schweizerischen dreistufigen

Bürgerrecht (Gemeinde, Kanton, Bund) sehr unübersichtliche Verfahrensabläufe hat. Auf Bundesebene besteht das Bedürfnis, die ordentlichen Einbürgerungsverfahren so zu straffen, dass nur Gesuche zum Bund gelangen, welche bereits von den Gemeinden und den Kantonen positiv beurteilt werden. Heute ist es so, dass der Bund teilweise Gesuche prüft, die anschliessend in den Kantonen oder Gemeinden abgelehnt werden, so dass Leerläufe produziert werden. Der Bund soll die gesetzlichen Kriterien für die Einbürgerung vorgeben, während namentlich die Frage der Integration von den Gemeinden und Kantonen geprüft wird.

FORUM: *Wie schon bei der Reform des Ausländergesetzes vor wenigen Jahren spielt die Frage der Integration bei der laufenden Totalrevision des Bürgerrechts erneut eine wichtige Rolle. Dies war in den vorgängigen Revisionsversuchen von 1994 und 2004 in diesem*



Mass nicht der Fall. Was war die Triebfeder für diese Nuancierung der Einbürgerungspolitik?

Mario Gattiker: Ausgelöst durch die Diskussionen um das Ausländergesetz hat das Konzept der Integration in der Tat in die Revision des Bürgerrechts Eingang gefunden. Das heisst, dass sowohl im Ausländergesetz wie auch im Bürgerrechtsgesetz der gleiche Integrationsbegriff verwendet wird. Wenn der Integrationsbegriff rechtliche Folgen haben soll, muss man über ein Konzept verfügen, das auch vollziehbar ist. Nach dem Gesetz gilt als integriert, wer die grundlegenden Werte der Bundesverfassung respektiert, die Rechtsordnung beachtet, über den Willen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit verfügt und mit der Umwelt kommunizieren kann. Diese Bereiche sind objektivierbar und messbar. Der Integrationsbegriff grenzt sich zudem vom früheren Ansatz der Assimilation, welcher die Übernahme kultureller und sozialer Werte voraussetzte, ab.

FORUM: *Es ist bemerkenswert, dass in vielen europäischen Ländern ein verfassungspatriotisches Bekenntnis bei Einbürgerungen an Bedeutung gewonnen hat. In den öffentlichen Debatten um die letzten beiden Revisionsversuche von 1994 und 2004 waren Fragen dieser Art völlig unbedeutend. Damals bestand noch Hoffnung, dass sich Integration von selbst ergeben würde, zumindest bei der zweiten und dritten Generation. Inwieweit hat diese Entwicklung bezogen auf die Schweiz mit der Repolitisierung der Religionsfrage zu tun?*

Mario Gattiker: Ich würde eher sagen, dass wir aus jener Zeit Erfahrungen abgeleitet haben. Wir haben heute einen qualitativen Integrationsbegriff, während frühere Konzepte einfach von einer Integrationsvermutung, im Stil: «ein langer Aufenthalt schafft automatisch Integration oder eben Assimilation», ausgingen. Die Hintergründe der Tätergruppen, welche in Attentate wie jene vom 11. September 2001 oder in die Terroranschläge in London invol-

viert waren, zeigen aber klar, dass sich aus einem langen Aufenthalt alleine keine Integration ableiten lässt. Der Integrationsbegriff des Ausländergesetzes und auch des Vernehmlassungsentwurfs des Bürgerrechtsgesetzes enthält demgegenüber qualitative Elemente. Deshalb wird vorgeschlagen, die Wohnsitzfrist für den Bürgerrechtserwerb bei einer erfolgreichen Integration von 12 auf 8 Jahre zu senken, vorausgesetzt der Bewerber oder die Bewerberin verfügt über eine Niederlassungsbewilligung. Mitentscheidend bei der Integration ist eine Identifikation mit den grundlegenden Werten und Prinzipien der Bundesverfassung. In meinen Augen ist dies auch relevant für die Ausübung der politischen Rechte, welche mit der Staatsbürgerschaft verbunden sind. Denn es gibt auch gewisse Grenzen, in welche Richtung sich ein Staatswesen überhaupt entwickeln kann.

FORUM: *Die Schweiz kann man ja auch als Metapher für ein Europa deuten, das seine eigene Position in der Welt neu kartographiert. Hier scheinen die Fragen der Migration, der Integration und der Bürgerrechte eine neue Rolle zu spielen. Viele befürchten, dass ein durch Migration mitbeeinflusster gesellschaftlicher Wandel unsere Kohäsion in Frage stellen und uns neuen Gefährdungen aussetzen könnte. Andere befürchten hingegen, dass eilige und nichtadäquate Antworten auf diese Phänomene unsere Freiheitsrechte zu relativieren drohen. Ich denke, dass die Minarettinitiative diese Aspekte zur Sprache gebracht und auch öffentlich gemacht hat. Sie haben unter anderem die Anschläge in London erwähnt. Welche Rolle hat die Frage der Sicherheit bei der Formulierung der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes gespielt?*

Mario Gattiker: Ich denke, dass diese Frage tatsächlich einen Einfluss gehabt hat. Aber es sind ja auch Fragen, mit denen man sich auseinandersetzen und auf die man Antworten finden muss. Keiner von uns will einen Poli-

zeistaat, aber es muss eingeschritten werden können, wo es öffentliche Äusserungen und konkrete Handlungen gibt, welche die Grundlagen des Staates bedrohen und mit unserer Rechtsordnung unvereinbar sind. Dementsprechend unterstützen wir Bestrebungen, wonach NeuzuzügerInnen Grundinformationen über unser Staatswesen, die Grundwerte und Grundrechte, die politischen Rechte und die Demokratie und den Stellenwert von Mann und Frau aktiv vermittelt erhalten. Eine *Charte de la Citoyenneté* wie in Frankreich wäre meines Erachtens auch bei uns vorstellbar. Dabei müssen die KandidatInnen bei der Einbürgerung ein Bekenntnis zur Verfassung ablegen. Ich ziehe eine solche aktive Kommunikation namentlich gegenüber den neu zuziehenden AusländerInnen dem Verständnis der früheren Gastarbeiterpolitik vor: Damals sind die Menschen einfach als Arbeitskräfte gekommen, und der Staat hat sich erst im Fall einer bereits eingetretenen Konfliktsituation eingeschaltet.

FORUM: *Castles redet einer «transnational citizenship» und einer «Hierarchisierung der Bürgerrechte» das Wort. Wie ist die Realisierung eines solchen von Ihnen beschriebenen verfassungspatriotischen Projektes in unserer sehr mobilen Welt denn noch zu bewerkstelligen? Wenn man das auf die Verfassung erwartete Bekenntnis zu eng auslegt, kann man da als Bürgernation für jene zweite und dritte Generation, an deren staatspolitische Inklusion der Schweiz ebenfalls gelegen sein sollte, noch attraktiv sein? Insbesondere diese «Papierausländer» vererben den Ausländerstatus weiter und bilden jenen Überhang von Anspruchsberechtigten, der trotz der 40 000 Einbürgerungen pro Jahr weiterhin besteht.*

Mario Gattiker: In der Tat leben wir in einer äusserst mobilen Welt und die Schweiz ist in diesem Kontext ein offenes Land. Nur schon die Zahlen in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen sind beeindruckend.

Was den zweiten Punkt angeht: Mir ist wichtig, dass sowohl der Partizipationsbegriff als auch die Partizipationsansprüche unbedingt breiter angeschaut werden und nicht bloss auf das Bürgerrecht fokussiert wird. Sicher, die Staatsbürgerschaft schafft politische Gleichstellung und ermöglicht den Zugang zu politischen Rechten. Allerdings muss die Integration viel früher ansetzen, damit die politische Partizipation überhaupt gelingen kann. Die kürzlich erschienene Studie über die Emmener Jugendlichen belegt, dass Leute sich vom Staat abwenden, wenn sie sich vorher ausgeschlossen fühlen.³ Und darum gehört zur Herstellung der Partizipation eine Integrationspolitik unterhalb des Bürgerrechts. Der Bericht des Bundesrates zur Motion Schiesser über die Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom März dieses Jahres macht deutlich, worauf es ankommt: Es gilt nicht nur die Integration der AusländerInnen in den Regelstrukturen zu fördern, sondern auch sie vor möglichen Diskriminierungen zu schützen.⁴ All dies sind Bedingungen, damit später ein effektiver Zugang zur Staatsbürgerschaft für die gut integrierten Leute überhaupt realisiert werden kann.

FORUM: *Wie ist ein solcher Ansatz realisierbar, wenn man die föderale Struktur der Schweiz reflektiert? Harmonisierungsbestrebungen des Bundes in Fragen des Bürgerrechts wurden schon in der Vergangenheit von föderalistisch argumentierenden PolitikerInnen bei Abstimmungen erfolgreich torpediert.*

Mario Gattiker: Im Bürgerrecht ist der Föderalismus ganz ausgeprägt vorhanden, indem Kantone und Gemeinden eigene Einbürgerungsvoraussetzungen und eigene Integrationskriterien aufstellen können. Die Schwelle, die sie nicht übertreten dürfen, ist jene der Willkür und der Diskriminierung. Jeder Gemeinde ist es, sofern es das kantonale Recht gestattet, möglich zu sagen, dass sie die Beherrschung des Dialekts verlange, um KandidatInnen als integriert zu betrachten. Wenn dies auf der



Gemeindeebene verlangt wird, können wir diese Personen auf der Bundesebene ebenfalls nicht einbürgern. Der Vernehmlassungsentwurf für ein totalrevidiertes Bürgerrechtsgesetz sieht aber gewisse Harmonisierungen vor, etwa im Bereich des Integrationsbegriffs. So soll generell mitberücksichtigt werden, wenn jemand die Integrationskriterien, zum Beispiel auf Grund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, unverschuldet nicht erfüllen kann. Zu den erwähnten Kriterien gehört auch eine gewisse Harmonisierung der kommunalen und kantonalen Wohnsitzfristen.

FORUM: *Kommen wir zur europäischen Ebene in Bezug auf das Verständnis der Bürgerschaft. Inwieweit hat die von Gallya Lahav beschriebene Erweiterung des europäischen Bürgerrechts Auswirkungen auf die bilateralen Verträge mit der Schweiz? Die bilateralen*

Verträge haben ja den EU-Acquis auf dem Stand von 1999 eingefroren, während sich die Unionsbürgerschaft seit diesem Zeitraum erheblich entwickelt hat. Wie analysieren Sie die gegenwärtige Situation und gibt es Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der bilateralen Verträge bezüglich dieser Rechte?

Mario Gattiker: Zentral in diesem Verhandlungspaket sind die Rechte, welche in der Unionsbürgerrechtlinie enthalten sind. Die Unionsbürgerrichtlinie regelt die Rechtsstellung der EU-Staatsangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat, nicht aber die politischen Rechte der UnionsbürgerInnen. Wenn jetzt die Europäische Union von der Schweiz gerne möchte, dass man diesen Anhang 1 zur Freizügigkeit revidiert und diese Unionsbürgerrechtlinie weitestgehend im Freizügigkeitsabkommen (FZA) übernimmt, geht es nicht um politische Rech-

te, sondern ausschliesslich um die Verbesserung der Rechtsstellung von EU-BürgerInnen in der Schweiz. Auf Grund der Reziprozität gelten sie natürlich auch für die SchweizerInnen im Ausland, soweit diese Rechte nicht bereits jetzt schon von den Mitgliedstaaten gewährt werden. Die Rechtslage ist klar, was das Ausländerrecht anbelangt: Das Freizügigkeitsabkommen ist auf dem Stand von 1999 eingefroren, während im Bereich der Diplomanerkennung und der sozialen Sicherheit (Anhang 2 und 3 des Freizügigkeitsabkommens) der gemischte Ausschuss, der diese Abkommen verwaltet, das Freizügigkeitsabkommen bereits mehrfach den Rechtsentwicklungen angepasst hat. Im Bereich des Ausländerrechts wären die Anpassungen an die neueren Entwicklungen in der Unionsbürgerrechtlinie Gegenstand von neuen Verhandlungen des Abkommens. Im Bereich der registrierten Partnerschaft, also der Gleichstellung von heterosexuellen und homosexuellen Paaren, hat man beispielsweise im inländischen Recht bereits durch das Gesetz der registrierten Partnerschaft sowie der Gleichstellung der registrierten Partnerschaft im Ausländergesetz jede Diskrepanz zum EU-Recht vollumfänglich beseitigt.

