

## § 4. Ausländerstimmrecht und Demokratieprinzip

### I. Demokratie als „Volksherrschaft“

Demokratie bedeutet wörtlich „Volksherrschaft“. In Einklang mit diesem Wort-sinn sind sich alle Demokratiemodelle einig, dass „das Volk“ die höchste Gewalt im Staat innehaben soll. Sie definieren aber den Volksbegriff unterschiedlich. Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Definitionen kurz vorgestellt und es wird diskutiert, ob je nach involvierter staatlicher Ebene ein unterschiedlicher Begriff verwendet werden sollte. Darauf folgt eine Übersicht über die mit den unterschiedlichen Volksdefinitionen zusammenhängenden Demokratiemodelle.

#### 1. „Volks“-Definitionen

##### a. Ethnisch-kultureller Volksbegriff

*Ethnisch-kulturell* definiert sich ein Volk durch eine gemeinsame Abstammung, Sprache, Kultur, Geschichte, Religion, angestammten Lebensraum u.Ä. („Ethnos“<sup>75</sup>). Der Fokus liegt also auf der Vergangenheit; die *Herkunft* des Einzelnen und des Kollektivs ist das Band, welches das Volk zusammenhält.

Diese herkunftsbezogene Definition ist vor allem für jene „Völker“ passend, die nicht in einem Nationalstaat zusammengefasst sind, sondern über verschiedene andere Staaten verteilt leben, sich aber trotzdem als Volk empfinden und als solches wahrgenommen werden.

Dies traf z.B. auf das *deutsche* Volk zu, das lange nicht in einem einheitlichen Staat lebte, sondern sich über die Zugehörigkeit zu einer Sprach- und Kulturgemeinschaft definierte bzw. ab der Romantik so definiert wurde.<sup>76</sup> Es scheint, dass dieses Volksverständnis nach der Gründung Deutschlands bzw. des Deutschen Reiches teilweise verloren ging. Das zeigte sich daran, dass deutschstämmige Einwanderer aus Osteuropa in den 90er-Jahren von vielen eingesessenen Deutschen nicht als Landsleute, sondern als Fremde empfunden wurden.<sup>77</sup> Ähnlich waren auch schon die Vertriebenen nach 1945 in Westdeutschland auf

---

<sup>75</sup> S. zu diesem Begriff *Huber-Koller*, 126 f.

<sup>76</sup> S. *Ulrich Herbert*, Wie lange müssen „Fremde“ „fremd“ bleiben? – Minderheiten in Deutschland, in: Barwig et al., 25–41, 35; *Benoît-Rohmer*, 250 Fn. 32; *Laubach*, 464.

<sup>77</sup> *Herbert*, 36: „[D]ie nun hereinströmenden „Spätaussiedler“ wurden häufig gar nicht als „Deutsche“ akzeptiert, und es erwies sich, dass sich der Konsens vom staatsübergreifenden Volkstumsbegriff in der bundesrepublikanischen Gesellschaft teilweise verflüchtigt hatte“.

eine Ablehnung gestossen, die als Fremdenfeindlichkeit zu qualifizieren ist.<sup>78</sup> An Stelle eines ethnischen Volksverständnisses oder „-gefühls“ war offenbar ein staatsbürgerrechtliches oder soziologisches getreten. Gleichzeitig hat jedoch der ethnische Volksbegriff weiterhin eine rechtliche Bedeutung, indem die deutsche Staatsangehörigkeit vor allem auf dem *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip) beruht und Art. 116 Abs. 1 GG auch gewisse nach Deutschland geflüchtete fremde Staatsangehörige „deutscher Volkszugehörigkeit“ als „Deutsche“ (sog. Statusdeutsche) anerkennt.<sup>79</sup>

Der ethnisch-kulturelle Volksbegriff tendiert zu einer kollektivistischen Sicht der politischen Rechte, im Sinne einer Betonung des Selbstbestimmungsrechts des als Einheit verstandenen Volkes oder „Volkskörpers“. Das ethnisch definierte Volk soll – in einem eigenen Nationalstaat – seine Angelegenheiten selbst regeln. Dass damit die Bewohner dieses Staatsgebiets, die diesem Volk nicht angehören – was in ihrem fehlenden Bürgerrecht seinen Ausdruck findet –, keine politischen Rechte genießen, ist unwesentlich, da politische Rechte nicht als Individual- oder Menschenrechte angesehen werden.

#### b. Soziologischer Volksbegriff

Die Grenzen des ethnisch-kulturellen Volksbegriffs werden daran ersichtlich, dass kaum ein konkretes Staatsvolk (im Sinne der Bewohner oder Angehörigen eines existierenden Staates) seine Kriterien voll erfüllt<sup>80</sup>, diese Personen aber in der Regel trotzdem ein Volks- oder Zusammengehörigkeitsgefühl empfinden. Dies zeigt gerade das schweizerische Beispiel. Entscheidender als ethnisch-kulturelle Bande sind deshalb in der Praxis wohl gemeinsame Grundwerte (unbeschrieben oder niedergelegt in der Verfassung) – welche sich allerdings im Laufe der Zeit auch wandeln –, der Wille, sich einer gemeinsamen staatlichen Organisation zu unterstellen, und ganz einfach die Tatsache, dass man zusammen aufwächst, lebt und arbeitet (*soziologischer Volksbegriff*).

Ein solches Verständnis des Volks als „*Lebens- und Wertegemeinschaft*“ ist gegenwartsbezogener als das klassische und steht auch mit der Möglichkeit der Einbürgerung besser in Einklang. Der Staatsrechtler Jean-François Aubert hat das Volk in diesem Sinne definiert als „die notwendige Gemeinschaft von Menschen, welche durch ihre vergleichbaren persönlichen Schicksale dazu bestimmt

---

<sup>78</sup> Herbert, 31.

<sup>79</sup> S. Laubach, 464; s.a. unten Fn. 156.

<sup>80</sup> Immerhin galten „Anfang der siebziger Jahre ... 9 % aller Staaten als ethnisch homogen“ (Huber-Koller, 171 Fn. 8).

ist, dauerhaft auf demselben Territorium zu leben“.<sup>81</sup> Darin wären sogar auch die Ausländer eingeschlossen.

Anders als beim ethnischen Volksbegriff wird hier das Volk nicht als etwas Vorgegebenes betrachtet, an das sich der Staat bzw. die Staatsgrenzen anzupassen hätten. Vielmehr entsteht das Volk zum grossen Teil gerade erst durch die gemeinsame staatliche Organisation, durch das Zusammenleben und -wirken in einem politischen (und wirtschaftlichen) Raum.<sup>82</sup> Ein weiterer Unterschied zum ethnischen Volksbegriff besteht darin, dass das Volk nicht „zur einheitlichen Kollektivpersönlichkeit mystifiziert“ wird<sup>83</sup>, sondern als nicht mehr als die Summe seiner einzelnen Teile – nämlich der momentan im Inland wohnhaften Personen – erscheint.

Dieser Volksbegriff kann etwa für *Frankreich* als bestimmend gelten. „Frankreich ... fasst ... nationale Zugehörigkeit kulturell-bekennnishaft: Franzose ist, wer Sprache und Kultur übernimmt und bereit ist, am ökonomischen und politischen Leben teilzunehmen“<sup>84</sup>. Der Begriff des „Nationalen“ gründet sich auf politischer und kultureller Einheit; er ist staats- und nicht volkszentriert.<sup>85</sup> Dies widerspiegelt sich in einem stark auf das *ius soli* abstellenden Einbürgerungsrecht.<sup>86</sup> Zu erklären ist diese Haltung zum einen mit dem republikanisch-egalitären Staats- und damit eben auch Volksverständnis in Folge der Französischen Revolution, zum andern mit demographisch-wirtschaftlichen Gegebenheiten (s.o. § 3.III.2). Die Kehrseite dieser erleichterten Assimilation und Gleichberechtigung war und ist allerdings, dass die Existenz von Minderheiten weit-

---

<sup>81</sup> S. Heusser, 35 f.

<sup>82</sup> Vgl. Thienel, 363 f. – In diesem Zusammenhang sei auch auf Rudolf Smend hingewiesen, der die integrierende Wirkung von Volksabstimmungen und Wahlen betonte. Diese Verfahren und Beschlüsse festigen nach ihm die Einheit des Staatsvolks, indem sie die Mehrheitsmeinung aufzeigen und damit eine Art nationalen Konsens, eine „politische Gesamthaltung“, schaffen (s. Denise Buser, Das Ausländerstimmrecht aus juristischer Sicht, AJP 1995, 403–411, 406). Wenn dem so ist, wäre es auch aus Sicht der Integration wünschenswert, dass Ausländer an diesen politischen Prozessen beteiligt wären, denn Abstimmungen können nur für jene im beschriebenen Sinne integrierend wirken, die an ihnen teilnehmen. Man muss sich allerdings im Klaren sein, dass die postulierte integrierende Wirkung nur dann zu erwarten ist, wenn sich deutliche Mehrheiten ergeben und die demokratischen Spielregeln allgemein akzeptiert werden; ansonsten können kontroverse Abstimmungen auch Spaltungen zurücklassen. Ein Wundermittel zur Integration sind sie nicht.

<sup>83</sup> Huber-Koller, 127.

<sup>84</sup> Huber-Koller, 171 Fn. 9.

<sup>85</sup> Laubach, 463 f.

<sup>86</sup> S. Laubach, 465 f.

gehend ignoriert wird und diese deshalb auch keinen Schutz und keine Autonomie geniessen.<sup>87</sup>

c. Juristischer Volksbegriff

Eine dritte Möglichkeit, das Staatsvolk zu definieren, ist das Abstellen auf das *Bürgerrecht*: Zum Staatsvolk gehört, wer Staatsbürger ist. Dabei hängt es von der Bürgerrechtsregelung ab, wie nahe diese Definition des Staatsvolks dem ethnisch-kulturellen oder dem soziologischen Volksbegriff kommt. Wird bei der Einbürgerung stark auf das *ius sanguinis* abgestellt, liegt der Staatsbürgerschaft und damit dem Staatsvolk letztlich ein „blutmässiges“ und somit ethnisches Kriterium zu Grunde; bei Verwendung des *ius soli* hingegen nähert man sich dem soziologischen Volksbegriff an.

Damit die bürgerrechtliche Umschreibung des Staatsvolks mit der Lebenswirklichkeit übereinstimmt, muss die Bürgerschaft möglichst deckungsgleich mit dem Volk im soziologischen Sinne sein. Sie sollte demnach einerseits nicht Leute ausschliessen, die „eigentlich“ „Schweizer“ sind („Papiausländer“) und andererseits keine einschliessen, die es nicht sind („Papierschweizer“). Eine automatische Einbürgerung der dritten Generation würde etwa diesem Zweck dienen, da diese Personen vollständig integriert sind.

d. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Begriff des Volkes unterschiedlich definiert werden kann, dass aber staatsrechtlich-politisch heute einzig das Bürgerrecht massgeblich ist. Dies ist insofern sachnotwendig, als ein ethnischer Volksbegriff viel zu unscharf wäre, um politische Mitwirkungsrechte daran zu knüpfen.<sup>88</sup> Der soziologische Volksbegriff hingegen könnte durchaus als Anknüpfungspunkt für die politischen Rechte genommen werden, indem etwa allen seit 5 oder 10 Jahren im Inland wohnenden Personen diese Rechte verliehen würden – was dem Ausländerstimmrecht entspräche.

## 2. Das „Volk“ auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene

In seiner Entscheidung zum Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein führte das deutsche Bundesverfassungsgericht aus, dass der Volksbegriff unter dem Grundgesetz ein für alle Staatsebenen einheitlicher sei (indem er auf der Staatsangehörigkeit beruhe), was einem Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene

---

<sup>87</sup> S. *Benoît-Rohmer*, 229–231; s.a. *Laubach*, 463, 465.

<sup>88</sup> S. *Thienel*, 365.

entgegen stehe.<sup>89</sup> Dies mag einer richtigen Auslegung der betreffenden Bestimmungen des Grundgesetzes entsprechen. Aus allgemeiner staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht besteht jedoch keine Notwendigkeit, auf allen Ebenen eines föderalen Staates denselben Volksbegriff zugrunde zu legen. Für die Schweiz ist denn auch unbestritten, dass es in der Verfassungs- und Organisationsautonomie eines jeden Kantons (Art. 47 BV) liegt, sein (Stimm-)Volk selbst zu definieren und darin auch von der Regelung auf Bundesebene abzuweichen.<sup>90</sup> Damit ergibt sich die Möglichkeit und auch die Verpflichtung, für jede staatliche Ebene die Lösung zu suchen, „die den politischen Verhältnissen und dem Inhalt der zu regelnden Sachfragen am Besten entspricht“.<sup>91</sup> Wie aber könnte ein solcher adäquater, mehrstufiger Volksbegriff konkret aussehen?

Auszugehen wäre von der Überlegung, dass man sich in der Gemeinde<sup>92</sup> und im Kanton schneller „einlebt“ als im Bund, wo die Dazugehörigkeit mehr auch von der geistigen Übernahme von Grundwerten abhängt, die nicht einfach nebenbei passiert. Denn das „Schweizervolk“ auf Bundesebene ist weniger eine lebens-tatsächliche Alltagsgemeinschaft als eine durch gemeinsame Werte verbundene Willensnation. Integrierte Ausländer würden demnach zum „Gemeinde-“ und „Kantonsvolk“, nicht aber zum „Schweizervolk“ zählen, welchem man sich nur mit dem rechtlichen Willensakt der Einbürgerung anschliessen könnte.

Man hat in diesem Sinne sogar vorgeschlagen, eine formell zu verleihende kommunale „Wohnbürgerschaft“ zu schaffen, einen Zwischenstatus mit weitestgehender rechtlicher Gleichstellung von Aus- und Inländern, die die „eigenständige Auffassung der politischen Mitgliedschaft in den Kommunen“ zum Ausdruck brächte. „Damit wäre auch klargestellt, dass es sich [beim Ausländerstimmrecht] nicht um ein kommunales Sonderrecht für AusländerInnen handelt, sondern um die gleichberechtigte Mitwirkung aller BürgerInnen an der kommunalen Demokratie.“ Die Gemeinden würden in einem solchen Konzept nicht bloss „als eine hierarchisch untergeordnete Ebene der staatlichen Verwaltung“, sondern „als demokratische Gemeinwesen besonderer Art betrachtet“, „in denen andere (und neue) Formen der politischen Mitgliedschaft ausformuliert werden könnten. Was die Gemeinde in dieser Hinsicht nämlich vom Staat unterscheidet ist, dass Zu- und Abwanderungen für sie, ganz unabhängig von Staatsbürgerschaften, eine tagtägliche Realität darstellen und dass der Zugang zu ihren öffentlichen Gütern und Dienstleistungen für alle, die in ihr leben, offen und

---

<sup>89</sup> S.u. bei Fn. 157.

<sup>90</sup> S. *Bianchi*, 146. Vorbehalten sind allgemeine bundesverfassungsrechtliche Schranken wie das Rechtsgleichheitsgebot.

<sup>91</sup> *Bianchi*, 145; s.a. *Heusser*, 36 f., und *Thürer*, 201 f.

<sup>92</sup> Das gilt v.a. in der Stadt. In einem Dorf ist die Integration möglicherweise sogar noch schwieriger als im Kanton und im Bund.

gleich ist“.<sup>93</sup> – Anzufügen ist, dass für den Kanton Glarus, dessen Einwohnerzahl eher der einer grösseren Gemeinde entspricht, diese Überlegungen ebenso gut auf die kantonale Ebene übertragen werden können. Auch der Kanton ist bei uns ein erfassbarer, überblickbarer Lebensraum, keine abstrakte „Willensnation“.

Zum Schluss sei darauf hingewiesen, dass die Idee eines mehrschichtigen Volksbegriffs auch im Rahmen der EU vertreten wird. Im EU-Raum stellt sich die Lage ja so dar, dass auf Gemeindeebene die Aktivbürgerschaft zwingend auch die EU-Ausländer einschliessen muss (Art. 22 Abs. 1 AEUV). Auf gliedstaatlicher und nationaler Ebene hingegen kommen politische Rechte fast überall nur den eigenen Staatsbürgern zu, während bei der Wahl zum europäischen Parlament wiederum auch die EU-Ausländer stimmberechtigt sind (Art. 22 Abs. 2 AEUV). Aufgrund dieser Tatsache ist die Meinung vertreten worden, dass für die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten ein „Mehrebenenmodell“ anzunehmen sei, „bei dem verschiedene ‚Völker‘ auf kommunaler, gliedstaadicher, nationaler und europäischer Ebene jeweils die Legitimationsbasis bilden“.<sup>94</sup>

### **3. Demokratiemodelle: Bürgerdemokratie – Betroffendendemokratie – Territorialdemokratie**

#### **a. Bürgerdemokratie**

Die Bürgerdemokratie basiert auf dem juristischen Volksbegriff; gedanklich liegt ihr oft, aber nicht notwendigerweise, die Idee der Nationalstaatlichkeit zu Grunde. Stimmberechtigt sind alle Staatsbürger, auch die im Ausland wohnhaften, die in ihrer Gesamtheit das Staatsvolk im juristischen – und damit mutmasslich auch im ethnisch-kulturellen – Sinne ausmachen sollen. Die fremden Mitbewohner werden auf den Weg der Einbürgerung verwiesen. Diese Möglichkeit steht freilich ihrerseits in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Nationalstaatsidee, die das Volk als eine vorgegebene Einheit betrachtet.<sup>95</sup>

In diesem Zusammenhang verweist Hangartner darauf, dass schon unter der ersten demokratischen Verfassung Frankreichs von 1791 die Möglichkeit der Einbürgerung bestand. Demnach hätten schon die „Väter der modernen Demokratie“ das Staatsvolk oder die Nation nicht abstammungsmässig-biologisch verstanden, sondern an die Herkunft nur insofern angeknüpft, als Neuzuzüger erst nach einer gewissen Zeit in den Staatsverband

---

<sup>93</sup> *Werner T. Bauer*, Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich, Wien 2007 (<[www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/kommunalesauslaenderwahlrecht.pdf](http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/kommunalesauslaenderwahlrecht.pdf)>), 3 (m.N.).

<sup>94</sup> *Thienel*, 385 f. Fn. 147 (mit dem Hinweis, dass es strittig ist, ob auf Ebene der EU trotz ihres mangelnden Staatscharakters von einem [Staats-], „Volk“ gesprochen werden kann).

<sup>95</sup> *Heusser*, 30 f.

aufgenommen worden seien. Es greife deshalb zu kurz, der Territorialdemokratie ein Konzept der „politische[n] Selbstbestimmung des abstammungsmässig verbundenen Staatsvolks“ (also der Bürgerdemokratie) gegenüberzustellen.<sup>96</sup> – Meines Erachtens widerlegt diese Argumentation aber die Nützlichkeit und „Richtigkeit“ des skizzierten Grundmodells der Bürgerdemokratie nicht. Zwar trifft es zu, dass im revolutionären Frankreich und auch in den später entstandenen modernen Demokratien überall die Möglichkeit der Einbürgerung bestand und besteht. Anderswo, insbesondere in den schweizerischen Urdemokratien mit ihren z.T. extrem hohen Einbürgerungshürden (s. für Glarus oben § 3.II.3), wie auch im antiken Griechenland<sup>97</sup>, war dies aber anders; man kann dort tatsächlich von einer abstammungsmässig verankerten Bürgerdemokratie sprechen.<sup>98</sup> Das Konzept ist deshalb nicht bloss Theorie, sondern war historisch real. Zudem ist es auch heute noch wirksam, indem es der Denkweise und Empfindung vieler Personen entspricht und deren Einstellung z.B. zu Einbürgerungsfragen beeinflusst. Richtig ist einzig, dass das Konzept heute nicht mehr in Reinform umgesetzt wird.

Grundlage der Bürgerdemokratie ist eine Position, die Urs Marti als die der „kommunitaristischen Rechten“ bezeichnet. Danach ist Demokratie „auf Gemeinschaft angewiesen, auf Menschen, die etwas teilen, sei es die Herkunft, seien es Werte oder Lebensformen. Deshalb könne sie nur von Menschen praktiziert werden, die in einer bestimmten Hinsicht identisch sind, und die Verteidigung der Identität rechtfertigte Abgrenzung.“<sup>99</sup> Die Bürgerdemokratie geht somit nicht von der egalitären Volkssouveränität im Sinne der demokratischen Teilhabe aller tatsächlich auf einem Gebiet lebenden Personen aus, sondern von einer „Nationalsouveränität“ einer bestimmten Gruppe oder eben „Nation“, welche über die Staatsbürgerschaft definiert wird. Im Vordergrund steht nicht der individuelle Aspekt der Demokratie (Mitbestimmung jedes Einzelnen über die ihn treffenden Entscheide), sondern der kollektive (Souveränität des „Volks“ als Gesamtheit).

In der Schweiz ist die Bürgerdemokratie und das kollektive Demokratieverständnis vor allem in der Ost- und Zentralschweiz verwurzelt. Zu erklären ist dies als Fortwirkung der früheren genossenschaftlichen Demokratieformen, und

---

<sup>96</sup> *Hangartner*, Neupositionierung, 952.

<sup>97</sup> S.o. bei Fn. 33 (stimmberechtigte Aktivbürger waren nur Männer, deren Eltern ebenfalls schon Bürger gewesen waren).

<sup>98</sup> