Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 53 (2003)

Heft: 4

Artikel: Schweizer Staatsbürgerschaft und gouvernementale Herrschaft 1848-1920 : Foucaults Konzept der liberalen Gouvernementalität in der Analyse der Staatsbürgerschaft

Autor: Argast, Regula

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-81354

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Schweizer Staatsbürgerschaft und gouvernementale Herrschaft 1848–1920

Foucaults Konzept der liberalen Gouvernementalität in der Analyse der Staatsbürgerschaft

Regula Argast

Résumé

Le développement de la citoyenneté en Suisse entre 1848 et 1920 est analysée ici comme processus d'inclusion et d'exclusion des pratiques de souveraineté fédérale, cantonale et communale. Le concept de «gouvernementalité» (Michel Foucault) libérale permet d'historiciser et de tester de manière pertinente la question de la citoyenneté en Suisse. Il s'avère ainsi possible d'écrire une «sociohistoire» du politique (Gérard Noiriel) qui prend en compte la dimension juridique, politique et structurelle de la citoyenneté.

Einleitung[1]

Das Schweizer Bürgerrecht ist mit den Bundesgerichtsentscheiden vom 9. Juli 2003 zum Gegenstand tagesaktueller Debatten geworden. Das höchste Schweizer Gericht erklärte mit seinen Urteilen sowohl die Zürcher SVP-Initiative «Einbürgerungen vors Volk!» als auch die Einbürgerungsentscheide an der Urne als Verstoss gegen das in der schweizerischen Bundesverfassung verbriefte Willkürverbot. Der höchste Rechtssprecher hat auf diese Weise der Bürgerrechtspolitik als Instrument demokratisch legitimierter Willkür einen Riegel geschoben. Damit zeichnet sich im Feld des Schweizer Bürgerrechts ein Paradigmenwechsel ab. Allerdings geht es dabei nicht – wie seither die öffentlichen Debatten glauben machten – um einen Sieg des Rechtsstaats über

1 Der Text entstand im Rahmen meiner laufenden Dissertation: «Staatsbürgerschaft und Nation: Ausschliessungs- und Integrationsprozesse in der Schweiz 1848–1920».

die Demokratie. Denn gerade die erwähnten Bundesgerichtsentscheide bürgen für die Durchsetzung demokratischer Grundsätze und stehen für den politischen Willen, die demokratische Basis in der schweizerischen Gesellschaft zu erweitern. Hingegen verbirgt sich hinter den Bundesgerichtsentscheiden ein grundsätzlicher Wandel im alten Kompetenzstreit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bezüglich der Frage, wer zum schweizerischen Bürgerinnen- und Bürgerverband gehören soll und wer nicht.

Das Schweizer Bürgerrecht mit seinem einzigartigen dreigliedrigen Aufbau ist aber mehr als lediglich Ausdruck dieses Machtverhältnisses zwischen Zentralgewalt und Partikulargewalten. Als wichtiges Regulativ gesellschaftlicher Ausschliessungs- und Integrationsprozesse entscheidet es über den Zugang zu freiheitlichen, politischen und sozialen Rechten. Insofern nimmt die Staatsbürgerschaft – hier verstanden als das Bürgerrecht mit den dazu gehörenden staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten – Einfluss auf die individuellen Möglichkeiten, sich Zugang zu Märkten, Arbeitsplätzen und materiellen Gütern zu verschaffen, zu politischer Mitsprache, Bildung und sozialer Sicherheit. Auf diese Weise beeinflusst die Staatsbürgerschaft auch den Grad der demokratischen Verfasstheit der schweizerischen Gesellschaft und reguliert die Machtverhältnisse innerhalb der bestehenden sozialen Ordnung.

Aufgrund der vielfältigen Bedeutung der Staatsbürgerschaft und in Anbetracht der eindimensionalen und irreführenden Debatten der Gegenwart plädiert der vorliegende Text für den Einbezug der historischen Dimension in die aktuelle Auseinandersetzung. In diesem Zusammenhang möchte der Text einen Beitrag zur Frage leisten, wie die Staatsbürgerschaft als Faktor und Produkt staatlicher und gesellschaftlicher Herrschaftspraktiken – wozu unter anderem der föderalistische Konflikt gehört – gesellschaftliche und rechtliche In- und Exklusionsprozesse in Gang setzte. Zu diesem Zweck versucht der Text, Michel Foucaults Herrschaftskonzept der liberalen Gouvernementalität am Beispiel der schweizerischen Staatsbürgerschaft zu historisieren. Das Konzept der Gouvernementalität richtet den Fokus auf die Produktivität gesamtgesellschaftlicher Herrschaftszusammenhänge (beispielsweise auf das Hervorbringen gesellschaftlicher Ein- und Ausschliessungsprozesse) und die dabei wirkungsmächtigen Diskurse. Mit diesem theoretischen Ansatz soll versucht werden, eine «Sozialgeschichte der Politik»[2] zu