Andere Bereiche beziehen sich hingegen auf eine Veränderung der ausländerrechtlichen Bestimmungen im FZA. Der erweiterte Begriff des Familiennachzugs oder gewisse Bestimmungen, die gestützt auf das Prinzip der Nichtdiskriminierung respektive der Inländergleichbehandlung auch den Nichterwerbstätigen den Zugang zur Sozialhilfe ermöglichen, wären solche Fälle. Mit dieser Situation sind wir gegenwärtig konfrontiert und wir müssen die Auswirkungen einer allfälligen Übernahme der Richtlinie sorgfältig analysieren. Spannungsfelder ergeben sich dadurch, dass sich der *Acquis* im Bereich der Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ständig weiter entwickelt, währenddem das FZA mit der Schweiz statisch bleibt. Somit entsteht ein für

die EU unerwünschtes Gefälle in der Rechtsstellung der EU-Staatsangehörigen, wenn sich diese entweder in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz aufhalten. Das ist in erster Linie für die EU ein Problem. Um so mehr, weil man davon ausgehen kann, dass viele SchweizerInnen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits heute rechtsgleich wie die anderen EU-BürgerInnen behandelt werden, weil es schlicht zu kompliziert und zu bürokratisch für diese Staaten wäre, eine spezielle Ausländerkategorie für «Schweizer» einzuführen.

FORUM: *Aber auch die Schweiz hat ein politisches Problem: Sollte sie nämlich den *Acquis* von 1999 im Ausländerrecht in ihrer Statik anpassen wollen, stehen doch die ganzen bilateralen Verträge zur Disposition?*

Mario Gattiker: Durch die Statik des *Accords* im Ausländerbereich des Freizügigkeitsabkommens weiss man, was man hat. Das war in allen Referendumsabstimmungen zum FZA der ausschlaggebende Erfolgsmoment. Für den Bundesrat und die Parlamentsmehrheit war es immer wichtig zu erklären: «Wir haben hier ein Abkommen, das wir kennen, wir kaufen nicht die Katze im Sack.» Was der aktuelle Wunsch der EU nach Anpassungen des Abkommens an die Weiterentwicklungen des *Acquis* bedeutet, wird man nun schauen müssen, welche Haltung die Schweiz einnehmen wird. Die Frage hat aber auch eine horizontale Tragweite, das heisst, sie kann nicht losgelöst von den anderen Abkommen der Bilateralen I behandelt und gelöst werden. Es gibt aber auch konzeptionelle Probleme, da sich die Unionsbürgerrechtlinie auf das Konzept der Unionsbürgerschaft, welches nicht Grundlage des FZA ist, stützt und von dort die Rechte ableitet. Dieses Konzept ist uns fremd, da wir ja auch nicht Mitgliedstaat der EU sind. Das Freizügigkeitsabkommen hingegen leitet die Rechte primär aus der Arbeitnehmereigenschaft ab, was ein gänzlich anderes Verständnis ist. Sowohl rechtlich, konzeptionell als auch poli-

tisch ist diese Frage für die Schweiz sehr sensibel, weil eine Neuverhandlung einen der wichtigen Verhandlungserfolge von 1999 in Frage stellen könnte.

FORUM: *Herr Gattiker, ich bedanke mich für dieses Gespräch.*

- 1 http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20080432
- 2 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/buergerrecht/berichte/ber_buergerrechte-d.pdf
- 3 **Mey, Eva, Miriam Rorato und Hochschule für Soziale Arbeit** (Luzern) (2010). Übergang ins Erwachsenenalter – eine biographische Längsschnittstudie Schlussbericht zuhanden des Praxispartners Bundesamt für Migration. Luzern: HSA Hochschule für Soziale Arbeit.
- 4 <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf>

Gianni D'Amato

Switzerland through the prism of the EUDO Citizenship Observatory

Access to citizenship rights and status is among the most important conditions for the integration of foreigners in general and especially of third country nationals (TCNs). Aware of the crucial social and political repercussions of access to citizenship, a research network was established: the EUDO citizenship observatory (European Union Democracy Observatory). Its aim is to contribute to achieve two major policy goals: Member states of the European Union (EU) provide fair conditions for the acquisition of nationality through naturalization or birth on the territory. Through the common citizenship of the EU, the citizenship policies of member state (MS) and neighbouring countries (NC) such as Switzerland mutually affect each other and create common interests in best practices and policy coordination.

The project has established a specialized comparative European observatory on citizenship laws and policies in the 27 MS of the EU and neighbouring countries, which are nested within a major new web platform at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies (see: eudo-citizenship.eu/) as well as within the Europa Institute site at Edinburgh University. The Observatory provides a unique and comprehensive information resource on citizenship in Europe for governments, researchers, migrant organisations and NGOs. It identifies major trends and problems in citizenship policies as a basis for informed policies and community action. The EUDO Citizenship Observatory builds on two earlier pioneering projects NATAc (Acquisition of nationality in EU Member States) (Bauböck et al. 2006) and CPNEU (Citizenship Policies in the new Europe) (Bauböck

et al. 2007), which produced comparative reports and data on citizenship in the EU-15 states and the new MS respectively. The EUDO Citizenship Observatory contains the following major features:

- Nationality laws: National citizenship laws of EU member states, candidate states, and European Economic Area states/Switzerland (existing laws, plus updates); including bills, decrees, and bilateral treaties;
- International legal norms: Conventions and declarations of international organizations (mainly UN and Council of Europe) on matters of nationality law, with list of signatures and ratifications and related documents;
- Citizenship case law: Relevant decisions by courts in member states (in original languages with English summaries where available), by the European Court of Justice, European Court of Human Rights and International Court of Justice;
- EU citizenship policy materials: Citizenship policy materials produced by the EU institutions (legislation and policy documents);
- Citizenship statistics: Available statistics on acquisition (and loss) of citizenship in the EU Member States, based on updating and expanding the statistics available from an earlier project NATAc;
- National citizenship analyses: Analytical reports on citizenship policies in each EU member state (and eventually also in EU neighbourhood states), based on recurrent updates of reports from the NATAc and CPNEU projects, as well as newly commissioned expert reports from countries not covered in these previous projects.



- Comparative citizenship analyses: Comparative analyses and analyses of EU citizenship that make use of the primary material collected under features 1–6 and policy briefs with summaries and recommendations;
- Citizenship news: Brief reports and news, summaries on significant legislative changes, court decisions, policy developments or political campaigns concerning matters of citizenship at the EU level or within member states.
- Citizenship forum: A discussion forum where researchers and NGOs working on citizenship can submit comments published in other electronic or print media or written specifically for the EUDO website (www.eudo-citizenship.eu). No direct posting, contributions will be selected according to quality and originality;
- Citizenship links: Links to other relevant websites, e.g. Office for Democratic Institutions and Human Rights, Council of Europe,

the planned DG JLS (Justice Liberty and Security) website on integration of third country nationals, the Migration Policy Index (MIPEX) (www.integrationindex.eu) published by the Migration Policy Group, as well as with major academic journals in the field of citizenship and migration studies;

- Citizenship bibliography: A gradually expanding multidisciplinary bibliography of academic literature on citizenship in Europe, with recent comparative literature on nationality laws and literature on EU citizenship as its core. Older titles and literature on national citizenship laws and policies will be added at later stages.

The Observatory provides hard evidence about the extent and significance of the Europeanization of citizenship policies over the last decade or so, the existence of interactions between national citizenship regimes (e.g. on dual citi-

zenship), and the increasingly visible policy learning and imitation between them (e.g. on naturalization and citizenship tests).

The Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) at the University of Neuchâtel is the Swiss partner in the network, joining a consortium of five institutions, coordinated by the European University Institute (EUI): the University of Edinburgh, the University of Maastricht, Central European University Budapest and University College Dublin.

In joining the network and focusing on citizenship, the SFM builds on its previous research on integration policy and its present involvement in the Master Studies at the University of Neuchâtel with a specialization in "Migration and Citizenship". The specialization offers an interdisciplinary approach to the understanding of the mobility of persons across borders and the socioeconomic and political integration in modern societies. These questions are intrinsically related to the future organization of nation-states and to their interconnectedness with transnational movements of persons, goods and services.

The Swiss report on Citizenship combined different approaches, offering a political and historical insight in the development of Citizenship before and after the Federal Constitution of 1848 and how it changed and developed to our days. A strong emphasis is given to the legal interpretation of the current citizenship regime: specially the main modes of acquisition and loss of citizenship with several hints to legal sources. A final chapter is dedicated to current political debates and the emphasis on integration and language skills.

In the conclusion, we argue that two divergent trends have characterized the current development of citizenship in Switzerland. On the one hand, we witness a paradigmatic change in law, leading to a liberalization of the current

citizenship regime. A younger generation of experts and lawyers occupies influential positions in the federal administration and promotes guarantees to equal chances in access to and the granting of citizenship – irrespective of the candidate's ethnic origin, gender, or religion. The voters repeatedly favoured the professionalised handling of naturalization procedures at all levels (federal, cantonal and municipal).

On the other hand, Switzerland experiences also exponents of a strong federalist tradition. They prefer to leave the decision-making on questions of citizenship with the cantons and their municipalities and/or the local population. They defend particular interests, support the sovereignty of the people and oppose a common rule of law based on universal principles of equal rights. For them, citizenship is "deserved", and the acquisition of citizenship should be the result of a long integration process. In the perception of the conservatives, citizenship is an instrument of social exclusion rather than one of inclusion into society.

The search for a common denominator that could help to bridge the gap between the two sides leads to the overall aim of strong social cohesion. The social cohesion of a society is usually based on co-operative social relations between all inhabitants, and such relations play an important role on all levels (municipal, cantonal, and federal). Social cohesion might be strengthened if migrants actively participate in local activities and are socially and culturally well integrated into their local community and/or municipality. By contrast, stricter language requirements – as they are currently discussed – might have a negative effect on foreigners who want to participate in the community. Two opposing views on citizenship seem to emerge: one that considered citizenship as means to integrate newcomers more fully into the national community, and therefore welcomed early acquisition of citi-

zenship; and a second, which regards citizenship as a prize, a reward and honour granted by the state on its own terms, and at its discretion.

By comparing the Swiss case with citizenship policies in other countries and by offering a thorough and unique accumulation of knowledge and understanding on citizenship laws and policies in all 27 MS, EUDO Citizenship Observatory can stimulate Swiss policy-makers to adopt new solutions and try innovative approaches to the challenge of linking citizenship and integration.

References

Achermann, Alberto, Christin, Achermann, Gianni, D'Amato, Martina, Kamm & Barbara, Von Rütte, (2009). EUDO Citizenship Observatory: Country report: Switzerland. Badia Fiesolana: European University Institute.

Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees, Groenendijk, Harald, Waldrauch, eds. (2006). Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Amsterdam: AUP.

Bauböck, Rainer, Bernhard, Perchinig & Wiebke, Sievers, eds. (2007). Citizenship policies in the new Europe. Amsterdam Amsterdam Univ. Press.

Le European Union Democracy Observatory a mis sur pied un réseau d'instituts de recherche et un observatoire pour monitorer l'évolution de la politique de la citoyenneté et ainsi promouvoir des recherches sur ce thème dans les pays membres de l'Union européenne, de même que dans les pays limitrophes. Le SFM, rattaché à ce réseau, a effectué une recherche multidisciplinaire sur la citoyenneté en Suisse. Ce texte fait état de la polarisation qui caractérise le débat suisse entre la tendance à libéraliser le régime de citoyenneté pour en faire un instrument de la politique d'intégration et la permanence d'une tendance fédéraliste qui s'oppose à l'application des principes de l'Etat de droit dans ce domaine.

Marco Pecoraro

Devenir Suisse? Les déterminants de la naturalisation ordinaire

Souvent perçue comme une étape importante du processus d'intégration des migrants, la naturalisation se réalise par l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil. Pour se naturaliser, les candidats doivent remplir des critères définis par la loi du pays d'accueil, même si les autorités ont un droit d'appréciation pour ce qui est de l'octroi de la naturalisation. Depuis quelques années, on assiste à un intérêt croissant des milieux de la recherche pour les causes et conséquences de la naturalisation. Cette analyse a pour but d'améliorer la compréhension quant aux facteurs intervenant dans le choix de se naturaliser, sur la base de données inédites, issues d'un appariement entre deux sources d'information exhaustives: les recensements fédéraux de la population de 1990 et 2000 établis par l'Office fédéral de la statistique et des données longitudinales émanant du Registre central des étrangers de 1981 à 2005, représentatives de la population résidente permanente de nationalité étrangère.

Approche théorique

L'approche adoptée suppose que la décision de se naturaliser est rationnelle dans le sens où elle découle de la maximisation de l'utilité individuelle (DeVoretz et Pivnenko, 2005). Le choix de cette démarche revient à considérer que les migrants éligibles à la naturalisation ne décident de se naturaliser que si les bénéfices excèdent les coûts. Dans le contexte helvétique, l'acquisition de la nationalité suisse comprend les bénéfices suivants:

- Droit de vote et d'éligibilité aux niveaux fédéral, cantonal et communal¹;

- Droit de séjour illimité en Suisse;
- Accès aux emplois associés à l'exercice du pouvoir (police, fonctionnaires administratifs, etc.);
- Droit de conserver la nationalité d'origine selon la loi du pays de provenance²;
- Circulation facilitée dans l'Union européenne pour les ressortissants non-européens.

Quant aux coûts engendrés par la naturalisation ordinaire, ils comportent:

- Résidence en Suisse d'au moins 12 ans³;
- Taxe de naturalisation;
- Test d'aptitude⁴ à réussir;
- Obligation de servir dans l'armée (pour toute personne de sexe masculin âgée de 18 à 25 ans);
- Taxe d'exemption de l'obligation de servir (pour toute personne de sexe masculin âgée de 26 ans à 30 ans);
- Perte de la nationalité d'origine (pour toute nationalité jusqu'à la fin 1991⁵ puis uniquement pour les ressortissants des pays interdisant la double nationalité dès 1992).

Cette tentative de prendre en compte les différents bénéfices et coûts de la naturalisation permet d'identifier le rôle de divers facteurs socio-démo-économiques affectant la propension à se naturaliser.

Résultats principaux pour 2000

Nous examinons ici les facteurs intervenant dans le choix de se naturaliser pour les étrangers éligibles à la naturalisation⁶ en âge de travailler. La propension à se naturaliser aug-

mente avec l'âge à un rythme décroissant. Ce résultat est cohérent avec la théorie du capital humain (Becker, 1962) stipulant que les années d'expérience accroissent la productivité, optimisant en retour les chances de naturalisation. En ce qui concerne les enfants de primo-migrants⁷, la relation inverse prévaut: la propension à se naturaliser diminue avec l'âge. Ceci ne contredit pas l'interprétation en termes de capital humain. Puisque la population étrangère sous étude est limitée aux individus en âge de travailler dès 15 ans, et que la plupart des enfants de primo-migrants remplissent d'office les conditions de résidence pour être naturalisés, la naturalisation aux âges jeunes s'apparente dès lors à un choix optimal.

Le niveau de formation, qui constitue un autre aspect des ressources individuelles, affecte en général positivement la probabilité de naturalisation. Ce résultat, qui confirme les travaux antérieurs sur la naturalisation en Suisse (Bühmann, 1993; Fibbi et al., 2007), indique que les gains de productivité, associés à un niveau de formation supérieur, maximisent les chances de se naturaliser. Une durée de résidence soutenue en Suisse – gage d'une adaptation réus-

sie à la société d'accueil – accroît la propension à se naturaliser pour les primo-migrants. En ce qui concerne le statut migratoire des enfants de primo-migrants, on constate que les étrangers de la génération intermédiaire⁸ ont moins de chance de se naturaliser que ceux issus de la deuxième génération. Enfin, la maîtrise de la langue locale, qui constitue une dimension importante de l'intégration à la société d'accueil, accroît naturellement la probabilité de naturalisation.

Enfin, la nationalité d'origine joue un rôle essentiel dans la décision de se naturaliser. Quelle que soit la génération considérée, presque tous les ressortissants de l'UE15/AELE (excepté les Français) sont moins enclins à se naturaliser que les Italiens (= modalité de référence), en particulier lorsqu'ils viennent de pays qui interdisent de conserver la nationalité d'origine après acquisition d'une nouvelle nationalité (c'est-à-dire l'Allemagne, l'Autriche et l'Espagne). En effet, pour les citoyens de ces pays, la perte de la nationalité d'origine les prive de l'accès à l'immense marché du travail européen. Alors que la propension à se naturaliser diminue pour les ressortissants des



pays de l'UE15/AELE par rapport aux Italiens, elle augmente pour les ressortissants des pays non-membres de l'UE15/AELE.

Conclusion

En se basant sur l'hypothèse que les individus sont rationnels, c'est-à-dire qu'ils maximisent l'utilité liée à l'acquisition de la nationalité suisse, l'étude suggère que la naturalisation n'est pas demandée et octroyée aléatoirement. Les résultats confirment la nature sélective de la naturalisation. En effet, les étrangers ont plus de chances de se porter candidats et d'obtenir la naturalisation s'ils ont une formation universitaire, ont suivi toute leur scolarité en Suisse (cf. deuxième génération), maîtrisent la langue locale, sont propriétaires ou coopérateurs, vivent dans un environnement urbain, viennent d'un pays émergent ou en développement non-membre de l'UE15/AELE.

Plusieurs pistes restent encore inexplorées. Il serait intéressant, par exemple, d'examiner le caractère institutionnel de la procédure de naturalisation. Comme le droit suisse en matière de nationalité est parmi les plus stricts d'Europe, la réplication de nos résultats à un panel de plusieurs pays permettrait d'évaluer, par pays, l'étendue des effets de sélection au sein des étrangers naturalisables, ainsi que d'examiner les déterminants de la naturalisation en tenant compte des différents aspects institutionnels.

- 1 A ce jour, les cantons romands (excepté le Valais) autorisent le droit de vote et parfois d'éligibilité aux étrangers aux niveaux communal et/ou cantonal (à condition de satisfaire à une durée de domiciliation fixée par le canton).
- 2 Depuis 1992, la Suisse autorise la double nationalité.
- 3 Les années passées entre la 10^{ème} et la 20^{ème} année comptent double.
- 4 Chaque candidat à la naturalisation subit un test d'aptitude organisé à l'échelle de la commune ou du canton; ce test vise à vérifier le niveau d'intégration, l'adaptation aux us et coutumes de la Suisse, le respect des lois et l'absence de mise en danger de la sécurité interne et externe (Wanner et D'Amato, 2003).
- 5 La reconnaissance de la double nationalité a été introduite avec la dernière révision importante de la Loi sur la Nationalité (LN) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.
- 6 L'analyse considère les détenteurs d'un permis B ou C résidant en Suisse durant 12 ans au moins depuis leur dernière entrée (en comptant double chaque année passée en Suisse entre les âges de 10 et 20 ans).
- 7 Il s'agit des étrangers arrivés en Suisse avant l'âge de 15 ans, qui ont forcément eu accès à une formation obligatoire dans le pays d'accueil. Par analogie, les étrangers arrivés en Suisse à partir de 15 ans constituent les primo-migrants à strictement parler, venus principalement pour travailler.
- 8 L'âge à l'immigration permet en fait de distinguer les enfants de primo-migrants ayant suivi partiellement (arrivés après l'âge de 5 ans) ou entièrement (arrivés auparavant ou nés en Suisse) la scolarité obligatoire en Suisse; ces derniers sont désignés sous l'appellation «deuxième génération» et les premiers sont considérés comme appartenant à la «génération intermédiaire» ou «génération 1.5».

Bibliographie

Becker, Gary S. (1964). Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. National Bureau of Economic Research, New York.

Bühmann, Brigitte (1993). Wer sind die eingebürgerten Schweizer? Eine Analyse auf Grund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES), 129(III): 491-503.

DeVoretz, Don J. et Pivnenko, Sergiy. (2005). The economic causes and consequences of Canadian citizenship. Journal of International Migration and Integration, 6(3-4): 435-468.

Fibbi, Rosita, Lerch, Mathias et Wanner, Philippe (2007). Naturalisation and socio-economic characteristics of youth of immigrant descent in Switzerland. Journal of Ethnic and Migration Studies, 33(7): 1121-1144.

Pecoraro, Marco (2010). Devenir Suisse. in Wanner, P. (éd). Comportements démographiques des étrangers en Suisse, Genève et Neuchâtel, manuscrit.

Wanner, Philippe et D'Amato, Gianni (2003). Naturalisation en suisse. Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation. Rapport, Avenir Suisse.

Rosita Fibbi et Chantal Wyssmüller

Un passeport et une langue en héritage: matériau de construction identitaire pour les petits-enfants de migrants

La langue est à la fois un outil de communication et un puissant marqueur identitaire; c'est pour ces raisons qu'elle occupe une place de choix dans l'analyse des processus d'intégration, que ce soit au niveau individuel ou des groupes, notamment dans le long terme. Cette perspective «longue», intergénérationnelle, caractérise l'étude sur les pratiques linguistiques des immigrés et leurs descendants. Menée dans le cadre du Programme national de recherche 56 «Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse», l'étude analyse le devenir de la langue d'origine des migrants au fil des générations, ainsi que l'élaboration identitaire des générations issues de la migration.

Il n'est guère question de remettre en discussion la place acquise par la langue locale dans le répertoire des compétences linguistiques: langue de scolarisation et socialisation, elle acquiert au fil du temps une grande prégnance, aussi bien pratique que (progressivement) affective pour les migrants et, a fortiori, pour leurs descendants. L'étude porte plutôt sur l'articulation entre cette donnée incontournable et assurément positive pour l'insertion des populations immigrées, d'une part, et d'autres compétences linguistiques et appartenances symboliques relevant de l'héritage familial et social, d'autre part. Ne pouvant développer l'ensemble des aspects étudiés dans cette recherche, nous nous focaliserons, dans ce texte, sur les arguments mobilisés par les jeunes pour justifier leurs revendications identitaires.

En Suisse, le thème du «langage maintenance and language shift» (LMLS) (Fishman 1964) n'a pas fait l'objet de recherches jusqu'ici; or, la difficulté de l'accès à la nationalité en Suisse à cause de l'absence du *jus soli* – l'octroi automatique de la nationalité locale en vertu de la naissance sur le sol national – rend la situation helvétique singulière par rapport à celle des Etats-Unis, pays où le changement de langue a été étudié le plus assidûment.

Pour mener cette recherche, nous avons interrogé une trentaine de familles, habitant les régions bâloise et genevoise, au sujet de leurs rapports avec les langues héritée et locale et indirectement avec l'identité, ainsi qu'au sujet des relations intergénérationnelles entre grands-parents, parents et enfants (pré-)adolescents. Nous parlons ici exclusivement de la situation des jeunes de la troisième génération, les petits-enfants de migrants, qui ont donc grandi dans une famille au moins partiellement immigrée: les grands-parents (G1) sont italiens ou espagnols, au moins un des parents (G2) est né en Suisse, voire y a effectué sa scolarité, et le jeune (G3) se trouve dans la phase de projection de soi-même en tant qu'adulte.

