

Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden

Marc HELBLING und Hanspeter KRIESI
Universität Zürich

Zusammenfassung

Seit längerer Zeit kommt es in der Schweiz immer wieder zu heftigen Debatten über das schweizerische Einbürgerungsverfahren und die Diskriminierung gegenüber Gesuchstellern aus gewissen Herkunftsländern. Dieser Artikel präsentiert erste Resultate einer Umfrage in 207 Schweizer Gemeinden zu den Ursachen unterschiedlicher Ablehnungsquoten von Einbürgerungsgesuchen auf lokaler Ebene. In der Schweiz spielen die Gemeinden eine zentrale Rolle im Einbürgerungswesen. Es soll aufgezeigt werden, dass die jeweils verfolgte lokale Einbürgerungspolitik auf kulturelle und politische Faktoren zurückgeführt werden kann. Die zentralen Hypothesen besagen, dass Einbürgerungsverfahren politische Entscheidungsprozesse darstellen und sowohl von kulturellen und institutionellen Strukturen wie dem vorherrschenden Staatsbürgerverständnis und den Entscheidungsmodi wie auch von mobilisierenden politischen Akteuren abhängt. Die Erteilung der Staatsbürgerschaft soll dabei als Instrument sozialer Schliessung betrachtet werden, welches in den Gemeinden unterschiedlich eingesetzt wird und das dominierende Verständnis der Staatsbürgerschaft sowie aktuelle politische Kräfteverhältnisse widerspiegelt

Keywords: citizenship, naturalization, political mobilization, social exclusion, Swiss municipalities

Einleitung¹

Bei einer Einbürgerung geht es um die zentrale Frage wer Bürger eines Landes *ist* und wer nicht bzw. wer Bürger *werden darf* und wer nicht. Die Erteilung der Staatsbürgerschaft ist ein Regulierungsmechanismus jedes Nationalstaates,

¹ Wir präsentieren in diesem Artikel Resultate der ersten Phase unseres Projekts "Social Exclusion and Local Xenophobia: Mobilization in the Context of Swiss Votes on Naturalization", welches im Rahmen des Nationalfondsprojekts 40+ durchgeführt wird. Wir danken dem Nationalfonds für seine finanzielle Unterstützung und den beiden anonymen Reviewern für ihre Kommentare. Herzlichen Dank auch an Sandra Egli und Silvia Matter für ihre wertvolle Mitarbeit an unserem Projekt.

erfährt jedoch in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Bedeutungen und Ausprägungen. Die Schweiz stellt insofern einen interessanten Fall dar, als hier innerhalb eines Landes die einzelnen Gemeinden eine zentrale Rolle während der Einbürgerungsprozesse einnehmen, und die Einbürgerungspolitik auf kommunaler Ebene somit ziemlich unterschiedlich verlaufen kann.

Aktuelle Debatten

Seit den Vorfällen in der Luzerner Gemeinde Emmen, in verschiedenen Gemeinden des Kantons Schwyz aber auch anderer Kantone, als wiederholt eine relativ grosse Anzahl von Einbürgerungsgesuchen abgelehnt wurde, kam es in der Schweiz zu heftigen Diskussionen über Diskriminierungen gegenüber Gesuchstellern gewisser Herkunftsländer und Möglichkeiten solche einzuschränken. Seit geraumer Zeit wird darüber debattiert, die Einbürgerungsprozesse zu homogenisieren und die Ermessensspielräume der lokalen Entscheidungsträger einzuschränken. Das Thema gewann zusätzlich an Aktualität, als am 9. Juli 2003 das Bundesgericht Einbürgerungsentscheide an der Urne für verfassungswidrig erklärte. Die Richter aus Lausanne befanden, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide der Begründungspflicht unterlägen, Urnenentscheide die Erfüllung dieser Pflicht jedoch nicht ermöglichten. Zudem müsse den Antragsstellern eine Beschwerdemöglichkeit eingeräumt werden. Da die Beweggründe von Ablehnungen bei Volksentscheiden nur schwer feststellbar sind, sei es den Antragsstellern jedoch kaum möglich, eventuelle Diskriminierungen geltend zu machen.

Diese Entscheide entfachten erneut eine Debatte über die Entscheidungsmodalitäten bei Einbürgerungsgesuchen und darüber, ob Gemeinden selber bestimmen dürfen auf welche Weise Ausländer das Schweizer Staatsbürgerrecht erhalten können. Die Verfechter der Bundesgerichtsurteile unterstreichen die Verfassungsgrundsätze der Rechtsgleichheit, des Schutzes vor Willkür und der Privatsphäre, denen solche Beschlüsse unterstehen sollten, während die Gegner vor einer Einmischung der Judikative in den demokratischen und politischen Entscheidungsprozess warnen.

Die Kontroversen zu diesen Fragen sind noch nicht vollständig beigelegt. Ob die zuvor eingeführten Urnenabstimmungen auf lokaler Ebene wieder abgeschafft werden, ist noch ungewiss. Gemeinden mit solchen Einbürgerungsverfahren haben die Gesuche vorläufig sistiert oder neue Entscheidungsmodi eingeführt. Lange war unklar, inwieweit Abstimmungen an der Gemeindeversammlung von den Bundesgerichtsurteilen betroffen sind. Diesbezüglich hat das Bundesgericht im Mai 2004 Klarheit geschaffen: Entscheide an der Gemeindeversammlung müssen offen sein und Ablehnungen begründet werden. Im Dezember 2003 hat der Ständerat eine parlamentarische Initiative gutgeheissen, welche es

den Kantonen überlassen möchte, über die Entscheidungsmodalitäten in ihren Gemeinden zu befinden. Ende Frühling 2004 hat die SVP-Schweiz eine Initiative lanciert, welche Beschlüsse der Wohngemeinde als abschliessend festlegen und ein Rekursrecht gegen ablehnende Entscheide ausschliessen möchte. Im September 2004 wurden vom Schweizer Stimmvolk zwei Verfassungsvorlagen abgelehnt, welche eine erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der zweiten und dritten Generation ermöglichen wollten.

Problematik und Hypothesen

Neben der tagespolitischen Aktualität des Themas und den verfassungsrechtlichen Debatten stellt sich die Frage nach den Gründen und Ursachen der unterschiedlichen Einbürgerungsentscheide. Wir beschäftigen uns dabei weniger mit den normativ geprägten Fragen zur Verfassungsmässigkeit von bestimmten Einbürgerungsverfahren und zur Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Vielmehr möchten wir die tatsächlichen Hintergründe der Einbürgerungen und der Anzahl angenommener bzw. abgelehnter Gesuche besser verstehen und der Frage nachgehen wieso gewisse Gemeinden eine restriktivere Einbürgerungspolitik verfolgen als andere.

Sowohl in politischen wie auch wissenschaftlichen Diskursen werden Konfliktsituationen in bezug auf Ausländerfragen im Allgemeinen und im Einbürgerungswesen im Besonderen oft auf sozioökonomische und soziostrukturelle Faktoren wie Arbeitslosigkeit oder Ausländeranteil zurückgeführt. Diesen Erklärungsansätzen halten wir entgegen, dass die Erteilung der Staatsbürgerschaft vor allem mit kulturellen und politischen Faktoren erklärt werden kann.

Aufgrund der ausgeprägten Kompetenzen der Gemeinden und lokaler Entscheidungsträger im Bereich von Einbürgerungen sollen die Ursachen der unterschiedlichen Ablehnungsquoten auf kommunaler Ebene untersucht werden. Wir stellen dabei die Hypothesen auf, dass Einbürgerungen politische Entscheidungsprozesse darstellen und somit von vorherrschenden Ideologien, Entscheidungsstrukturen und politischen Akteuren abhängen: (1) Das dominierende Staatsbürgerverständnis, d.h. die Vorstellung darüber was das Schweizersein ausmacht und wer Schweizer Bürger werden kann, stellt einen zentralen Faktor dar, welcher bei der Aufstellung der Kriterien für eine Einbürgerung eine Rolle spielt. Selbst wenn in der Schweiz ein bestimmtes Staatsbürgermodell vorherrscht, so kann dieses in Folge der ausgeprägten kommunalen Kompetenzen im Einbürgerungswesen unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden. Herrscht in einer Gemeinde ein restriktives Staatsbürgerverständnis vor, so sind die Hürden für Einbürgerungen höher

gesteckt. (2) In den politischen Auseinandersetzungen spielen neben den kulturellen Faktoren auch die institutionellen Entscheidungsstrukturen eine beträchtliche Rolle und stellen entscheidende Opportunitäten dar. Die Meinungsbildung und Mobilisierung von Entscheidungsträgern verlaufen unterschiedlich je nach formellen Einbürgerungsverfahren. Wird über Anträge an der Urne oder an der Gemeindeversammlung entschieden, fällt es Akteuren mit einem restriktiven Staatsbürgerverständnis leichter, die Entscheidungsträger von ihren Ideen zu überzeugen. (3) Neben der längerfristigen Herausbildung eines bestimmten Staatsbürgerverständnisses spielen kurzfristige politische Mobilisierungsprozesse eine weitere wichtige Rolle. In den Auseinandersetzungen um die zu erfüllenden Bedingungen von Antragsstellern prallen die Meinungen unterschiedlicher lokaler Akteure aufeinander. Können sich Akteure mit einem restriktiven Staatsbürgerverständnis durchsetzen, fällt die lokale Ablehnungsquote entsprechend hoch aus. Wir werden aufzuzeigen versuchen, dass die jeweilige lokale Stellung der Schweizerischen Volkspartei (SVP), welche gesamtschweizerisch eine restriktivere Einbürgerungspolitik fordert, einen Einfluss auf die Ablehnungsquote ausübt.

Um unsere Hypothesen zu überprüfen, werden wir zuerst die wichtigsten Merkmale des schweizerischen Einbürgerungsprozesses vorstellen. In der Diskussion um das Konzept der Staatsbürgerschaft werden wir dafür plädieren, nicht nur ihre funktionalen Aspekte zu untersuchen, sondern diese ebenfalls als kulturell und politisch geprägtes Instrument sozialer Schliessung zu betrachten, welches in den verschiedenen Nationalstaaten und in der Schweiz sogar auf kommunaler Ebene unterschiedlich eingesetzt wird. Wir gehen davon aus, dass Schliessungsmechanismen sowohl durch gegebene Faktoren strukturiert sind, als auch strukturierend wirken. So ist die lokale Einbürgerungspolitik geprägt durch das vorherrschende Staatsbürgerverständnis. Dieses ist jedoch kein objektiver Schliessungsmechanismus, sondern seinerseits das Resultat vergangener und aktueller Auseinandersetzungen kollektiver Akteure um die Bedeutung der Erteilung der Staatsbürgerschaft. Mit anderen Worten: das vorherrschende Staatsbürgerverständnis strukturiert zwar die lokalen Entscheidungsprozesse und prägt die politischen Akteure, kulturelle und institutionelle Strukturen werden jedoch von den Akteuren nicht nur internalisiert, sondern in sozialen Interaktionen selbst hergestellt. Um die Reproduktion von Strukturen näher untersuchen zu können, werden wir, basierend auf Theorien zu sozialen Bewegungen, die drei Konzepte der Mobilisierungs- und Opportunitätsstrukturen sowie des Framing-Prozesses diskutieren. Ausgehend von diesen Ausführungen sollen dann im empirischen Teil dieser Arbeit unsere Hypothesen anhand einer ersten Auswertung unserer Umfrage zum Einbürgerungswesen in 207 Schweizer Gemeinden getestet werden.

Einbürgerungen als politische Entscheidungsprozesse

Einbürgerungen stellen in der Schweiz lokale politische Entscheidungsprozesse dar, in welchen eine Gemeinde über die Einbürgerungsanträge ausländischer Staatsbürger zu befinden hat. Die Erteilung der Schweizer Staatsbürgerschaft wird sowohl auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler und kommunaler Ebene geregelt. Schweizer oder Schweizerin kann nur werden wer auch das Bürgerrecht eines Kantons und einer Gemeinde erhält. Der Bund regelt zwar Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption und erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländern und Ausländerinnen. Die ordentlichen Einbürgerungen von Ausländern liegen jedoch zu einem grossen Teil in den Händen der Kantone und der Gemeinden.

In den meisten Kantonen reichen die Einbürgerungskandidaten ihren Antrag bei der Gemeinde ein, welche diesen an die Bundesverwaltung weiterleitet. Als erste Instanz entscheidet in diesem Fall der Bund. Die Gemeinde befindet anschliessend über das Gesuch und zuletzt der Kanton. In anderen Kantonen fällt die Gemeinde ihren Entscheid vor dem Bund und dem Kanton. In jedem Fall stellt jedoch der Einbürgerungsprozess auf kommunaler Ebene die entscheidende Phase dar. Während die Entscheide von Bund und Kantonen hauptsächlich formeller und administrativer Natur sind, kann das Verfahren in den Gemeinden als politischer Prozess betrachtet werden. Bund und Kantone entscheiden grösstenteils aufgrund klar vorgegebener Kriterien wie etwa der Wohnsitzerfordernisse. Zudem werden Berichte der Fremden- und Kantonspolizei sowie Informationen von den Gemeinden eingeholt. Nach den Worten des Bundesamts für Zuwanderung, Integration und Auswanderung gibt der Bund lediglich das "grüne Licht" für die Einbürgerungen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die Kantone können zusätzliche Mindestvorschriften erlassen und entscheiden über Einbürgerungsgesuche im Kantonsparlament oder über die kantonale Exekutive.

Der definitive Einbürgerungsentscheid wird in vielen Gemeinden von den Stimmbürgern an der Urne,² der Gemeindeversammlung oder ihren Vertretern im kommunalen Parlament gefällt. In anderen Gemeinden entscheidet die kommunale Exekutive oder seltener eine Einbürgerungskommission. Einbürgerungsentscheide können somit insofern mit Verfahren in anderen Politikbereichen gleichgestellt werden, als auch hier verschiedene politische Akteure Position beziehen, diese durchzusetzen und die Entscheidungsträger von ihren Meinungen zu überzeugen versuchen.

Die Antragssteller werden zudem auf lokaler Ebene oft in einem eigentlichen

² In Gemeinden mit Urnenentscheiden wurde seit Juli 2003 entweder das Verfahren geändert oder die Gesuche vorläufig sistiert. Grundsätzlich beschreiben und diskutieren wir hier die Verfahrensarten wie sie vor Juli 2003 existierten.

Eignungstest auf ihre Sprachkenntnisse, ihre Integration und ihre Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen geprüft. Die kommunalen Behörden und Entscheidungsträger entscheiden dabei selber, ob und inwieweit die Antragssteller einem Test unterzogen werden. Ein solcher kann aus einem einfachen Gespräch mit einer Einbürgerungskommission oder aus einem regelrechten Examen bestehen. Dieses Verfahren sowie der formelle Einbürgerungsprozess können von einer Gemeinde zur anderen selbst innerhalb eines Kantons sehr stark variieren. Kantonale Unterschiede sind auch feststellbar bezüglich Einbürgerungsgebühren und der erleichterten Einbürgerung (Boner 1999; Gemeindeverband 1998; Schaffhauser 2001; Steiner und Wicker 2000).

Die Charakteristika des schweizerischen Einbürgerungsprozesses lassen sich somit wie folgt zusammenfassen: (1) Einbürgerungen sind in der Schweiz ans kantonale und kommunale Bürgerrecht gebunden. (2) Infolge der umfangreichen Kompetenzen der Gemeinden im Einbürgerungswesen sind starke Unterschiede der Verfahren auf kommunaler Ebene feststellbar. Dies hat unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungen des schweizerischen Staatsbürgermodells zur Folge. (3) Aufgrund der Kompetenzen der Gemeindelegislative und der Eignungsprüfung der Kandidaten beschränken sich Einbürgerungen nicht auf administrative Verfahren, sondern stellen vielmehr lokale politische Entscheidungsprozesse dar (vgl. auch Kleger und D'Amato 1995).

Staatsbürgerschaft als Instrument sozialer Schliessung

Der Schliessungsmechanismus der Erteilung der Staatsbürgerschaft ist funktionaler Bestandteil jedes Nationalstaates und trägt zur Regulierung gesellschaftlicher Krisen sowie zur Institutionalisierung sozialer Ordnung bei. Einerseits regelt die Staatsbürgerschaft das Verhältnis zwischen Bürgern und Ausländern. Andererseits dient die Erteilung der Staatsbürgerrechte der Bindungskraft und der Identitätsfindung in Nationalstaaten sowie dem Ausgleich sozialer Ungleichheiten (Marshall 1950; für die Schweiz siehe Wimmer 2002: Kapitel 8). Wir beschäftigen uns hier mit der Erteilung der bürgerlichen und politischen Rechte, wobei nicht vergessen werden sollte, dass eine Ausgrenzung von Ausländern auch über soziale, ökonomische und kulturelle Rechte erfolgen kann (vgl. hierzu Mackert 1999).

Wie jede Aufnahmeregulierung in eine Gruppe, kann der Schliessungsmechanismus der Erteilung der Staatsbürgerschaft mehr oder weniger offen und restriktiv funktionieren. Weber (1972) definiert eine soziale Beziehung als nach aussen *offen*, wenn die Teilnahme an sozialem Handeln niemandem verwehrt wird, der dazu in der Lage und geneigt ist. Dagegen gilt sie als nach aussen *geschlossen*, wenn die Aufnahme an gewisse Bedingungen gebunden ist oder sich auf gewisse Personen beschränkt. Diese relativ starre Unterscheidung wurde

von Weber selbst differenziert, indem er die Kriterien der beschränkten und unter spezifischen Bedingungen mögliche Zulassung eingeführt hat.