2 Vgl. dazu: Gérard Noiriel: *Etat, nation et immigration: Vers une histoire du pouvoir*, Berlin 2001; darin insbesondere das Kapitel «Une histoire sociale du 'politique' est-elle possible?», S. 25–44.

schreiben, die über die rechts-, politik- und strukturgeschichtliche Analyse der schweizerischen Staatsbürgerschaft hinausgeht. Im ersten, theoretischen Teil des Texts werden zentrale Aspekte des Konzepts der liberalen Gouvernementalität sowie Thesen zum Gewinn dieses theoretischen Ansatzes für die Erforschung der schweizerischen Staatsbürgerschaft formuliert. Der zweite, empirische Teil versucht, die Entwicklung gesellschaftlicher Ein- und Ausschliessungsprozesse aufgrund der Staatsbürgerschaft unter dem Aspekt liberaler Herrschaftspraktiken zwischen 1848 und 1920 nachzuzeichnen und zu erklären.

Die Konzeptionen der juridischen Macht und Gouvernementalität bei Michel Foucault

Bisherige Untersuchungen siedelten die moderne Staatsbürgerschaft in einem Spannungsfeld an, das auf der einen Seite vom grundsätzlich emanzipatorischen Potential der Staatsbürgerschaft gegenüber der staatlichen Macht gebildet wird, auf der andern Seite von der im Dienst des Staats stehenden, regulierenden Wirkung durch rechtliche und soziale In- und Exklusion. Unter dem Vorzeichen der Emanzipation betrachtet, steht die moderne Staatsbürgerschaft aufgrund ihrer Genese im Zuge der Französischen Revolution für bürgerliche Befreiung, Garantien politischer Mitbestimmung sowie Begrenzung und Kontrolle staatlicher Macht. Nach dieser Lesart wird die Staatsbürgerschaft in erster Linie als Indikator dafür gesehen, dass der Untertanenstatus der Menschen gegenüber dem souveränen Herrscher aufgehoben und die Volkssouveränität zum Paradigma staatlicher Macht wurde. Auf der andern Seite des besagten Spannungsfeldes geraten die Wechselwirkungen zwischen staatsbürgerlicher In- und Exklusion unter dem Aspekt staatlicher Regulierung gesellschaftlicher Prozesse in den Blick.

Diejenige Forschungstradition, die die emanzipatorische und integrierende Wirkung der Staatsbürgerschaft betont[3], bewertet die damit verbundenen Ausschliessungsprozesse als zwar unerfreuliche und wenn immer möglich zu verhindernde Begleiterscheinungen. Doch für die Aufrechterhaltung einer liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erachtet diese Forschungstradition die Ungleichheit generierende Wirkung der Staatsbürgerschaft bis zu einem gewissen Grad als notwendig. Mit dieser Sichtweise verknüpft sich tendenziell eine Würdigung der ausgleichenden Rolle des Wohlfahrtsstaats durch die Gewährung

3 Vgl. z.B.: Thomas Humphry Marshall: in: *Bürgerrechte und soziale Klassen, Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/New York 1992 (1949), S. 33–94.

sozialer Rechte. Die andere Forschungstradition betont die Kritik an den ausschliessenden Effekten der Staatsbürgerschaft und deutet diese Effekte als Verwirklichungsdefizite des staatsbürgerschaftlichen Konzepts[4]. Nicht selten werden mit dieser Kritik grundsätzliche Zweifel an der emanzipatorischen Leistung der Staatsbürgerschaft im Sinne einer Dialektik der Aufklärung formuliert.

Die genannten Forschungstraditionen haben in ihrer Verschiedenheit etwas gemeinsam: Sie sind implizit einer politischen Theorie der Souveränität verpflichtet, deren Machtmodell Michel Foucault als «juridische Konzeption der Macht» bezeichnet hat[5]. Nach Ansicht Foucaults wird diese Form der Macht auch in der Volkssouveränität vorausgesetzt, obwohl diese Machtkonzeption historisch «an die Existenz einer feudal-absolutistischen Gesellschaft gekoppelt» sei. Die politische Macht liege in der Volkssouveränität zwar im Besitz der Gesamtheit der Rechtssubjekte, doch ihre Freiheit hätten diese auf der Matrix des Gesellschaftsvertrags «an eine souveräne Instanz»[6] abgegeben. Obwohl mit der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft eine völlig neue Form von Macht entstanden sei, habe sich die Wahrnehmung und Analyse von Macht durch die politische Theorie in ihren Grundzügen erhalten. Foucault dazu: «Im Grunde ist die Repräsentation der Macht über die unterschiedlichen Epochen und Zielsetzungen hinweg doch im Bann der Monarchie verblieben. Im politischen Denken und in der politischen Analyse ist der Kopf des Königs noch nicht gefallen.»[7]

