

avenir **debatte**

# Passives Wahlrecht für aktive Ausländer

***Möglichkeiten für politisches Engagement auf Gemeindeebene***

*Tibère Adler, Hugo Moret, Nicole Pomezny und Tobias Schlegel*

*mit einem Vorwort von Gerhard Schwarz und einem Nachwort von Andreas Müller*

## Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silvio Borner und Prof. Marius Brühlhart, für das externe Lektorat. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Gerhard Schwarz.

Autoren	Tibère Adler, Hugo Moret, Nicole Pomezny und Tobias Schlegel, Avenir Suisse mit einem Vorwort von Gerhard Schwarz und einem Nachwort von Andreas Müller
Internes Lektorat	Nadine Jäger, Verena Parzer Epp, Nicole Pomezny und Tobias Schlegel, Avenir Suisse
Übersetzung	Annegret Sturm
Herausgeber	Avenir Suisse, <i>www.avenir-suisse.ch</i>
Gestaltung	Carmen Sopi, Avenir Suisse
Druck	Staffel Druck, <i>www.staffeldruck.ch</i>

© September 2015 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download <http://www.avenir-suisse.ch/50701/passives-wahlrecht-fuer-aktive-auslaender>

## Inhalt

<b>1 _ Wo man wohnt, ist man daheim – ein Vorwort</b>	<b>_5</b>
<i>Gerhard Schwarz</i>	
1.1 _ Geschlossene Wissenslücke	5
1.2 _ No taxation without representation	6
1.3 _ Ausländerstimmrecht...	7
1.4 _ ...und erleichterte Einbürgerung	7
<b>2 _ Das passive Wahlrecht von Ausländern in Schweizer Gemeinden</b>	<b>_9</b>
<i>Tibère Adler, Hugo Moret, Nicole Pomezny und Tobias Schlegel</i>	
2.1 _ Einführung und allgemeiner Rahmen	9
2.2 _ Die politischen Rechte von Ausländern in der Schweiz	12
2.3 _ Umfrage: Gewählte Ausländer in den Gemeinden	21
2.4 _ Auswertungen und Analysen	27
2.5 _ Schlussfolgerungen und Empfehlungen	34
<b>3 _ Die Grenze zwischen «wir» und «sie» - ein Nachwort</b>	<b>_37</b>
<i>Andreas Müller</i>	
3.1 _ Die «Integrationschweiz»	37
3.2 _ 875 000 dauerhaft Niedergelassene verzichten auf den Schweizer Pass	38
3.3 _ Eine stärkere Annäherung zwischen Wählerschaft und Wohnbevölkerung als demokratische Notwendigkeit	38
3.4 _ Das Ausländerstimmrecht als Lösungsmöglichkeit	39
3.5 _ Schluss	41
Literatur	42
Möglichkeiten für politisches Engagement auf Gemeindeebene	3



# 1\_ Wo man wohnt, ist man daheim – ein Vorwort

*Gerhard Schwarz*

Das vorliegende «avenir debate» ist ein typisches Produkt interkultureller Zusammenarbeit innerhalb von Avenir Suisse. Seit seinen Anfängen vor 15 Jahren versteht sich der Think-Tank ja als gesamtschweizerische und keineswegs bloss als deutschschweizerische oder gar Zürcher Institution. Deswegen besteht ein Büro für die Romandie in Genf, geleitet von einem Directeur romand, deswegen organisiert Avenir Suisse Veranstaltungen im ganzen Land, nicht nur, aber ganz besonders in der Westschweiz und im Tessin, deswegen werden viele der Studien integral oder zumindest in Zusammenfassungen auf Französisch übersetzt und deswegen präsentiert sich die Website gleich in vier Sprachen, nämlich auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch. Dieser Austausch über die Sprachgrenzen hinweg ist keineswegs eine Einbahnstrasse. Im Avenir-Suisse-Team arbeiten verschiedene Kolleginnen und Kollegen, die nicht deutscher Muttersprache sind, es gibt immer wieder Publikationen, die zuerst auf Französisch erscheinen und dann ins Deutsche übertragen werden, vor allem aber kommen aus allen Teilen des Landes laufend Denkanstösse, die mit den kulturellen Unterschieden und regionalen Besonderheiten zu tun haben und ausgesprochen inspirierend sein können.

## 1.1\_ Geschlossene Wissenslücke

Ein gutes Beispiel für eine solche Inspiration ergab sich im Zusammenhang mit der Studie von Avenir-Suisse-Vizedirektor Andreas Müller über den Milizgedanken vor allem in der Politik, die im Januar 2015 unter dem Titel «Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne», auf Deutsch publiziert wurde. Bei der Übertragung ins Französische wurde deutlich, dass das Milizprinzip zwar diesseits wie jenseits der Saane gleichermassen hochgehalten wird, dass es aber naturgemäss unterschiedliche Akzentsetzungen gibt. Weil in der deutschen Fassung des Buches am Rande darauf hingewiesen wird, dass abgesehen von wenigen Ausnahmen – vor allem in der Romandie – die politische Mitwirkung an die Staatsbürgerschaft gebunden ist, wollte unser Team in Genf genauer wissen, wie es um diesen Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung in die Milizaufgaben auf lokaler Ebene steht.

Die Überraschung war relativ gross, als es feststellen musste, dass es dazu keinerlei Daten gibt. So entstand die Idee, mit einer eigenen Untersuchung etwas Licht ins Dunkel der politischen Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu bringen. Die Erhebung wurde schweizweit durchgeführt, und obwohl sich dabei zeigte, dass Ausländer vor allem in der Westschweiz das Stimmrecht sowie das aktive und (seltener) das passive Wahlrecht besitzen und sich somit in die Politik einbringen können,

Unser Team in Genf wollte etwas genauer wissen, wie es um diesen Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung in die politischen Milizaufgaben auf lokaler Ebene steht.

sind die empirischen Ergebnisse selbstverständlich auch für die Deutschschweiz und das Tessin von Bedeutung. Deshalb entschlossen wir uns, diesen in der französischen Fassung des Buches «Bürgerstaat und Staatsbürger» («Etat citoyen et citoyens dans l'Etat») völlig neuen Teil auf Deutsch zu übersetzen, leicht anzupassen, mit einem Vor- und einem Nachwort zu versehen und als eigenständige Publikation in unserer Reihe «avenir debate» zu veröffentlichen.

Im Buch wird darauf hingewiesen, dass es angesichts des zunehmenden Mangels an Menschen, die sich auf der kommunalen Ebene für das Gemeinwesen engagieren möchten, naheliegend wäre, das knappe Viertel der Wohnbevölkerung, das keinen Schweizerpass besitzt, stärker zu involvieren. Das war der Ausgangspunkt der Fragestellung der hier vorgelegten Untersuchung. Geschieht dieser Einbezug bereits? In welchen Regionen? In welcher Form und in welchen Gremien? Wie steht es um die Wählbarkeit von Ausländern in eigentliche politische Ämter?

## 1.2\_ No taxation without representation

Aus dieser zunächst allein auf die Revitalisierung des Milizgedankens gerichteten Fragestellung entwickelte sich mit der Zeit eine viel weitergehende Auseinandersetzung mit dem Stimm- und Wahlrecht für Ausländer und der Erleichterung der Einbürgerung. Wenn sich die Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz stärker in den Gemeinden engagieren sollten, wenn sie gar, wie von Avenir Suisse im bereits mehrfach erwähnten Buch zur Diskussion gestellt, so wie die Schweizerinnen und Schweizer nicht nur Steuern zahlen, sondern auch einen obligatorischen Bürgerdienst absolvieren sollten, stellt sich die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten. Das Motto der Boston Tea Party und der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung «No taxation without representation» hat ja nach wie vor seine Gültigkeit.

Man mag es vernachlässigen, wenn in einem Land nur einige verstreute Ausländer leben. Wenn der Ausländeranteil aber einen Viertel oder gar einen Drittel der Bevölkerung erreicht, geht es nicht mehr um eine Marginalie, sondern um eine zentrale Frage des Liberalismus: Welche politischen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte sollten jenen Einwohnern eines Landes zukommen, die zwar nicht unbedingt im Wohnsitzland geboren wurden (oft allerdings sogar das), die jedoch schon lange in diesem Land leben und die vor allem dieses Land an ihrem Arbeitsplatz (etwa als ausländische Führungskraft oder als Wissenschaftler) und schlicht durch ihre Präsenz wesentlich mitgestalten – oft mehr als so manche Staatsbürger? Das führt zu einer merkwürdigen Schräglage. Menschen, die mit ihren unternehmerischen Entscheiden, etwa für die Schaffung oder die Aufhebung von Arbeitsplätzen, ganze Regionen massiv beeinflussen können, dürfen nicht einmal mitentscheiden, ob nun in ihrer Gemeinde eine Umfahrungsstrasse gebaut oder das Schulhaus erweitert werden soll.

Das Motto der Boston Tea Party und der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung «No taxation without representation» hat ja nach wie vor seine Gültigkeit.

### 1.3\_ Ausländerstimmrecht...

Wir bei Avenir Suisse finden, dass es den Kommunen, wenn sie denn wollen, zumindest möglich sein sollte, ihre ausländischen «Mitbürger» durch die Verleihung politischer Rechte auf der Gemeindeebene stärker zu integrieren. Die Erfahrungen aus der Romandie und den Deutschschweizer Gemeinden, in denen dies bereits heute möglich ist, bestärken uns darin. Das Ausländerstimmrecht hat zwar (noch) nicht gewaltig viel verändert, aber es hatte ganz gewiss nirgends negative Auswirkungen. Mit Blick auf den Milizgedanken wäre das passive Wahlrecht (die Wählbarkeit) eigentlich wichtiger als das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht, denn nur so erhielte die ausländische Wohnbevölkerung die Möglichkeit, einen aktiven Beitrag zum Gemeinwesen zu leisten. Erstaunlicherweise ist das passive Wahlrecht allerdings politisch umstrittener als das aktive, obwohl es bei letzterem um die oberste Funktion des Bürgers geht, jene des Souveräns, der in Abstimmungen und Wahlen die wichtigen Fragen entscheidet und die Exekutive auswählt. Insofern wird man in der politischen Realität das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht wohl als ersten Schritt in Richtung passives Wahlrecht interpretieren und akzeptieren müssen.

### 1.4\_ ...und erleichterte Einbürgerung

Daneben sollte die Einbürgerung der in der Schweiz geborenen Zuwanderer der zweiten und dritten Generation erleichtert und das Doppelbürgerrecht weiterhin ohne Probleme zugelassen werden. Menschen, die schon einige Zeit in der Schweiz leben, die sich für die Politik und die Entwicklung des Landes interessieren und die für das Land – ob als gewöhnlicher Arbeiter oder als Manager – Wichtiges leisten, sollten nicht ungebührlich lange von den politischen Entscheiden ferngehalten werden. Wenn man bedenkt, dass umgekehrt Schweizer, die weder in der Schweiz geboren wurden noch jemals in der Schweiz lebten, die die Schweiz also ein Leben lang aus der Ferne beobachten, an eidgenössischen Wahlen teilnehmen können, wird einem vielleicht bewusst, dass auch hier Handlungsbedarf besteht. Allerdings müssten diese Entscheide selbstverständlich auf der nationalen Ebene getroffen werden.

Alle Massnahmen zusammen – das Stimmrecht, das aktive und passive Wahlrecht für Ausländer, die markant erleichterte, fast automatische Einbürgerung der in der Schweiz geborenen Kinder und Enkel von Zuwanderern, eine generell etwas einfachere Einbürgerung von in der Schweiz lebenden Ausländern und die anhaltende Offenheit gegenüber dem Doppelbürgerrecht – könnten dazu beitragen, in einer globalisierten, durch Migration geprägten Welt aus der Wohnbevölkerung wieder stärker eine Gemeinschaft zu schmieden. Es sollte eine Gemeinschaft sein, die sich um die Angelegenheiten in dem Land, in dem sie lebt, kümmert und die sich mit Steuern, persönlicher Mitwirkung in den Institutionen (Miliz) und politischer Mitentscheidung für «ihr» Land engagiert.



## 2\_ Das passive Wahlrecht von Ausländern in Schweizer Gemeinden

*Tibère Adler, Hugo Moret, Nicole Pomezny und Tobias Schlegel*

### 2.1\_ Einführung und allgemeiner Rahmen<sup>1</sup>

Warum sollte man sich in einer Publikation mit den politischen Rechten von Ausländern<sup>2</sup> auf Gemeindeebene im Allgemeinen und dem passiven Wahlrecht im Speziellen beschäftigen? Dafür gibt es mehrere Gründe.

Erstens gibt es unseres Wissens kaum Studien zur praktischen und konkreten Ausübung des passiven Wahlrechts ausländischer Bürger in den Schweizer Gemeinden – und das trotz der Vielzahl theoretischer Arbeiten zu dem Thema (insbesondere im Rahmen von Studien zur Migration oder Integration von Ausländern). Wie viele Ausländer haben (oder hatten) Positionen in Gemeinderäten und Gemeindeparlamenten inne? Konnte das passive Wahlrecht für Ausländer das Milizsystem in den jeweiligen Gemeinden wiederbeleben? Was können Kantone und Gemeinden ohne politische Rechte für Ausländer von denjenigen lernen, die solche bereits eingeführt haben? Auf der Suche nach Antworten auf diese Fragen hat Avenir Suisse eine Umfrage bei 600 Schweizer Gemeinden durchgeführt.

Zweitens ist diese Publikation im Kontext des kürzlich von Avenir Suisse veröffentlichten Buches zum Milizsystem zu sehen (Müller 2015). Das politische Milizsystem in der Schweiz steckt in einer Krise. Es mangelt an Kandidaten und Engagement. Dieses so besondere, alle Gesellschaftsebenen durchdringende politische System beruht auf funktionierenden Gemeinden, den kleinsten politischen Organisationseinheiten in der Schweiz. Auch wenn durch Fusionen die Zahl der Gemeinden im Laufe der Zeit geschrumpft ist, zählt die Schweiz 2015 immer noch 2324 Gemeinden. Um diese verwalten zu können, sind geschätzt insgesamt 14 000 Gemeinderäte (Exekutive) und zusätzliche 17 000 Mitglieder in den Gemeindeparlamenten (Legislative) notwendig. Für all diese politischen Ämter müssen Kandidaten gefunden werden, die bereit sind, die notwendigen Funktionen in Exekutive und Legislative auszuüben. Avenir Suisse glaubt, das passive Wahlrecht für Ausländer könnte zur Wiederbelebung des Milizsystems beitragen.

Das vorliegende «avenir debate» konzentriert sich auf das passive Wahlrecht (das Recht, gewählt zu werden) von Ausländern auf lokaler

---

1 Unser herzlicher Dank geht an Antonio Buyo Gemeinderat in Sainte-Croix, Sandro Cattacin, Professor für Soziologie an der Universität Genf, Baptise Hurni, SP-Abgeordneter im Grand Conseil von Neuenburg und Didier Ruedin, Forscher am Swiss Forum for Migration and Population Studies in Neuenburg für ihre Gespräche mit uns, sowie ihre wertvollen Anmerkungen und Empfehlungen.

2 Der Begriff «Ausländer» wird in der vorliegenden Studie für jede Person verwendet, die nicht die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzt.

Ebene. Während das aktive Wahlrecht es ermöglicht, wählbare Bürger in Gemeindeämter zu wählen, würde die Wählbarkeit niedergelassener Ausländer dazu führen, dass mehr potentielle Kandidaten für diese Ämter zur Verfügung stünden.

Die Schweiz ist traditionell ein Zuwanderungsland. Gelegen im Herzen Europas, im Mittelpunkt zahlreicher Kulturen, hat sie es im Laufe der Geschichte stets verstanden, aus dieser Vielfalt ihren Nutzen zu ziehen. Von den im Jahre 2013 erfassten 8 139 631 Einwohnern sind 23,8 % oder 1 937 000 Personen<sup>3</sup> Ausländer. Darf man diese potenziell heilsame Verstärkung für unser lokales Milizsystem ignorieren? Laut der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) «kann längerfristig nicht hingegenommen werden, dass rund ein Fünftel der Bevölkerung von politischer Mitbestimmung ausgeschlossen ist», wohingegen die Ausweitung der politischen Rechte auf die ausländische Bevölkerung dazu dienen kann, «auch die Legitimität unseres demokratischen Systems breiter abzustützen» (EKM 2010b, S.5).

### Staatsbürgerschaft und politische Rechte

Sollten politische Rechte wie Abstimmen, Wählen und Wählbarkeit nur jenen vorbehalten sein, die auch die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen, in dem sie wohnen? Braucht es Sonderregelungen für das aktive und passive Wahlrecht, wenn dieses auch Ausländern zugänglich gemacht wird? Diese Fragen stehen im Zentrum der Debatte über die Ausweitung politischer Rechte auf niedergelassene Ausländer, einer Debatte, die bereits seit längerer Zeit geführt wird, war doch das Wahlrecht für Ausländer bereits bei der Staatsgründung ein umstrittenes Thema und ist es bis heute geblieben (EKM 2010a).

In der Schweiz scheint die Antwort generell klar, nicht zuletzt, da sie von Volksabstimmungen untermauert wurde: Man muss Schweizer Staatsangehöriger sein, um – auf welcher Ebene auch immer – politische Rechte ausüben zu dürfen. Auf Bundesebene herrscht die Überzeugung, dass die Einbürgerung unabdingbare Voraussetzung für politische Mitbestimmung ist. Das gleiche gilt für den Militärdienst, der ausschliesslich Männern mit Schweizer Staatsbürgerschaft vorbehalten ist. Hingegen zahlt die ausländische Bevölkerung Steuern und untersteht vom ersten Tag ihrer Niederlassung an den Schweizer Gesetzen.

Die politischen Rechte von Ausländern werden in westlichen Staaten derzeit nach zwei unterschiedlichen Grundsätzen vergeben. Zum einen werden politische Rechte nur jenen Personen zugesprochen, die Staatsangehörige des jeweiligen Landes sind. Diese in der Schweiz weit verbreitete und institutionell anerkannte Auffassung beruht auf der Idee, dass die Erteilung der Staatsbürgerschaft Ausdruck und Beweis der erfolgrei-

**Auf Bundesebene herrscht die Überzeugung, dass die Einbürgerung unabdingbare Voraussetzung für politische Mitbestimmung ist.**

---

3 BFS, Migration und Integration – Ausländische Wohnbevölkerung, 2013

chen Integration in die Gesellschaft ist. Dem gegenüber steht eine breiter gefasste Definition der politischen Mitbestimmung. Demnach müssen die von den jeweiligen nationalen Gesetzen betroffenen Individuen in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden werden. Dieses territoriale Konzept schliesst auch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dimensionen ein und richtet sich massgeblich nach dem Wohnort. Die politischen Rechte werden damit von der Staatsbürgerschaft entkoppelt.

In zahlreichen Staaten wird die Staatsangehörigkeit unter anderem nach dem Geburtsortprinzip (*ius soli*) vergeben, also auf Grundlage der Geburt innerhalb des Staatsterritoriums. Das Schweizer Bürgerrecht basiert ausschliesslich auf dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*). Die Vergabe des Bürgerrechts an nicht von Schweizer Eltern abstammende Personen, ob in der Schweiz oder im Ausland geboren, ist an die Erfüllung mehrerer Kriterien gebunden. Ein Ausländer muss insgesamt zwölf Jahre in der Schweiz gewohnt haben, davon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches (Art. 15, Abs. 1 Bürgerrechtsgesetz)<sup>4</sup>. Die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbrachten Jahre zählen dabei doppelt. Für ausländische Ehepartner von Schweizerinnen oder Schweizern und für ausländische Kinder eines schweizerischen Elternteils gelten erleichterte Einbürgerungsbedingungen (Art. 15, Abs. 2 Bürgerrechtsgesetz)<sup>5</sup>. Das Einbürgerungsverfahren dauert durchschnittlich zwei bis vier Jahre. Aufgrund der relativ restriktiven Bedingungen beurteilen manche die Beschränkung der politischen Rechte auf Schweizer Staatsangehörige, und damit auch die Legitimation demokratischer Entscheide, als fragwürdig.

Zurzeit wird die Staatsbürgerschaft als eines der grundlegenden Attribute staatlicher Souveränität angesehen. Seit jeher und in (vermutlich) allen Gesellschaften war die Verleihung der mit der Staatsbürgerschaft verbundenen Rechte ein wichtiges Instrument der Machtausübung. So setzte beispielsweise das Römische Reich die Bürgerrechte als politische Waffe zur Integration und Assimilation ein. Da sie hervorragend dazu dienten, unterworfenen Völkern und Individuen die Integration ins Römische Reich schmackhaft zu machen, waren die römische Staatsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte im Altertum von besonderer Bedeutung. In seiner berühmten Anklageschrift «In Verrem» aus dem Jahre 70 v. Chr. wirft Cicero Verres, dem korrupten Statthalter von Sizi-

Manche beurteilen die Beschränkung der politischen Rechte auf Schweizer Staatsangehörige, und damit auch die Legitimation demokratischer Entscheide, als fragwürdig.

---

4 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 29. September 1952 (Stand: 1. Januar 2013).

5 Nach dreijähriger Ehedauer und einjährigem Aufenthalt in der Schweiz können Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizern das Bürgerrecht beantragen, sofern sie insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt haben. Bedingung ist, dass der jeweilige Ehepartner zum Zeitpunkt der Hochzeit bereits eingebürgert war (Art. 27 Bürgerrechtsgesetz). Auch im Ausland wohnhafte Ehepartner können das Schweizer Bürgerrecht nach sechs Ehejahren beantragen, allerdings nur, wenn ihr Ehepartner bereits vor der Heirat eingebürgert war (Art. 28 Bürgerrechtsgesetz).

lien, vor, mit der Kreuzigung eines römischen Staatsbürgers dessen grundlegende Bürgerrechte missachtet zu haben.

Der Grundsatz, nach welchem die politischen Rechte erteilt werden, ist Ausdruck einer vorherrschenden politischen Auffassung zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Geschichte. Diese Definition kann sich durchaus ändern. So fragten sich noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zahlreiche Kantone, ob den auf ihrem Boden ansässigen Eidgenossen das kantonale Wahlrecht zugestanden werden sollte. Ein jüngerer Beispiel ist die Diskussion um das Frauenstimmrecht. Erst 1971 wurden den Schweizer Bürgerinnen auf Bundesebene, und in kantonalen Belangen teilweise noch später, die uneingeschränkten politischen Rechte erteilt. Aus heutiger Sicht erscheinen diese Errungenschaften als Selbstverständlichkeit, aber sie veranschaulichen auf eindrückliche Weise, dass auch die Beurteilung, wer in einem Land politisch mitentscheiden darf, dem sich wandelnden Zeitgeist unterworfen ist. In Anbetracht des bedeutenden Anteils von Ausländern an der Schweizer Bevölkerung könnte es durchaus sein, dass die derzeitige Kontroverse über die (lokalen) politischen Rechte dieser Personen dereinst als Anachronismus oder als ganz und gar unverständlich erscheint.

Die Beurteilung, wer in einem Land politisch mitentscheiden darf, ist dem sich wandelnden Zeitgeist unterworfen.

## 2.2\_ Die politischen Rechte von Ausländern in der Schweiz

### Definitionen

Unter dem Begriff «politische Rechte» sind im Allgemeinen mehrere Formen der Mitbestimmung in politischen Entscheidungsprozessen zusammengefasst:

- Das Stimmrecht: Das Recht, sich zu einem Thema zu äussern, das zur Abstimmung gebracht wurde, etwa im Rahmen eines Referendums oder einer Volksinitiative;
- Das aktive Wahlrecht: Das Recht, Kandidaten zu wählen, die für ein politisches Amt kandidieren;
- Das passive Wahlrecht: Das Recht, selbst für ein politisches Amt zu kandidieren und gewählt zu werden;
- Das Mitbestimmungsrecht: Das Recht der Teilnahme an der direkten Demokratie, etwa indem man durch seine Unterschrift einen Referendumsantrag oder eine Volksinitiative unterstützt.

### Zur derzeitigen Lage | <sup>6</sup>

**Auf Bundesebene:** Ausländische Staatsbürger haben auf Bundesebene keinerlei politische Rechte. Artikel 136 der Bundesverfassung legt fest, dass politische Rechte in Bundessachen ausschliesslich Schweizerinnen und Schweizern zustehen, die das 18. Altersjahr vollendet haben und

---

<sup>6</sup> Stand am 30. Juni 2015

nicht entmündigt sind. Die Regelung der Ausübung politischer Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene überlässt die Bundesverfassung (Art. 39, Abs. 1) den Kantonen. Politische Vorstösse zur Einführung des Stimmrechts für Ausländer auf Bundesebene sind bisher gescheitert. Ein Postulat des jurassischen Nationalrats Jean-Claude Rennwald, das ein solches für Ausländer forderte, die sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhalten, wurde 2002 abgelehnt.<sup>7</sup>

Die Schweiz steht in dieser Hinsicht jedoch nicht alleine da. In Luxemburg hat sich am 7. Juni 2015 der in der EU weit verbreitete Unwille bestätigt, die politischen Rechte des Landes auf Einwohner mit ausländischer Staatsbürgerschaft auszuweiten. 78 % der Luxemburger haben sich im Referendum dagegen ausgesprochen, dass sich Ausländer, die bereits seit mehr als zehn Jahren im Land leben, an den Wahlen der Legislative beteiligen können (Le Temps 2015b). EU-Bürgern wird aber wie in jedem Mitgliedsstaat auch in Luxemburg weiterhin das aktive und passive Wahlrecht bei Europäischen Parlamentswahlen und bei Kommunalwahlen eingeräumt, wenn sie dort ihren Wohnsitz haben. Dabei gelten für sie dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaats (Art. 20 §2b, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union)<sup>8</sup>.

**Auf Kantonsebene:** In 24 der 26 Kantone haben ansässige Ausländer keinerlei politische Rechte. Lediglich die in den Kantonen Jura und Neuenburg wohnhaften Ausländer haben auf kantonaler Ebene das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht (das Recht, zu wählen), nicht jedoch das passive Wahlrecht.

Dem Kanton Jura kommt in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle zu. Bei seiner Gründung im Jahr 1979 gewährte er als erster Kanton den Ausländern politische Rechte. Ausländische Staatsbürger, die seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz wohnen und seit einem Jahr im Kanton, dürfen in kantonalen Angelegenheiten abstimmen. Allerdings gilt dieses Stimmrecht nicht für Revisionen der kantonalen Verfassung (Art. 3, Abs. 1 und 2, Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Jura).

In Neuenburg wurde das kantonale Stimmrecht für Ausländer während der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2000 eingeführt und ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Es beschränkt sich auf Ausländer mit Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung), die seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnen (Art. 37, Abs. 1, lit. c, Kantonsverfassung des Kantons Neuenburg).

Das Ausländerstimmrecht war nebst anderen politischen Rechten für Ausländer in vielen Kantonen bereits Gegenstand zahlreicher Volksab-

Lediglich die in den Kantonen Jura und Neuenburg wohnhaften Ausländer haben auf kantonaler Ebene das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht.

---

7 Postulat 00.3512, 4. Oktober 2010

8 Für eine umfassende internationale Übersicht über das Stimmrecht von Ausländern bei Lokalwahlen siehe auch Bericht von Benbassa (2011).

Tabelle 1

## Chronologie der kantonalen Volksabstimmungen über politische Rechte für Ausländer (seit 1977)

Nr. Abstimmung	Datum der Abstimmung	Kanton	Gegenstand der Abstimmung (politische Rechte für Ausländer)	Ergebnis	Stimmanteil (für das Ergebnis)	Abstimmungszusammenhang
1	20.03.1977	JU	SR KANT und KOMM; AWR und PWR KOMM (nur Legislative)	JA	80,0%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
2	23.09.1990	NE	PWR KOMM (nur Legislative)	NEIN	56,0%	Gesetzesrevision
3	27.09.1992	VD	SR, AWR und PWR KANT und KOMM	NEIN	73,6%	Initiative
4	06.06.1993	GE	SR, AWR und PWR KOMM	NEIN	71,3%	Initiative
4b	06.06.1993	GE	Wählbarkeit für Schiedsgerichte (prud'hommes)	NEIN	55,5%	Gegenvorlage
5	26.09.1993	ZH	SR KOMM (opting-in für Gemeinden)	NEIN	74,5%	Initiative
6	04.12.1994	BE	SR, AWR und PWR KANT und KOMM	NEIN	77,6%	Initiative
6b	04.12.1994	BE	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	NEIN	60,5%	Gegenvorlage
7	22.10.1995	UR	SR KANT	NEIN	84,0%	Initiative
8	30.04.1995	AR	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	JA	Landsgemeinde	vollständige Revision der Kantonsverfassung
9	10.03.1996	AG	SR, AWR und PWR KOMM	NEIN	83,9%	Initiative
10	09.06.1996	JU	PWR KOMM (opting-in)	NEIN	52,8%	Referendum
11	16.03.1997	FR	SR, AWR und PWR KOMM	NEIN	76,2%	Initiative
12	23.11.1997	SO	SR, AWR und PWR KANT und KOMM	NEIN	88,5%	Initiative
13	24.09.2000	NE	SR KANT und KOMM	JA	76,6%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
14	04.03.2001	GE	SR, AWR und PWR KOMM	NEIN	52,0%	Gesetzesrevision
15	04.03.2001	SH	SR KOMM	NEIN	70,2%	Teilrevision der Kantonsverfassung
16	22.09.2002	VD	SR, AWR und PWR KOMM	JA	55,9%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
17	18.05.2003	GR	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	JA	59,7%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
18	16.05.2004	FR	SR, AWR und PWR KOMM	JA	58,0%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
19	23.03.2005	BS	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	JA	76,5%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
20	24.04.2005	GE	SR, AWR und PWR KOMM	NEIN	52,8%	Initiative
20b	24.04.2005	GE	SR und AWR KOMM	JA	52,3%	Initiative
21	25.09.2005	SO	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	NEIN	60,8%	vollständige Revision der Kantonsverfassung
22	17.06.2007	JU	AWR und PWR KOMM (Ausweitung auf Exekutive)	NEIN	51,0%	Gesetzesrevision
23	17.06.2007	NE	PWR KANT und KOMM	NEIN	59,3%	Initiative
23b	17.06.2007	NE	PWR KOMM	JA	54,4%	Gegenvorlage
24	02.05.2010	GL	SR und AWR KANT und KOMM	NEIN	Landsgemeinde	Gesetzvorlage
25	26.09.2010	BS	SR, AWR und PWR KANT	NEIN	80,9%	Initiative
25b	26.09.2010	BS	SR und AWR KANT	NEIN	61,0%	Gegenvorlage
26	26.09.2010	BE	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	NEIN	72,3%	Initiative
27	04.09.2011	VD	SR, AWR und PWR KANT	NEIN	69,0%	Initiative
28	27.11.2011	LU	SR KOMM (opting-in)	NEIN	84,0%	Initiative
29	22.09.2013	ZH	SR, AWR und PWR KOMM (opting-in)	NEIN	75,0%	Initiative
30	28.09.2014	JU	AWR und PWR KOMM (Ausweitung auf Exekutive, ausser Gemeindevahlen des Bürgermeisters)	JA	54,0%	Gesetzesrevision
31	28.09.2014	SH	SR, AWR und PWR KANT und KOMM	NEIN	85,0%	Initiative

Abkürzungen: SR = Stimmrecht / AWR = aktives Wahlrecht (Recht, zu wählen) / PWR = passives Wahlrecht (Recht, gewählt zu werden) / KANT = auf Kantonsebene / KOMM = auf Gemeindeebene / opting-in = fakultatives Recht der Gemeinden

Quellen: Kantonskanzleien, eigene Darstellung

stimmungen (vgl. Tabelle 1). Und es wurde meist deutlich vom Stimmvolk abgelehnt, besonders in den Kantonen Waadt (1992 und 2011) |<sup>9</sup>, Bern (1994) |<sup>10</sup>, Uri (1995) |<sup>11</sup>, Solothurn (1997) |<sup>12</sup>, Glarus (2010) |<sup>13</sup>, Basel-Stadt (2010) |<sup>14</sup> und Schaffhausen (2014) |<sup>15</sup>.

Die Tatsache, dass weiterhin Vorstösse zur Erteilung politischer Rechte an Ausländer hängig sind, zeigt, dass deren Fürsprecher sich durch die vielen Niederlagen keinesfalls beirren lassen. Obschon eine Volksabstimmung zum passiven Wahlrecht im Kanton Neuenburg 2007 scheiterte |<sup>16</sup>, hat am 20. Februar 2015 eine Gruppe von Anhängern der SP und der POP-Verts-Solidarités eine neue Gesetzesvorlage eingereicht. Diese sieht eine Anpassung der Neuenburger Verfassung vor, damit Ausländer mit Niederlassungsbewilligung bei kantonalen Wahlen (Conseil d'Etat, Grand Conseil und gerichtliche Behörden) |<sup>17</sup> kandidieren können. Dem Kanton Neuenburg bietet sich mit diesem Vorstoss die Möglichkeit, auch weiterhin eine Pionierrolle unter den Kantonen einzunehmen und als erster Kanton seinen ausländischen Einwohnern das passive Wahlrecht auf kantonaler Ebene zuzugestehen.

Auch die EKM hat sich im Jahr 2010 mit den politischen Rechten von Ausländern befasst und eine Reihe von Empfehlungen herausgegeben. Besonders empfiehlt sie den Kantonen, das Stimm- und Wahlrecht für jene ausländischen Staatsangehörigen einzuführen, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen oder sich seit mindestens acht Jahren in der Schweiz aufhalten. Sollte die Ausweitung dieser Rechte beim Stimmvolk keine Mehrheit finden, empfiehlt die EKM den Kantonen, zumindest den Gemeinden diese Möglichkeit einzuräumen (EKM 2010b).

**Auf Gemeindeebene:** Auf Gemeindeebene haben die in der Schweiz lebenden Ausländer häufiger politische Rechte als auf Kantonsebene. Acht Kantone haben in ihrer Verfassung und in ihren Gesetzgebungen dahingehende Bestimmungen verankert (Stand am 30. Juni 2015):

- Folgende vier Kantone gewähren Ausländern in den Gemeinden den vollen Umfang politischer Rechte, also das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht: Freiburg, Neuenburg, Jura und Waadt (vgl. Tabelle 2).
- Die drei Deutschschweizer Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Graubünden übertragen in ihren Verfassungen den Gemein-

---

9 Tabelle 1, Volksabstimmungen 3 und 27

10 Tabelle 1, Volksabstimmung 6

11 Tabelle 1, Volksabstimmung 7

12 Tabelle 1, Volksabstimmung 12

13 Tabelle 1, Volksabstimmung 24

14 Tabelle 1, Volksabstimmung 25

15 Tabelle 1, Volksabstimmung 31

16 Tabelle 1, Volksabstimmung 23

17 15.126: Projet de loi portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (Droit d'éligibilité des étrangers)

den die Möglichkeit, Ausländern politische Rechte zu erteilen («opting-in».) (vgl. Tabelle 2)

- Der Kanton Genf gesteht seit 2005 den ausländischen Einwohnern, die seit mindestens acht Jahren in der Schweiz wohnen, bestimmte politische Rechte auf Gemeindeebene zu (Stimmrecht, Unterschriftenrecht bei Volksinitiativen und Referenden, jedoch nicht das passive Wahlrecht) |<sup>18</sup>.

In allen anderen Kantonen sind zahlreiche politische Vorstösse (hauptsächlich Volksinitiativen) lanciert worden, um Ausländern in ihren Gemeinden Zugang zu politischen Rechten zu verschaffen – stets erfolglos. In Volksabstimmungen stellt sich oft eine starke Mehrheit gegen die Ausweitung politischer Rechte auf Ausländer, besonders in Zürich (1993 und 2013) |<sup>19</sup>, Bern (1994 und 2010) |<sup>20</sup>, Aargau (1996) |<sup>21</sup>, Solothurn (1997 und 2005) |<sup>22</sup>, Schaffhausen (2001 und 2014) |<sup>23</sup>, Glarus (2010) |<sup>24</sup> und Luzern (2011) |<sup>25</sup>. Auch auf Gemeindeebene sind politische Rechte für Ausländer also nach wie vor eine Ausnahme und keinesfalls die Regel.

Auch auf Gemeindeebene sind politische Rechte für Ausländer also nach wie vor eine Ausnahme und keinesfalls die Regel.

#### In sieben Kantonen können Ausländer auf Gemeindeebene gewählt werden

Im Folgenden wird die Ausgestaltung des passiven Wahlrechts für Ausländer auf Gemeindeebene in den sieben erwähnten Kantonen im Detail erläutert (vgl. Tabelle 2).

Im Kanton **Neuenburg** hat das Stimmrecht für Ausländer in den Gemeinden eine lange Tradition. Es wurde bereits im Jahr 1849 eingeführt (Bois 1973). Allerdings wurde es 1861 auch wieder abgeschafft, 1874 erneut verabschiedet (gleichzeitig mit dem passiven Wahlrecht auf Gemeindeebene) und 1888 abermals gestrichen |<sup>26</sup>. Erst mehr als 100 Jahre später wurde es im Jahr 2000 in die Totalrevision der Kantonsverfassung aufgenommen |<sup>27</sup> und gilt für Ausländer, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen und seit mindestens einem Jahr im Kanton Neuenburg wohnen. Die revidierte Verfassung trat am 1. Januar 2002 in Kraft und sah gleichfalls das kantonale Wahlrecht für Ausländer vor. Trotz dieser langen Tradition war die Einführung des passiven Wahlrechts für Ausländer mit grösserem Aufwand verbunden. Eine erste Abstimmung, die sich allerdings auf die Wählbarkeit in den Conseil général (Legislative) der jeweiligen Gemeinde beschränkte, wurde 1990 abgelehnt |<sup>28</sup>. Im

18 Tabelle 1, Volksabstimmung 20b. Diese Regel wurde daraufhin als Art. 48, Abs. 3 in die Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2014 aufgenommen.

19 Tabelle 1, Volksabstimmungen 5 und 29

20 Tabelle 1, Volksabstimmungen 6, 6b und 26

21 Tabelle 1, Volksabstimmung 9

22 Tabelle 1, Volksabstimmungen 12 und 21

23 Tabelle 1, Volksabstimmungen 15 und 31

24 Tabelle 1, Volksabstimmung 24

25 Tabelle 1, Volksabstimmung 28

26 Zu den politischen Rechten von Ausländern im 19. Jahrhundert in Neuenburg siehe Christ (2002)

27 Tabelle 1, Volksabstimmung 13

28 Tabelle 1, Volksabstimmung 2

Jahr 2007 mussten die Neuenburger Stimmbürger gleich über zwei Vorlagen abstimmen: Eine Initiative, die das passive Wahlrecht sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene vorsah, wurde abgelehnt. Der Gegenvorschlag, der lediglich das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsah, wurde hingegen vom Volk angenommen<sup>29</sup>. Seither bestimmt das Gesetz über die politischen Rechte, dass Ausländer, die auf Gemeindeebene als Stimmbürger anerkannt sind, in ihrer Gemeinde auch gewählt werden können.

Der Kanton **Jura** gewährt Ausländern seit der Gründung des Kantons im Jahr 1979 alle politischen Rechte in den Gemeinden und das Stimmrecht auf kantonaler Ebene. Das Gesetz über die politischen Rechte legt fest, dass Ausländer seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz, seit mindestens einem Jahr im Kanton und seit mindestens dreissig Tagen in der Gemeinde leben müssen, um Anspruch auf die Erteilung politischer Rechte zu haben. Bis vor kurzem waren diese Rechte begrenzt auf die legislativen Gemeindebehörden (Conseil général oder Conseil de ville), aber am 28. September 2014 wurden sie per Volksabstimmung auch auf Exekutivämter (ausser den Gemeindepräsidenten) erweitert<sup>30</sup>. Diese Neuregelung ist seit dem 1. November 2014 in Kraft. Ausserdem ist Delsberg die erste Gemeinde Europas, die mit dem Italiener Francesco Prudente 2005 einen Ausländer zum Vorsitzenden des Conseil de ville (Legislative) gewählt hat (Chancellerie d'Etat, 2011).

Der Kanton Jura gewährt Ausländern seit der Gründung des Kantons im Jahr 1979 alle politischen Rechte in den Gemeinden.

Im Kanton **Waadt** wurde 2003 im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung allen Ausländern, die seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen, über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, und seit drei Jahren im Kanton leben<sup>31</sup>, das aktive und passive Wahlrecht auf Gemeindeebene zugestanden. Eine Volksinitiative zu den politischen Rechten für Ausländer scheiterte noch 1992 deutlich an der Urne<sup>32</sup>. Und auch 2011, zehn Jahre nach der Verabschiedung ihrer neuen Verfassung, sprachen sich die Waadtländer entschieden gegen eine Ausweitung der politischen Rechte für Ausländer aus: Eine Initiative für das passive Wahlrecht von Ausländern auf Kantonsebene wurde von zwei Dritteln der Stimmbürger abgelehnt<sup>33</sup>.

**Freiburg** ist der bisher letzte Schweizer Kanton, der auf Gemeindeebene das passive Wahlrecht für Ausländer eingeführt hat, und zwar am 1. Januar 2006, nachdem die Totalrevision der Kantonsverfassung 2004 vom Volk angenommen worden war<sup>34</sup>. Die politischen Rechte sind an eine Niederlassungsbewilligung und an einen mindestens fünfjährigen Aufenthalt im Kanton geknüpft.

---

29 Tabelle 1, Volksabstimmung 23 und 23b

30 Tabelle 1, Volksabstimmung 30

31 Tabelle 1, Volksabstimmung 16

32 Tabelle 1, Volksabstimmung 3

33 Tabelle 1, Volksabstimmung 27

34 Tabelle 1, Volksabstimmung 18

In der Deutschschweiz präsentiert sich die Lage bisher etwas anders. Die Kantone entscheiden lediglich, ob sie den Gemeinden die Möglichkeit zur Erteilung des kommunalen aktiven und passiven Wahlrechts an Ausländer bieten möchten. Die Gemeinden entscheiden dann autonom, über welche Rechte ihre Einwohner jeweils verfügen sollen («opting-in»). Appenzell Ausserrhoden kennt seit 1996 eine solche Regelung, Graubünden seit 2004 und Basel-Stadt seit 2006<sup>35</sup>.

Der Halbkanton **Appenzell Ausserrhoden** hat 1995 einen für die Gemeinden fakultativen Verfassungsartikel erlassen, der am 1. Mai 1996 in Kraft getreten und an wenige kantonale Voraussetzungen betreffend Aufenthaltsdauer geknüpft ist. Um politische Rechte ausüben zu können, müssen Ausländer ein Gesuch stellen und nachweisen, dass sie seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben und seit mindestens fünf Jahren im Kanton. Von den zwanzig Gemeinden im Kanton haben bisher nur drei dieses Recht für ihre ausländischen Einwohner vorgesehen: Wald (seit 1999), Speicher (2002) und Trogen (2004).

Der Kanton **Graubünden** überlässt es seit einer Verfassungsrevision im Jahr 2003 und deren Inkrafttreten am 1. Januar 2004 der alleinigen Einschätzung seiner Gemeinden, an welche Bedingungen die Abstimmungs- und Wahlrechte für Ausländer geknüpft sind. Die Bedingungen sind also von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, schreiben jedoch meist eine Niederlassungsbewilligung und eine Wohndauer von drei Monaten bis zu zehn Jahren vor. Die Gemeinde Conters im Prättigau war im Jahr 2002 Vorreiter auf diesem Gebiet. Seither wurden die politischen Rechte für Ausländer vielerorts umgesetzt, besonders im Rahmen von Gemeindefusionen, die in Graubünden recht häufig sind. Derzeit gewähren 22<sup>36</sup> der 125<sup>37</sup> Graubündner Gemeinden Ausländern das passive Wahlrecht.

**Basel-Stadt** wird zwar immer wieder in dieser Liste mitgezählt, aber die politischen Rechte von Ausländern sind dort auf Gemeindeebene zurzeit nur theoretisch existent. Die Verfassung von Basel-Stadt, die im Jahr 2005 vollständig revidiert wurde (und am 13. Juli 2006 in Kraft getreten ist), sieht für die drei Gemeinden das fakultative Recht vor, Ausländern auf lokaler Ebene politische Rechte zu gewähren, darunter auch das passive Wahlrecht. Tatsächlich können aber nur die beiden Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen davon profitieren, denn die Stadt Basel untersteht der direkten Verwaltungskontrolle durch den Kanton. Bisher hat keine der Basler Gemeinden diese Möglichkeit wahrgenommen. 2010 haben die Basler Stimmbürger ihrer Skepsis erneut Ausdruck verliehen. Zwei Vorschläge zum uneingeschränkten Stimm- und Wahl-

---

35 *Tabelle 1, Volksabstimmungen 8, 17 und 19*

36 Die 22 betroffenen Gemeinden (Stand am 30. Juni 2015) sind in *Tabelle 2* unter Anmerkung 3 aufgeführt.

37 Infolge zahlreicher Gemeindefusionen, die kürzlich per Volksabstimmung beschlossen worden sind, wird der Kanton Graubünden ab dem 1. Januar 2016 nur noch 114 Gemeinden haben.

**Tabelle 2**

**Das passive Wahlrecht von Ausländern in Schweizer Gemeinden (Stand: 30. Juni 2015)**

Ende Juni 2015 gewähren nur fünf Kantone und zwei Halbkantone (von insgesamt 26) Ausländern das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene.

Kantone	Einführungs-jahr	Voraussetzungen für das passive Wahlrecht (kumulativ)	Erteilung des passiven Wahlrechts für Ausländer auf Gemeindeebene*	Rechtliche Grundlagen**	Anzahl Gemeinden (insgesamt)	Bezeichnung der lokalen Behörden	
Waadt	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohndauer von mindestens 10 Jahren in der Schweiz, mit Niederlassungsbewilligung</li> <li>- Wohndauer von mindestens 3 Jahren im Kanton</li> <li>- Wohnsitz in der Gemeinde</li> </ul>	Systematisch	Art. 142, Abs. 1 lit. b und Abs. 2, Verf.  Art. 5, Abs. 2 lit. B, GPR	318	Municipalité	Conseil communal  Conseil général
Neuenburg	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohndauer von mindestens einem Jahr im Kanton</li> <li>- Wohnsitz in der Gemeinde</li> <li>- Niederlassungsbewilligung</li> </ul>	Systematisch	Art. 95 Abs. 5, Verf.  Art. 3, lit. c und Art. 31, Abs. 1, GPR	37	Conseil communal	Conseil général
Jura	1979/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohndauer von mindestens 10 Jahren in der Schweiz</li> <li>- Wohndauer von mindestens einem Jahr im Kanton</li> <li>- Wohndauer von mindestens 30 Tagen in der Gemeinde</li> <li>- Ausländer können nicht für das Amt des Gemeindepräsidenten kandidieren.</li> </ul>	Systematisch	Art. 73, Verf.  Art. 3, Abs. 3 und Art. 6 Abs. 5, GPR	57	Conseil communal	Conseil général  Conseil de ville  Assemblée communale
Freiburg	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohndauer von mindestens fünf Jahren in der Schweiz</li> <li>- Niederlassungsbewilligung</li> </ul>	Systematisch	Art. 48, Abs. 1 lit. B, Art. 131, Abs. 1 und 149, Verf.  Art. 2a Abs. 1 lit. B, GPR	163	Gemeinderat	Generalrat  Gemeindeversammlung
Appenzell Ausserrhodon	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohndauer von zehn Jahren in der Schweiz</li> <li>- Wohndauer von fünf Jahren im Kanton</li> <li>- Beantragung des passiven Wahlrechts durch den jeweiligen Ausländer zu den von der Gemeinde festgelegte Bedingungen</li> </ul>	Opting-in 3 Gemeinden [1] (von 20) machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.	Art. 105, Abs. 2, Verf. [2]  Art. 2. GPR	20	Gemeindevorstand  Gemeinderat	Gemeindeversammlung
Graubünden	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- von der Gemeinde festgelegte Bedingungen.</li> </ul>	Opting-in 22 Gemeinden [3] (von 125) machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.	Art. 9, Abs.4 Verf.  Art. 3, Abs. 2 GPR	125 [4]	Gemeinderat	Gemeindeversammlung
Basel-Stadt	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- von der Gemeinde festgelegte Bedingungen.</li> </ul>	Opting-in Keine Gemeinde macht von dieser Möglichkeit Gebrauch.	Art. 40, Abs. 2 Verf.	3 [5]	Gemeinderat	Gemeindeversammlung  Einwohnerat (Riehen)

\* Begriffsbestimmungen: Systematisch: Alle Gemeinden gewähren Ausländern das passive Wahlrecht / Opting-in: Der Kanton stellt es jeder Gemeinde frei, Ausländern das passive Wahlrecht zu erteilen.