Frankreich und Deutschland und die klassische Unterscheidung zwischen *ius soli* und *ius sanguinis* bzw. ethnischer und zivil-territorialer Definition der Staatsbürgerschaft stellen Beispiele unterschiedlicher Schliessungsmechanismen der Erteilung der Staatsbürgerschaft dar. Dabei wird deutlich, wie unterschiedlich die Kriterien sein können, welche für eine Einbürgerung erfüllt sein müssen. Während in Frankreich, dem *ius soli* verpflichtet, die Erteilung der Staatsbürgerschaft auf einem republikanischen Modell fundiert ist, verfolgt Deutschland eine viel restriktivere Einbürgerungspolitik, welche die Prinzipien des *ius sanguinis* widerspiegelt. Vereinfacht dargestellt heisst dies, dass in Frankreich lebende Ausländer die französische Staatsbürgerschaft erhalten können, sofern sie integriert sind und am dortigen gesellschaftlichen Leben teilnehmen möchten. In Deutschland hingegen sind die Einbürgerungskriterien stark an die nationale Herkunft geknüpft und für Personen, die nicht Deutscher Abstammung sind, ziemlich hoch gesteckt.

Die formal-rechtliche Unterteilung in ethnische und zivil-territoriale Staatsbürgerschaft kann durch eine kulturelle Dimension ergänzt werden (Giugni und Passy 2003; Kriesi und Koopmans 1997). Der Nationalstaat kann von Antragsstellern auf die Staatsbürgerschaft eine vollständige *Assimilation* und eine Anpassung an die vorherrschende Kultur des neuen Heimatlandes verlangen. Er kann aber auch die ethnischen Unterschiede akzeptieren und für eine Einbürgerung lediglich die *Integration* in die dominante Kultur voraussetzen. Die Untersuchung der Ausprägungen der Staatsbürgerschaftsmodelle anhand der kulturellen und formal-rechtlichen Dimensionen zeigt, dass z.B. Frankreich dem zivil-assimilationistischen Modell zugeordnet werden kann, da dort Ausländer ziemlich leicht in die nationale Gemeinschaft aufgenommen werden, die Anerkennung kultureller und ethnischer Verschiedenheit jedoch ziemlich eingeschränkt ist. In Grossbritannien und den Niederlanden herrscht dagegen das zivil-pluralistische Modell vor. Einbürgerungen sind dort an wenig Bedingungen geknüpft und es müssen kaum Auflagen kultureller Art erfüllt sein (Koopmans et al. 2004).

Trotz des ausgeprägten Föderalismus und der kulturellen sowie sprachlichen Vielfalt widerspiegelt die Schweiz ähnlich wie Deutschland das ethnisch-assimilationistische Modell (Koopmans et al. 2004; siehe auch Wimmer 2002: Kapitel 8). Die formal-rechtlichen wie auch kulturellen Bedingungen sind ziemlich hoch angesetzt und erschweren es Ausländern sehr, die Staatsbürgerschaft zu erhalten. Auch wenn gesamtschweizerisch immer mehr von Integration gesprochen wird, so wird von den Antragsstellern grundsätzlich eine *Assimilation* an die schweizerische Kultur verlangt (vgl. hierzu Kleger und d'Amato 1995: 266; Centlivres et al. 1991: 83-85). Wie in Artikel 14 des Schweizerischen Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts ausgeführt wird, ist vor Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet

ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist. Was die Wohnsitzerfordernisse anbelangt, so stehen diese an europäischer Spitze. Ein Gesuch um Bewilligung kann ein Ausländer nur stellen, wenn dieser während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (vgl. Steiner und Wicker 2000: 18).

Die zwei vorgestellten Dimensionen der Staatsbürgerschaft erlauben uns unterschiedliche Arten der Einbürgerungspolitik besser zu verstehen. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass die Erteilung der Staatsbürgerschaft ein politisches Instrument sozialer Schliessung darstellt (vgl. hierzu Brubaker 1992). Die Einsetzung dieses Instruments ist Ausdruck einer längerfristigen Herausbildung eines bestimmten Staatsbürgerverständnisses und widerspiegelt aktuelle politische Kräfteverhältnisse. Die grobe Unterteilung in ethnische und zivil-territoriale Staatsbürgermodelle sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass jede Gruppe im einzelnen nach gewissen Kriterien Personen einschliesst und andere ausgrenzt (Brubaker 1998; 1999). Anstatt sich auf die Beschreibung der unterschiedlichen Auffassungen von Staatsbürgerschaft zu beschränken, sollte ebenfalls nach den Ursprüngen der unterschiedlichen Staatsbürgerverständnisse gefragt werden. Brubaker (1992) vertritt die Meinung, dass die funktionalen Aspekte der Staatsbürgerschaft in ihrem jeweiligen politischen und kulturellen Kontext und deren Rolle und Ausprägung immer zusammen mit der jeweiligen nationalen Identität betrachtet werden sollen. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass das Staatsbürgerverständnis und das daraus resultierende Staatsbürgermodell kulturell determiniert sind. Vielmehr sollte die Herausbildung einer bestimmten Einbürgerungspolitik als eine fortlaufende Auseinandersetzung verschiedener politischer Akteure um den Schliessungsmechanismus der Staatsbürgerschaft begriffen werden (Mackert 1999). Die Erteilung der Staatsbürgerschaft bzw. die Regulierung der Beziehungen zwischen Bürgern und Ausländern können dabei auch mit der Machtverteilung in einer Gesellschaft diskutiert und die aktuelle Einbürgerungspolitik als Folge des dominierenden Staatsbürgerverständnisses verstanden werden. Wobei auch hier wieder beachtet werden muss, dass diese Machtverhältnisse gleich wie das Verständnis der Staatsbürgerschaft keine objektiven Strukturen darstellen, nicht deterministischen, sondern strukturierenden Charakter haben und von politischen Akteuren internalisiert und externalisiert werden (Bourdieu 1972; Giddens 1984).

Auseinandersetzungen politischer Akteure um die Bedeutung der Staatsbürgerschaft innerhalb kultureller und politischer Strukturen sind in der Schweiz umso interessanter, als diese zu einem grossen Teil auf lokaler Ebene stattfinden. Bei Entscheidungsprozessen im Kontext von Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden prallen die Positionen verschiedener Akteure aufeinander. Die jeweils verfolgten Strategien können jedoch nicht losgelöst von strukturellen

Bedingungen wie etwa dem zu einem bestimmten Moment in einer Gemeinde vorherrschenden Staatsbürgerverständnis verstanden werde. Dabei beeinflusst natürlich auch das Schweizer Staatsbürgermodell die lokale Einbürgerungspolitik, für unsere Untersuchungseinheiten stellt sie jedoch eine Konstante dar. Uns interessiert vielmehr, wie die eidgenössischen Mindestvorschriften in den Gemeinden aufgrund eines je spezifischen Staatsbürgerverständnisses unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden.

Politische Mobilisierung

Neben dem dominierenden Staatsbürgerverständnis spielen auch die eher kurzfristigen Mobilisierungs- und Entscheidungsprozesse eine wichtige Rolle. Diese sind gekennzeichnet durch politische Akteure, ihre Ideologien und Ressourcen sowie durch politische Opportunitätsstrukturen. Die drei Konzepte der Mobilisierungs- und Opportunitätsstrukturen sowie des Framing-Prozesses aus den Theorien zu sozialen Bewegungen erlauben es uns, die verschiedenen Aspekte eines politischen Entscheidungsprozesses besser zu verstehen (McAdam, McCarthy und Zald 1996):

(1) Die Fähigkeit politischer Akteure, eine Mehrheit von ihren Positionen zu überzeugen und sich im Entscheidungsprozess durchzusetzen, hängt zunächst von ihren Ressourcen ab (McCarthy und Zald 1977). Dazu gehören sowohl ihre interne Organisationsstruktur, als auch materielle und personelle Ressourcen, welche es ihnen erlauben, kollektive Aktionen einzuleiten, eigene Ideen effizient und überzeugend nach aussen zu tragen und schnell auf äussere Einflüsse und Veränderungen zu reagieren. Von Bedeutung ist ebenfalls die Beziehung zu anderen Akteuren und Organen.

(2) Der Erfolg von politischen Akteuren hängt aber auch vom politischen Kontext ab (Kriesi 2004). Dieser setzt sich zusammen aus formellen, wie auch informellen Verhandlungs- und Entscheidungsstrukturen, vorherrschenden Ideologien und Akteurskonfigurationen. Diese Elemente stellen mehr oder weniger stabile Opportunitätsstrukturen dar, welche die Durchsetzung gewisser Meinungen hemmen oder fördern. Opportunitäten können sowohl institutioneller wie auch diskursiver Art sein. In bezug auf die Einbürgerungsprozesse geben die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Reglementierungen und die formellen Entscheidungsmodi den Handlungsspielraum der einflussreichen Akteure vor. Die dominierenden kulturellen Normen und Werte und in unserem Fall vor allem das vorherrschende Staatsbürgerverständnis erleichtern die Einflussnahme von Akteuren mit Überzeugungen, welche dieser Sichtweisen entsprechen, und erschweren die Positionen von Akteuren mit entgegengesetzten Vorstellungen.

(3) Neben den eigenen Ressourcen und den Opportunitätsstrukturen hängt

der Erfolg politischer Akteure auch davon ab, inwieweit sie ihr Umfeld von ihren Positionen überzeugen können und es ihnen gelingt, soziale Tatbestände in ihrem Sinne zu problematisieren. Mit Hilfe des Konzepts des *Framing process* kann aufgezeigt werden, wie Ausländer und ihre Einbürgerungen in den einzelnen Gemeinden wahrgenommen werden und wie eine bestimmte Darstellung der Problematik zur vorherrschenden Interpretation werden kann (Snow and Benford 1988; Snow et al. 1986). Goffman (1974), der das Konzept des *Frame* ausgearbeitet hat, definiert dieses als Interpretationsraster, welches dem Individuum erlauben soll, einen sozialen Tatbestand zu lokalisieren, wahrzunehmen und zu interpretieren. Der Prozess des *Framing* stellt demnach die Art und Weise dar, wie ein sozialer Tatbestand interpretiert und konzeptualisiert wird bzw. wie sich eine solche Interpretation herausbildet und wie sie zur vorherrschenden Meinung werden kann.

Eine solche Konzeptualisierung kann in Bezug sowohl auf kulturelle wie auch auf wirtschaftliche Faktoren erfolgen. Letztere üben, unserer Ansicht nach und im Gegensatz zu anderen Autoren, keinen direkten Einfluss auf die Einbürgerungspolitik aus. Quillian (1995) argumentiert, dass die Wahrnehmung von Ausländern als Gefahr stark durch die wirtschaftliche Lage und die Anzahl ausländischer Staatsbürger beeinflusst wird. Er betont dabei, dass die Wahrnehmung einer solchen Gefahr nicht unbedingt mit einer wirklichen Bedrohung, z.B. Verlust des eigenen Arbeitsplatzes, zusammenhängen muss (vgl. hierzu Bobo 1983). Auch Olzak (1992) führt hierzu aus, dass Konflikte zwischen Bürgern eines Landes und eingewanderten ethnischen Gruppierungen neben den Ressourcen und Organisationsstrukturen der ausländischen Minderheiten vor allem von ihrem relativen Umfang und der wirtschaftlichen Lage des Gastlandes abhängig sind. Die Hypothese würde hier lauten, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten und ein hoher Ausländeranteil zu vermehrten Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen führen. Diesen Ansätzen halten wir entgegen, dass solche Elemente zwar kritische Momente darstellen, jedoch nur insofern, als sie entsprechend erfolgreich konzeptualisiert und in Verbindung mit der einbürgerungswilligen Bevölkerung gebracht werden.

Untersuchung der Einbürgerungsprozesse in der Schweiz

Bisherige Studien

Der schweizerische Einbürgerungsprozess wurde bis heute grösstenteils aus juristischer Sicht untersucht (siehe unter vielen Auer und Arx 2000; Benz 1986; Fasel 1989; Hottelier 1991; Kiener 2000). Diese Arbeiten beschränken sich meist auf Fragen des Verfassungsrechts, der Doppelbürgerschaft oder der erleichterten

Einbürgerungen. Die Arbeiten von Boner (2000), Schaffhauser (2001) und des Schweizerischen Gemeindeverbandes (1998) beschreiben die unterschiedlichen formellen Prozeduren auf kantonaler und kommunaler Ebene. Darstellungen der Entwicklung der schweizerischen Einbürgerungsnormen finden sich in Kreis und Kury (1996) sowie in D'Amato (1998). Andere Aspekte des Einbürgerungswesens beleuchten die Studien, welche im Rahmen des Nationalfondsprojektes 21 (Kulturelle Vielfalt und nationale Identität) entstanden sind (Arend 1991; Centlivres 1990; Centlivres et al. 1991). Diese versuchen, über die rein juristischen und formellen Faktoren einer Einbürgerung hinauszugehen und ihre kulturellen Elemente zu beleuchten. Am Beispiel von drei französischsprachigen Kantonen und dem Tessin zeigen Centlivres et al. (1991) die Komplexität und Mannigfaltigkeit der verschiedenen Einbürgerungsprozesse auf. Mittels Befragung wurden die Motivationen von Antragsstellern und jungen Ausländern der zweiten Generation und ihre Erfahrungen mit Einbürgerungen nachgezeichnet. Arend (1991) hat neben anderen Aspekten auch die Einbürgerungen aus der Sicht von Bewerbern und eingebürgerten Ausländern untersucht.

Verschiedene Arbeiten zum Einbürgerungswesen auf lokaler Ebene sind auch im Rahmen eines ethnologischen Forschungsprojekts entstanden. So zeigen Steiner und Wicker (2000; 2004) am Beispiel von einigen Schweizer Gemeinden die Verschiedenartigkeit der jeweiligen formellen Einbürgerungsprozesse auf. Achermann und Gass (2003) untersuchen den Wandel der Einbürgerungspolitik in der Stadt Basel. Sie legen dabei den Schwerpunkt auf die Argumentationen und Deutungsmuster im Diskurs der Einbürgerungsbehörden sowie auf die Interessen der Einbürgerungskandidaten. Piguet und Wanner (2000) haben die bisher einzige Studie zu den Ursachen unterschiedlicher Einbürgerungsquoten durchgeführt.

Unsere Studie³ : Daten und Datenerhebung

Ziel unserer Untersuchung ist es, den Einfluss kultureller und politischer Strukturen auf die lokale Einbürgerungspolitik zu überprüfen. In einem ersten Schritt müssen wir ein Kriterium definieren, das uns erlaubt, die Ergebnisse der jeweiligen lokalen Einbürgerungspolitik und Entscheidungsprozesse zu erfassen. Auf den ersten Blick scheint

³ Unsere zweiphasige Untersuchung besteht aus einer systematischen quantitativen Umfrage in 207 Gemeinden und 15 detaillierten Fallstudien. Ein solches Vorgehen erlaubt uns, sowohl Einflüsse von strukturellen Faktoren ausfindig zu machen, wie auch die jeweiligen Entscheidungsprozesse in ihrer Komplexität zu erfassen. In diesem Artikel präsentieren wir einen Teil der Resultate der Gemeindeumfrage.

die *Einbürgerungsquote*, d.h. das Verhältnis zwischen den jährlichen Einbürgerungen und der durchschnittlich ansässigen ausländischen Bevölkerung, einen nützlichen Indikator darzustellen. Mit solchen Daten haben Piguet und Wanner (2000) die Entwicklung der Einbürgerungsquoten zwischen 1981 und 1998 auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene sowie für die gesamte Schweiz untersucht. Das Problem des Einbürgerungsquotienten liegt nun aber darin, dass er sowohl von der Nachfrage- wie auch der Angebotsseite abhängig ist. Ein kleiner Anteil von eingebürgerten Ausländern ergibt sich entweder als Folge einer restriktiven Einbürgerungspolitik und/oder als Resultat einer geringen Nachfrage nach Einbürgerung seitens der ausländischen Bevölkerung. Die Beweggründe für die Einbürgerung eines Ausländers können von seiner Integration in der schweizerischen oder der ausländischen Bevölkerung, der politischen und wirtschaftlichen Situation seines Heimatlandes (dies betrifft Möglichkeiten und Wunsch einer Rückkehr), seiner Ausbildung und seines sozialen Status abhängen. Piguet und Wanner (2000) haben mit ihrem Modell, welches sowohl Indikatoren zur Angebotsseite, wie auch zum Kontext der Nachfrageseite umfasst, aufgezeigt, dass nur 25% der Varianz der Einbürgerungsquoten mit kontextuellen Faktoren erklärt werden können. Die individuellen Merkmale der Antragssteller scheinen somit einen relativ grossen Einfluss auf die Einbürgerungsquote auszuüben (vgl. hierzu Yang 1994).

Wir interessieren uns jedoch nicht für die individuellen Beweggründe von Antragsstellern, sondern für die Ursachen einer mehr oder weniger restriktiven Einbürgerungspolitik. Dabei spielen die Einstellung der Schweizer Bevölkerung gegenüber Einbürgerungsgesuchen, sowie die kontextuellen Bedingungen die entscheidende Rolle. Wir schlagen deshalb vor, die Einbürgerungsprozesse mit Hilfe der *Ablehnungsquoten* zu analysieren. Diese stellen das Verhältnis zwischen den abgelehnten und den eingereichten, die formellen Bedingungen erfüllenden Gesuchen dar. Dieses Vorgehen scheint uns insofern angemessener für unsere Untersuchung, als die Ablehnungsquote nur von der jeweils verfolgten Einbürgerungspolitik, nicht aber von den Beweggründen der Gesuchsteller beeinflusst wird. Wir sind uns natürlich bewusst, dass auch dieser Indikator nicht unproblematisch ist. So berücksichtigt er insbesondere die Tatsache nicht, dass gewisse Gesuche von potentiellen Antragsstellern gar nicht erst eingereicht werden, weil sie sich wegen einer restriktiven Politik ihrer Wohngemeinde keinen Erfolg auf Einbürgerung erhoffen. Gesuche, welche während des Verfahrens zurückgezogen werden, können wir ebenfalls nicht erfassen, da selbst die Gemeinden nur ungenaue Kenntnisse über deren Anzahl haben. Nach vielen Gesprächen mit Vertretern der Gemeindebehör-

den kann aber davon ausgegangen werden, dass Gesuche eher selten definitiv zurückgezogen werden. Sie werden oft nur für ein bis zwei Jahre zurückgestellt und nach z.B. erfolgreich bestandenen Deutschkursen oder Abklärungen von Strafbeständen wieder weitergeführt. Da wir eine relativ lange Zeitperiode über zwölf Jahre untersuchen, sollten solche Gesuche kein Validitätsproblem für unseren Indikator darstellen.

Leider sind Ablehnungsquoten ausser in Schwyz und Sankt Gallen nicht auf Kantons- oder Bundesebene erfasst. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, diese mittels einer Umfrage in ausgewählten Schweizer Gemeinden zu erheben. Wir haben dabei Daten zu den abgelehnten und den eingereichten, die formellen Bedingungen erfüllenden Gesuchen nach Staatsangehörigkeit der Antragssteller für die Periode von 1990 bis 2002 erhoben. Gleichzeitig konnten wir dabei Informationen zu den formellen Einbürgerungsstrukturen auf lokaler Ebene gewinnen, welche bisher ebenfalls noch nicht erfasst worden sind. Einen Teil dieser Daten haben wir für die vorliegende Analyse benutzt. Informationen zu den lokalen politischen und sozioökonomischen Kontextmerkmalen wurden bereits durch Andreas Ladner und seine Mitarbeiter in drei gesamtschweizerischen Gemeindeumfragen in den Jahren 1988, 1994 und 1998 erhoben (vgl. Ladner 1991). Ein weiterer Datensatz des Bundesamtes für Statistik mit den kommunalen Ergebnissen sämtlicher eidgenössischer Abstimmungen seit 1981 erlaubte uns, über das Stimmverhalten der Bevölkerung einer Gemeinde zu Vorlagen der Ausländerpolitik und der erleichterten Einbürgerung das lokale Staatsbürgerverständnis zu analysieren.

Für die Auswahl der Gemeinden griffen wir auf den Datensatz von Andreas Ladner zurück, welcher bereits einige für uns relevante Informationen für etwa 80% aller Schweizer Gemeinden enthält. Unser Selektionskriterium für die Gemeinden war die Bevölkerungsgrösse. Wir gingen dabei von der Annahme aus, dass die Grösse einer Gemeinde die Art und Weise wie der lokale Mobilisierungs- und Meinungsbildungsprozess abläuft stark beeinflusst. Dementsprechend haben wir zuerst alle im Datensatz enthaltenen Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern (N=107) für unsere Studie ausgewählt und dann in einem Zufallsverfahren 100 weitere Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern aus dem Datensatz gezogen. Die Gemeinbeschreiber dieser 207 Gemeinden wurden im Sommer 2003 schriftlich kontaktiert und eingeladen, unseren Fragebogen auf dem Internet auszufüllen. Die Umfrage verlief ohne grössere Schwierigkeiten. Nicht weniger als 78% der kontaktierten Gemeinden haben den Fragebogen ausgefüllt, wobei 74% Angaben zu den Ablehnungsquoten gemacht haben.

Resultate

Einbürgerungsmodi und Anzahl Gesuche

Wir interessieren uns zuerst für den Zusammenhang zwischen den Opportunitätsstrukturen der formellen Einbürgerungsverfahren und den Ablehnungsquoten. Die aktuelle politische Diskussion dreht sich um die Frage, ob Entscheide an der Urne oder einer Gemeindeversammlung zu restriktiven und diskriminierenden Entscheiden führen. Wir haben die Hypothese aufgestellt, dass in Gemeinden, in welchen die Stimmbürger selber über Einbürgerungsgesuche befinden, Akteure mit einem restriktiven Staatsbürgerverständnis die allgemeine Haltung leichter beeinflussen können und diese Verfahren somit zu einer höheren Ablehnungsquote führen. *Tabelle 1* führt die durchschnittlichen Ablehnungsquoten unserer Stichprobe nach Entscheidungsmodus auf. Von einer detaillierteren Aufteilung nach Bevölkerungszahl (mehr oder weniger als 10'000 Einwohner) und Sprachregion haben wir abgesehen, da sich in dieser Hinsicht keine signifikanten Unterschiede ergeben. Wegen fehlender Vergleichsmöglichkeiten ist es uns leider nicht möglich, zu überprüfen, ob die Stichprobenverteilung der entsprechenden gesamtschweizerischen Verteilung der Einbürgerungsverfahren entspricht. Die Fallzahl der Kategorie der Urnenentscheide ist relativ tief, da dieses Verfahren nur in einzelnen Kantonen der Deutschschweiz existiert.

Tabelle 1: Mittelwerte der Ablehnungsquoten der Periode 1990 - 2002, Anzahl Fälle in Klammern.

Formeller Einbürgerungsmodus						
Urne	GV	Bürger- gemeinde	Parlament	Exekutive	Andere	Total
18.4	4.9	1.7	3.0	2.1	1.7	4.1
(10)	(37)	(29)	(44)	(19)	(10)	(149)

Anmerkungen: Wir haben alle Fälle aufgenommen, für welche wir über Informationen zu den Einbürgerungsmodi und den Ablehnungsquoten verfügen.

In *Tabelle 1* wird deutlich, dass die durchschnittlichen Ablehnungsquoten in Gemeinden mit Entscheiden an der Gemeindeversammlung klar und in solchen mit Urnenentscheiden sehr deutlich über dem Durchschnitt in den übrigen Gemeinden liegen. Auf den ersten Blick bestätigt sich damit die weitverbreitete Annahme, dass Gemeinden, in welchen die Schweizer

Bevölkerung selber über Einbürgerungsanträge entscheidet, eine restriktivere Einbürgerungspolitik führen. Bei näherer Betrachtung ergibt sich allerdings, dass diese Schlussfolgerung stark von der Zahl der eingereichten Gesuche abhängig ist. Bei Berücksichtigung der Zahl der eingereichten Gesuche stellt sich nämlich heraus (*Tabelle 2*), dass alle Gemeinden mit weniger als zehn Gesuchen, ganz unabhängig von ihrem Entscheidmodus, in der untersuchten Zeitperiode von 1990 bis 2002 praktisch keine Anträge abgelehnt haben. Die Kategorie der Gemeinden mit weniger als zehn Gesuchen besteht dabei nur aus kleinen Gemeinden mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von rund 1'200 Einwohnern. Die Ablehnungsquote von 2.1% in der Gruppe der Gemeinden mit Entscheiden an der Gemeindeversammlung erklärt sich im übrigen durch eine einzige Gemeinde, in welcher in der untersuchten Periode eines von vier Gesuchen abgelehnt worden ist.

Tabelle 2: Mittelwerte der Ablehnungsquoten der Periode 1990 - 2002 nach Anzahl Gesuchen, Anzahl Fälle in Klammern

Anzahl Gesuche	Formeller Einbürgerungsmodus						Total
	Urne	GV	Bürger- gemeinde	Parlament	Exekutive	Andere	
Zwischen 1 und 9	0.0 (2)	2.1 (12)	0.0 (6)	0.0 (6)	0.0 (1)	- (0)	0.1 (27)
Mehr als 9	30.6 (6)	8.2 (19)	2.4 (21)	3.5 (37)	2.8 (15)	2.1 (8)	5.5 (106)

Anmerkungen: Wir haben alle Gemeinden in die Tabelle aufgenommen, in welchen in der Periode 1990 - 2002 mindestens ein Gesuch eingereicht wurde und für welche wir über Informationen zu den Einbürgerungsmodi und Ablehnungsquoten verfügen.

Gemeinden mit zehn oder mehr Gesuchen in der Periode von 1990 bis 2002 haben eine durchschnittliche Einwohnerzahl von rund 21'000. Die Grösse der Gemeinde spielt also tatsächlich eine Rolle, wobei die entscheidende Schwelle nicht bei 10'000 Einwohnern liegt, wie wir bei der Auswahl der Gemeinden angenommen haben, sondern viel tiefer, nämlich bei etwa 2'000 Einwohnern (vgl. hierzu Piguet und Wannier 2000: 56-57).

Wir können somit von der Annahme ausgehen, dass in kleinen Gemeinden andere Strukturen vorherrschen, die einflussreichen Akteure ihre Meinungen auf unterschiedliche Weise einbringen und der eigentliche Entscheidungsprozess anders abläuft als in grösseren Gemeinden und Städten. So ist die ausländische Bevölkerung in kleinen Gemeinden möglicherweise besser integriert und trifft folglich bei Antrag auf Einbürgerung auf keinen grösseren Widerstand. Eine

gegenteilige Argumentation scheint jedoch ebenfalls denkbar. So könnte es sein, dass Gemeinden mit wenig Ausländern nicht geneigt sind, neue Bürger aufzunehmen, potentielle Antragssteller ablehnende Entscheide antizipieren und deshalb von ihrem Einbürgerungsvorhaben abgehalten werden. Zur Abstimmung würden dann nur Gesuche gelangen, die mit ziemlicher Sicherheit angenommen werden. Hier wird das Validitätsproblem unseres Indikators der Ablehnungsquote deutlich.

Variablen und Operationalisierung

Inwiefern die Anzahl eingereichter Gesuche tatsächlich einen Einfluss auf die Ablehnungsquote hat, soll mittels einer Regressionsanalyse überprüft werden (siehe *Tabellen 3 und 4*). Dabei werden wir auch unsere Hypothesen testen und prüfen, ob das vorherrschende Staatsbürgerverständnis, der Einbürgerungsmodus und die Stellung der Schweizerischen Volkspartei (SVP) einen Einfluss auf die Ablehnungsquote ausüben. Zudem soll für die Arbeitslosigkeit und den Ausländeranteil kontrolliert werden.

Das Staatsbürgerverständnis wurde mittels kommunaler Ergebnisse zu eidgenössischen Abstimmungen über Ausländergesetze, Asylwesen und erleichterten Einbürgerungen zwischen 1982 und 2002 gemessen.⁴ Diese geben uns Auskunft über die Haltung der Stimmbürger einer Gemeinde zu Ausländerfragen bzw. ihre Beziehung zu ausländischen Staatsbürgern und die Bedeutung ihrer eigenen nationalen Identität. Werden Vorlagen zu erleichterten Einbürgerungen abgelehnt und solche zu verschärften Regelungen im Ausländer- und Einwanderungsbereich angenommen, reflektiert dies ein restriktiveres Staatsbürgerverständnis. Wir haben mit den Ja-Stimmenanteilen aller ausgewählten Abstimmungen eine Faktoranalyse durchgeführt. Die Faktorwerte der einzelnen Gemeinden auf dem zweiten der drei Faktoren, welche aus dieser Analyse resultierten, entsprechen am ehesten unserer Konzeptualisierung des Staatsbürgerverständnisses und wurden somit in die Regression aufgenommen.

Die nominale Variable der Einbürgerungsmodi wurde in Dummy-Variablen umgeformt. Betreffend der Stellung der politischen Parteien wurden die Gemeindeschreiber gefragt, ob diese für das politische Leben

⁴ Folgende Abstimmungen wurden einbezogen: Ausländergesetz 1982, Bundesbeschluss über die Erleichterung gewisser Einbürgerungen 1983, Asylgesetz 1987, Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer 1987, Volksinitiative "für die Begrenzung der Einwanderung" 1988, Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer) 1994, Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht 1994, Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" 1996, Asylgesetz 1999, Volksinitiative "gegen Asylmissbrauch" 2002.

in der Gemeinde sehr wichtig, wichtig, nicht so wichtig oder unwichtig seien. Diese Operationalisierung scheint uns sinnvoller als die Anzahl Sitze in der kommunalen Exekutive oder im Gemeindeparlament, da diese nicht unbedingt die tatsächliche Durchsetzungskraft widerspiegeln. Vor allem in kleineren Gemeinden ist die Stellung einzelner Exponenten oft wichtiger als die Grösse der Partei. Für die Regressionsanalyse wurden diese Variablen dichotomisiert (wenig/hohes Einfluss). Betreffend der Arbeitslosigkeit gaben die Gemeindeglieder darüber Auskunft, ob ihre Gemeinde nicht, zum Teil oder stark von diesem Problem betroffen sei. Im Gegensatz zur tatsächlichen Arbeitslosigkeit, erlaubt uns diese Variable, die Wahrnehmung dieses Problems zu messen. Der Ausländeranteil wird als Prozentsatz zur Gesamtbevölkerung gemessen. Hier stand uns leider keine Variable zur Wahrnehmung des Problems des Ausländeranteils zur Verfügung. Die Variable der Anzahl Gesuche wurde dichotomisiert (weniger/mehr als neun Gesuche). Um zu überprüfen, ob Abstimmungen an der Urne bzw. in Gemeindeversammlungen und das vorherrschende Staatsbürgerverständnis nur in grösseren Gemeinden mit mehr als neun Gesuchen einen Einfluss auf die Ablehnungsquoten ausüben, bildeten wir drei Interaktionsterme, welche jeweils das Produkt zwischen den entsprechenden Indikatoren und der Anzahl eingereichter Gesuche darstellen.

Analyse

Betreffend politischer Akteure haben wir in *Tabelle 3* nur die Schweizerische Volkspartei (SVP) berücksichtigt, da detailliertere Analysen gezeigt haben, dass im vorliegenden Datensatz keine andere Partei und auch keine anderen kommunalen Akteure insgesamt einen signifikanten Einfluss auf die Ablehnungsquote ausüben. Die SVP ist denn auch die einzige grössere Partei, welche gesamtschweizerisch die Ausländer- und Einbürgerungsfragen derart stark problematisiert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in einzelnen Gemeinden andere Akteure, Parteien und Gruppierungen nicht auch einen Einfluss auf die Einbürgerungspolitik ausüben.

Da wir für relativ viele Gemeinden keine Informationen zur Position der SVP haben, galt es zu überprüfen, ob sich das Muster der Koeffizienten in der reduzierten Stichprobe verändert. Wie ein Vergleich der beiden Modelle in *Tabelle 3* zeigt, ist dies jedoch nicht der Fall. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass beide Stichproben aus der gleichen Population stammen und die Variable der SVP keinen Einfluss auf die anderen Variablen hat.

Tabelle 3: Ablehnungsquote für alle Gemeinden: Nicht-standardisierte Regressionskoeffizienten, Standardfehler in Klammern

Unabhängige Variablen	Modell 1		Modell 2	
Konstante	-0.5	(3.5)	-0.2	(4.9)
Urne	1.6	(4.9)	0.0	(6.0)
Gemeindeversammlung	2.2	(2.5)	0.1	(3.3)
Staatsbürgerschaft	0.7	(1.1)	-0.1	(1.4)
Einfluss der SVP	-	-	0.1	(3.2)
Anzahl Gesuche	3.6	(2.2)	1.2	(3.2)
Urne * Anzahl Gesuche	22.4***	(5.9)	23.9***	(6.8)
Gemeindeversammlung * Anzahl Gesuche	1.6	(3.2)	2.6	(4.0)
Staatsbürgerschaft * Anzahl Gesuche	4.2**	(1.4)	4.3**	(1.8)
Einfluss der SVP * Anzahl Gesuche	-	-	4.9	(3.5)
Arbeitslosigkeit	-0.1	(1.3)	-0.1	(1.5)
Ausländerquote	0.0	(0.1)	0.0	(0.1)
R ² (adj.)	0.43		0.57	
N	142		98	

Anmerkungen : Signifikanzniveau : ** p<0.01, *** p<0.001

Tabelle 3 bestätigt, dass unsere zentralen erklärenden Variablen – Entscheidungsmodus, Staatsbürgerverständnis und Position der SVP – nur in grösseren Gemeinden mit mehr als zehn Einbürgerungsanträgen einen Einfluss auf die Ablehnungsquote ausüben. Unter Kontrolle der übrigen Determinanten erweist sich überdies nur noch die Urnenabstimmung, nicht aber die Gemeindeversammlung als kritisch für die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen. Bemerkenswert ist auch, dass die Gemeindegrösse (d.h. die Anzahl Gesuche) keinen Einfluss auf die Ablehnungsquote mehr hat, wenn wir die zentralen Determinanten kontrollieren. Dies bedeutet, dass es zwar in erster Linie in grösseren Gemeinden zu erhöhten Ablehnungsquoten kommt, aber nur dann, wenn an der Urne abgestimmt wird, das vorherrschende Staatsbürgerverständnis besonders restriktiv und/oder die Position der SVP besonders stark ist. Wie erwartet spielen im übrigen weder die Arbeitslosigkeit, noch der Ausländeranteil in diesem Zusammenhang eine von den zentralen

kulturellen und politischen Einflussgrössen unabhängige Rolle.

Die gleichzeitige Berücksichtigung direkter und entsprechender Interaktionseffekte in den Modellen der *Tabelle 3* führt zu erheblicher Multikollinearität und damit zusammenhängend zu grossen Standardfehlern der geschätzten Parameter. Dementsprechend ist etwa der Effekt der Stärke der lokalen SVP im Modell 2 in *Tabelle 3* zwar beträchtlich, aber nicht signifikant. Testen wir die beiden Modelle in *Tabelle 3* nur für die Gemeinden, in denen sie tatsächlich anwendbar sind, d.h. in den Gemeinden mit zehn und mehr Einbürgerungsgesuchen, dann können wir auf die Interaktionen verzichten, die Standardfehler der geschätzten Effekte sind kleiner und die Zusammenhänge werden noch deutlicher. Dies wird aus *Tabelle 4* ersichtlich. Die beiden Modelle in dieser Tabelle sind identisch mit denjenigen in *Tabelle 3*, aber hier sind sie nur auf die grösseren Gemeinden mit mehr Gesuchen angewendet. Insbesondere zeigt sich jetzt, dass die Stärke der Position der SVP in grösseren Gemeinden einen sehr signifikanten Einfluss auf die Ablehnungsquote hat.