Michel Foucaults Machtkonzeption der Gouvernementalität[8] liegt ein interaktives Verständnis von Macht zugrunde. Foucault wehrte sich damit gegen ein Verständnis, das Macht vor allem in staatlichen Instanzen zu lokalisieren sucht und damit auf den Staat reduziert. Die staatliche Macht sei nur ein Teil vielfältiger Machtverhältnisse, die die bürgerlich-liberalen Gesellschaften insgesamt durchziehen. Machtverhältnisse im Sinne Foucaults sind insofern amorph und allgegenwärtig. Zwar erachtete Foucault die Rolle des modernen Staats für die bestehenden Machtverhältnisse auch im Rahmen der liberalen Gouverne-

4 Vgl. z.B.: Dieter Gosewinkel: *Einbürgern und Ausschliessen: Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2001.

5 Vgl. dazu: Thomas Lemke: *Eine Kritik der politischen Vernunft: Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Berlin/Hamburg 1997, S. 99. Im Folgenden: ebd. S. 98–103, folgendes Zitat ebd. S. 101.

6 Ebd., S. 98.

7 Ebd., S. 101.

8 Vgl.: Michel Foucault: «Die Gouvernementalität», in: Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann, Thomas Lemke: *Gouvernementalität der Gegenwart*, Frankfurt a.M. 2000, S. 41–67.

mentalität als zentralen Untersuchungsgegenstand[9]. Doch ging es ihm dabei nicht um eine Reformulierung des Primats des Politischen. Er verfolgte vielmehr das Ziel, die Rolle des modernen Staats im Rahmen umfassender gesellschaftlicher Machtverhältnisse zu erforschen. Dadurch wendete Foucault den Blick ab von den Fragen nach der Lokalisation, dem Besitz und der Wirkung der Macht, um nach der Produktivität von Machtverhältnissen zu fragen. Mit dem Fokus auf die politische Ökonomie, die Bevölkerung und die Sicherheitsdispositive galt sein Erkenntnisinteresse deshalb nicht der Rekonstruktion der Ideen, die der Macht und ihrer Begrenzung dienen. Im Gegensatz dazu fragte Foucault nach der Ökonomisierung, der Funktionsweise und den Praktiken der Macht sowie den Wissensformen und dem Wissen, die den Machtverhältnissen zugrunde liegen. Das Feld des gouvernementalen Regierens, das Foucault zu diesem Zweck absteckte, umfasste denn auch «die Gesamtheit, gebildet aus Institutionen, den Verfahren, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken, die es gestatten, diese recht spezifische und doch komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als Hauptwissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat»[10].

Unter dem Begriff «Dispositiv» verstand Foucault «ein entschieden heterogenes Ensemble, das Diskurse, Institutionen, architekturale Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Massnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philantrophische Lehrsätze, kurz: Gesagtes ebenso wohl wie Ungesagtes umfasst»[11]. Das Dispositiv selbst sei «das Netz, das zwischen diesen Elementen geknüpft werden kann». Sicherheitsdispositive seien gerade mit dem Aufkommen des Liberalismus nötig geworden, weil damit die Bedingungen geschaffen wurden, unter denen Individuen frei sein können. Dispositive sichern deshalb grundsätzlich die liberale Regierung gegen die Gefahren der individuellen Freiheit ab. Ihre Hauptfunktion liegt folglich darin, «zu einem gegebenen historischen Zeitpunkt [...] auf einen Notstand ('urgence') zu antworten», um die ins Wanken geratenen Machtverhältnisse in neuer oder alter Form zu stabilisieren und die Bevölkerung zu kontrollieren[12]. Dispositive besitzen

9 Vgl. ebd., S. 66.
10 Ebd., S. 64.
11 Michel Foucault: «Dispositive der Macht»: Michel Foucault: *Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin 1978, S. 118–175, hier S. 119/120, folgende Zitate ebd., S. 120.
12 Vgl. ebd., S. 120.

also eine strategische Funktion: Sie manipulieren Kräfteverhältnisse, «um sie in diese oder jene Richtung auszubauen»[13].