\*\* Abkürzungen: Verf. = Kantonale Verfassung / GPR = Gesetz über die politischen Rechte

[1] Die drei Gemeinden sind: Wald (1999), Speicher (seit 2002) und Trogen (2004).

[2] Die AR Verfassung erwähnt explizit nur das Stimmrecht; jedoch wird dieses Recht so interpretiert, dass es auch das aktive und passive Wahlrecht beinhaltet. Siehe auch Art. 2 GPR AR

[3] Die 22 Gemeinden sind: Albula/Alvra (seit 2014), Arosa (2012), Bever (2006), Bonaduz (2005), Bregaglia (2009), Casti-Wergenstein (2012), Cazis (2009), Conters im Prättigau (2002), Domleschg (2014), Donat (2007), Fideris (2005), Flerden (2012), Jenaz (2013), Masein (2004), Safiental (2012), Sagogn (2010), Scuol (2014), Sils im Domleschg (2009), St. Antonien (2012), Sumvitg (2009), Tschappina (2008), Vals (2012).

[4] Infolge zahlreicher Gemeindefusionen, über die kürzlich per Volksabstimmung entschieden wurde, wird der Kanton Graubünden ab dem 1. Januar 2016 nur noch 114 Gemeinden haben.

[5] Der Kanton Basel-Stadt hat nur drei Gemeinden: Basel-Stadt (unter direkter Kantonsverwaltung) und die beiden Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen.

Quelle: Kantonal- und Kommunalrecht, eigene Darstellung

## Vereinfachte Einbürgerung

---

Eine andere Herangehensweise, aber keinesfalls eine im Widerspruch zur Ausweitung der Bürgerrechte auf niedergelassene Ausländer stehende Alternative, ist der vereinfachte Zugang zur Schweizer Staatsbürgerschaft. Hinsichtlich der politischen Rechte verfolgen beide Optionen das gleiche Ziel: einem grösseren Anteil der länger in der Schweiz ansässigen Bevölkerung die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu ermöglichen. Der vereinfachte Zugang zur Einbürgerung hat zusätzlich den Vorteil der Eindeutigkeit: Mit dem Schweizer Bürgerrecht erhält man automatisch alle politischen Rechte auf allen Staatsebenen (Bundesebene, Kantons- und Gemeindeebene). Der vollständige Erwerb der Staatsangehörigkeit ist generell an eine längere Niederlassungsdauer in der Schweiz von derzeit grundsätzlich zwölf Jahren gebunden.

Seit vielen Jahren wird über vereinfachte Einbürgerungsbedingungen diskutiert, und zahlreiche Projekte sollten Hürden für die Einbürgerung beseitigen.

Im September 2004 wurden dem Volk zwei Abstimmungsvorlagen unterbreitet. Die erste sah auf der Grundlage des Geburtsortprinzips («ius soli») den automatischen Erwerb der Staatsbürgerschaft für Ausländer der dritten Generation vor, die zweite vereinfachte Einbürgerungen von jungen Ausländern der zweiten Generation. Die Vorlagen wurden mit 51,6% bzw. 56,8% vom Volk abgelehnt.<sup>38</sup> Die Mehrheit der Westschweizer Kantone (NE, JU, GE, VD, FR) sprach sich für beide Neuerungen aus, wohingegen die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone dagegen stimmte (nur BS war für beide Vorlagen).

Es zeigt sich ein direkter Zusammenhang zwischen diesen Abstimmungsergebnissen und der Liste derjenigen Kantone, die Ausländern auf Gemeindeebene politische Rechte gewähren. Die Westschweizer Kantone scheinen in beiden Fragen deutlich offener zu sein als die Deutschschweizer Kantone.

Im Jahre 2008 wurde von Nationalrätin Ada Marra (SP, Kanton Waadt) eine neue parlamentarische Initiative zur vereinfachten Einbürgerung vorgelegt (Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2014). Nach der Zulassung durch beide Kammern ist sie am 11. März 2014 im Nationalrat mit 122 gegen 58 Stimmen angenommen worden. Die Initiative sieht für Ausländer der dritten Generation eine erleichterte, nicht jedoch automatische Einbürgerung vor. Dafür müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein: Die betroffene Person muss das Schweizer Bürgerrecht ausdrücklich beantragen, in der Schweiz geboren und im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sein. Ausserdem müssen mindestens ein Grosselternteil und ein Elternteil über eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis verfügt haben oder verfügen. Die Initiative sieht keine Einführung des Geburtsortsprinzips vor und geht damit nicht so weit wie die Verfassungsvorlage von 2004. Dennoch wird sie zweifellos Gegenstand lebhafter politischer Auseinandersetzungen sein.<sup>39</sup>

---

recht für Ausländer auf kantonaler Ebene wurden vom Stimmvolk zurückgewiesen<sup>40</sup>.

In der Deutschschweiz haben also (von insgesamt 148 möglichen Gemeinden in drei Kantonen) nur 25 Gemeinden in zwei Kantonen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, lokale politische Rechte auch Ausländern zuteil werden zu lassen.

<sup>38</sup> Bundeskanzlei, Volksabstimmung vom 26. September 2004

<sup>39</sup> Der Ständerat hat sich noch nicht dazu geäussert, aber seine Staatspolitische Kommission hat sich gegen die parlamentarische Initiative ausgesprochen (7 gegen 5 Stimmen, Abstimmung vom 23. Juni 2015). Siehe auch *Le Temps* (2015c)

<sup>40</sup> Tabelle 1, Volksabstimmungen 25 und 25b

## 2.3\_ Umfrage: Gewählte Ausländer in den Gemeinden

Insgesamt gewähren 600 Gemeinden mit gesamthaft mehr als einer Million Einwohnern in sechs Kantonen Ausländern das passive Wahlrecht. Aber was steckt hinter diesen Zahlen? Das passive Wahlrecht existiert, aber wird es auch umgesetzt? Haben sich Ausländer für Gemeindewahlen zur Verfügung gestellt? Wurden sie gewählt? Ohne detaillierte Statistik lassen sich die Auswirkungen der erweiterten politischen Rechte kaum messen. Um einen Überblick zu gewinnen und die Tragweite des Phänomens besser zu erfassen, hat Avenir Suisse eine Umfrage bei den betroffenen Gemeinden durchgeführt.

Die Umfrage sollte folgende Zielsetzungen erfüllen: Anhand der Anzahl Gemeinden, in denen bereits Ausländer gewählt worden sind und politische Ämter bekleideten, soll festgestellt werden, welchen Stellenwert das passive Wahlrecht für Ausländer hat. Ausserdem soll in Erfahrung gebracht werden, wie viele Ausländer derzeit ein politisches Amt innehaben. Schliesslich geht es auch darum, den Aufwand zu beziffern, den die Gemeinden zur Förderung des passiven Wahlrechts für Ausländer betreiben.

Erstaunlicherweise gibt es unseres Wissens bis heute keine schweizweite Umfrage zu diesem Thema, keine Erhebung der Gemeinden, die bereits Erfahrungen mit dem passiven Wahlrecht für Ausländer haben, und keine Einschätzung, wie viele Ausländer bereits lokalpolitische Ämter innehatten<sup>41</sup>.

### Ergebnisse der Umfrage

In 160 der 317 antwortenden Gemeinden ist der Zugang zur Legislative durch ein Wahlsystem (zum Teil stille Wahlen) geregelt. In den übrigen 157 – kleineren – Gemeinden bildet die Gemeindeversammlung die Legislative, womit keine Wahlen stattfinden. Alle Gemeinden, die sich an der Umfrage beteiligt haben, haben jedoch eine gewählte Exekutive (zum Teil durch stille Wahlen).

Für die 317 Gemeinden, welche an der Umfrage teilgenommen haben, ergaben sich in Bezug auf das Ausländerwahlrecht folgende Resultate (vgl.

Tabelle 3):

– **In 37 Gemeinden (11,7%) wurde bereits ein Ausländer in die Exekutive gewählt.** Die Mehrheit dieser Gemeinden befindet sich in den Kantonen Waadt (20) und Freiburg (12), einige im Jura (3), und nur jeweils eine in den Kantonen Neuenburg und Appenzell Ausserrhoden.

Insgesamt gewähren 600 Gemeinden mit gesamthaft mehr als einer Million Einwohnern in sechs Kantonen Ausländern das passive Wahlrecht.

41 Weder das Bundesamt für Statistik noch die EKM führen spezifische Statistiken über ausländische Abgeordnete. Und auch die universitären Institute für öffentliche Verwaltung (IDHEAP, Lausanne) oder Migration (SEM, Swiss Forum for Migration and Population Studies, Neuenburg) haben ihre bisherigen Untersuchungen zu diesem Thema noch nicht mit konkreten Zahlen untermauert.

## Online-Umfrage, Methode und Einschränkungen

---

Von April bis Mai 2015 hat Avenir Suisse eine Umfrage bei den 600 Schweizer Gemeinden durchgeführt, die für unsere Fragestellung relevant sind. Es sind dies alle Gemeinden jener vier Westschweizer Kantone (VD 318; NE 37; JU 57; FR 163), in denen Ausländer derzeit das passive Wahlrecht haben, entweder für Legislativ- oder Exekutivorgane, sowie jene Deutschschweizer Gemeinden, die von der Möglichkeit, ihren ausländischen Einwohnern das passive Wahlrecht zu erteilen, Gebrauch gemacht haben (GR 22; AR 3).

Die 600 Gemeindekanzleien wurden sowohl per Post als auch per E-Mail kontaktiert. Sie wurden gebeten, einen kurzen Online-Fragebogen zu beantworten (durchschnittliche Bearbeitungszeit: zehn Minuten). Zur besseren Verständlichkeit wurde die Umfrage jeweils an die kantonalen Gegebenheiten angepasst (Benennung der Gremien und Ämter, gesetzliche Grundlagen, Sprache, usw.).

Mithilfe der ersten Fragen sollten die Gemeinden gefiltert werden. Es wurde unter anderem erfragt, ob die gesetzgebenden Gemeindeorgane mittels Wahl bestimmt werden oder nicht. Falls ja, wurde man automatisch zur zweiten Frage weitergeleitet, bei der angegeben werden sollte, ob seit der Einführung des passiven Wahlrechts bereits Ausländer gewählt wurden. Dabei wurde unterschieden zwischen jenen, die noch aktiv waren, d.h. zurzeit die gewählte Position innehaben, und jenen, die gewählt wurden, ihr Amt aber bereits wieder niedergelegt haben.

Gemeinden ohne gewählte Legislative, also bspw. mit einer Gemeindeversammlung, wurden automatisch zu der Frage weitergeleitet, ob Ausländer zurzeit oder in der Vergangenheit an der Gemeindeversammlung teilgenommen haben. Nach demselben Schema wurde auch die Zahl der ausländischen Politiker in der Exekutive der jeweiligen Gemeinde ermittelt (die Exekutive wird in jedem Fall gewählt, auch wenn dies durch eine stille Wahl geschieht).

Die Umfrage sollte ausserdem erheben, ob die Gemeinden die politischen Rechte von Ausländern aktiv fördern. Es wurde gefragt, ob die politische Mitwirkung niedergelassener Ausländer in der Vergangenheit gefördert wurde und wenn ja, mithilfe welcher Mittel. Wenn eine Gemeinde angab, keine solchen Massnahmen veranlasst zu haben, lautete die folgende Frage, ob solche Massnahmen für die Zukunft vorgesehen seien.

Die Grenzen der vorliegenden Umfrage hängen unter anderem von der Beteiligungsquote und der Verlässlichkeit der Antworten ab.

Die Beteiligungsquote der Online-Umfrage kann mit insgesamt 52,8% als gut bezeichnet werden. Von 600 Gemeinden haben 317 geantwortet (vgl. Tabelle 3). Die einwohnerstärksten Gemeinden der jeweiligen Kantone haben an der Umfrage teilgenommen. Eine Extrapolation der Ergebnisse auf diejenigen Gemeinden, die nicht an der Umfrage teilgenommen haben, ist jedoch nicht möglich.

Da es Avenir Suisse nicht möglich war, die erhaltenen Antworten auf ihre Korrektheit hin zu überprüfen, hängt die Qualität und Genauigkeit der Antworten wesentlich von der Verfügbarkeit der Informationen und der Zeit der Umfrageteilnehmer in der Gemeinde ab. Diese letztgenannten Faktoren erklären, warum besonders Fragen über die Vergangenheit häufig mit «Ich weiss es nicht» beantwortet wurden. Dagegen kann die geschätzte Anzahl von derzeit gewählten und amtierenden Ausländern als durchaus verlässlich betrachtet werden.

---

- **Insgesamt wurden bisher 39 Ausländer in die Exekutive gewählt, zur Zeit sind 19 im Amt.** Diese letztgenannten sind in den Kantonen Waadt (11), Freiburg (5), Jura (2) und Neuenburg (1) wohnhaft.
- **In 177 Gemeinden (55,8%) nahmen bereits Ausländer an der Gemeindeversammlung teil oder wurden in die Legislative gewählt.**

Besagte Gemeinden liegen in den Kantonen Waadt (110), Freiburg (41), Neuenburg (11), Jura (9) und Graubünden (6) |<sup>42</sup>.

- **Derzeit amtierend 148 Ausländer in Gemeindeparlamenten**, davon die grosse Mehrheit im Kanton Waadt (115), aber auch in Neuenburg (15), Freiburg (11) und Jura (5). In der Deutschschweiz sind zurzeit im Kanton Appenzell Ausserrhoden zwei niedergelassene Ausländer in der Legislative aktiv.
- 93 der 160 Gemeinden (59,2 %), die ihre Legislative wählen, haben angegeben, bereits Ausländer in das Lokalparlament gewählt zu haben.
- Von den insgesamt 157 Gemeinden ohne gewählte Legislative geben 84 Gemeinden (53,5 %) an, dass Ausländer aktiv an ihrer Gemeindeversammlung teilnehmen.
- In 88 Gemeinden (also 27,8 % der insgesamt 317) wurden bereits Informationskampagnen durchgeführt, um niedergelassene Ausländer auf ihre politischen Rechte aufmerksam zu machen. Nur acht der befragten Gemeinden (2,5 %) haben angegeben, derartige Massnahmen in Zukunft veranlassen zu wollen.

#### Kommentare und Interpretationen

**Wenige Ausländer gewählt (in absoluten Zahlen).** Da nur etwas mehr als die Hälfte der betroffenen Gemeinden an der Umfrage teilgenommen haben, ist es klar, dass die effektive Zahl von Ausländern, die in den Gemeinden ein politisches Amt innehaben, höher liegt als die vorliegende Umfrage glauben macht |<sup>43</sup>. Besonders die Daten, die sich auf die Vergangenheit beziehen, sind mit grosser Unsicherheit behaftet, da sie stark vom Kenntnisstand der befragten Person und deren verfügbarer Zeit abhängen (viele Fälle ausländischer Politiker sind schlecht dokumentiert). Dennoch, die relativ tiefen absoluten Zahlen (aktuell 148 bzw. 19 ausländische Legislativ- bzw. Exekutivpolitiker) vergegenwärtigen, dass von den politischen Rechten für Ausländer im Moment wenig Gebrauch gemacht wird. Auch der Blick in die Vergangenheit zeugt von einer tiefen Zahl ausländischer Gemeindepolitiker (132 bzw. 20 Legislativ- bzw. Exekutivpolitiker).