Comment ces jeunes se définissent-ils, quelle(s) identité(s) s'attribuent-ils? Dans quelle mesure cette auto-attribution est-elle influencée par le fait formel d'être détenteur d'une nationalité? Est-ce que les appartenances juridiques reconnues colorent les revendications identitaires? Quelle place l'éventuelle

Diese Studie analysiert den Prozess der ordentlichen Einbürgerung. Indem wir verschiedene Kategorien der ausländischen Bevölkerung definieren, tragen wir ihrer Heterogenität in Bezug auf ihren Migrationsstatus und ihre Herkunft Rechnung. Insbesondere untersuchen wir, welches die möglichen Faktoren sind, die eine höhere Einbürgerungswahrscheinlichkeit zur Folge haben. Unsere Ergebnisse bestätigen die Selektivität dieses Prozesses: AusländerInnen verzeichnen eine höhere Wahrscheinlichkeit die Einbürgerung zu beantragen und die Schweizer Staatsbürgerschaft zu erhalten, wenn sie eine universitäre Ausbildung haben, ihre Schulzeit in der Schweiz absolvierten (siehe 2. Generation), die lokale Sprache beherrschen, BesitzerInnen ihrer eigenen Wohnung sind, in einer urbanen Umgebung leben und aus einem Schwellen- oder Entwicklungsland, welches nicht zur EU-15 / EFTA gehört kommen.

familiarité avec la langue d'origine des grands-parents, dont ils sont peut-être «héritiers» (LOH), occupe-t-elle dans leur revendication identitaire?

Le tableau ci-dessous illustre les cinq profils, combinant pratiques langagières et identifications, qui se dégagent de nos entretiens avec les jeunes.

Ainsi, la plupart des jeunes mettent en avant des appartenances composites, constituant à des degrés divers une référence au «pays d'origine» (des grands-parents) et une référence à leur cadre de vie habituel, *hic et nunc*. Ce n'est qu'une petite minorité qui formule son appartenance de manière exclusive, certains se voyant exclusivement italiens ou espagnols, d'autres exclusivement suisses. Dans notre échantillon – naturellement non représentatif – l'appartenance au pays d'origine de leurs grands-parents revêt une importance certaine (profil O, OL/O et O = L) pour environ la moitié des jeunes de la troisième génération, alors que l'autre moitié se définit essentiellement comme suisse.

Pour justifier leurs affirmations, les jeunes ont le plus souvent recours à leur filiation – parents et grands-parents – et à leur nationalité. Une affirmation qui ne surprend guère dans un contexte dominé par le principe de transmission de la nationalité selon le *jus sanguinis* où l'appartenance nationale se légitime par la descendance directe; ce puissant discours institutionnel ne peut ne pas influencer les

conceptions individuelles. Par ailleurs, l'appartenance à la réalité suisse est l'évidence même aux yeux des jeunes, car, disent-ils, ils sont nés ici, ont grandi ici et ont été scolarisés ici. Tout se passe comme si, en dépit du fait que la législation suisse ne donne aucune pertinence juridique au lieu de naissance, ils mettaient en œuvre, dans leurs stratégies argumentatives, une sorte de *jus soli*, qui justifie pleinement un lien privilégié avec ce pays. Finalement, s'ajoute à cela l'expérience du lieu de vie quotidienne, qui s'avère déterminant pour confirmer le sentiment de certitude quant au bien-fondé de cette appartenance. Un élément majeur de cette réalité au jour le jour est la langue, très largement la langue locale, alors que la LOH ne constitue que partiellement une langue vécue au quotidien. Finalement, le sentiment d'appartenance repose donc, sur les compétences et les usages linguistiques.

Quel lien existe-t-il entre les revendications identitaires des jeunes et le fait de détenir formellement la nationalité? Environ deux jeunes sur trois, parmi les G3 interrogés, possèdent la nationalité suisse (à côté de celle héritée des parents); ils sont doubles, voire triples, nationaux (notamment si les deux parents ne partagent pas la même origine nationale). L'identification prépondérante avec la Suisse est fréquente lorsque le jeune est suisse par filiation et qu'il est né en Suisse. En revanche, la double référence identitaire est la norme, lorsque le jeune est suisse en raison de la na-



turalisation de l'un de ses parents. Ce faisant, les jeunes sollicitent tout autant le principe du *jus sanguinis* que celui du *jus soli* pour asseoir leur affirmation identitaire. Reste le fait que le tiers des jeunes interrogés, qui ne détiennent que le passeport de leurs grands-parents, s'identifient tantôt au pays d'origine, tantôt à la Suisse.

Les appartenances sanctionnées par un passeport jouent un rôle non négligeable dans la définition identitaire des jeunes, car elles attestent d'une reconnaissance, certes formelle, mais hautement institutionnalisée d'une revendication individuelle. D'ailleurs, les jeunes qui se disent exclusivement italiens ou espagnols ne possèdent que ces nationalités-là. Tout se passe comme si, en dépit de leur sentiment personnel d'identification avec la Suisse, leur vécu ne suffisait pas, lorsque la reconnaissance formelle fait défaut, pour revendiquer avec succès cette appartenance. Leur manière d'ex-

primer leur appartenance à l'Italie/l'Espagne tient, dans une certaine mesure, «au passeport» qui témoigne de leur inscription institutionnelle. Il est vrai, par ailleurs, que d'autres jeunes, qui pourtant n'ont pas le passeport suisse, se déclarent suisses attribuant ainsi un poids prépondérant à l'inscription territoriale de leur vécu.

La langue apparaît ici comme un critère discriminant, un véritable marqueur identitaire. Les jeunes qui se disent italiens/espagnols sont ceux qui utilisent assez fréquemment la langue de leurs grands-parents et attribuent une valeur affective à cette langue. Plus généralement, le critère de l'usage ou de la connaissance linguistique est mobilisé pour rendre compte du sentiment d'appartenance: certains jeunes disent se sentir plus suisses en arguant de leur maîtrise de la langue locale, alors que d'autres affirment se sentir aussi italiens/

Auto-identification de jeunes G3 (nombre de jeunes par type d'identification)				
O (4)	OL/O (3)	O = L (7)	OL/L (12)	L (3)
Dit se voir comme exclusivement italien ou espagnol	Dit se voir italien ou espagnol, ainsi que suisse, mais tendanciellement plus italien ou espagnol	Dit se voir aussi bien italien, ou espagnol, que suisse	Dit se voir italien ou espagnol, ainsi que suisse, mais tendanciellement plus suisse	Dit se voir comme exclusivement suisse

O= Identification avec le pays d'origine des grands-parents ; L= Identification locale

espagnols à cause de leur capacité à s'exprimer dans ces langues.

Cette étude montre que l'identification des jeunes n'est pas l'objet de simples transmissions familiales, mais qu'elle résulte de l'agencement de divers éléments du vécu familial et personnel, ainsi que d'un processus de validation sociale des revendications avancées. Dans cette négociation, les appartenances formelles et les usages linguistiques apparaissent comme un matériau de base de la construction identitaire des jeunes d'origine immigrée.

Bibliographie

Fibbi, Rosita, Marinette Matthey et Chantal Wyssmüller (2008). *Stratégies familiales et pratiques langagières des jeunes de la troisième génération*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel.

Fishman, Joshua Aaron (1964). «Language maintenance and language shift as a field of inquiry. A definition of the field and suggestions for its further development.» *Linguistics*, 9:32-70.

Bülent Kaya et Denise Efionayi-Mäder

The Migrant Integration Policy Index: une démarche pour mesurer les politiques d'intégration des migrants en Europe

Le thème de l'intégration connaît un net regain d'intérêt politique au sein des Etats européens. L'attention se focalise souvent sur l'intégration des migrants et les moyens de la mesurer. Et si l'on renversait l'approche et l'on évaluait les politiques d'intégration qui définissent les conditions facilitant ou, au contraire, freinant l'intégration? Dans ce cas: quelles sont les dimensions de l'intégration qui doivent être prises en considération? Sur la base de quels indicateurs fiables et pertinents peut-on mesurer ces dimensions? Il se pose également la question de savoir si les données dispo-

nibles permettent une comparaison entre différents contextes nationaux.

Le projet MIPEX (Migration Policy Index¹), soutenu financièrement par la Commission européenne et géré par le *Migration Policy Group* et le *British Council*, relève cet ambitieux défi.

Qu'est-ce que le MIPEX?

Le MIPEX est élaboré par un consortium de 25 institutions et organisations européennes, auquel participe depuis plusieurs années le

Die Studie über die Sprachvermittlung der italienischen und spanischen ImmigrantInnen der Schweiz an ihre Kinder und Nachkommen gestattet es, die Identitätsdefinition der Jugendlichen der dritten Generation zu untersuchen. Die Jugendlichen legen ihre oft multiplen Identifikationen als Resultat von ihrem persönlichen und familiären Erlebten aus, welches einerseits von den formellen Zugehörigkeiten – wie sie im Pass veranschaulicht sind – und andererseits von den linguistischen Kenntnissen der von den Grosseltern geerbten Sprache, überlagert wird.



Participation politique			
1	SE	Suède	93
2	NO	Norvège	86
3	LU	Luxembourg	84
4	FI	Finlande	81
5	NL	Pays-Bas	80
6	PT	Portugal	79
7	DE	Allemagne	66
	EU15		60
8	IE	Irlande	59
9	BE	Belgique	57
10 =	CH	Suisse	55
	IT	Italie	55
	DK	Danemark	55
13	FR	France	52
14	ES	Espagne	50
15	UK	Royaume-Uni	46
	All 28		46
	EU-25		43
16	CZ	République Tchèque	41
17	AT	Autriche	34
18	CA	Canada	32
19	EE	Estonie	30
20	HU	Hongrie	29
	EU-10		20
21	MT	Malte	19
22	CY	Chypre	18
23	SI	Slovénie	15
24 =	SK	Slovaquie	14
	PL	Pologne	14
	GR	Grèce	14
27	LT	Lituanie	12
28	LV	Lettonie	11
	<p>0 Très défavorable</p> <p>1-20 Défavorable</p> <p>21-40 Légèrement défavorable</p> <p>41-59 Mi-chemin vers la meilleure pratique</p> <p>60-79 Légèrement favorable</p> <p>80-99 Favorable</p> <p>100 Meilleure pratique</p>		

Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel (SFM). Il s'est donné pour objectif d'améliorer les politiques d'intégration des immigrés en Europe en fournissant des données objectives, comparables et accessibles via un examen précis et exact des législations.

Le MIPEX mesure les politiques d'intégration des migrants² dans 25 Etats membres de l'UE et dans trois pays non-membres, à savoir le Canada, la Norvège et la Suisse. Il utilise 140 indicateurs politiques afin de rendre compte, de manière complète et multidimensionnelle, des opportunités pour les étrangers de faire pleinement partie des sociétés européennes. Le MIPEX couvre six domaines politiques qui façonnent le parcours des migrants vers une citoyenneté complète: accès au marché du travail, regroupement familial, résidence de longue durée, participation politique, accès à la nationalité et non-discrimination.

Comment le MIPEX mesure-t-il la politique d'intégration des migrants?

Pour chaque domaine politique, le MIPEX identifie, sur la base des réglementations en place, les scores des politiques en question par rapport aux standards européens.

La meilleure pratique pour chaque indicateur politique est établie par rapport aux plus hauts standards européens, issus des Conventions du Conseil de l'Europe ou des Directives européennes (quand celles-ci ne proposent que des standards minimaux, des recommandations paneuropéennes sont utilisées).

Dans la mesure où les politiques sont comparées aux mêmes standards dans tous les Etats membres de l'UE, le MIPEX est un outil de «benchmarking», qui permet de comparer les conditions-cadres de l'intégration. Pour illustrer cette démarche, nous présentons les ré-

sultats pour 28 pays en matière de participation politique (cf. le tableau précédent).