Tabelle 4: Ablehnungsquote für Gemeinden mit mehr als neun Gesuchen zwischen 1990 und 2002: Nicht-standardisierte Regressionskoeffizienten, Standardfehler in Klammern

Unabhängige Variablen	Modell 1		Modell 2	
Konstante	4.3	(4.3)	0.9	(4.9)
Urne	23.6***	(3.7)	23.9***	(3.6)
Gemeindeversammlung	3.5	(2.3)	2.6	(2.6)
Staatsbürgerschaft	3.7***	(1.0)	4.4***	(1.1)
Einfluss der SVP	-	-	5.0**	(1.7)
Arbeitslosigkeit	-0.2	(1.6)	0.0	(1.7)
Ausländeranteil	0.0	(0.1)	0.0	(0.1)
R2 (adj.)	0.43		0.56	
N	103		77	

Anmerkungen : Signifikanzniveau : ** p<0.01, *** p<0.001

Unsere Hypothesen werden somit weitgehend bestätigt. Auch betreffend der Grösse der Gemeinden konnten wir aufzeigen, dass die Entscheidungsprozesse in kleinen und grossen Gemeinden anders ablaufen und unterschiedliche Faktoren die Ablehnungsquote beeinflussen. Überraschend ist allerdings doch, dass alle von uns diskutierten Mechanismen ausschliesslich in grösseren

Gemeinden, wo die Zahl der Einbürgerungsgesuche eine bestimmte Mindestschwelle überschreitet, überhaupt von Bedeutung sind. Welche Mechanismen in kleinen Gemeinden ausschlaggebend sind werden erst detaillierte Fallstudien ergeben. Unsere bisher erhobenen Daten erlauben uns aufzuzeigen, dass in grösseren Gemeinden das vorherrschende Staatsbürgerverständnis bei Einbürgerungsentscheiden eine zentrale Rolle spielt. Weist eine solche Gemeinde ein eher restriktives Staatsbürgerverständnis auf, so stellt sich das Aufnahmeverfahren in die jeweilige Gemeinschaft als ein schwierigeres Unterfangen heraus. Leider erlauben uns die bisherigen Untersuchungen unserer quantitativen Umfrage nicht, die Ursachen der jeweiligen Ausprägungen der Staatsbürgerschaft zu erfassen.

Unsere Resultate betreffend der Urnenentscheide mögen kaum erstaunen und bestätigen die landläufige Meinung, dass dieses Verfahren mit einer restriktiveren Einbürgerungspolitik einhergeht. Bemerkenswert ist aber, dass auch dieses Ergebnis nur auf grössere Gemeinden zutrifft. Für die Gemeindeversammlungen konnten wir keinen statistisch signifikanten Effekt ausfindig machen. Dies deutet daraufhin, dass Entscheide an der Gemeindeversammlung nicht die gleichen Auswirkungen haben wie solche an der Urne. Wir sind jedoch überzeugt, dass der Einbürgerungsmodus generell eher als ein Opportunitätselement denn als eine eigentliche Ursache von hohen Ablehnungsquoten betrachtet werden sollte. So erlauben Verfahren mit Entscheiden an der Urne Akteuren, welche eine restriktivere Einbürgerungspolitik befürworten, die Stimmbürger in dieser Hinsicht auf wirkungsvollere Weise zu überzeugen und zu mobilisieren.

Ein solcher politischer Akteur ist sicherlich die Schweizerische Volkspartei (SVP). Auch wenn sich die verschiedenen kantonalen und lokalen Sektionen in einzelnen Politikbereichen unterscheiden, so stellen Ausländerproblematik und Einbürgerungswesen überaus wichtige Themenbereiche dieser Partei dar. Seit Jahren fordert die SVP eine restriktivere Einwanderungs- und Ausländerpolitik. In der Debatte um die Einbürgerungsproblematik hat sich gezeigt, wie sehr die SVP Urnenentscheide auf lokaler Ebene verteidigt. Exemplarisch seien hier nur die im Juli 2003 vor dem Bundesgericht abgeblitzte Initiative der Zürcher SVP für die Einführung von kommunalen Volksabstimmungen zu Einbürgerungsgesuchen oder die darauf folgenden Bestrebungen der Schwyzer SVP für die Beibehaltung solcher Abstimmungen erwähnt. Die SVP ist dabei nicht nur bestrebt, den demokratischen, lokalen Entscheidungsprozess beizubehalten, sondern die ihrer Meinung nach z.T. immer grosszügigere Einbürgerungspraxis auch effizienter und restriktiver zu gestalten (SVP 2001).

Betreffend Ausländeranteil und Arbeitslosigkeit konnten wir keinen Einfluss auf die Ablehnungsquote aufzeigen. Dies bestätigt unsere Annahme, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen diesen zwei strukturellen

Faktoren und den Ergebnissen von Einbürgerungsentscheiden gibt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ihnen keine Bedeutung beigemessen werden sollte. Wie wir argumentierten, sollte vielmehr untersucht werden, in welchem Ausmass in einzelnen Gemeinden solche Themen von den jeweiligen Akteuren problematisiert und im Zusammenhang mit den lokalen Einbürgerungsprozessen konzeptualisiert werden.

Schlussbetrachtungen

Wir konnten in diesem Artikel aufzeigen, dass in der Schweiz Einbürgerungen politische Entscheidungsprozesse darstellen und die lokale Einbürgerungspolitik von kulturellen und politischen Faktoren abhängig ist. Dabei haben wir zu argumentieren versucht, dass diese nicht deterministischen, sondern strukturierenden Charakter haben. Dies bedeutet, dass zwar ein vorherrschendes Staatsbürgerverständnis, das sich über längere Zeit herausgebildet hat, und bestimmte Entscheidungsverfahren einen Einfluss auf die Einbürgerungspolitik ausüben. Politische Akteure, welche eher kurzfristig Einbürgerungen problematisieren, tragen jedoch ebenfalls einiges zur Erklärung der Varianz von Ablehnungsquoten bei. Diese konzeptualisieren einen bestimmten Tatbestand und versuchen mit ihren Interpretationen die Meinungsbildung zu einem Sachthema zu beeinflussen. Natürlich kann dabei argumentiert werden, dass der Herausbildung eines Staatsbürgerverständnisses und dem Aufkommen bestimmter politischer Akteure, welche ebendiese Ideen vertreten, gemeinsame Ursachen zu Grunde liegen. Denn schliesslich ist auch das vorherrschende Staatsbürgerverständnis Resultat vergangener Auseinandersetzungen. Wie wir aber schon im theoretischen Teil argumentierten, werden kulturelle und politische Strukturen von politischen Akteuren nicht nur internalisiert, sondern auch produziert. Wie dies im Detail vor sich geht können wir mit den bisher erhobenen, quantitativen Daten nicht nachzeichnen. Mit unserer Regressionsanalyse konnten wir jedoch aufzeigen, dass eine einflussreiche lokale SVP, welche sich gegen eine grosszügigere Einbürgerungspolitik stark macht, unabhängig von einem vorherrschenden restriktiven Staatsbürgerverständnis oder einem bestimmten Einbürgerungsverfahren einen Einfluss auf die Ablehnungsquote ausübt. Wir gehen somit davon aus, dass bestimmte Einbürgerungsnormen nicht festen kulturellen Strukturen entsprechen, sondern in einem ständigen Wandel begriffen sind und von den jeweils vorherrschenden politischen Kräfteverhältnissen abhängig sind. Auf nationaler Ebene hat Wimmer (2002) aufzeigen können welchen Veränderungen der Schliessungsmechanismus der Erteilung der Staatsbürgerschaft in der Schweiz über die letzten Jahrhunderte unterworfen war. In Ländervergleichen haben Koopmans et al. (2004) anhand der formal-rechtlichen

und kulturellen Dimensionen der Staatsbürgerschaft nachgewiesen, dass sich die Anforderungen an Antragssteller zur Einbürgerung selbst in Ländern mit einem sehr restriktiven Staatsbürgerverständnis in einer relativ kurzen Periode zwischen 1980 und 2002 verändert haben. Wie in anderen Ländern fand auch dort eine Entwicklung in Richtung einer zivil-territorialen Staatsbürgerschaft statt. Weil (2001) hat in seiner Studie über 25 Nationalstaaten eine Konvergenz der Staatsbürgerschaftsmodelle festgestellt: Staaten, welche bisher die *ius soli* Prinzipien vertraten, werden restriktiver in der Erteilung der Staatsbürgerschaft und solche, welche in der Tradition des *ius sanguinis* stehen, lockern ihre Anforderungen.

Die Schweiz stellt insofern einen interessanten Fall dar, als sogar auf lokaler Ebene unterschiedliche Staatsbürgerverständnisse festzustellen sind. Wegen der überaus grossen Autonomie, welche die Gemeinden in der Einbürgerungspolitik geniessen, haben diese Unterschiede entsprechende Auswirkungen auf die Art und Weise wie Ausländer eingebürgert werden. Ähnlich wie beim Vollzug von Bundesgesetzen durch die Kantone werden die eidgenössischen Mindestanforderungen betreffend Einbürgerungen auf kantonaler und kommunaler Ebene unterschiedlich interpretiert und umgesetzt. Die eidgenössischen Vorschriften verhindern zwar, dass die örtlichen Behörden eine Einbürgerungspolitik betreiben, die den gesamtschweizerischen Interessen entgegensteht. Kantone und Gemeinden können jedoch ihre eigenen Vorschriften erlassen und selber festlegen, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um das kantonale und kommunale Bürgerrecht zu erhalten (Rhinow 2000).

Die Ergebnisse unserer Regressionsanalyse zeigen nur Ursachen auf, welche über alle untersuchten Gemeinden hinweg Gültigkeit haben. Erst mit einer Untersuchung der einzelnen kommunalen Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozesse wird es möglich sein, die jeweiligen Positionen der unterschiedlichen einflussreichen Akteure, die Kräfteverhältnisse unter ihnen und die Art und Weise, wie diese Einbürgerungen problematisieren, zu untersuchen. Solch detaillierte Fallstudien werden uns zudem aufzuzeigen erlauben, wieso sich in einer Gemeinde ein bestimmtes Staatsbürgerverständnis herausgebildet hat.

Bibliographie

- ACHERMANN, Christin und Stefanie GASS (2003). *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zürich: Seismo.
- AREND, Michal (1991). *Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz*. Basel, Frankfurt am Main: Helbing&Lichtenhahn.
- AUER, Andreas und Nicolas von ARX (2000). "Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk", *Aktuelle juristische Praxis* (8): 923-935.

- BENZ, Urs (1986). *Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz*. Zürich: Schulthess.
- BOBO, Lawrence (1983). "Whites' Opposition to Busing: Symbolic Racism or Realistic Group Conflict?", *Journal of Personality and Social Psychology* (45): 1196-1210.
- BONER, Barbara (1999). *Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.
- BOURDIEU, Pierre (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Paris: Droz.
- BRUBAKER, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- BRUBAKER, Rogers (1998). "Myths and Misconception in the Study of Nationalism", in John A. HALL. *The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRUBAKER, Rogers (1999). "The Manichean Myth: Rethinking the Distinction between "Civic" and "Ethnic" Nationalism", in Hanspeter KRIESI, Klaus ARMINGEON, Hannes SIEGRIST und Andreas WIMMER (eds.). *Nation and National Identity. The European Experience in Perspective*. Zürich: Verlag Rüegger, pp. 55-72.
- CENTLIVRES, Pierre (éd.) (1990). *Devenir suisse: adhésion et diversité culturelle en Suisse*. Genève: Georg.
- CENTLIVRES, Pierre, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, Nadja MAILLARD und Laurence OSSIPOW (1991). *Une Seconde Nature. Pluralisme, Naturalisation et Identité en Suisse Romande et au Tessin*. Lausanne: L'Age d'Homme.
- D'AMATO, Gianni (1998). *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster, Hamburg, London: LIT Verlag.
- FASEL, Dominique (1989). *La naturalisation des étrangers. Etude de droit fédéral et de droit vaudois*. Lausanne: Payot.
- GIDDENS, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- GIUGNI, Marco und Florence PASSY (2003). "Staatsbürgerschaftsmodelle und Mobilisierung der Immigranten in der Schweiz und in Frankreich im Hinblick auf politische Gelegenheitsstrukturen", in Hans-Rudolf WICKER, Rosita FIBBI und Werner HAUG (Hrsg.). *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des nationalen Forschungsprogrammes «Migration und interkulturelle Beziehungen»*. Zürich: Seismo, pp. 109-138.
- GOFFMAN, Erving (1974). *Frame Analysis*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- HOTTELIER, Michel (1991). "Le nouveau droit de la nationalité suisse", *Revue internationale de droit comparé* 3: 565-584.
- KIENER, Regina (2000). «Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren», *Recht: Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis* 18 (5): 213-225.
- KLEGER, Heinz und Gianni D'AMATO (1995). "Staatsbürgerschaft und Einbürgerung - oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz", *Journal für Sozialforschung* 35 (3/4): 259-282.
- KOOPMANS, Ruud, Paul STATHAM, Marco GIUGNI und Florence PASSY (2004). "Contested Citizenship. Political Contention over Migration and Ethnic Relations in Western Europe". Unveröffentlichtes Manuskript.

KREIS, Georg und Patrick KURY (1996). *Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeit*. Bern: Nationale Schweizerische UNESCO-Kommission.

KRIESI, Hanspeter (2004). "Political Context and Opportunity", in David A. SNOW, Sarah A. SOULE und Hanspeter KRIESI (eds.). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.

KRIESI, Hanspeter und Ruud KOOPMANS (1997). "Citoyenneté, identité nationale et mobilisation de l'extrême droite. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse", in Pierre BIRNBAUM (éd.). *Sociologie des Nationalismes*. Paris: Presse universitaire française, pp. 295-324.

LADNER, Andreas (1991). *Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo Verlag.

MACKERT, Jürgen (1999). *Kampf um Zugehörigkeit. Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schliessung*. Opladen und Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

MARSHALL, Thomas H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.

McADAM, Doug, John D. McCARTHY und Mayer N. ZALD (eds.) (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCARTHY, John D. und Mayer N. ZALD (1977). "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology* 82 (6): 1212-41.

OLZAK, Susan (1992). *The Dynamics of Ethnic Competition and Conflict*. Stanford: Stanford University Press.

PIGUET, Etienne und Philippe WANNER (2000). *Les naturalisations en Suisse. Différences entre nationalités, cantons et communes, 1981-1998*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

QUILLIAN, Lincoln (1995). "Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe", *American Sociological Review* 60: 586-611.

RHINOW, René (2000). *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

SCHAFFHAUSER, René (2001). "Bürgerrecht", in Daniel THÜRER, Jean-François AUBERT und Jörg. P. MÜLLER (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich: Schulthess.

SCHWEIZERISCHER GEMEINDEVERBAND (Hrsg.) (1998). *Einbürgerungsgesetzgebung und -praxis in den Kantonen und Gemeinden*. Wabern: Benteli Druck AG.

SNOW, David A. und Robert D. BENFORD (1988). "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization", in Bert KLANDERMANS, Hanspeter KRIESI und Sidney TARROW (eds.). *From Structure to Action: Social Movement Participation across Cultures*. Greenwich: JAI Press, pp. 197-217.

SNOW, David A., E. Burke ROCHFORD, Steven K. WORDEN und Robert D. BENFORD (1986). "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation", *American Sociological Review* 51 (4): 464-481.

STEINER, Pascale und Hans-Rudolf WICKER (2000). *Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.

STEINER, Pascale und Hans-Rudolf WICKER (Hrsg.) (2004). *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo.

SVP (2001). *Sorge tragen zum Schweizer Bürgerrecht. Positionspapier der SVP Schweiz zur Einbürgerungspolitik*. Dokument auf dem Internet: www.svp.ch. Angesehen am 5. April 2004.

WEBER, Max (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

WEIL, Patrick (2001). "Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen", in Christoph CONRAD und Jürgen KOCKA (Hrsg.). *Staatsbürgerschaft in Europa*. Hamburg: Verlag Körber-Stiftung.

WIMMER, Andreas (2002). *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

YANG, Philip (1994). "Explaining Immigrant Naturalization", *International Migration Review* 28 (3): 449-477.

Perception de citoyenneté et mobilisation politique: Naturalisations dans des communes suisses

Depuis un certain temps, de violents débats sont régulièrement menés en Suisse, autour des procédures de naturalisation en général et des discriminations à l'égard de ressortissants de certains pays en particulier. Cet article présente les premiers résultats d'un sondage, effectué dans 207 communes suisses, portant sur les raisons des variations des taux de refus dans les demandes de naturalisation au niveau local. En Suisse, les communes jouent un rôle central lors des procédures de naturalisation. Il sera démontré que les différentes politiques de naturalisation peuvent être rapportée à des facteurs culturels et politiques. Selon les hypothèses centrales de cet article, les procédures de naturalisation peuvent être considérées comme des processus politiques qui dépendent tant de structures culturelles et institutionnelles - comme la perception de la citoyenneté et des procédures de décision - que des acteurs politiques mobilisant les citoyens locaux. L'acquisition de la citoyenneté doit être considérée comme un instrument d'exclusion sociale qui est utilisé de manière différente d'une commune à l'autre et qui reflète à la fois la perception dominante de la citoyenneté et les relations de pouvoir entre les acteurs politiques.

Understanding of national citizenship and political mobilization : Naturalizations in Swiss municipalities

For some time now Switzerland has seen recurring fierce debate over the naturalization processes in general and the discrimination against applicants from certain countries in particular. This article presents an explanation for

the number of approved and rejected applications at the local level based on a survey in 207 Swiss municipalities. In Switzerland, municipalities play a crucial role during the naturalization process. We show that the naturalization policies depend on cultural and political factors. According to the central hypotheses the naturalization procedures can be considered as a political process which depends both on cultural and institutional structures (such as the prevailing understanding of national citizenship and the local decision making practices) and on the mobilization by political actors. The granting of citizenship can be considered as an instrument of social exclusion which is differentially applied from one municipality to the other and which reflects both the current dominant understanding of national citizenship and the balance of power between the political actors.

Marc Helbling hat an der Universität Lausanne und am Institut d'Etudes Politiques in Paris Politikwissenschaften studiert. Seit Ende 2002 arbeitet er als Assistent und Doktorand am Lehrstuhl von Hanspeter Kriesi am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Adress for correspondence: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Seilergraben 53, CH-8001 Zürich; E-Mail: helbling@pwi.unizh.ch

Hanspeter Kriesi ist Professor für Vergleichende Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Direktor des Center for Comparative and International Studies der ETH und der Universität Zürich. Zu seinen Forschungsbereichen gehören unter anderem soziale Bewegungen, die politische Meinungsbildung von Bürgerinnen und Bürgern sowie die Entwicklung europäischer Parteiensysteme.

Adress for correspondence: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Seilergraben 53, CH-8001 Zürich; E-Mail: hanspeter.kriesi@pwi.unizh.ch