Unter dem Gesichtspunkt gouvernementaler Herrschaftspraktiken – so die Hypothese des vorliegenden Textes – bildete die schweizerische Staatsbürgerschaft seit der Gründung des Bundesstaats ein Dispositiv liberaler Gouvernementalität. Dazu gehörten die Einbürgerungspolitik und -praxis, die 1848 allerdings noch weitgehend in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden lagen, und die Gewährung oder Verweigerung der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten durch den Bund. Das Staatsbürgerschaftsdispositiv antwortete auf diese Weise mit verschiedenen Strategien auf den ursprünglich empfundenen Notstand des aus den Sonderbundskriegen hervorgegangenen Bundesstaats von 1848: die Staatsbürgerschaft sollte die noch kaum konsolidierte, liberale Bundesregierung sichern und die sehr heterogene Bevölkerung regulieren[14].

Was ist der Mehrwert dieses theoretischen Ansatzes für die historische Analyse der Staatsbürgerschaft?

1. Die Deutung der schweizerischen Staatsbürgerschaft unter dem Aspekt der Gouvernementalität wird der Besonderheit des dreigliedrigen Aufbaus der schweizerischen Staatsbürgerschaft von kommunalem, kantonalem und nationalem Bürgerrecht in besonderer Weise gerecht. Die Ausprägungen, Funktionen und Wirkungen der schweizerischen Staatsbürgerschaft sind nur unter Einbezug der permanenten und sich widerstreitenden Praktiken zwischen der Zentralgewalt und den Partikulargewalten zu verstehen. Mit dem theoretischen Konzept der Gouvernementalität, das den Blick gerade auf die Herrschafts*praktiken* richtet, wird der föderalistische Antagonismus nicht im Rahmen eines «Nation-building» gelesen, das den Fokus auf die Vermehrung der staatlichen Macht gegenüber den Partikulargewalten lenkt. Zwar hat sich der theoretische Ansatz des «Nation-building» für die Analyse der deutschen Staatsangehörigkeit zwischen dem Deutschen Bund und dem Ende des deutschen Kaiserreichs als lohnend erwiesen[15]. Im Gegensatz zu den damaligen souveränen Herrschaftsformen in Deutschland muss

13 Ebd., S. 123.

14 Diese Deutung der Schweizer Staatsbürgerschaft schliesst nicht aus, dass die Staatsbürgerschaft nicht auch als Möglichkeit gesellschaftlicher und individueller Emanzipation betrachtet werden kann. Das Emanzipationspotential, das die staatsbürgerschaftliche Idee prinzipiell kennzeichnet, besteht in einer Demokratie – im Gegensatz zu den Herrschaftsformen des Ancien régime – jedoch nicht in der grundsätzlichen Umwälzung der bestehenden Machtverhältnisse, sondern ist diesen vielmehr inhärent. Vgl. zum Problem des Verhältnisses zwischen Macht und Widerstand bei Michel Foucault: Lemke (1997), S. 110, 118ff und 309.

15 Vgl. dazu: Gosewinkel (2001).

bei der Analyse der Schweizer Staatsbürgerschaft aber vielmehr dem Sachverhalt Rechnung getragen werden, dass es in freiheitlichen Herrschaftsordnungen wie dem schweizerischen Bundesstaat nicht um die Maximierung staatlicher Macht geht, sondern um die Optimierung der liberalen Regierung bei gleichzeitiger Beschränkung der staatlichen Macht[16].

2. Weiter erscheinen die vielfältigen Ein- und Ausschliessungsprozesse unter dem Aspekt der Produktivität gouvernementaler Machtverhältnisse nicht als beliebige Nebeneffekte der Staatsbürgerschaft, sondern rücken ins Zentrum der Analyse. Dadurch wird auch die Frage nach dem doppelten Charakter des Staatsbürgerschaftsdispositivs als Faktor und Produkt des intendierten gesellschaftliche Ein- und Ausschlusses aufgeworfen. Analog dazu gerät mit dem Konzept der Gouvernementalität die zentrale Rolle der politischen Ökonomie, das wechselseitige Verhältnis zwischen Wirtschaft und Politik, als Erklärung für den Wandel der Staatsbürgerschaft in den Blick.

3. Die Vorstellung von der Ubiquität vorherrschender Machtverhältnisse ermöglicht zudem, nicht nur die Praktiken staatlicher Akteure in die Analyse einzubeziehen, sondern auch die Praktiken von Experten, Vereinen und Verbänden als weiteren Akteuren im Feld der Staatsbürgerschaft.

4. Und schliesslich wird unter dem Blickwinkel der Gouvernementalität der Wandel der schweizerischen Staatsbürgerschaft nicht nach Phasen gegliedert, die sich in erster Linie an Verfassungs- und Gesetzestexten zum Erwerb und Verlust des Bürgerrechts orientieren. Berücksichtigt wird vielmehr, dass zentrale gesellschaftliche Paradigmenwechsel und die Entwicklung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten andere und teilweise einschneidendere zeitliche Zäsuren setzen.