**In zahlreichen Gemeinden sind Ausländer bereits für die Legislative aktiv.** Die absolute Zahl gewählter Ausländer mag zwar niedrig sein, aber die Umfrage zeigt, dass es sich dennoch um ein recht bedeutendes Phänomen handelt. Mehr als eine von zwei Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, hat bereits mindestens einen amtierenden (oder aktiven) Ausländer in ihrer Legislative (insgesamt 55,8 %). Hier muss

Von den politischen Rechten für Ausländer wird im Moment wenig Gebrauch gemacht.

<sup>42</sup> Diese Zahlen sind die Summe der Antworten auf die jeweiligen Fragen: «Gab es Ausländer, die sich in Ihrer Gemeinde in der Legislative aktiv engagiert haben?» für Gemeinden mit Wahlsystem und Gemeinden ohne Wahlsystem (Gemeindeversammlung). Details sind in *Tabelle 3* aufgeführt.

<sup>43</sup> *Mellone (2010), S. 19*, zitiert eine Anzahl von «mehr als 300 ausländischen» Abgeordneten in den Exekutiv- und Legislativbehörden von Waadtländer Gemeinden bei den Gemeindewahlen 2006.

**Tabelle 3**

**Statistische Umfrage zur Zahl ausländischer Abgeordneter in den Schweizer Gemeinden (Stand: 30. Juni 2015)**

	VD	NE	JU	FR	GR	AR	Insgesamt
Zahl der Gemeinden im Kanton (insgesamt)	318	37	57	163	125	20	720
Zahl der Gemeinden, die Ausländern passives Wahlrecht gewähren	318	37	57	163	22	3	600
(in %)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	17,6%	15,0%	83,3%
Zahl der Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben	162	18	32	88	14	3	317
Beteiligung (in % der Gemeinden mit passivem Wahlrecht für Ausländer)	50,9%	48,6%	56,1%	54,0%	63,6%	100,0%	52,8%
<b>Gemeindelegislative</b>							
Zahl der Gemeinden mit Wahlsystem, die an der Umfrage teilgenommen haben	101	17	12	27	3	0	160
Gemeinden mit Wahlen: Hat es bereits ausländische Abgeordnete gegeben?	69	11	5	8	0	0	93
(in % der Gemeinden mit Wahlen, die an der Umfrage teilgenommen haben)	68,3%	64,7%	41,7%	29,6%	0%	–	59,2%
Zahl der Gemeinden ohne Wahlsystem, die an der Umfrage teilgenommen haben	61	1	20	61	11	3	157
Gemeinden ohne Wahlsystem: Hat es bereits politisch aktive Ausländer gegeben?	41	0	4	33	6	0	84
(in % der Gemeinden ohne Wahlsystem, die an der Umfrage teilgenommen haben)	67,2%	0%	20,0%	54,1%	54,5%	0,0%	53,5%
Zahl derzeit aktiver ausländischer Abgeordneter (Stand: Juni 2015)	115	15	5	11	0	2	148
Zahl ehemaliger ausländischer Abgeordneter (Vor Juni 2015)	64	50	12	6	0	0	132
<b>Gemeindeexekutive (wird stets per Abstimmung entschieden)</b>							
Hat es bereits ausländische Abgeordnete in der Gemeindeexekutive gegeben?	20	1	3	12	0	1	37
(in % aller Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben)	12,3%	5,6%	9,4%	13,6%	0,0%	33,3%	11,7%
Zahl derzeit aktiver ausländischer Abgeordneter (Stand: Juni 2015)	11	1	2	5	0	0	19
Zahl ehemaliger ausländischer Abgeordneter (vor Juni 2015)	8	0	1	10	0	1	20
Gemeinden, die bereits spezifische Massnahmen veranlasst haben	44	3	7	28	3	3	88
(in % aller Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben)	27,2%	16,7%	21,9%	31,8%	21,4%	100,0%	27,8%
Gemeinden, die in Zukunft spezifische Massnahmen veranlassen wollen	4	0	0	3	1	0	8
(in % aller Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben)	2,5%	0,0%	0,0%	3,4%	7,1%	0,0%	2,5%

Quelle: Avenir Suisse Online-Umfrage (April–Mai 2015)

man allerdings zwischen den Gemeinden mit Wahlsystem und den weniger dicht besiedelten Gemeinden ohne Wahlsystem unterscheiden, wo die gesamte Bevölkerung an der Gemeindeversammlung teilnimmt. Bei letzteren ist es für den Umfrageteilnehmer schwierig, zu wissen, ob ausländische Mitbürger an den Legislativsitzungen teilnehmen (die in kleinen Gemeinden durchschnittlich zwei- bis dreimal jährlich stattfinden)<sup>44</sup>. Der Umfrage zufolge sind Ausländer dort aber durchaus vertreten (und zwar in 53,5% der Gemeinden, die die Umfrage beantwortet haben). Demgegenüber ist in 59,2% der Gemeinden mit Wahlsystem, die geantwortet haben, aktuell mindestens ein gewählter Ausländer in der Legislative.

**Nur in einer von zehn Gemeinden (11,7%) wurde bereits ein Ausländer in ein Exekutivamt gewählt.** Die Arbeitsbelastung und die Verpflichtungen, die mit einer solchen Aufgabe einhergehen, sind mögliche Erklärungen dafür.

**Zahlreiche kantonale Unterschiede.** Selbst die Lage in den Westschweizer Kantonen weist frappante Unterschiede auf. Im Kanton Waadt amtieren derzeit beispielsweise ausländische Abgeordnete in 68,3% der Gemeindelegislativen. Im Kanton Freiburg ist dies nur in 29,1% der Gemeinden der Fall. Die Kantone Neuenburg und Jura haben zwar die politischen Rechte ihrer ausländischen Bevölkerung gesetzlich am meisten gestärkt, aber die Mehrzahl ausländischer Abgeordneter in exekutiven bzw. legislativen Gemeindeorganen wird dennoch in den Kantonen Waadt und Freiburg gewählt. Diese beiden Kantone weisen die höchsten absoluten Zahlen auf (was sich auch durch die Grösse des Kantons und die beachtliche Anzahl Gemeinden erklären lässt: VD 318, FR 163). Ausländer üben hier am häufigsten politische Rechte aus.

Die Lage ist also durch bedeutende Unterschiede geprägt: zwischen den Sprachregionen, den Kantonen und Gemeinden. Daher ist es schwierig, das passive Wahlrecht für Ausländer als allgemeines Phänomen zu untersuchen.

**Je nach Grösse der Gemeinden gibt es Unterschiede im politischen Engagement der niedergelassenen Ausländer.** Die Abbildung 1 zeigt die Verteilung der derzeitigen ausländischen Politiker nach Gemeindegrösse (gemäss Einwohner).

In der Legislative sind Ausländer unabhängig von der Gemeindegrösse vertreten, wobei in mittelgrossen Gemeinden eine gewisse Häufung feststellbar ist. Im Unterschied dazu zeigen die Zahlen der ausländischen

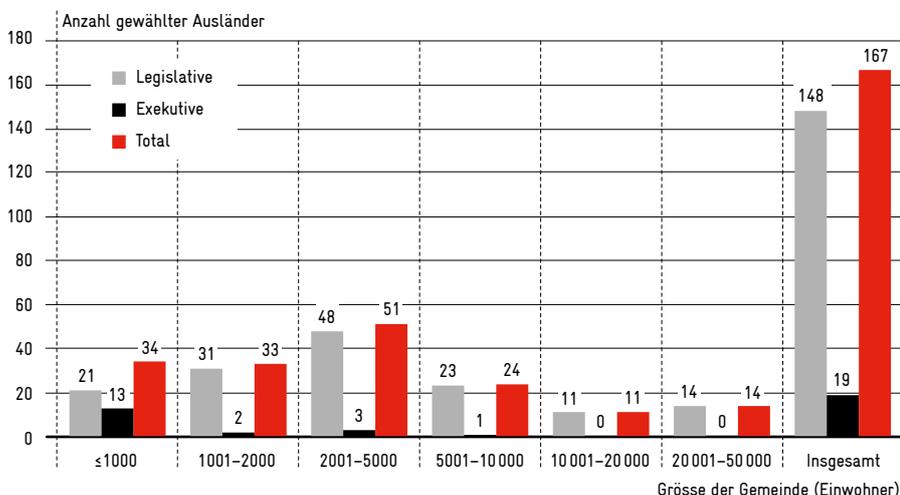
---

<sup>44</sup> Viele Gemeinden ohne Wahlsystem beschäftigen ihr Verwaltungspersonal nur in Teilzeit. Es ist also wahrscheinlich, dass die kontaktierten Personen keine Zeit und keinen Zugang zu den relevanten Informationen hatten, um eingehend auf die Frage antworten zu können. So war beispielsweise die Beteiligungsrate von kleinen Gemeinden aus den Kantonen Jura und Neuenburg besonders niedrig. Ausserdem sind alle acht Graubündner Gemeinden, die nicht an der Umfrage teilgenommen haben, gering besiedelt. Zudem war «Ich weiss es nicht» die häufigste Antwort von kleineren Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben.

Abbildung 1

Anzahl gewählter Ausländer auf Gemeindeebene (Stand: 30. Juni 2015)

Die Abbildung zeigt die Anzahl gewählter Ausländer auf Gemeindeebene (noch amtierend), aufgeteilt nach der Grösse der Gemeinden (Einwohnerzahl). In der Exekutive profitieren vor allem kleine Gemeinden vom Engagement gewählter Ausländer.



Quelle: Avenir Suisse Online-Umfrage (April–Mai 2015)

Volkstvertreter in der Exekutive, dass vor allem in kleinen Gemeinden vom passiven Wahlrecht Gebrauch gemacht wird: 13 der insgesamt 19 ausländischen Exekutivpolitiker sind in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern tätig, und fast alle, nämlich 18 von 19, in Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Diese Beobachtung ist besonders im Hinblick auf das Milizsystem interessant, bekunden doch zumeist kleinere Gemeinden Mühe, passende Kandidaten zu finden. Das durch den Einbezug niedergelassener Ausländer erweiterte Kandidatenfeld bietet einen grösseren Pool potenzieller Milizpolitiker (vgl. Schlussfolgerungen und Empfehlungen).

**Die politischen Rechte von Ausländern sind vielen unbekannt und werden kaum beworben.** Letzteres zeigt sich besonders im geringen Anteil von Gemeinden, die Informationskampagnen zum Ausländerwahlrecht betreiben und die ausländischen Einwohner in der Ausübung ihrer politischen Rechte aktiv bestärken. Nur 88 von insgesamt 317 Gemeinden (27,8 %) unternehmen dahingehende Anstrengungen. Mehr als 100 Gemeindevertreter haben die Frage nach der Förderung der politischen Rechte von Ausländern verneint oder angegeben, dass sie nicht wissen, ob derartige Massnahmen bereits durchgeführt worden sind.

Der Anteil der Gemeinden, die in Zukunft Informations- und Fördermassnahmen ergreifen wollen, fällt noch geringer aus (8 Gemeinden). Dabei wären kantonale und lokale Behörden gut beraten, angesichts des derzeitigen Mangels an politischem Personal das passive Wahlrecht für Ausländer stärker bekannt zu machen. Erstaunlich ist auch, dass zahlrei-

che Gemeindevertreter nicht wussten, dass Ausländer in ihrer Gemeinde überhaupt gewählt werden können.

**Es fehlen qualitative und quantitative Erhebungen zum Ausländerwahlrecht.** Die vorliegende Umfrage beschränkt sich auf eine rein quantitative Erhebung und kann daher bezüglich der Wahl von Ausländern in die jeweiligen Gemeindegremien keinerlei Begründungen, Hintergründe oder Zusammenhänge liefern. Dafür wäre eine vertiefende Studie nötig, in der die verschiedenen Gemeinden anhand mehrerer Faktoren und nach unterschiedlichen Gesichtspunkten unterteilt werden müssten. Beispiele dafür wären der Anteil wählbarer Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Gemeinde; der Anteil der Ausländer, die tatsächlich kandidieren; die Rolle von Einwandererverbänden bei der Integration und Mobilisierung potenzieller Kandidaten; die Integration ausländischer Mitbewohner und deren Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung; oder die Haltung der Gemeindebehörden gegenüber dem passiven Wahlrecht für Ausländer (Förderung, Kenntnis). Gleichermassen kann nur eine detailliertere Untersuchung, die die Gesamtheit aller notwendigen Variablen einschliesst, Erklärungen für die interkantonalen Unterschiede liefern.

Die vorliegende Studie begründet also nicht, weshalb Ausländer auf Gemeindeebene aktiv sind, sondern beschränkt sich auf die Erhebung von Daten.

Die vorliegende Studie beschränkt sich auf die Erhebung von Daten.

Die Vielfalt der Herkunft der politisch aktiven Ausländer ist gross. Den Umfrageteilnehmern wurde die Möglichkeit gegeben, die Staatsbürgerschaft der jeweiligen ausländischen Gemeindevertreter anzugeben. Den meisten Gemeinden standen jedoch offensichtlich keine präzisen Informationen zur Verfügung, weshalb diese Frage schwierig zu beantworten war. Die hier zusammengetragenen Informationen haben daher lediglich anekdotischen Charakter und lassen keine allgemeinen Schlüsse zu. Die ausgewiesenen Nationalitäten zeugen jedoch von einer grossen Vielfalt. Unter den ausländischen Lokalpolitikern befinden sich Personen mit deutscher, französischer, italienischer, spanischer, portugiesischer, niederländischer, belgischer, bosnischer, englischer, norwegischer, tunesischer, haitianischer und togolesischer Staatsbürgerschaft.

## 2.4\_ Auswertungen und Analysen

**Vor Ort herrscht Zufriedenheit über das Ausländerwahlrecht.** Auch wenn es sich, wie beschrieben, um tiefe Fallzahlen handelt – die Gemeinden, die ihren ausländischen Einwohnern politische Rechte einräumen, scheinen gute Erfahrungen gemacht zu haben und damit zufrieden zu sein. Keine Gemeinde denkt darüber nach, das Ausländerwahlrecht wieder abzuschaffen. Das Beispiel der beiden Graubündner Gemeinden St. Antönien (in der Ausländer das passive Wahlrecht haben) und Luzein (wo dies nicht der Fall ist) ist exemplarisch dafür. Am 8. Mai 2015 beschlossen die beiden Gemeinden eine Fusion zur neuen Gemeinde «Lu-

zein» per Anfang 2016. Der Übergangsvorstand empfahl der Gemeindeversammlung, die politischen Rechte von Ausländern auch in der neuen Gemeindeverfassung zu verankern |<sup>45</sup>.

**Beim Ausländerwahlrecht besteht ein deutlicher Röstigraben |<sup>46</sup>.**

Generell sind Westschweizer Gemeinden und Kantone gegenüber den politischen Rechten für Ausländer deutlich aufgeschlossener als jene in der Deutschschweiz oder im Tessin. Die Unterschiede werden sowohl auf quantitativer als auch auf konzeptioneller Ebene deutlich. So befinden sich die beiden einzigen Kantone (NE und JU), in denen Ausländer auf kantonaler Ebene das Stimmrecht haben, und fünf der acht Kantone (NE, JU, VD, FR und GE), die Ausländern auf Gemeindeebene politische Rechte einräumen (Stimm- und Wahlrecht), in der Romandie. Dieselben fünf Kantone haben in den Volksabstimmungen zur vereinfachten Einbürgerung für die Vorlagen gestimmt, die 2004 vom Schweizer Volk abgelehnt wurden. Als einziger Westschweizer Kanton gewährt das Wallis seinen ausländischen Einwohnern keinerlei politische Rechte |<sup>47</sup>.

Den 575 Westschweizer Gemeinden, die ihrer ausländischen Bevölkerung auf Gemeindeebene politische Rechte gewähren, stehen lediglich 25 Deutschschweizer Gemeinden gegenüber. Die Unterschiede, die sich zwischen den Westschweizer und den Deutschschweizer Kantonen de jure zeigen, bestätigen sich auch de facto. Von den insgesamt 17 Deutschschweizer Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, engagieren sich nur in der Legislative der Gemeinde Trogen (AR) zwei Ausländer (kein gewähltes Gremium). In der Gemeinde Wald (AR) sass zwischen 2002 und 2004 ein niederländischer Staatsangehöriger im Gemeinderat (Exekutive). Nur sechs der insgesamt 14 teilnehmenden Graubündner Gemeinden gaben an, dass in der Vergangenheit Ausländer an den Gemeindeversammlungen teilgenommen haben. In den Deutschschweizer Kantonen bleibt die konkrete Ausübung politischer Rechte durch Ausländer in den Gemeinden also ein insgesamt eher vernachlässigbares Phänomen.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Sprachregionen besteht in der kantonalen Rechtsetzung, die politische Rechte für Ausländer auf Gemeindeebene erst ermöglicht. Die Westschweizer Kantonsverfassungen legen einheitliche Richtlinien fest, die für alle Gemeinden des jeweiligen Kantons gelten. Die Gemeinden können weder über diese Richtlinien entscheiden, noch haben sie die Möglichkeit, die politischen Rechte an

Den 575 Westschweizer Gemeinden, die ihrer ausländischen Bevölkerung politische Rechte gewähren, stehen lediglich 25 Deutschschweizer Gemeinden gegenüber.

45 Fusionsvertrag der Gemeinden St. Antönien und Luzein, März 2015

46 Wichmann (2013) antwortet auf die Frage: «Gibt es eine typische Westschweizer Herangehensweise für die Integration von Ausländern?», dass die sozio-ökonomische Integrationspolitik von Kanton zu Kanton verschieden sei und sich Tendenzen für die einzelnen Sprachregionen herausstellen würden. Dagegen kommt der «Röstigraben» bei der politischen und rechtlichen Integration deutlich zum Vorschein.

47 Der Kanton Wallis ist damit die Ausnahme unter den Westschweizer Kantonen. Die politischen Rechte für Ausländer sind dort niemals Gegenstand einer Volksabstimmung gewesen. Zwischen 1991 bis 2008 sind zahlreiche Postulate und parlamentarische Motionen vom Walliser Parlament abgewiesen worden Mellone (2010).

spezifische kommunale Gegebenheiten anzupassen. Die drei Deutschschweizer Kantone lassen den Gemeinden grössere Autonomie: Die Kantonsverfassungen stellen es den Gemeinden frei, Ausländern politische Rechte zu gewähren, ohne sie jedoch dazu zu verpflichten («opting-in»). Entweder legt die Kantonsverfassung, wie im Fall des Kantons Appenzell Ausserrhoden, lediglich die Bedingungen hinsichtlich Aufenthaltsdauer fest, oder aber die Gemeinden entscheiden vollkommen selbst über die Gewährung politischer Rechte (GR, BS). Diese Unterschiede spiegeln ein unterschiedliches Staatsverständnis. Während die Deutschschweizer Kantone stärker auf die Wahrung der Gemeindeautonomie bedacht sind, besteht in der Westschweiz eine gewisse Neigung zu mehr Zentralisierung.

**Totalrevisionen begünstigen die Einführung politischer Rechte für Ausländer, explizite Volksbefragungen zu diesem Thema haben einen schweren Stand.** Kommunale politische Rechte für Ausländer wurden in Volksabstimmungen fast immer in einem Paket angenommen, zum Beispiel im Rahmen einer vollständigen Revision der Kantonsverfassung oder bei Gemeindefusionen (GR). Jede spezifische Abstimmung zu diesem Thema wurde meist massiv mit mehr als Zwei-Drittel-Mehrheiten abgelehnt (vgl. Tabelle 1). Der Ausweitung politischer Rechte für Ausländer war mehr Erfolg beschieden, wenn sie in die vollständige Revision der Kantonsverfassung eingebettet wurde, wie etwa in den Kantonen Jura (1977), Appenzell Ausserrhoden (1995), Neuenburg (2000), Waadt (2002), Graubünden (2003), Freiburg (2004) und Basel-Stadt (2005)<sup>48</sup>. Als in den 2000er-Jahren in den Kantonen konstitutionelle Totalrevisionen anstanden, waren die politischen Rechte für Ausländer also Bestandteil eines «Standard-Verfassungspakets». Nachdem die Massnahme die Widerstände in den Vorbereitungskommissionen überstanden hatte, wurde sie in so umfassende Totalrevisionen eingebettet, dass sie schliesslich nur ein Element unter vielen anderen war. In diesem Zusammenhang war sie besser geschützt gegen die nicht unwesentliche, zum Teil emotionale Dimension der Debatte, laut der es keine politischen Rechte ohne Einbürgerung geben kann. Die meisten spezifischen Volksabstimmungen zu diesem Thema sind an diesem Argument gescheitert.

Auch in den Deutschschweizer Gemeinden wurde die «opting-in»-Klausel meist im Rahmen einer Totalrevision oder im Zuge von Gemeindefusionen (GR) in die Gemeindeverfassung aufgenommen<sup>49</sup>. Ausser-

Der Ausweitung politischer Rechte für Ausländer war mehr Erfolg beschieden, wenn sie in die vollständige Revision der Kantonsverfassung eingebettet wurde.

48 Die verfassungsgebende Versammlung des Kantons Genf hatte vorgesehen, das passive Wahlrecht für Ausländer auf kommunaler Ebene in die vollständige Revision der Verfassung aufzunehmen (die 2012 angenommen wurde), unterliess dieses Vorhaben aber aus taktischen Gründen und aufgrund des politischen Risikos: Das Gesetz von 2005 war noch zu frisch, und eine solche Rechtsausweitung wurde als Gefahr für die gesamte neue Kantonsverfassung angesehen.

49 Im Zuge der jüngsten Fusionen gewähren folgende neu entstandenen Gemeinden ihren ausländischen Einwohnern politische Rechte oder behalten diese bei: Vals, Scuol, Domleschg und Albula/Alvra (alle seit 2015); Arosa, Safiental (2013), Bregalia, Cazis (2010) und Luzein voraussichtlich 2016. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht systematisch: Surses (ab 2016), Zerneu und Calanca (2015) oder Ilan/Glion (2014) gewähren ihren ausländischen Einwohnern keinerlei politische Rechte.

dem darf vermutet werden, dass sich die konkrete Teilnahme der (wenigen) politisch aktiven Ausländer in den betroffenen Graubündner Gemeinden als vorteilhaft erwiesen hat oder zumindest als vollkommen problemlos.

Abgesehen von konstitutionellen Totalrevisionen ist die Ausweitung politischer Rechte auf Ausländer ein **langsamer und mühsamer Prozess**. Fast alle spezifischen Volksabstimmungen zu diesem Thema sind mit Zweidrittelmehrheit oder noch höher abgelehnt worden (vgl. Tabelle 1), einzige Ausnahme bildet der Kanton Jura (2014) |<sup>50</sup>. Im Jahr 2005 hat sich in Genf die gleichzeitige Durchführung zweier Volksabstimmungen zum selben Thema als erfolgreiche Strategie erwiesen. Die erste und umfassendere Vorlage sah vor, alle politischen Rechte auf Gemeindeebene auf Ausländer auszuweiten (darunter auch das passive Wahlrecht |<sup>51</sup>). In der zweiten war das passive Wahlrecht nicht mit eingeschlossen. Letztere Vorlage wurde angenommen. Ähnlich war es im Kanton Neuenburg, als 2007 eine Initiative für das passive Wahlrecht von Ausländern auf kantonaler Ebene abgelehnt wurde, während der Gegenvorschlag, in dem das passive Wahlrecht lediglich auf kommunaler Ebene vorgesehen war, angenommen wurde |<sup>52</sup>. Aber auch diese Taktik funktioniert nicht immer: 2010 haben die Stimmbürger in Basel-Stadt sowohl eine Initiative für das passive Wahlrecht für Ausländer als auch das Gegenprojekt abgelehnt |<sup>53</sup>.

Die Ausweitung der politischen Rechte auf Ausländer kann sich also als regelrechte Zitterpartie erweisen. Fürsprecher einer solchen Ausweitung müssen daher geduldig sein und **eine Politik der (ganz) kleinen Schritte** betreiben. So gibt es in der Deutschschweiz immer mehr Beispiele von Ausländern, die symbolisch oder beratend am lokalpolitischen Alltag teilnehmen: Im Kanton Thurgau haben Ausländer seit 1987 die Möglichkeit, als Berater in der Lokalpolitik mitzuwirken; besonders haben sie das Recht auf Konsultativabstimmung in der Gemeindeversammlung (Art. 19, Verfassung des Kantons Thurgau). Von den insgesamt 80 Thurgauer Gemeinden haben bisher nur wenige von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (darunter Herdern, Langrickenbach und Lengwil). Seit 2013 gewährt die Gemeinde Derendingen (SO) den 30 % ihrer Einwohner ohne Schweizer Pass (sowie den Minderjährigen) das Recht, als ehrenamtliche Berater in den Spezialkommissionen mitzuarbeiten, besonders zu den Themen Energie und Umwelt (Solothurner Zeitung 2015) – mit bisher jedoch nur wenig konkreten Ergebnissen. Am 14. Juni 2015 haben die Stimmbürger der Stadt Bern ein neues Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern angenommen. Diese haben

In der Deutschschweiz gibt es immer mehr Beispiele von Ausländern, die symbolisch oder beratend am lokalpolitischen Alltag teilnehmen.

---

50 Tabelle 1, Volksabstimmung 30

51 Tabelle 1, Volksabstimmung 20 und 20b

52 Tabelle 1, Volksabstimmung 23 und 23b

53 Tabelle 1, Volksabstimmung 25 und 25b

damit seit kurzem das Recht, per Motion ihre Forderungen auf Gemeindeebene einzubringen<sup>54</sup>.

**Nur das passive Wahlrecht stärkt das Milizsystem.** Mit dem passiven Wahlrecht für Ausländer (auf Gemeindeebene) könnte die Grundgesamtheit geeigneter Kandidaten für das Milizsystem schlagartig erhöht werden. Dies käme vor allem kleineren Gemeinden zugute, wo das Problem der Besetzung lokaler Ämter am drängendsten ist. Obschon auch die Erteilung anderer politischer Rechte (aktives Wahlrecht, Stimmrecht) wichtig ist, kann nur das passive Wahlrecht einen Beitrag zur Wiederbelebung des Milizsystems leisten.

**Das passive Wahlrecht ist die logische Ergänzung zum universellen Bürgerdienst.** Die Gewährleistung politischer Rechte für Ausländer ergänzte den Vorschlag von Avenir Suisse zur Schaffung eines universellen Bürgerdienstes (Müller 2015). Im Rahmen dieses Bürgerdienstes könnten u.a. auch Miliztätigkeiten angerechnet werden. Die Pflicht, diesen Bürgerdienst zu leisten, würde nicht nur, wie derzeit der Militärdienst, für Männer mit Schweizer Staatsbürgerschaft gelten, sondern auch für Frauen und in der Schweiz ansässige Ausländer. Da niedergelassene Ausländer von den allgemeinen Vorzügen ihres Aufenthaltslandes (öffentliche Finanzen, Institutionen, soziale Strukturen, Sicherheit usw.) ebenso profitieren wie Schweizer, wäre eine solche neue Dienstpflicht ihnen gegenüber legitim. Würde dieser neue Bürgerdienst aber auch für niedergelassene Ausländer gelten, so wäre es im Interesse der Gemeinschaft, dass sie diese Pflicht auch in Form eines (auf kommunaler Ebene anerkannten) Milizmandats ausüben könnten. Das passive Wahlrecht für niedergelassene Ausländer müsste damit die logische und positive Folge des neuen verpflichtenden Bürgerdienstes für alle sein.

**Es besteht ein Zusammenhang zwischen Einbürgerungsvoraussetzungen und lokalpolitischen Rechten für Ausländer.** In der Schweiz herrscht nach wie vor die Auffassung, dass politische Rechte nur mit der Einbürgerung verliehen werden sollten, der Königsetappe auf dem Weg der Integration eines Ausländers. Deshalb wird die Ausweitung politischer Rechte auf Nicht-Schweizer in Volksabstimmungen so oft abgelehnt. Das Argument lautet: Warum bemüht sich ein Ausländer nicht einfach um das Bürgerrecht, wenn er bereits seit längerem im Land wohnt und in seiner Gemeinde abstimmen, wählen und gewählt werden will? Dieses Argument ist nicht abwegig, wenn man die lange Wohndauer berücksichtigt, die in manchen Kantonen Voraussetzung für das passive Wahlrecht ist (zehn Jahre in den Kantonen VD, AR und JU). Damit das passive Wahlrecht (ohne weitere politische Rechte) überhaupt eine

Die Gewährleistung politischer Rechte für Ausländer ergänzte den Vorschlag von Avenir Suisse zur Schaffung eines universellen Bürgerdienstes.

---

54 Um gültig zu sein, muss diese Motion von mindestens 200 volljährigen Ausländern unterzeichnet werden, die über eine C-, B- oder F-Aufenthaltsbewilligung verfügen und seit mindestens drei Monaten im Kanton Bern wohnhaft sind. Der Gemeinderat ist beauftragt, auf diese Motion zu antworten. Danach muss sich der Stadtrat zu dem Dokument äussern. Im Fall einer Annahme muss die Exekutive die Motion umsetzen. Die Volksabstimmung ist mit einer Mehrheit von 59,9 % angenommen worden.

Berechtigung hat, müsste es für Ausländer auf lokalpolitischer Ebene deutlich schneller zugänglich sein als eine Einbürgerung. Sonst könnte tatsächlich zugunsten der Einbürgerung auf die Verleihung politischer Rechte verzichtet werden. Insofern stellt sich die Frage, ob eine Lockerung der Einbürgerungskriterien eine gangbare Alternative wäre.

**Macht eine Lockerung der Einbürgerungskriterien Sinn?** Die parlamentarische Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», die für ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren eintritt, wurde im März 2015 vom Nationalrat genehmigt und ist zurzeit (Stand Ende Juni 2015) im Ständerat hängig. Selbst wenn die Initiative zu einer vereinfachten Einbürgerungsregelung führen sollte, muss die Frage gestellt werden, ob ein derartiges Gesetz die gleichen positiven Auswirkungen (bspw. auf das Milizsystem) haben würde, wie die Erteilung politischer Rechte an Ausländer. Schätzungsweise erfüllen derzeit 100 000 Personen die in der parlamentarischen Initiative festgehaltenen Anforderungen (Le Temps 2015a). Würden sie sich alle aktiv in die Politik einbringen oder für das Milizsystem engagieren, wenn sie das Schweizer Bürgerrecht bekämen? In ihrer Studie zu den Langzeitfolgen der Einbürgerung auf die politische Integration von Immigranten in der Schweiz beobachten Hainmueller, Hangartner und Pietrantuono (2014), dass der Schweizer Pass bei Immigranten zu einer stärkeren politischen Teilhabe, vertieften politischen Kenntnissen und gesteigerter politischer Effizienz führt und somit ihre politische Integration beschleunigt. Wie schnell sich neu eingebürgerte Personen politisch engagieren, lässt sich aus der Studie jedoch nicht ableiten. Dennoch: Ein Teil der frisch gebackenen Schweizer mag durchaus daran interessiert sein, sich politisch einzubringen und einen Beitrag zum Milizsystem zu leisten, auch wenn dies alles andere als sicher ist, da es zahlreiche weitere Hindernisse für ein solches Engagement gibt (bedeutender Arbeitsaufwand, sinkende Attraktivität der Milizfunktionen).

**Die Auswirkungen formeller politischer Rechte auf die Integration sind noch unklar.** Pragmatisch betrachtet ist die Gewährleistung und vor allem die tatsächliche Ausübung der politischen Rechte auf lokaler Ebene durch einen nicht eingebürgerten Ausländer nur die natürliche und logische Folge der gelungenen Integration dieser Person. Der Einsatz für die Gemeinschaft ist eine (sehr republikanische) Entscheidung, die man freiwillig und für sich alleine trifft. Die abstrakte und idealisierte Sichtweise, wonach die Integration von Ausländern durch die formelle Gewährleistung von politischen Rechten gefördert würde, kann jedoch anhand von Beobachtungen und Statistiken nicht belegt werden. So fällt dort, wo Ausländer politische Rechte besitzen, die Beteiligung von Ausländern an Abstimmungen und Gemeindewahlen systematisch geringer aus als die von Schweizer Staatsbürgern. 2011 lag die Beteiligung ausländischer Wähler bei den Gemeindewahlen in Genf bei weniger als 30 %, während mehr als 40 % der Schweizer Bürger sich an den Wahlen beteiligten. 2015 war dieser Unterschied bei den Genfer Gemeindewahlen

Das passive Wahlrecht müsste für Ausländer auf lokalpolitischer Ebene deutlich schneller zugänglich sein als eine Einbürgerung.

## Wen würden Ausländer wählen?

*Das Thema der politischen Rechte für Ausländer hat auch eine parteipolitische Dimension. Es stellt sich die Frage, welche Personen und Parteien von mehr politischen Rechten für Ausländer profitieren würden.*

*Die Antworten darauf beruhen zumeist auf anekdotischer Evidenz und vorgefassten Meinungen. Dies auch, weil die akademischen und wissenschaftlichen Versuche, darauf zu antworten, relativ rar sind. Ladner (2014), einer der wenigen, die auf diesem Gebiet systematische Forschung betreiben, erinnert daran, dass es immer mehr Studien zum Wahlverhalten von Schweizern oder neu Eingebürgerten gibt. Die Frage aber, wen Ausländer wählen würden, werde kaum untersucht, weil sie zu hypothetisch sei. Auf der Grundlage von Umfragen des Schweizer Haushalt-Panels (Panel FORS) gelangt Ladner dennoch zu ersten Schlussfolgerungen, die jedoch mit Vorsicht zu geniessen seien. Demnach interessieren sich in der Schweiz ansässige Ausländer nur wenig für Politik, und ihr Interesse daran wächst auch nicht mit der Dauer ihres Aufenthalts im Land. Und: In der Schweiz wohnhafte Ausländer würden eher für linke Parteien (Grüne inbegriffen) und Positionen stimmen, als das Schweizer Volk dies im Durchschnitt tut.*

*In den für diese Studie durchgeführten Interviews waren die Meinungen bezüglich der politischen Vorlieben von Ausländern breit gefächert. Die Theorie, nach der Westeuropäer eher links wählen und Einwanderer aus Osteuropa (ehemalige kommunistische Blockstaaten) eher rechts, konnte nicht statistisch überprüft werden. Das gleiche gilt für die von Avenir Suisse durchgeführte Umfrage, in der rund zwanzig ausländische Volksvertreter sich explizit zu ihrer politischen Zugehörigkeit äusserten. Die am häufigsten genannte Partei war die SP, dicht gefolgt von der FDP. Ausserdem gab es vereinzelte Nennungen der SVP, der CVP, der PdA und der Grünliberalen. Mehrere gaben ausserdem an, keiner politischen Partei anzugehören.*

*Schliesslich ist gemeinhin bekannt, dass sich vornehmlich linke Parteien (SP, Grüne) mithilfe von Initiativen oder politischen Vorstössen für die Ausdehnung der politischen Rechte auf Ausländer einsetzen, wobei sie zuweilen von liberalen Kräften unterstützt werden. Es ist zu vermuten, dass sie sich natürlich auch mehr Wähler für die eigenen Reihen erhoffen, besonders in den Grossstädten (Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne), in denen grösstenteils eine linke Mehrheit herrscht.*

noch grösser (und das trotz einer Plakatkampagne, die ausländische Wähler zur Abstimmung anregen sollte): Lediglich 27,8 % der stimmberechtigten Ausländer gaben ihre Stimme ab – im Vergleich zu 41,5 % der Schweizer. Im Kanton Waadt nahmen im März 2006 rund 85 000 Ausländer erstmals an den allgemeinen Gemeindewahlen teil. Das entspricht einer Beteiligung von 26,9 %. Dem steht eine Beteiligung der Schweizer von 43,7 % gegenüber. Bei den Neuwahlen für sämtliche kommunale Behörden im März 2011 sank die Beteiligung der wahlberechtigten Ausländer auf 23,1 %, während die Beteiligung der Schweizer Wähler mit 43,1 % stabil blieb. Bei den letzten Gemeindewahlen 2012 in Neuenburg lag die Beteiligung der Ausländer bei 19,1 %, die der Schweizer bei 33,4 %<sup>55</sup>.

55 Quellen: Kantons- und Gemeindekanzleien

Die (persönliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche) Integration vollzieht sich im Durchschnitt also vor der politischen Mitbestimmung und erleichtert diese. Aber: Die Erteilung politischer Rechte an Ausländer, die zur politischen Teilhabe auf lokaler Ebene motiviert sind, ist nicht Voraussetzung für ihre Motivation, sondern notwendige Bedingung für ihr konkretes Engagement. Im Gegenzug wird die Verleihung formeller und abstrakter politischer Rechte allein niemals Anreiz genug sein, um grundsätzlich unmotivierte Ausländer zu mehr Engagement zu bewegen. So oder so sollten Ausländern unabhängig von ihrer Beteiligung am politischen Prozess die politischen Rechte eingeräumt werden.

## 2.5\_ Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ausländern auf Gemeindeebene politische Rechte zu gewähren, ist eine (kleine) positive Reform, die es den Gemeinden erlaubt, neue Kandidaten für das Milizsystem zu mobilisieren. Allein wird sie aber nicht ausreichen, um dem politischen Milizsystem der Schweiz neue Impulse zu verleihen.

Die Teilnahme von Ausländern am lokalpolitischen Geschehen hat dort, wo sie erlaubt ist, keine spektakulären Veränderungen in der politischen Landschaft nach sich gezogen. Sie hat auch keine greifbare Lösung für das mangelnde politische Engagement gebracht. Die Zahl ausländischer Abgeordneter in den Gemeinden ist gering. Dennoch wäre es eine Verschwendung von Zeit und Ressourcen, den guten Willen und die Energie der niedergelassenen Ausländer ungenutzt zu lassen, die motiviert sind, sich in den politischen Alltag einzubringen. Es bestehen keinerlei praktische Risiken, wenn lokale Milizfunktionen freiwillig und ehrenamtlich von Ausländern übernommen werden, im Gegenteil: Es wäre für alle von Vorteil.

In der Praxis haben politische Rechte für Ausländer in den jeweiligen Gemeinden zu keinerlei Problemen geführt. Brisant wird es meist nur, wenn diese Rechte Gegenstand abstrakter Grundsatzdebatten sind. Die Einbürgerung als notwendige Voraussetzung für politische Rechte wird dann schnell emotional aufgeladen und mit symbolischer Bedeutung überfrachtet. Man kann hier durchaus gewisse Ähnlichkeiten zur Minarett-Initiative finden, die 2009 angenommen wurde. Obwohl das konkrete Problem praktisch inexistent war (zu diesem Zeitpunkt gab es in der gesamten Schweiz nur vier Minarette und keinerlei Bauprojekte), wurde ein erbitterter und abstrakter Kampf ums Prinzip geführt. Ähnlich ist die Zahl ausländischer Abgeordneter fast verschwindend gering, und ihre Tätigkeit hat sogar ausschliesslich positive Auswirkungen in der Lokalpolitik, ohne dass das politische System der Schweiz oder gar die Identität in irgendeiner Form gefährdet würden. Dennoch wird der Idee politischer Rechte für Ausländer in abstrakten und allgemeinen Debatten meist massiver Widerstand entgegengebracht. Dabei liegt die Stärke des politischen Genies der Schweiz, so es denn eines gibt, im Pragmatis-

Es bestehen keinerlei Risiken, wenn lokale Milizfunktionen freiwillig von Ausländern übernommen werden, im Gegenteil: Es wäre für alle von Vorteil.

mus und der Konsensbildung von unten herauf («bottom-up»). Wir sind kein Land grosser politischer und strategischer Visionen. Abgesehen von einigen äusseren Anstössen (wie etwa dem Franzoseneinfall ab 1797, dem Wiener Kongress 1815 oder den Auswirkungen der bürgerlichen Revolutionen Europas ab 1848) hat die Schweiz sich ihre Eidgenossenschaft in kleinen Schritten gebaut, Stein für Stein, Ziegel für Ziegel. In dieser Hinsicht sind die politischen Rechte für Ausländer in den Gemeinden eine praktische Entscheidung, die entpolitisiert werden und wieder bei den Gemeinden selbst liegen sollte. Schliesslich ist der Schweizer Föderalismus durchlässig für Entscheidungen, die an seinen Wurzeln getroffen wurden.

Gesetzlich sollten Gemeinden ausdrücklich darin bestärkt (aber nicht dazu verpflichtet) werden, ihren ausländischen Einwohnern das passive Wahlrecht zu gewähren. Die Kantone sollten also dem Deutschschweizer Modell des «opting-in» folgen und es ihren Gemeinden überlassen, über die lokalpolitischen Rechte ihrer ausländischen Einwohner zu entscheiden, und sie bevollmächtigen, die diesbezüglich geltenden Bedingungen festzulegen. Dank dieser föderalistischen und zugleich lokalen Herangehensweise kann die Massnahme an die Realität vor Ort angepasst werden. So entstünde ein Versuchslabor für Demokratie und Integration. Keine Gemeinde sollte dazu gezwungen und keine davon abgehalten werden. Ein solcher bürgernahe Föderalismus wäre zutiefst schweizerisch.

Voraussetzungen zur Gewährleistung politischer Rechte für Ausländer sollten entweder eine Mindestwohndauer oder eine amtliche Niederlassungsbestätigung sein. Allerdings macht eine lange Mindestwohndauer die Massnahme wirkungslos. Als Instrument zu Wiederbelebung der Lokalpolitik sind politische Rechte für Ausländer sinnlos, wenn die erforderliche Mindestwohndauer der für die Einbürgerung erforderlichen Mindestwohndauer entspricht. Besonders das passive Wahlrecht sollte zügig erteilt werden, damit motivierte Ausländer sich frühzeitig lokal engagieren können, auch dann, wenn sie die für die Einbürgerung notwendige Mindestwohndauer noch nicht erreicht haben. Ist das passive Wahlrecht an eine zu lange Mindestwohndauer gebunden, wird es praktisch unwirksam und führt zu einem bedeutenden Verlust an kompetenten und freiwilligen Kandidaten für das Milizsystem. Ausserdem unterscheidet es sich dann nicht mehr vom Einbürgerungsprozess. Des Weiteren müssen, analog zu den politischen Rechten, kohärente Zugangsvoraussetzungen für den universellen Bürgerdienst geschaffen werden, mit deren Erfüllung die Dienstpflicht auf Ausländer ausgeweitet wird.

Der alternative, direktere Weg zu mehr potenziellen Milizkandidaten unter der ausländischen Bevölkerung besteht in einer Vereinfachung der Einbürgerung, vor allem für die Kinder von Einwanderern, die in der Schweiz geboren sind und lange hier gelebt haben. Auch Ausländer, die schon länger in der Schweiz wohnen, sollten schneller eingebürgert werden können. Ungeachtet des symbolischen Werts täte die Integrations-

Die Kantone sollten es ihren Gemeinden überlassen, über die lokalpolitischen Rechte ihrer ausländischen Einwohner zu entscheiden.

maschine Schweiz gut daran, die Eingliederung gut etablierter Ausländer durch eine vereinfachte Einbürgerung zu fördern. Diese Entwicklung würde sich positiv auf das Schweizerische Milizsystem auswirken, da es die Rekrutierungsbasis für politische Nebenämter vergrössert.

Unsere Umfrage und die damit verbundenen Analysen machen die Unterschiede zwischen den normativen (gesetzliche Regelungen) sowie theoretischen Bemühungen (Integrationsgedanken) und der tatsächlich praktizierten politischen Teilhabe deutlich. Die Einführung politischer Rechte für niedergelassene Ausländer kann, zusammen mit Anreiz- und Fördermassnahmen, in begrenztem Masse dazu beitragen, politische Ämter in einer Gemeinde zu besetzen. Weder das passive Wahlrecht für Ausländer noch vereinfachte Einbürgerungsmassnahmen sind jedoch ausreichend, um das Milizsystem wiederzubeleben. Dazu sind noch viele weitere und weitergehende Massnahmen notwendig.

Es bleibt zu hoffen, dass der vorliegende Beitrag Anregungen liefert für systematische Datensammlungen und weitere Studien zum Thema der politischen Rechte von Ausländern in der Schweiz.

## 3\_ Die Grenze zwischen «wir» und «sie» – ein Nachwort

*Andreas Müller*

Die hier vorgestellte Studie zeigt, wie es um das Ausländerstimmrecht in der Schweiz steht und welche Wirkungen es bisher gezeitigt hat. Die zentrale Frage dabei lautet, inwieweit das passive Wahlrecht für Ausländer einen Baustein in der Neubelebung des Milizsystems darstellen könnte. Der Text ist im Rahmen der französischen Ausgabe des Buches «Bürgerstaat und Staatsbürger: Das Milizsystem zwischen Mythos und Moderne» als Erweiterung des ursprünglichen deutschen Textes entstanden. Allerdings stellen sich im Zusammenhang mit dem Ausländerstimmrecht natürlich viele weitere Fragen jenseits des Milizsystems: Im Grundsatz geht es um das Verständnis von (lokaler) Demokratie und um die (mentale) Grenzziehung zwischen dem «wir» und dem (fremden) «sie». In den gleichen Zusammenhang gehören auch ähnlich umstrittene Themen wie die Bedingungen der Einbürgerung und die doppelte Staatsbürgerschaft.

Wie man zu diesen Fragen steht, hängt stark davon ab, wie man die Gemeinschaft (Nation) oder den Staat definiert. Die einen tendieren zu einem offenen Staat und einer breiter gefassten Definition des Staatsbürgers. Die anderen vertreten eine eher geschlossene Vorstellung des Nationalstaates und definieren daher auch die Staatsbürgerschaft restriktiver. Wie positioniert sich die Schweiz bisher? Wie gut funktioniert die Integration des «Fremden»?

Wie man zu diesen Fragen steht, hängt stark davon ab, wie man die Gemeinschaft (Nation) oder den Staat definiert.

### 3.1\_ Die «Integrationsschweiz»

Die Fakten zeichnen das Bild einer äusserst integrativen Schweiz. Die soziale Integration der Zuwanderer funktioniert in der Schweiz im Alltag erstaunlich gut, ja sehr gut. Wir kennen keine «Ghetto»-Städte und keine ethnisch organisierten Quartiere. Als ein Indiz mag gelten, dass binationale Ehen überaus weit verbreitet sind (ca. 50 %). Doch erreichen wir dieselbe Integration auch in der Politik?

Auch hier sind wir in mancherlei Hinsicht vorbildlich. So sind wir in Sachen Doppel-Staatsbürgerschaften im europäischen Vergleich überaus grosszügig und zeigen keine Ängste vor Doppelloyalitäten. Seit 1992 lässt die Schweiz doppelte Staatsbürgerschaften uneingeschränkt zu, während etwa unsere deutschsprachigen Nachbarländer hier viel zögerlicher sind. Deutschland hat erst 2012 eine Regelung aufgehoben, wonach sich Jugendliche mit 23 zwischen dem deutschen Pass und demjenigen des Ursprungslandes entscheiden müssen. In Österreich ist eine doppelte Staatsbürgerschaft noch heute nur in Ausnahmefällen möglich. Die Akzeptanz von Doppelbürgerschaften hat grosse symbolische Bedeutung. Sie bringt zum Ausdruck, dass die staatsbürgerliche und damit verbunden auch die kulturelle Identität nicht als Nullsummenspiel angesehen wird, dass man

also den Menschen kein numerisch beschränktes Identifikationspotential unterstellt, das sie zwischen verschiedenen Staaten aufteilen müssen. Um es mit einem Beispiel zu erläutern: So wie ein Mensch in der Regel problemlos enge Bindungen sowohl zu Vater, Mutter, Ehepartner und Kindern hat, kann sich auch seine «Vaterlandsliebe» auf mehrere Staaten gleichzeitig erstrecken. Solche kombinierten Identitäten sind im heutigen globalen Dorf immer häufiger, zumal wenn zwischen den involvierten Staaten keine grundlegenden oder gar kriegerischen Konflikte bestehen. Insofern ist die doppelte Staatsangehörigkeit schlicht nur die rechtliche Anerkennung einer wachsenden Realität.

### 3.2\_ 875 000 dauerhaft Niedergelassene verzichten auf den Schweizer Pass

Während die Schweiz mit den multiplen Staatsbürgerschaften relativ locker umgeht, sind ihre Einbürgerungsbedingungen im europäischen Vergleich überaus streng. Und knapp 875 000 dauerhaft in der Schweiz niedergelassene Menschen, die die strengen Kriterien für eine Einbürgerung erfüllen, stellen trotzdem gar kein Gesuch<sup>56</sup>. Sie scheinen, obwohl dauerhaft hier wohnhaft, in einer Einbürgerung keinen Nettonutzen zu erkennen und daher auf das «Schweizersein» zu verzichten.

Was bedeutet das für die schweizerische Demokratie? Um dies zu beurteilen, muss man sich vergegenwärtigen, dass die Demokratie in ihrem Grundgedanken von der weitgehenden Deckungsgleichheit der Inhaber demokratischer Rechte und der dauerhaft der Jurisdiktion eines Staates Unterstellten ausgeht. Diese Deckungsgleichheit ist jedoch angesichts der grossen Bevölkerungsmobilität immer weniger gegeben, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kommunaler Ebene. Beispielsweise kennen grössere Städte einen Austausch der Bevölkerung innerhalb einer Legislaturperiode von zwischen 20 % und 35 %.

Die enge Verknüpfung der politischen Rechte mit der Staatsbürgerschaft, wie wir sie in der Schweiz kennen, erweist sich angesichts dieser zunehmenden Mobilität als immer weniger sachgerecht. Die von uns erwähnten Massnahmen – Vereinfachung der Einbürgerung, Stimmrecht für Ausländer und doppelte Staatsbürgerschaft – können alle je auf ihre Weise helfen, den Konflikt zwischen Demokratie und Mobilität zu überwinden.

Die Verknüpfung der politischen Rechte mit der Staatsbürgerschaft erweist sich angesichts der zunehmenden Mobilität als immer weniger sachgerecht.

### 3.3\_ Eine stärkere Annäherung zwischen Wählerschaft und Wohnbevölkerung als demokratische Notwendigkeit

Stellen wir ein Gedankenexperiment an: Wie sähe eine Schweiz mittelfristig aus, die diese Dynamisierung nicht zuliesse und ein restriktives Konzept der Vergabe politischer Rechte anwendete, die also kein Auslän-

---

56 BFS, Migration und Integration – Ausländer, die die Einbürgerungsbedingungen erfüllen, 2013

derstimmrecht kennen, die Einbürgerungshürden sehr hoch ansetzen und doppelte Staatsbürgerschaften verbieten würde?

In einer solchen Schweiz würde der Anteil der Stimmberechtigten an der Wohnbevölkerung mit der Zeit immer kleiner, bis er einmal unter 50 % sinken würde. Die Demokratie würde zu einem Privileg einer Minderheit von «Alteingesessenen». Dieser schrumpfenden Wählerschaft stünde eine immer grössere Zahl von dauerhaft in der Schweiz niedergelassenen Einwohnern gegenüber, die nicht wählen dürfen.

Einem gedeihlichen Zusammenleben wäre dies kaum förderlich, und aus Sicht eines Demokratieverständnisses, gemäss dem die Rechtsunterworfenen über die Probleme, die sie betreffen, möglichst mitbestimmen sollten, wäre eine solche Zweiklassengesellschaft höchst fragwürdig. Bedenkt man den Bedeutungsverlust, den die noch vor hundert Jahren so wichtigen «Bürgergemeinden» gegenüber den heutigen Einwohnergemeinden erlitten haben, wird klar, in welcher schwierigen Lage wir in unserer immer globaler werdenden Schweiz geraten könnten.

Die (politische) Integration der Langzeit-Immigranten scheint also eine demokratische Notwendigkeit, denn nur so spiegelt das Stimmvolk tatsächlich die Bevölkerung. Andernfalls ist Demokratie defizitär.

### 3.4\_ Das Ausländerstimmrecht als Lösungsmöglichkeit

Das Stimmrecht für Ausländer ist in diesem Zusammenhang besonders interessant. Die Erteilung des Stimm- und Wahlrechts an im Land niedergelassene ausländische Staatsangehörige wäre ein sichtbares Bekenntnis zur Gleichbehandlung dieser Zuwanderer und zu deren Einbezug ins öffentliche Leben. Je länger Ausländer in einem Land leben, desto schwieriger wird es, ihren Ausschluss von öffentlichen Entscheidungsprozessen zu rechtfertigen. Ein wichtiges Argument stellt hier der Grundsatz «No taxation without representation» dar, gemäss dem möglichst alle Mitglieder einer Gemeinschaft, die regelmässig Steuern zahlen, in jenen politischen Organen vertreten sein sollten, die darüber entscheiden, wie die öffentlichen Gelder ausgegeben werden.

Ein wichtiges Argument stellt hier der Grundsatz «No taxation without representation» dar.

Die Vergabe des Stimm- und Wahlrechts an Ausländer bringt zum Ausdruck, dass man in den langfristig aufenthaltsberechtigten Zuwanderern (künftige) Mitbürger sieht. Dabei sind die entscheidenden Argumente für eine Inklusion keineswegs nur altruistischer Natur, denn eine inklusive Gesellschaft ist stärker und verbessert auch die Lebensumstände derjenigen, die anfangs mit scheinbarem oder realem Machtverlust zu rechnen haben.

Klar ist aber auch: Jene, die von der wachsenden Interkulturalität überfordert sind und sich nicht mehr in ihrer Schweiz «heimisch» fühlen, müssen ernst genommen werden. Anstatt sie aber zu ermutigen, die politische Integration möglichst abzuwürgen, sollte man ihnen die Chancen und Vorteile dieser bunteren Schweiz deutlich machen. Das wäre eine wichtige Aufgabe der Politik. In Deutschland etwa nimmt sie Bun-

despräsident Gauck in vorbildlicher Weise wahr, wenn er in Grundsatzreden betont : «Wer Deutscher ist, wird künftig noch viel weniger als bisher am Namen oder am Äusseren zu erkennen sein.» und von einem neuen deutschen Wir als «Einheit der Verschiedenen» spricht.

Angesichts des im Vergleich zu Deutschland deutlich höheren Ausländeranteils und der weiterhin ungebrochenen Zuwanderung bräuchte es hierzulande erst recht solche Diskurse. Mit dem blossen Verweis auf die Bundesverfassung, wo schon in der Präambel steht, dass man die «Vielfalt in der Einheit» leben wolle, und im Zweckartikel (Art.2) die Förderung der «kulturellen Vielfalt» auf gleicher Stufe steht wie die «Wahrung der Unabhängigkeit» oder die «Förderung der Wohlfahrt», ist es jedenfalls nicht getan.

Das Ausländerstimmrecht ist ähnlich wie die Anerkennung der Doppelbürgerschaften ein Versuch, den vielen Menschen mit mehreren Identitäten gerecht zu werden. Die Staatsform der Demokratie geht auf eine Welt zurück, in der Mobilität und Migration niemals in dem Masse herrschten, wie dies heute der Fall ist. Insofern ist das Ausländerstimmrecht (auf lokaler Ebene) auch kein revolutionärer Akt, sondern eine behutsame Annäherung an die Realität: Mehr Rechtsunterworfenen nehmen an Abstimmungen teil, und Ausländern wird die Möglichkeit gegeben, «republikanisch» tätig zu werden.

Insofern ist das Ausländerstimmrecht auch kein revolutionärer Akt, sondern eine behutsame Annäherung an die Realität.

Es gibt einen wichtigen Grund, warum das Ausländerstimmrecht auf lokaler Ebene besonders sinnvoll ist. In «Bürgerstaat und Staatsbürger: Das Milizsystem zwischen Mythos und Moderne» haben wir gezeigt, wie sich die wichtigen politischen Entscheidungen immer stärker auf die nationale Ebene verlagern. Dort gibt es auch genug Kandidaten für politische Ämter. Im Gegensatz dazu mangelt es auf lokaler Ebene an politischem Personal, und die Stimmbeteiligung sinkt laufend. Lokale Vorlagen sind zudem vielfach eher technischer, ja apolitischer Natur und berühren eher selten emotionale Themen. Das alles erleichtert es, gerade auf lokaler Ebene die politischen Rechte nicht so eng an die Staatsbürgerschaft zu knüpfen. Nicht zufällig macht es die EU ähnlich, indem sie mit der Unionsbürgerschaft das lokale, nicht jedoch das nationale Wahlrecht verleiht. Sowohl auf europäischer Ebene als auch in der Schweiz sind übrigens einmal eingeführte Ausländerwahlrechte nirgends rückgängig gemacht worden. Offensichtlich schaffen sie in der Praxis keine Probleme.

Zu dieser (kleinen) Massnahme auf Lokalebene sollten eigentlich viele Ja sagen können: jene, die das Einbürgerungsrecht möglichst restriktiv gestaltet haben möchten (und hier ein kleines Ventil sehen, das den Druck auf die erleichterte Einbürgerung nicht zu gross werden lässt); jene, die zwar die Einbürgerung erleichtern möchten, aber bis dahin das Ausländerstimmrecht als Zwischenschritt ansehen; jene, die die politische Mitbeteiligung auch von Ausländern geradezu als Menschenrecht ansehen und jene, die das Stimm- und Wahlrecht als wichtigen Schritt zur Integration und zu einer allfälligen späteren Einbürgerung ansehen.

### 3.5\_ Schluss

In der Schweiz ist die Diskrepanz zwischen der derzeit noch grosszügigen und vor allem wirtschaftlich attraktiven Einwanderungssituation und einer relativ restriktiven Einbürgerungsselektion eklatant. Sie lässt nicht nur den Ausländeranteil automatisch in die Höhe schnellen, sondern auch jenen Anteil der Bevölkerung, dem es verwehrt ist, in politischen Dingen mitzuentcheiden.

Wir sollten uns endlich bewusst werden, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist und es auf absehbare Zeit wohl auch bleiben wird, zumindest so lange, wie es der Schweiz im internationalen Vergleich gut geht. Deshalb wird die Schweiz heute und in Zukunft eine immense Integrationsleistung zu vollbringen haben. Das stellt hohe Anforderungen an die Einwanderer, aber ebenso an die «Einheimischen», die mit einer noch bunteren Schweiz zurechtkommen müssen.

Wo und wie sollte die (mentale) Grenzziehung zwischen dem «wir» und dem «sie» erfolgen? Unsere Studie zeigt, dass das Ausländerstimmrecht bisher ein lokales, fast exklusives Westschweizer Phänomen ist. Und derselbe Teil der Schweiz hat 2004 «Ja» zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation (*ius soli*) gesagt, die aber das Nein fast aller Deutschschweizer Kantone schliesslich verhindert hat. Daran zeigt sich, dass in der französischsprachigen Schweiz die Grenzziehung zwischen dem «wir» und dem «sie» anders verläuft als in der Deutschschweiz. Ginge es nach der Mehrheit der Romands würden hier geborene und lebende Kinder wohl fast bedenkenlos als «Schweizer» angenommen und würde gleichzeitig das Stimm- und Wahlrecht auf lokaler Ebene quasi als «Wohnsitzbürgerschaft» verstanden: Hier lebende, niedergelassene Ausländer würden also auf lokaler (und teilweise sogar kantonaler) Ebene mitbestimmen und wählen dürfen.

Sollte die Schweiz diese Grenzziehung zwischen «uns» und «ihnen» im Sinne der Romandie etwas offener und durchlässiger gestalten? Ja, wir glauben, dass die Schweiz als Einwanderungsland ein Interesse daran hat, die Integration voranzutreiben, und dass sie ein Interesse daran hat, dass sich die Wohnbevölkerung am politischen Prozess beteiligt. Dafür sind politische Rechte, sei es via Einbürgerung, sei es via Ausländerstimmrecht, eine wesentliche Voraussetzung. Unsere Studie stellt auf diesem Weg der Schweiz nur einen kleinen Mosaikstein dar. Sie will das Stimmrecht für Ausländer auf lokaler Ebene voranbringen. Unsere Botschaft lautet: Gemeinden, die wollen, sollen das Ausländerstimmrecht einführen dürfen. Und alle, die dies tun, setzen ein Zeichen, dass die Zuwanderer, die länger hier leben und sich engagieren, als wichtige Glieder der lokalen Civitas angesehen werden – ein Zeichen der Ermutigung, dass sie dazugehören und geschätzt werden.

In der französischsprachigen Schweiz verläuft die Grenzziehung zwischen dem «wir» und dem «sie» anders als in der Deutschschweiz.

## Literatur

- Benbassa, Esther (2011): Le droit de vote des étrangers aux élections locales, note à l'intention de la commission des lois constitutionnelles et de législation du Sénat français, November 2011. Verfügbar unter: <http://www.senat.fr/lc/lc218/lc218.pdf>
- Bois, Philippe (1973): Le droit de vote des étrangers en matière communale. Musée neuchâtelois. S. 21–29.
- Cattacin, Sandro und Kaya, Bülent (2005): Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. In: Mahning, Hans (ed.): Histoire de la politique de migration, asile et intégration en Suisse depuis 1948. Zürich: Seismo, S. 288–320.
- Chancellerie d'Etat, Republique et Canton de Geneve (2011): Le vote des étrangers en Suisse, tour d'horizon, Februar 2011. Verfügbar unter: [https://www.ge.ch/chancellerie/communiqués/2011/doc/20110215\\_Fact\\_sheet\\_vote\\_etrangers.pdf](https://www.ge.ch/chancellerie/communiqués/2011/doc/20110215_Fact_sheet_vote_etrangers.pdf)
- Christ, Thierry (2002): Le droit de vote des étrangers dans les débats politiques neuchâtelois de la seconde moitié du 19e siècle. In: Revue historique neuchâteloise 2002, S. 293–307.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM, 2010a): Citoyenneté. In: Terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. N° 17/Herbst 2010. Bern-Wabern.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM, 2010b): Citoyenneté – Partizipation neu denken. Empfehlungen. Bern-Wabern.
- Fibbi, Rosita (2011): L'évolution des droits politiques des étrangères et des étrangers en Suisse: quelle signification du point de vue de la citoyenneté? In: SFM Discussion Papers 26. Universität Neuenburg: Swiss Forum for Migration and Population Studies, S. 16 ff.
- Hainmueller, Jens, Hangartner, Dominik und Pietrantonio, Giuseppe (2014): Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants. Stanford University Graduate School of Business Research Paper No. 14–40, 1. Oktober 2014.
- Keller, Christoph (2010): Citoyenneté: Zugehörig sein, teilhaben und Verantwortung übernehmen. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM). Bern-Wabern.
- Ladner, Andreas (2014): Wen würden sie wählen? Eine Analyse der Parteipräferenzen ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz. IDHEAP Working Paper 19/2014. Lausanne.
- Le Temps (2015a): La naturalisation facilitée déjà contestée. 12. März.
- Le Temps (2015b): Le Luxembourg dit «non» au droit de vote pour les étrangers, le Premier ministre essuie un revers. 07. Juni.
- Le Temps (2015c): Pas de croix, pas de chocolat. 27. Juni.
- Mellone, Valeria Anna (2010): Le droit de vote sans passeport suisse? Un survol comparatif des droits politiques des étrangers dans les cantons de Vaud et du Valais. In: Cahiers du BLI – Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés, Ville de Lausanne.
- Müller, Andreas (2015): Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Solothurner Zeitung (2015): Können Ausländer bald im Gemeinderat mitbestimmen? 30. Januar.

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2014): Parlamentarische Initiative: Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, 30. Oktober 2014. Verfügbar unter: <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2015/2015-01-20/ber-spk-nr-d.pdf>

Wichmann, Nicole (2013): Existe-t-il une approche romande à l'intégration des étrangers? In: Dossier Focus sur la Suisse romande, Revue Forum (8), S. 63–74.

**Genève**

Route des Acacias 47  
1227 Les Acacias/Genève  
Tel +41 22 749 11 00

**Zürich**

Rotbuchstrasse 46  
8037 Zürich  
Tel +41 44 445 90 00  
Fax +41 44 445 90 01

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)  
[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)