Le résultat de cette large entreprise comparative montre que les politiques de l'Europe de l'Ouest sont, en moyenne, légèrement plus favorables à l'intégration que celles de Grèce, de l'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est. Les 28 pays MIPEX divergent quant à l'accès aux droits électoraux des résidents non-UE: cinq pays présentent la pratique optimale (les pays nordiques et l'Irlande), tandis que onze n'accordent aucun droit électoral aux migrants; les autres pays se situent en position intermédiaire. Des libertés politiques (de former des associations, d'être membres d'un parti, etc.) sont accordées aux immigrés dans tous les pays de l'Europe de l'Ouest, alors que certaines d'entre elles sont refusées en République tchèque, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie et Slovénie. Concernant les structures consultatives, les scores les plus élevés reviennent aux pays nordiques, au Luxembourg, aux Pays-Bas, à l'Espagne, au Portugal et à l'Irlande; en revanche dix pays ont des politiques extrêmement défavorables.

Quant à la Suisse, sa réglementation en la matière la situent à mi-chemin de la classification au niveau de la participation politique. En effet, la Suisse, garantit aux migrants les libertés politiques suivantes: former une association, même politique, s'affilier à des partis politiques et ainsi participer à la société civile. De plus, certains cantons accordent le droit de vote aux étrangers sur le plan communal et/ou cantonal et l'ont inscrit dans leur Constitution cantonale. Bien que cela soit une pra-

tique limitée, les migrants ou les associations de migrants sont représentés dans les structures consultatives, régulièrement sollicitées à donner leur avis sur les questions concernant les immigrés. Toutefois, la Suisse ne dispose pas de politiques dynamiques proposant des financements, ou tout autre soutien substantiel, aux associations de migrants aux mêmes conditions qu'à d'autres associations.

Limites d'une approche basée sur les réglementations

Il est sans aucun doute important de s'intéresser aux politiques d'intégration des pays d'accueil, notamment dans un contexte où mesurer le niveau d'intégration des individus est en vogue. De ce fait, le MIPEX mérite d'être salué pour sa démarche complémentaire, qui s'attache aux conditions-cadres de l'intégration. Néanmoins, la réalité dans les pays d'accueil en matière d'intégration est tellement complexe qu'il n'est pas aisé de rendre compte des pratiques dans toute leur complexité. Pour avoir une image plus complète, il faudrait tenir compte notamment de la mise en œuvre des dispositifs réglementaires. Mais le MIPEX est aussi et avant tout un outil précieux pour mesurer l'évolution du potentiel d'intégration des politiques à travers le temps.

¹ Pour le projet MIPEX et l'ensemble des données, cf. son site internet www.integrationindex.eu
² Dans le Projet MIPEX, le terme «migrant» fait référence aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre de l'Union Européenne. A moins qu'il ne soit spécifié, ce terme ne désigne pas les réfugiés ou les demandeurs d'asile, les immigrés irréguliers, les citoyens de l'UE qui utilisent leur droit de libre passage ou les citoyens de l'UE d'origine immigrée.

Obwohl ständig neue Instrumente zur Messung des Integrationswillens und -grades aussereuropäischer MigrantInnen entwickelt werden, wurde das entsprechende Potential staatlicher Massnahmen und Institutionen bis anhin kaum systematisch und vergleichend evaluiert: Der MIPEX holt dies nach und ermöglicht es die Rahmenbedingungen der Integration im Verlauf der Zeit zu bewerten.

Nicole Wichmann und Gianni D'Amato

Migration und Integration im Kanton Basel-Stadt: Ein Pionierkanton unter der Lupe

Der Kanton Basel-Stadt betreibt seit 1999 eine Integrationspolitik, die in der Schweiz als vorbildlich betrachtet wird. Sie fusst auf einem Integrationsleitbild, das sich auf den Potentialansatz beruft. Mit der Verabschiedung des basel-städtischen Integrationsgesetzes im Jahr 2007 erhielt die Politik des Fördern und Fordern eine Rechtsgrundlage.

Das SFM wurde von Integration Basel, von der Christoph Merian Stiftung und von der Gesellschaft für das Gemeinnützige und Gute in Basel beauftragt, eine Bestandesaufnahme vorzunehmen. Der Schwerpunkt sollte auf der Identifizierung der Lücken und des Handlungsbedarfs liegen. Die Bestandesaufnahme bietet einerseits einen Überblick über den Ist-Zustand, andererseits wurde das SFM gebeten, die künftigen integrationspolitischen Herausforderungen zu benennen und Empfehlungen für die kommenden Jahre zu formulieren.

Der Studie liegen verschiedene Daten zugrunde: In einem ersten Teil wurden die Sekundärliteratur, die erhältlichen Politikdokumente und die Statistiken zum Thema Migration und Integration in Basel-Stadt aufgearbeitet. In einem zweiten Schritt wurden 24 semi-strukturierte Interviews mit ExpertInnen und 5 mit MigrantInnen in Basel durchgeführt. Der dritte Teil bestand aus einem Gutachten zur demografischen Entwicklung im Kanton Basel-Stadt, das wir bei Prof. Dr. P. Wanner an der Universität Genf in Auftrag gaben. Schliesslich wurden zwei Fokusgruppengespräche durchgeführt, anlässlich derer die Resultate der Ist-Analyse und die künftigen Herausforderungen diskutiert wurden.

Die Resultate der Bestandesaufnahme

In einem ersten empirischen Teil wird das sozio-demografische Profil der MigrantInnen im Kanton Basel-Stadt beschrieben. Traditionell gibt es in Basel-Stadt zwei grosse Gruppen: die EU-BürgerInnen und die BürgerInnen aus Drittstaaten, welche mit 43 Prozent einen im schweizerischen Vergleich hohen Anteil an der kantonalen ausländischen Bevölkerung ausmachen. In den letzten zehn Jahren hat sich das Profil der MigrantInnen stark gewandelt, wobei insbesondere eine Diversifizierung der Herkunftsländer und eine Zunahme des Bildungsstands beobachtet werden kann.

Die Präsentation der Integrationspolitik beginnt mit der Diskussion der spezifischen Integrationsförderung. Der Fokus in Basel-Stadt liegt auf dem individualistischen Fordern (Integrationsvereinbarungen) und Fördern (grosses Angebot an Deutsch- und Integrationskursen, Potentialprojekte). Daneben gibt es eine Fülle von Massnahmen, die auf die Öffnung der Institutionen, die Anti-Diskriminierung, die Schaffung einer Willkommenskultur und eine Erhöhung der Partizipationsmöglichkeiten abzielen. Die grösste Schwäche liegt in der fehlenden Fairness der verpflichtenden Massnahmen, denn die Integrationsvereinbarungen können nur mit den Drittstaatenangehörigen abgeschlossen werden.

In den folgenden Teilen werden die in den Regelstrukturen, Bildung, Arbeit/Erwerbsleben, Gesundheit, Delinquenz und Wohnen getrof-

fenen Massnahmen vorgestellt und diskutiert. Die Indikatoren zum Bildungssystem deuten auf eine Chancenungleichheit bei der Verteilung des Gutes «Bildung» hin, die sich bisweilen auch auf die folgenden Zuwanderergenerationen überträgt. Bei der Bewertung der Massnahmen im Schulbereich zeigt sich, dass das Konzept zur Frühförderung überzeugt, während die Ressourcen für eine konsequente Umsetzung fehlen. Das Schulsystem in Basel-Stadt ist auf den ersten Blick integrativ, aber bei näherer Betrachtung erweist es sich als «segregiert». Bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit können erste Erfolge verzeichnet werden, aber der Handlungsbedarf bleibt auch in Zukunft gross.

Der Situation der MigrantInnen im Erwerbsalter wurde besondere Beachtung geschenkt. Generell zeichnet sich die MigrantInnenbevölkerung durch eine hohe Erwerbsquote und durch eine hohe Quote der unfreiwillig Erwerbslosen aus. Die Betriebe leisten durch Diversity Management und die Organisation von Sprachkursen am Arbeitsplatz einen Beitrag zur Integration, aber das Engagement der Arbeitgeberschaft variiert stark und kann deshalb nicht als durchgehend zufriedenstellend beurteilt werden.

Die Studie beinhaltet auch eine Abhandlung zur Situation im Gesundheitssystem. Es wird gezeigt, dass der Gesundheitszustand der MigrantInnenbevölkerung insgesamt schlechter ist als derjenige der Referenzbevölkerung. Im Bereich der Gesundheitsversorgung wurden verschiedene Vorkehrungen zur transkulturellen Öffnung unternommen, die positiv bewertet wurden. Das grosse Angebot an Gesundheitsförderungskursen, die auf die Bedürfnisse der MigrantInnenbevölkerung ausgerichtet sind, muss ebenfalls erwähnt werden. Die Schwäche wird in der mangelhaften transkulturellen Öffnung der Gesundheitsversorgung im Alter geortet.

Die kontroverse Frage der Kriminalität wird ebenfalls aufgegriffen. Die Studie präsentiert eine Reihe von Indikatoren, die aufzeigen, dass insbesondere junge AusländerInnen öfters Straftaten begehen als die SchweizerInnen. Allerdings ist diese Feststellung mit Vorsicht zu geniessen, da die Kriminalitätsstatistiken verzerrt sind. In Basel-Stadt wird bei der Prävention auf die mobile Jugendarbeit und das Community Policing gesetzt. Die Vorkehrungen werden zwar generell begrüsst, aber gleichzeitig wird argumentiert, dass sich die Präventionsarbeit noch stärker transkulturell öffnen sollte.



Der abschliessende Teil befasst sich mit dem Wohnen und Zusammenleben in Basel. Er unterstreicht, dass sich der Ausländeranteil in den verschiedenen Quartieren stark unterscheidet. Während in den traditionellen Arbeiterquartieren viele AusländerInnen in schlechteren Wohnverhältnissen leben, findet man in den gut situierten Quartieren wohlhabende Personen aus den umliegenden EU-Staaten. Durch die Schaffung verschiedener Orte der interkulturellen Begegnung wird versucht, dieser räumlichen Segregation Abhilfe zu leisten. Inwiefern diese Orte zur besseren Durchmischung beitragen, ist umstritten.

Herausforderungen und Gesamtbeurteilung

Das demografische Gutachten bringt verschiedene Integrationspolitische Herausforderungen zum Vorschein. Es rechnet mit einer Zunahme der Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt bis zum Jahr 2030. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Zuwanderung, die Zunahme der Fruchtbarkeitsziffer bei den ausländischen Frauen und die Abnahme der Sterblichkeit zurückzuführen. Das demografische Gutachten prognostiziert eine konstant bleibende Einwanderung aus Drittstaaten. Die Zuwanderung aus der EU wird kurzfristig zunehmen, aber mittelfristig wird mit einer Abnahme gerechnet. Was die Altersstruktur betrifft, wird angenommen, dass der Anteil der Personen im Erwerbsalter bis zum Jahr 2030 abnimmt, während die Zahl der Migrantenkinder und diejenige der MigrantInnen im Alter zunimmt. Interessant ist, dass die schweizerische Bevölkerung aufgrund des hohen negativen interkantonalen Wanderungs-

saldos nur dank den Einbürgerungen wächst.

Aus dem demografischen Gutachten wird gefolgert, dass die Familienpolitik und die Altersversorgung zu integrationspolitischen Schwerpunkten werden sollten. Gleichzeitig gilt es die Vorkehrungen in den Bereichen Frühförderung und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu intensivieren. Die Zunahme der Anzahl Einbürgerungen weist darauf hin, dass eine zukunftsfähige und faire Einbürgerungspolitik unabdingbar ist. Der steigende Ausländeranteil unterstreicht die Wichtigkeit der bevorstehenden Volksabstimmung zur Einführung des Ausländerstimmrechts für Niedergelassene.

In der Gesamtbewertung der basel-städtischen Integrationspolitik wurden drei Punkte erwähnt: erstens, der Siegeszug des individualistischen Fördern und Fordern zu Ungunsten des Abbaus der Diskriminierung, zweitens, das mechanistische bzw. technokratische Verständnis der Integration und drittens, die momentane Orientierungslosigkeit.