Die Schweizer Staatsbürgerschaft als Dispositiv gouvernementaler Herrschaft

Mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaats im Jahr 1848 standen sich in der Schweiz zwei unterschiedliche und konkurrierende Formen von Regierungen gegenüber: der liberale Bundesstaat und die bis anhin souveränen Kantone mit ihren Gemeinden. Die verschiedenen Regierungen rangen um die Vermehrung beziehungsweise gegen den

16 Vgl. dazu: Lemke (1997), S. 172–175, und Thomas Lenke, Susanne Krasmann et al. (Hg.): «Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien: Eine Einleitung», in: Bröckling, Krasmann (2000), S. 7–40, hier S. 14.

Verlust ihrer Kompetenzen. Damit verfolgten sie unterschiedliche Ziele. Während die Kantone und Gemeinden ihre Existenz und die bisherigen Machtbefugnisse sichern wollten, ging es dem Bund um die Konsolidierung und Optimierung der neuen liberalen Regierungsform. Für den Bund war das Aushandeln von Kompetenzen insofern kein Selbstzweck, sondern vielmehr ein Instrument, um die Bevölkerung im Rahmen der liberalen Wirtschafts- und Staatsform optimal zu lenken. Um in diesem föderalistischen Kräftespiel nicht zu unterliegen, entwikkelten sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden ihre eigenen Strategien und Praktiken.

In diesem Spannungsfeld stand auch die schweizerische Staatsbürgerschaft. Sie wurde Faktor und Produkt eines politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lasten- und Interessenausgleichs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Ihre Rolle war für den Bundesstaat von 1848 eine doppelte: Sie bildete als Dispositiv der liberalen, gouvernementalen Herrschaft einerseits eine sichernde Klammer um auseinander strebende Kräfte. Andererseits regulierte und kontrollierte der Bund durch verschiedene gesellschaftliche Ein- und Ausschliessungsprozesse aufgrund der Staatsbürgerschaft – insbesondere durch die Gewährung oder Verweigerung staatsbürgerlicher Rechte – bis ins ausgehende 19. Jahrhundert in erster Linie die eigene, äusserst heterogene Bevölkerung. Obwohl die Bestimmungen zum Erwerb und Verlust des Bürgerrechts bei der Gründung des Bundesstaats nicht aus dem Hoheitsbereich der Kantone ausgeschieden wurde, ermöglichte das Dispositiv der Staatsbürgerschaft dem Bund, unterschiedlich auf die sich wandelnden Herausforderungen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung und des Föderalismus zu reagieren: mit minimalen Bestimmungen zum Schweizer Bürgerrecht in der Verfassung, mit der Einführung oder Ausdehnung staatbürgerlicher Rechte und Pflichten oder mit dem Erlass von Sondergesetzen wie etwa dem Gesetz zur Zwangseinbürgerung der so genannt «Heimatlosen und Nicht-Sesshaften»[17] im Jahr 1850. Fiel eine mögliche Strategie aus, konnte der Bund nach Bedarf auf eine andere ausweichen.

Für die Kantone und Gemeinden hatte die schweizerische Staatsbürgerschaft eine andere Bedeutung. Ihr Interesse galt weniger den staatsbürgerlichen Rechten, denn dem Erwerb und Verlust des Bürgerrechts. Die erste Bundesverfassung aus dem Jahr 1848 garantierte denn auch, dass das schweizerische Bürgerrecht über die Zugehörigkeit zu einem

17 Vgl. dazu: Thomas Dominik Meier, Rolf Wolfensberger: *«Eine Heimat und doch keine»: Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert)*, Zürich 1998.

Kanton definiert sei. Damit anerkannte der Bund die aus dem Ancien régime tradierte Souveränität der Kantone und darüber vermittelt die weit gehende Autonomie der Gemeinden im Bereich des Schweizer Bürgerrechts. Ein zentraler Grund dafür war, dass die Fürsorge noch immer kommunal organisiert war, und die Gemeinden für ihre verarmten Bürgerinnen und Bürger verantwortlich waren. Die Kantone sollten deshalb auch weiterhin gemeinsam mit den Gemeinden darüber entscheiden, wen sie in ihr Bürgerrecht aufnehmen wollten und wen nicht. Gleichzeitig bedeuteten die Einbürgerungen sowohl für die Gemeinden als auch für die Kantone ein Existenz sicherndes Instrument: Einerseits half das Bürgerrecht mit seinem zunehmenden Warencharakter, den Fiskus zu sanieren. Andererseits bildete es für die Kantone ein «pièce de résistance» ihrer überkommenen, souveränen Herrschaft gegenüber den zentralisierenden Tendenzen des Bundes. So stand das Schweizer Bürgerrecht in den ersten Jahrzehnten nach 1848 der Konsolidierung und Sicherung der liberalen Regierung und der Kontrolle der Bevölkerung durch den Bund mehr entgegen, als diese zu befördern.

Für den Verzicht auf die gesetzgeberische Kompetenz bezüglich des Bürgerrechts wurde der Bund aber gleich doppelt entschädigt. Zum einen lag es in seiner Kompetenz, die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten zu bestimmen. Doch die 1848 gewährte Gleichheit und Freiheit war keine universelle. Weit über die Hälfte der Schweizer Staatsangehörigen waren innerhalb der bürgerlichen, protestantischen und männlichen Gesellschaftsordnung des Liberalismus von einzelnen der staatsbürgerlichen Rechte ausgenommen: Frauen, nicht-sesshafte Menschen und Menschen jüdischer Religion. So formulierte beispielsweise der Staatsrechtler und Bundesrichter Albert Affolter noch im Jahr 1911 die Ansicht, dass Frauen, «die sowieso das Stimmrecht nicht besitzen, als im Nichtbesitze der bürgerlichen Rechte und Ehren befunden und ihnen die Niederlassung verweigert werden» könne[18]. Mit der Verschränkung von politischen und freiheitlichen Rechten konnte nicht nur der gesellschaftliche Einfluss einzelner Personengruppen wirksam reduziert werden, sondern auch ihre Konkurrenz im freien Markt. Die Nutzniesser waren vor allem die männlichen Schweizer christlicher Religion. Insgesamt scheint die egalitäre Wirkung der staatsbürgerlichen

18 Albert Affolter: *Die individuellen Rechte nach der bundesgerichtlichen Praxis: Nachtrag zu den Grundzügen des Schweizerischen Staatsrechts*, Zürich 1911, S. 78, Fussnote 2. Vgl. dazu: Regina Wecker: «'Ehe ist Schicksal, Vaterland ist auch Schicksal und dagegen ist kein Kraut gewachsen.' Gemeindebürgerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht von Frauen in der Schweiz 1798–1998», in: *L'Homme. Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft, Citizenship*, 10. Jahrgang 1999, Heft 1, S. 13–37.

Rechte zur Zeit des frühen Bundesstaats der liberalen Wirtschaftsordnung untergeordnet gewesen zu sein. Darauf weist nebst der ungleichen Verteilung der staatsbürgerlichen Rechte auch ein weiterer Umstand hin: Die Attraktivität der Niederlassungsfreiheit und die damit bezweckte Mobilität waren davon abhängig, dass die politischen Rechte bei der Niederlassung in einem fremden Kanton keine Einschränkung erfuhren. Mit den Bestimmungen zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton der Niederlassung für kantonsfremde Schweizerbürger reagierte der Bund deshalb nicht in erster Linie auf den republikanischen Anspruch, die staatsbürgerliche Emanzipation der Individuen zu fördern, sondern den Erfordernissen nachzukommen, die eine liberale Wirtschaftsordnung mit sich brachte.

Zum andern kompensierte der Bund die fehlenden Kompetenzen im Bereich des Bürgerrechts nach 1848 mit dem «Bundesgesetz, die Heimathlosigkeit betreffend» vom 3. Dezember 1850[19]. Erklärtes Ziel des Bundes war, die nicht-sesshaften Menschen in der Schweiz durch deren Zwangseinbürgerung zur Sesshaftigkeit zu zwingen. Mit der weit reichenden Zerstörung der fahrenden Kultur erreichte der Bund denn auch eine gewisse Homogenisierung der schweizerischen Gesellschaft. Zudem verdrängte das Gesetz die fahrenden Gewerbetreiberinnen und Gewerbetreiber vom Markt und beseitigte damit eine Konkurrenz für bürgerliche Unternehmer, Zwischenhändler und Transporteure. Für die betroffenen Menschen besass das Gesetz von 1850 jedoch ein Janusgesicht: Auch wenn ihnen die Zwangseinbürgerungen grundsätzlich Chancen eröffnen mochten – die rechtliche Gleichheit war mit dem Heimatlosengesetz nicht gewährleistet. Das wirtschaftliche und politische Kalkül von Bund, Kantonen und Gemeinden hatte vor dem Gleichheitspostulat Vorrang. Erst in den 1870er Jahren wurden die letzten Einbürgerungen im Zuge des Heimatlosengesetzes von 1850 vorgenommen. In Anbetracht dessen, dass die Zwangseinbürgerungen die Gemeinden und Kantone viel Geld kosteten, scheint es nur konsequent, dass der Bund bis zu diesem Zeitpunkt nicht an den Kompetenzen der Gemeinden und Kantone bezüglich des Bürgerrechts zu rütteln wagte. Dies hatte er auch nicht nötig. Mit enormem Aufwand und Eifer war es ihm gelungen, die Kontrolle der Binnenmigration an sich zu reissen.