Insgesamt unterstreicht die Studie, dass das Integrationsleitbild in vielen Punkten weiterhin aktuell ist. Die darauf aufbauende Politik ist im Grossen und Ganzen konzeptionell überzeugend und kann anderen Städten und Kantonen als Vorbild dienen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich die Integrationspolitik aufgrund ungenügender Ressourcen und dem fehlenden politischen Willen nur schlecht umsetzen lässt.

Depuis 1999, le canton de Bâle-Ville pratique une politique d'intégration considérée comme exemplaire. Le SFM a été mandaté par «Integration Basel», la «Christoph Merian Stiftung» et la «Gesellschaft für das Gemeinnützige und Gute (GGG)» pour faire un état des lieux de la politique d'intégration cantonale. L'étude analyse l'encouragement à l'intégration, que ce soit par le biais de mesures spécifiques, ou de l'encadrement par des institutions s'adressant à l'ensemble de la société. Elle conclut que si le concept de la politique d'intégration convainc, sa mise en pratique n'avance que lentement, faute de ressources suffisantes et de volonté politique.

Bülent Kaya

La justice face à la diversité

Le Tribunal fédéral suisse a été appelé à décider si un Sikh pouvait être exempté de l'obligation de porter un casque lorsqu'il conduisait une moto¹ ou si des élèves avaient le droit à une dispense du cours de natation pour motifs religieux². Ces cas mettent en évidence une réalité incontournable: le système judiciaire suisse doit statuer sur des situations ayant trait aux conséquences des phénomènes migratoires.

La migration a renforcé la diversité déjà existante en Suisse en élargissant le système des valeurs et des croyances, les références religieuses et les codes de conduite, ainsi que les représentations. Dans un Etat de droit, cette évolution ne compromet pas les droits fondamentaux. Les débats publics et la jurisprudence concernant les thèmes à forte valeur symbolique, comme l'habillement ou la nourriture, font de plus en plus clairement référence aux droits fondamentaux. Il n'est pas étonnant que des débats aient lieu: dans les sociétés démocratiques et libérales, les droits fondamentaux constituent le cadre principal à l'intérieur duquel on cherchera les solutions aux tensions et conflits «culturels». De ce fait, ils sont des facteurs d'intégration sociale et d'affirmation d'une citoyenneté partagée.

Les réponses judiciaires qui se réfèrent aux droits fondamentaux ne font pas toujours l'unanimité dans la société. Ainsi, lorsque le Tribunal fédéral a libéré les jeunes filles issues de familles de tradition musulmane des cours de natation et de gymnastique pour des raisons de prescriptions religieuses en matière vestimentaire³, certains ont contesté cette décision, arguant que le principe de l'égalité des sexes

doit prévaloir sur l'expression de la liberté de religion. De même, lorsque ledit Tribunal, en mettant l'accent sur le principe de la neutralité religieuse, a décidé en 1997, qu'il était interdit à une enseignante musulmane travaillant dans une école publique de porter un foulard pendant les cours⁴, cette décision fut contestée par ceux qui la considéraient contraire au droit fondamental de la liberté religieuse, permettant à la personne de vivre selon le mode de vie qui lui est spécifique.

Jusqu'où peut-on aller pour accommoder les particularités culturelles et religieuses dans l'espace public? Faut-il poser des limites internes aux libertés fondamentales (liberté religieuse, par exemple) pour des raisons de respect d'un autre principe constitutionnel (égalité des sexes, par exemple)? Comment concilier les libertés fondamentales et l'exigence d'intégration? Comment le droit pénal gère-t-il la différence culturelle? De quelle manière les autorités judiciaires abordent-elles un meurtre perpétré parce que «l'honneur familial» est en jeu (crime d'honneur) et se positionnent-elles par rapport à la «défense culturelle», par exemple?

Ce furent quelques-unes des questions débattues, dans une perspective interdisciplinaire, durant la journée d'étude organisée en juin 2009 par le *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel*, avec le soutien du *Service de lutte contre le racisme*; elle réunit des experts de la migration et des représentants du monde judiciaire.

Droit et diversité

Les participants reconnaissent que la diversité apporte un certain «dynamisme» et une certaine chance au système de droit en lui permettant, au contact d'une autre perception du droit, de porter un regard critique sur sa pratique. En revanche, le droit ne peut pas être multiculturel, dans la mesure où toutes les personnes résidant sur le territoire d'un Etat donné doivent être soumises aux mêmes règles. Certes, cela ne veut pas dire que le système de droit est «insensible» ou «aveugle» aux particularités culturelles; au contraire, dans un cadre précis et délimité, il peut s'ouvrir à la diversité culturelle, à la négociation permettant ainsi la coexistence des différentes normes légales dans la sphère du droit civil.

Affaires pénales et arguments culturels

Le droit pénal ne laisse en principe pas de marge de manœuvre pour une négociation culturelle et ne reconnaît pas formellement la «défense culturelle»: il ne peut être tenu compte d'une distinction de nationalité, de religion ou d'appartenance ethnique dans le domaine du droit pénal. En revanche, il n'est pas exclu que, dans des cas mineurs, limités et bien jus-

tifiés, les motifs culturels puissent être pris en considération dans l'examen du cas. Certaines coutumes culturelles, telle la circoncision des garçons pratiquée chez les musulmans et les juifs, ne donnent pas lieu à une condamnation pour lésions corporelles, pourtant prévue par le code pénal (art. 122). En revanche, l'excision effectuée sur les filles, même si elle a des origines culturelles, n'est pas tolérée, car elle est considérée comme une mutilation.

Les experts attirent en outre l'attention sur le danger de la «culturalisation» des affaires pénales (qui amènerait à juger les faits différemment) concernant certains délits commis par des étrangers, ainsi que sur une pratique discriminatoire lors des procès pénaux. Selon une étude⁵, bien qu'il ne soit pas fait référence à des particularités culturelles dans la prononciation des jugements, il existe de nombreuses inégalités de traitement, dans la mesure où les délinquants étrangers sont condamnés, en général, à des peines beaucoup plus lourdes que les délinquants suisses.

¹ ATF 119 IV 260 du 27 mai 1993

² ATF BGE 2C-149 du 24 octobre 2008

³ ATF 119 Ia 178 du 18 juin 1993.

⁴ ATF 123 I 296 du 12 novembre 1997.

⁵ **Gabi, Maurer** (2002). Die rechtliche Beurteilung: Tötungsdelikt. Urteilsbegründungen betreffend Schweizer und Nichtschweizer im Vergleich, Travail de licence présenté à l'Université de Berne, Berne.



Sollte den Grundrechten interne Grenzen gesetzt werden, damit andere verfassungsrechtliche Prinzipien (zum Beispiel die Gleichstellung der Geschlechter) zum Tragen kommen? Wie können Grundrechte und die Forderung nach Integration in Einklang gebracht werden? Wie geht das Strafrecht mit kulturellen Unterschieden um? Dies sind einige der Fragen, die am Studientag «Justice et diversité», welcher im Juni 2009 vom SFM organisiert wurde, erörtert wurden.

Martina Kamm

Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz

Die von uns befragten AutorInnen leugnen nicht, dass ihre Migrationsgeschichte Spuren im Text hinterlässt. Als unmittelbar Betroffene oder deren Kinder haben sie Anteil an fünf Erfahrungen, die nach Almut Todorow (2004: 26) der sogenannten «Migrationsliteratur» zugrunde liegen: an «der <Wanderung> selbst, am Sprachwechsel und Heimatverlust, an der Fremdheit und der Begründung einer Existenz» im neuen Sprachraum (Todorow 2004). Der Stellenwert, den diese Erfahrungen für das eigene Schaffen einnehmen, ist unbestritten. Der Autor Innocent Naki, der von der Elfenbeinküste stammt und sein Schreiben am stärksten in der Migration verankert, betont, er brauche beispielsweise das Fremdsein nicht schreibend zu kultivieren, «parce que de toute façon il s'impose, donc on ne va

pas le cultiver». Viele AutorInnen bezeichnen denn auch im Gespräch ihre Migrationsgeschichte als eine Bereicherung für das literarische Schaffen.

Ganz anders verhält es sich hingegen mit dem literarischen Text. Dort verschwindet der «empirische Autor» hinter dem «Schreiber» des Textes. Auf die Frage, ob es gemeinsame Merkmale gebe, die eine sogenannte Migrationsliteratur begründeten, erhielten wir praktisch durchs Band eine negative Antwort. Die Befragten erachten ihr Schreiben als einen offenen Prozess, die Literatur ist ihnen ein offener Raum, der allen zur Verfügung steht. Der aus Tunesien stammende Autor Rafik Ben Salah formuliert es so: «C'est un lieu d'ouverture, c'est un monde qui est ouvert et qui est



donné. Donné à tout le monde, il y entre qui veut. Alors c'est une invitation à entrer ailleurs. C'est un ailleurs qui existe, sans jugement.» Mit dieser Haltung erweist sich Rafik Ben Salah, stellvertretend für einen Grossteil der von uns befragten AutorInnen, als ein «Kosmopolit der neueren Stunde».

Der Soziologe Ulrich Beck beschreibt den Prozess hin zu einer kosmopolitischen Haltung, wie sie in den Gesprächen immer wieder zum Ausdruck kam, als eine «Globalisierung von innen heraus» mit den Worten: «Globalization is something taking place <out there>, cosmopolitanization happens <from within>» (Beck und Sznaider 2006: 9).¹ Die AutorInnen, die wir getroffen haben, denken und handeln nicht nur global und schreiben fernab der Alltagsrealität. Vielmehr verankern sie ihr Leben immer wieder bewusst im lokalen Alltag und in der durchaus auch politischen Auseinandersetzung mit dem Hier und Jetzt. Ihr literarisches Schaffen wird von einer Lebenseinstellung bestimmt, die im Grossen, wie im Kleinen und Alltäglichen der Welt zugewandt bleibt. Aus der Zuwendung zur Welt wird eine Weltgewandtheit, die ein charakteristisches Merkmal dessen ist, was seit den 1990er-Jahren als «neuer Kosmopolitismus» immer stärker in die Sozialwissenschaften Eingang findet. So umfasst der «neue Kosmopolitismus» eine persönliche Haltung, die einen intellektuellen und ästhetischen Standpunkt der Offenheit gegenüber ganz unterschiedlichen kulturellen Erfahrungen zum Ausdruck bringt (Vertovec und Cohen 2002: 13). Oder es handelt sich um die persönliche Kompetenz, einen eigenen Weg in andere Kulturen zu suchen und zu finden, durch Zuhören, Zuschauen, Aufnehmen und Reflektieren (Ulf Hannerz in Vertovec und Cohen 2002).

Diese Weltoffenheit erklärt unter anderem, weshalb die Befragten jeglicher Klassifikation, wie etwa der literarischen Sonderkategorie «Migrationsliteratur», ablehnend gegenüber stehen.

Die Autorin Christina Viragh wehrt sich dagegen, «dass man überall Etiketten aufzukleben versucht, man kategorisiert die Schriftsteller je nach verschiedenen Kriterien. Eines der Kriterien ist eben die Migration». Ihr Kollege Catalin Dorian Florescu beklagt im Gespräch, dass sein Blinder Masseur nur im Hinblick auf die Themen der Migration rezipiert werde und die Rezensionen gar nicht auf das Verbindende eingingen: «Es wird nicht gesagt: Dieser Roman interessiert uns alle!»

Was die AutorInnen in literarischer Hinsicht vereinigt, sind also nicht mögliche Merkmale einer «Migrationsliteratur», sondern die klare Ablehnung dieses Konzepts. Das gilt sowohl für VertreterInnen der ersten als auch der zweiten Einwanderergeneration. Letztere lehnen es mit besonderem Nachdruck ab, einer Literatur der Migration zugeordnet zu werden. Der Begriff «Migrationsliteratur» beinhaltet etwa für Catalin Dorian Florescu einen «sanften Ausschluss», mittels dessen die AutorInnen vom Zentrum an die Peripherie abgeschoben werden. Dabei, so Florescu, betreffe die Migration aufgrund der Globalisierung heute die Schweiz in ihrer Gesamtheit. Angesichts der Globalisierung seien hier alle ziemlich bald MigrantInnen und der Begriff werde spätestens dann hinfällig. Auch wenn es um die wissenschaftliche Beschreibung und Analyse des literarischen Schreibens geht, greifen Kategorien wie «Migrationsliteratur» oder «Migrationsautor» zu kurz. Vielmehr spielt die Migrationserfahrung als Besonderheit für das literarische Schaffen eine Rolle, indem sie die Universalität einer Literatur mitbestimmt, die heute fester Bestandteil der Schweizer Kultur geworden ist und kosmopolitische Züge trägt.

Die einzige Festlegung, welche die Befragten im Gespräch akzeptieren, ist die der Sprache. In der gemeinsamen Suche nach Sprache werden vorsichtig Berührungspunkte im Schaffen von AutorInnen fremder Herkunft gesichtet. Die Arbeit an der Sprache, die an der Schnitt-

stelle zwischen Leben und Werk stattfindet, ist für viele AutorInnen mit Migrationshintergrund nicht nur essentiell, sondern auch existenziell. Das gilt besonders für die RepräsentantInnen der zweiten Einwanderergeneration. Sie wachsen oft in mehreren Sprachen auf und die Auseinandersetzung mit einer neuen «Mutter-Sprache» (so Micieli 2007 in seinen neusten Texten zu Sprache und Heimat), in der sie später auch schreiben werden, verbindet sich bei ihnen mit einer wiederholten Aushandlung der eigenen Identität – wobei die Aushandlung im symbolischen Raum sprachlicher Imagination stattfindet. Emigration und Einwanderung bleiben ein einschneidendes Erlebnis, vor allem dann, wenn sie in der Kindheit oder Jugend stattfinden. Sie müssen zunächst sprachlich bewältigt werden. Oder, um es mit den Worten von Francesco Micieli zu sagen: «Das Nachdenken über die existenzielle Situation, das hat sich nur in einer Suche nach Sprache formulieren können und nur dort konnte es gedacht werden.» Alle Befragten möchten in der Konsequenz heute primär an der sprachlich-literarischen Qualität ihres Schreibens gemessen werden. Sie beklagen die fehlende Anerkennung derselben von Seiten des Literaturbetriebs und des Publikums.

Es wäre zu wünschen, dass – ähnlich wie in der Literatur von Frauen – künftig auf die Zuordnung zu einer Sonderkategorie der Literatur von MigrantInnen verzichtet würde. Statt-

dessen sollten, so Daniel Rothenbühler in einem der fünf Essays, differenzierte Kontextinformationen darüber Aufschluss geben, wie die «Suchoptik» der Interpretation ausgerichtet werden soll. Wichtig für eine solche Suchoptik könnte dann beispielsweise die «Vieltimmigkeit und Schwellenerfahrung» sein, insbesondere jene der Sprache, die Almut Todorow als charakteristisch für die Migration bezeichnet hat (Rothenbühler 2010: 68).

¹ «Cosmopolitanization should be chiefly conceived of as globalization from within, as internalized cosmopolitanism. This is how we can suspend the assumption of the nation-state, and this is how we can make the empirical investigation of local-global phenomena possible. We can frame our questions so as to illuminate the transnationality that is arising inside nation-states. This is what a cosmopolitan sociology looks like» (Beck und Sznaider 2006)

Bibliographie

Beck, Ulrich und Nathan Sznaider (2006), Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: a research agenda. *The British Journal of Sociology* 57 (1), 1–23.

Kamm, Martina, Bettina Spoerri, Daniel Rothenbühler, Gianni D'Amato (Hrsg.) (2010). *Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz*. Zürich: SEISMO Verlag.

Micieli, Francesco (2007), *Mein Vater geht jeden Tag vier Mal die Treppe hinauf und herunter. Texte zu Sprache und Heimat*. Biel/Bienne: Verlag die brotsuppe.

Rothenbühler, Daniel (2010), Festschreiben und Freischreiben. Rollenkonflikte von Autorinnen und Autoren im Wandel der Rezeption, in: Martina Kamm et al. (2010), *Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz*, 53–69. Zürich: SEISMO Verlag.

Todorow, Almut (2004) *Das Streuen der gelebten Zeit: Emine Sevdi Özdamar, Herta Müller, Yoko Tawada*, in: Klaus Schenk, Almut Todorow und Milan Tvrđik, Hrsg., *Migrationsliteratur. Schreibweisen einer interkulturellen Moderne*. Tübingen und Basel: Francke Verlag, 25–50.

Vertovec, Steven und Robin Cohen (2002), *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Est-ce que les auteurs d'origine immigrée œuvrant en Suisse présentent des points communs? Nous avons posé ces questions à seize écrivaines et écrivains, qui vivent en Suisse et écrivent leurs textes en allemand ou en français, dans le cadre du projet de recherche «Les générations en mutation». Ce projet vise à explorer la production contemporaine d'auteurs d'origine immigrée, dans une double perspective sociologique et littéraire. La démarche, soutenue, entre autres, par la Commission fédérale pour les questions de migration CFM, a abouti à la rédaction d'un livre comprenant des extraits d'entretiens d'auteurs et cinq essais. Il est paru en mai 2010, dans la collection Cohésion sociale et pluralisme culturel aux Editions SEISMO, à Zurich.

Didier Ruedin

Why Aren't They There? Ethnic Minorities in Parliaments

The representation of citizens in their parliament lies at the core of liberal democracy. It is widely recognized that all citizens are of equal worth and therefore have the same right to be present in parliament and institutions of decision-making. There have been significant advances towards greater equality and inclusiveness in the last century, but ideals of inclusiveness are far from accomplished: In many places, members from ethnic minorities remain systematically marginalized.

Most democratic theory highlights the representation of issue positions and policy preferences, but there are reasons to insist on demographic representation, especially since the two are not mutually exclusive. Parliaments that reflect the make-up of the population are widely considered more legitimate. The extent to which parliament includes women and ethnic minorities can be considered as a reflection of the status these groups enjoy in society. What is more, there are utilitarian reasons for more inclusive parliaments, such as lower alienation from the political system, and a lower likelihood of ethnic conflict. Improved political communication and more inclusive policy outcomes are sometimes cited, but they are difficult to measure.

There are very few studies on the inclusion of different ethnic groups in national parliament, and this study is the first systematic cross-national examination of the extent to which different ethnic groups are present in national parliaments. In the literature there is a common assumption that all minorities of power – women, ethnic minorities, immigrants, homo-

sexuals – are disadvantaged in the same way. The study examined a wide range of variables as potentially influencing the extent to which different ethnic groups are included into national parliaments. The focus is on all ethnic groups, although normally ethnic minorities are under-represented.

In order to address this question, I employed a cross-national comparative perspective, covering 95 free and partly free countries. Unfree countries were excluded from analysis, since the electoral dynamics in these places often differ from countries with more competitive elections. New data were compiled on the different ethnic groups in national parliaments, and compared to the size of the different groups in the population. I have multiple estimates for many of the countries that largely agree: the data seem robust. For the explanatory variables, I used established sources.

Findings

Despite strong expectations from single-country studies and the literature on the representation of women, in the bivariate analyses no significant association could be determined between proportional electoral systems or the presence of quotas on the one hand and higher levels of representation on the other. As expected from theory, but hitherto untested, a strong association could be determined between attitudes towards marginalized groups in society and levels of representation. Differences in attitudes were approximated using world regions – a common proxy in the literature – and measured directly using questions



from the *World Value Survey*. The idea was to capture attitudes reminiscent of sociological liberalism.

In multivariate analyses, the basic results could be confirmed. Based on expectations from theoretical contributions and work on the representation of women, the dominance of the cultural factor is perhaps surprising: attitudes towards marginalized groups in society are the strongest predictor of the extent to which different ethnic groups are included in national parliaments.

Perhaps more troubling was the finding that on average, the presence of quotas is not associated with higher levels of representation. This is even more surprising given that the most common quota measure for ethnic minority groups is the introduction of reserved seats. Reserved seats mean separate electoral rolls, and given their design, they cannot be influ-

enced by preferences in the population or the élite. A more careful look at the implementation of quotas in individual cases revealed that these measures are not always implemented in a diligent manner. For example, they may exist only for a single minority group in a country where there are many ethnic groups, or the number of seats reserved may be disproportionately low given the size of the ethnic group in the population. It seems that on average quotas appear ineffective for reasons of implementation, but they may work well in individual cases and for particular groups.

Trying to understand why quota measures are often not implemented in a diligent manner, I considered the incentives of the élite. Assuming that the majority of the élite are interested in being re-elected, it makes sense for members of the élite not to be too much out of touch with the attitudes of the population. Applied to the inclusion of ethnic minority groups in par-

liament, this means that a member of the élite would expose him or herself a great deal when calling for strict quotas to include more minorities in a place where the population is not supportive of such a move. It follows that measures are implemented in a way that do not contradict the prevailing attitudes in the population to a great extent, which may mean quotas that do not reflect the size or composition of the minority population.

Conclusion

The study examined the parliamentary representation of ethnic groups. Whereas in the literature there is a common assumption that the same mechanism affects the representation of women and ethnic minorities, the results suggest that different factors may matter. The electoral system in place does not appear to be associated with different levels of representation, perhaps because the élites can adjust to the institutional reality. More surprisingly was the finding that on average quotas do not appear to be significant, but this was attributed

to the implementation of quota measures. Incentives of the élite may help to understand why measures for ethnic groups are often implemented poorly. It is, however, important to bear in mind that where ethnicity is a non-issue or where the population is largely supportive of more minorities in parliament, quotas cannot be ruled out as means to increase political representation. Where the population is not supportive of more minorities in parliament, hard measures that cannot be side-stepped by the different political actors would be a possibility, but they pose a serious electoral risk to the élite introducing such measures. It appears that whilst electoral engineering is a possibility, such interventions are possibly only sustainable if accompanied by cultural or attitudinal changes.

References

- Ruedin, Didier 2009. Ethnic group representation in a cross-national comparison. *The Journal of Legislative Studies* 15, no. 4: 335–54.
- Ruedin, Didier 2010. The relationship between levels of gender and ethnic group representation. *Studies in Ethnicity and Nationalism* 10, no. 2.

Um erstmals die politische Repräsentation von ethnischen Gruppen in einer systematisch vergleichenden Studie zu untersuchen, wurden neue Daten zusammengetragen und verwendet. Im Widerspruch mit den Erwartungen der Literatur sind institutionelle Aspekte wie das Wahlsystem und Quoten nicht mit der Repräsentation assoziiert, kulturelle Aspekte hingegen schon. Quoten werden oft nicht sorgfältig implementiert. Dies kann damit erklärt werden, dass die Elite keine Anreize hat effektive Quoten, in Belangen in denen die Bevölkerung dagegen ist, einzuführen.

Silvia Schönenberger und Denise Efionayi-Mäder

Die Fünfte Schweiz Eine Vorstudie zur schweizerischen Diaspora

Laut Auslandschweizerstatistik lebten per Ende 2009 684 974 Schweizer Staatsangehörige ausserhalb der Landesgrenzen, was beinahe 10 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht. Als (vermeintliche) Gruppe wird die Auslandschweizerpopulation auch die Fünfte Schweiz genannt, in Bezug auf eine fünfte Gruppenkategorie nach den vier Sprachregionen. Die Fünfte Schweiz, wenngleich sie so heterogen zusammengesetzt ist wie die Schweizer Bevölkerung, geniesst vergleichbare soziale und politische Rechte, aber auch Pflichten wie die Schweizer StaatsbürgerInnen im Inland und hat mit der sukzessiven Erlangung von Stimm- und Wahlrecht über die Jahre an politischem Gewicht gewonnen. Die Kenntnisse über die Auswanderung aus der Schweiz und die über Generationen entstandenen «Auslandschweizer-Kolonien» in den verschiedenen Erdteilen sind bisher noch sehr dürftig.

Im Rahmen der Bearbeitung eines Postulats (Filippo Lombardi 04.3571) beauftragte die zuständige Politische Abteilung VI des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten das SFM, die Datenlage bezüglich AuslandschweizerInnen abzuklären und mögliche Forschungsrichtungen aufzuzeigen. Angesichts der Tatsache, dass die Fünfte Schweiz bisher kaum Gegenstand der Forschung war, und die statistische Grundlage bekannterweise sehr beschränkt ist, wurde eine Vorstudie zur Situations- und Machbarkeitsabklärung mittels einer breit angelegten Literaturrecherche und einem Fokusgruppengespräch mit Fachleuten durchgeführt.

Aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive wurden die oft gut dokumentierten Auswan-

derungswellen im 18. und 19. Jahrhundert relativ gründlich erforscht. Wenngleich die Destinationen der Auswandernden schon damals hauptsächlich in Europa lagen, überwog das Interesse der HistorikerInnen an der Auswanderung nach Nord- und Südamerika, Australien und Russland. Die massenweise Auswanderung ganzer Dörfer und Regionen sowie die Schweizer Siedlungen oder «Kolonien» in einigen dieser Länder sind ebenfalls ausführlich dokumentiert. Auswanderung aus der Schweiz war und bleibt hingegen in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz kaum Thema. Im zwanzigsten Jahrhundert waren nur punktuell Studien zur Situation von SchweizerInnen im Ausland erschienen. Das relativ neue Phänomen der sogenannten Altersemigration – das heisst vornehmlich der Niederlassung von Pensionierten aus Mittel- und Nordeuropa an den Mittelmeerküsten – ist europaweit ein immer dringenderes Thema der Forschung und (Sozial-)Politik. Die Abwanderung von Pensionierten aus der Schweiz nach Spanien und deren Auswirkungen vor Ort hat Huber (2003) studiert. Studien zur Rückwanderung von AuslandschweizerInnen und deren Reintegration in der Schweiz gibt es bisher nur in Ansätzen (Bolzman und Musillo 1996). Die politische Ausrichtung sowie das Stimm- und Wahlverhalten von AuslandschweizerInnen hat eine Studie des GfS-Forschungsinstitutes untersucht (Longchamp et al. 2003).

So gut wie nichts ist hingegen über das Migrationsverhalten und das Profil der AuslandschweizerInnen bekannt. Wer sind sie, wo leben sie, wie lange bleiben sie, wer kommt zurück, was zieht sie weg, warum suchen sie



sich anderswo eine Lebensgrundlage? Nur zwei relevante statistische Datenquellen können über die Zusammensetzung und die Destination der SchweizerInnen im Ausland Auskunft geben: die Auslandschweizerstatistik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und die Wanderungsstatistik des Bundesamtes für Statistik. Zur tatsächlichen Anzahl Schweizer Staatsangehöriger im Ausland können keine eindeutigen Angaben gemacht werden, da die Auslandschweizerstatistik auf den Matrikelregistern der Konsulate in den jeweiligen Ländern basiert, welche wiederum von der Registrierung der Personen abhängen.

Die erste systematische Zählung der AuslandschweizerInnen erfolgte 1926, wobei 284 000 Personen registriert wurden. Seit den 1960er-Jahren nimmt die Auslandschweizerpopulation ununterbrochen zu. Laut Auslandschweizerstatistik ist innert der letzten zehn Jahren die Auslandschweizergemeinschaft um ca. 20 Prozent gewachsen. Dieser anhaltende Trend ist jedoch nicht primär auf die steigende Zahl auswandernder SchweizerInnen zurückzuführen.

Die jährliche Auswanderung ist in den letzten zwanzig Jahren mit Schwankungen zwischen 25 000 bis 30 000 Bewegungen pro Jahr relativ stabil geblieben und war tendenziell eher rückläufig. Ausschlaggebend für diesen Trend ist vielmehr der Geburtenüberschuss der SchweizerInnen im Ausland sowie die vermehrte Registrierung in den Auslandsvertretungen.

Fast zwei Drittel leben in Europa, hauptsächlich in den Nachbarländern Frankreich, Deutschland und Italien. Die beliebtesten Destinationen ausserhalb Europas sind die USA, Kanada, Australien, Argentinien und Brasilien. Der Frauenanteil ist gesamthaft leicht höher (57%) als der Männeranteil, wobei diese Quote je nach Land stark variiert. Zudem sind ledige Personen überdurchschnittlich vertreten (62%). Der Wanderungssaldo ist laut Wanderungsstatistik für SchweizerInnen – im Gegensatz zu AusländerInnen – seit 1991 ununterbrochen negativ. Das bedeutet, dass mehr SchweizerInnen aus- als (wieder) einwandern. Diese Daten beruhen auf den Melderegistern der Gemeinden und ermöglichen – ausser Informationen zu

Geschlecht und teilweise Alter – keine weiteren Angaben über die Auswandernden. Die Merkmale und Determinanten der Auswandernden sind in der Schweiz bisher in keiner Studie oder Umfrage erfasst. Eine europäische Studie, basierend auf dem Eurobarometer 2005, analysiert die Migrationswilligkeit von europäischen StaatsbürgerInnen. Demnach ist die Bereitschaft sich in einem anderen europäischen Land niederzulassen von verschiedenen Faktoren abhängig: eine grössere Neigung wurde bei Männern, unter 35-Jährigen, Ledigen, besser Gebildeten und vor allem bei Studierenden ausgemacht. Starke Familienbindungen und der befürchtete Verlust sozialer Kontakte durch den Wegzug sind andererseits die Hauptgründe dafür, dass Personen nicht emigrieren wollen (Fourage und Ester 2007).

Die Bedeutung der Fünften Schweiz schlägt sich nicht nur in Zahlen nieder; bereits 1966 wurde ihre Bedeutung mit einem «Auslandsschweizerartikel» in der Bundesverfassung (Art. 40) bekräftigt. Verschiedene Gesetze und Verordnungen regeln den Schutz, die Rechte und die Pflichten der AuslandschweizerInnen, wie beispielsweise konsularischen Schutz in Notlagen, Recht auf Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung nach Rückkehr in die Schweiz, Stimm- und Wahlrecht (aktiv und passiv) auf Bundesebene (seit 1977, brieflich seit 1992) sowie die Militärpflicht, um nur einige zu nennen.

Ein beträchtlicher Anteil von 72 Prozent der AuslandschweizerInnen sind DoppelbürgerInnen, wobei dieser Anteil über die Jahre massiv zugenommen hat: 1974 machte ihr Anteil erst 50 Prozent der AuslandschweizerInnen aus.

Viele dieser AuslandschweizerInnen mit zwei Pässen dürften Nachfahren von binationalen Paaren sein, Angehörige der zweiten und dritten Generation sowie einst Eingebürgerte und ins Herkunftsland Zurückgekehrte. Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0) von 1952 hält fest, dass die Schweizer Bürgerschaft grundsätzlich durch Abstammung übertragen wird. Sie kann also von AuslandschweizerInnen über Generationen hinweg weiter gegeben werden.

Es handelt sich bei den AuslandschweizerInnen und insbesondere denjenigen mit doppelter Staatsbürgerschaft um eine Population, die künftig zweifellos an Grösse und Gewicht gewinnen wird. Das Interesse der Politik sowie der Forschung an der Fünften Schweiz wird angesichts der zunehmenden transnationalen Mobilität und der multiplen Staatsbürgerschaften zunehmen. Allgemeine Fragen zu demographischen, volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Auswirkungen von Ein-, Aus und Rückwanderung (also Migration nicht mehr unidimensional, sondern ganzheitlich betrachtet) sowie konkrete Fragen wie zum Umgang mit *brain circulation* sind dabei nur einige Themen, die die Schweiz beschäftigen werden.

Bibliographie

Bolzman, Claudio und Italo Musillo, Hg. (1996). *Suisses migrants: mythes, contes et réalités de la migration de retour*. Genève: Hospice général.

Fourage, Didier und Peter Ester (2007). *Factors determining international and regional migrations in Europe*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Huber, Andreas (2003). *Sog des Südens*. Zürich: Seismo.

Longchamp, Claude, Luca Bösch und Silvia Ratelband-Pally (2003). *Internationale SchweizerInnen. Schlussbericht zur 1. repräsentativen Online-Befragung der stimmberechtigten AuslandschweizerInnen für ASO und swissinfo/SRI*. Bern, GfS Forschungsinstitut.

La Cinquième Suisse demeure un domaine peu étudié et mal connu d'un point de vue statistique. Pour répondre à un postulat sur cette question, le Département fédéral des affaires étrangères a chargé le SFM de mener une étude de faisabilité concernant ce sujet. Si les études historiques sont nombreuses, la situation présente est largement inconnue; pourtant le nombre de Suisses de l'étranger augmente et le solde migratoire pour les Suisses est régulièrement négatif depuis 1991.

Vie du SFM

Quinze ans déjà que le Forum suisse pour l'étude des migrations existe: le nom est resté, l'esprit qui l'a animé dès le début est toujours là mais son environnement, sa morphologie et son contenu ont profondément changé. C'est la vie! C'est la vie du SFM.

Il y a d'abord eu la phase de l'éclosion: un nombre réduit de chercheurs autour d'un centre de documentation unis dans la construction d'un pôle de référence, centre de compétence sur les migrations en Suisse (photo 1, 1995).

Elle a été suivie par la phase de la croissance. Dans la livraison marquant notre dixième anniversaire, l'on pouvait lire: «Dix années sont passées depuis que le SFM a ouvert ses portes à Neuchâtel. Un déménagement, un change-

photo 1



photo 2



ment de nom et une multiplication exponentielle du nombre de recherche et de chercheurs» (photo 2, 2005).

Les cinq dernières années peuvent être caractérisées comme celle de la consolidation: un «déménagement» juridique et un ancrage institutionnel. Dans ce contexte, l'activité de recherche s'accompagne d'un essaimage de compétences ainsi que d'un renouvellement des chercheurs.

La fondation de droit privé qui régissait le sort du SFM a transmis son héritage à l'Université de Neuchâtel, dont notre Institut SFM fait partie intégrante depuis 2007. La vocation du SFM a toujours été universitaire, si l'on en juge par son rôle de vivier de compétences académiques: neuf chercheurs du SFM sont devenus professeurs. Certains d'entre eux ont quitté Neuchâtel pour d'autres lieux: Andreas Wimmer, parti pour Bonn puis pour Los Angeles, Laurence Charton pour Strasbourg, Sandro Cattacin et Philippe Wanner, partis enseigner à Genève et Milena Chimienti à Londres.

Mais nombreux sont les chercheurs SFM qui ont participé dans leur nouvelle position à étoffer le rôle de la place universitaire neuchâteloise dans l'enseignement et la recherche sur les migrations en Suisse, au point d'en faire le pôle de référence dans ce pays avec son Master en «Migration et citoyenneté»: Etienne Piguet, Janine Dahinden, Gianni D'Amato et, last but not least, Christin Achermann. La mue institutionnelle et la mobilité de nos collègues ont contribué à un renouvellement significatif de l'équipe de chercheurs (photo 3, 2010).

Un des changements les plus visibles est la forte projection internationale du SFM, par la concrétisation des jalons posés en 2004 avec l'adhésion au European Network of Excellence IMISCOE (*International Migration, Integration and Social Cohesion*) ainsi qu'au réseau EUDO (*European Democracy Observatory*). Ce développement du SFM se décline tant sur le plan de la recherche que de l'enseignement. Il comprend notamment des projets de recherche comparatifs à l'échelle européenne ainsi que

des échanges d'enseignants dans le cadre de la chaire suisse d'études sur la mobilité ou encore des visiting professors d'outre Atlantique venus exploiter sur place notre centre de documentation.

Au niveau national, la coordination du réseau MOVE financé par la Conférence des Universités Suisses (CUS) a en outre permis de renforcer la coopération avec des Universités suisses.

photo 3