In die 1870er Jahre fiel schliesslich die Erweiterung der Zuständigkeit des Bundes bezüglich des Bürgerrechts. Mit der Verfassung von 1874 erhielt der Bund die Kompetenz, das Bürgerrecht in der Schweiz gesetzlich zu regeln. Doch der gesetzgeberische Eingriff des Bundes mit dem

19 AS, II, Bern 1851, S. 138–145, hier S. 138.

«Bundesgesetz vom 3. Juli 1876 über die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe»[20] war bescheiden. Es beinhaltete denn auch lediglich die Einführung einer bundesstaatlichen Bewilligungs- und einer zweijährigen Wohnsitzpflicht, die Regelung, dass der Schweiz aus einer Einbürgerung keine Nachteile erwachsen dürfen, sowie die Bestimmungen zum Verzicht auf das Schweizer Bürgerrecht. Trotzdem war es dem Bund damit gelungen, eine für moderne Nationalstaaten zentrale Frage ansatzweise in seine Kompetenz zu überführen. Ein Paradigmenwechsel ist aber weder bezüglich des Kompetenzstreits zwischen Zentralgewalt und Partikulargewalten, noch bezüglich dem Zweck des Staatsbürgerschaftsdispositivs auszumachen: Das Schweizer Bürgerrecht blieb über die Kantone definiert, regelte weiterhin die rechtliche und gesellschaftliche Integration und Exklusion der schweizerischen Bevölkerung und gewährte dem Bund eine gewisse Garantie, dass die Einbürgerungen von Ausländern nicht zu Konflikten mit andern Staaten führten.

Der Zweck des schweizerischen Staatsbürgerschaftsdispositivs erweiterte sich dagegen in den 1890er Jahren. Damals prägten neue Transformationsprozesse die Zeit: die Zunahme der Immigration und Binnenmigration, die wirtschaftliche und kulturelle Zentrumsbildung in den Städten und die Einführung erster rudimentärer sozialstaatlicher Einrichtungen. Die Staatsbürgerschaft hatte jetzt ihre ursprüngliche Aufgabe in Teilen eingebüsst, insbesondere was die Regulierung der einheimischen Bevölkerung betraf. Einen Teil dieser Aufgabe deckten zunehmend staatsinterventionistische Eingriffe im Bereich des Arbeits- und Versicherungsrechts sowie des Handels ab[21]. Gleichzeitig wurde das Dispositiv der Staatsbürgerschaft neu aufgefüllt. Während der Anteil ausländischer Einwohner in der Schweiz gemessen an der Gesamtbevölkerung zwischen 1888 und 1900 von 7,9% auf 11,6% anstieg[22], begannen Politiker stärker als bisher, mit der schweizerischen Staatsbürgerschaft die ausländische Bevölkerung in den Blick zu nehmen. Innerhalb der Staatsbürgerschaftspolitik des Bundes traten das Bürgerrecht, die Vorstellungen einer «nationalen Identität» sowie die Konstruktion eines ausländischen «Aussen» hervor, die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten rückten in den Hintergrund. Die Überzeugung setzte sich

20 Bundesgesetz vom 3. Juli 1876 über die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe, in AS 1876, 510ff.

21 Vgl. dazu: Jakob Tanner: «Staat und Wirtschaft in der Schweiz: Interventionistische Massnahmen und Politik als Ritual», in: Brigitte Studer (Hg.): *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*, Zürich 1998, S. 237–259, hier S. 244ff.

22 *Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Jahrgang 1920, Band V, S. 5.

durch, dass die in der Schweiz niedergelassenen, ausländischen Männer im Gegensatz zu den Schweizern auf dem Arbeitsmarkt bevorzugt seien. Sie mussten weder in ihrem Herkunftsland noch in der Schweiz Militärdienst leisten. Aufgrund der herrschenden Personenfreizügigkeit sahen Politiker, Demographen, Juristen und Sozialwissenschaftler sowie Vereine und Verbände die Lösung der nun so genannten «Ausländerfrage» aber nicht in der Begrenzung der Einwanderung, sondern in der Erleichterung der Einbürgerung.

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 betreffend die «Erwerbung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe» berechtigte deshalb die Kantone dazu, auf Wunsch ein begrenztes ius soli einzuführen. Doch die Kantone machten von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch. Nun fürchteten sie Konflikte mit andern Staaten. Während das zentralistische Frankreich im Jahr 1889 die Zwangseinbürgerungen für die zweite Generation durchgesetzt hatte, wurde das fakultative ius soli in der Schweiz zum Ausdruck der grundsätzlichen Schwäche des Bundesstaats. Seine Einbürgerungspolitik als Teil des Dispositivs der Staatsbürgerschaft hatte ihren Dienst versagt.

Für die zunehmenden Bemühungen von Vereinen, Verbänden und politischen Zusammenschlüssen im Bereich der Einbürgerungspolitik wirkte die Folgenlosigkeit des Bundesgesetzes von 1903 als Katalysator. Die aufkommende Aktivität dieser Gruppierungen stärkte den grundsätzlich schwachen Bund gegenüber den Kantonen und Gemeinden. Indem die Vereine und Verbände den Bund als diejenige Instanz anerkannten, mit deren Hilfe sie ihre eigenen Anliegen durchsetzen konnten, wurde seine Befugnis bezüglich der gesetzgeberischen Kompetenz im Bereich des Bürgerrechts nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt, wie dies etwa der Zürcher Armensekretär Carl Alfred Schmid in seiner Schrift «Unsere Fremdenfrage»[23] im Jahr 1900 getan hatte. Im Gegenteil: Verschiedene parlamentarische Vorstösse und ein überkantonaler Zusammenschluss namhafter Politiker, die so genannte Neunerkommission, zielten auf eine neue Bundesgesetzgebung, mit der die Einbürgerung erleichtert werden sollte. Am weitesten ging dabei das Postulat des Arbeitersekretärs Herman Greulich im Jahr 1909. Er forderte einen Bericht des Bunderats zur Frage, ob ein schweizerisches Indigenat eingeführt werden könne: Dies hätte eine Loslösung des Schweizer Bürgerrechts von den Bürgergemeinden bedeutet.

Für die ausländischen Menschen in der Schweiz hätte die vor dem Ersten Weltkrieg geplante Gesetzesrevision Chancen des gesellschaftli-

23 Carl Alfred Schmid: *Unsere Fremdenfrage*, Zürich 1900.

chen und rechtlichen Einschlusses beinhaltet. Bis dahin war der Diskurs über das Bürgerrecht getrennt von einem nationalistischen Diskurs verlaufen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde dagegen zunehmend nach einer ethnisch definierten «schweizerischen Eigenart» gesucht und – bei gleichzeitiger Abnahme der ausländischen Bevölkerung – der Begriff der «Überfremdung» zum politischen Schlagwort[24]. Da im Laufe des Ersten Weltkriegs die Personenfreizügigkeit verabschiedet worden war, sahen Bund, Kantone und Gemeinden als auch Vereine und Verbände die Lösung des «Überfremdungsproblems» nun vor allem in der Begrenzung der Einwanderung. Das Dispositiv der Staatsbürgerschaft hatte damit seinen seit den 1890er Jahren angestrebten, aber nie erfüllten Zweck verloren, das Zahlenverhältnis zwischen Einheimischen und Ausländern in der Schweiz zu regulieren. In der Folge diente die in die Kompetenz des Bundes zu überführende Niederlassungspolitik diesem Ziel. Die noch vor dem Krieg geltende Vorstellung, wonach die Einbürgerung als ein Instrument der Assimilation betrachtet wurde, konnte deshalb im Zuge des zunehmenden Nationalismus in ihr Gegenteil verkehrt werden: Nun galt die stattgefundene Assimilation als Vorbedingung für die Einbürgerung[25]. Das Paradigma einer ethnisch definierten «nationalen Identität» reüssierte dabei nicht nur in seiner Prägekraft für gesetzliche Bestimmungen – in der Gesetzesrevision von 1920 wurde die Wohnsitzfrist für Einbürgerungen gesamtschweizerisch auf sechs Jahre erhöht –, sondern auch für den Schulterschluss von Bund, Kantonen und Gemeinden in Fragen des Bürgerrechts. Bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts hat diese Verbindung zur bundesstaatlichen «Erfolgsgeschichte» schweizerischer Fremdabwehr massgeblich beigetragen. Der Schulterschluss ist eine Erklärung dafür, weshalb sich das einzigartige Modell föderativer Staatsangehörigkeit in der Schweiz bis heute halten konnte. Mit seinen Entscheiden vom 9. Juli 2003 hat das Bundesgericht diese Verbindung aufgekündigt.

24 Patrick Kury: *Über Fremde reden: Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung 1900–1945*, Zürich 2003.

25 Vgl. dazu: Gérald Arlettaz: «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», in: *Relations internationales*, Nr. 54, S. 161–179.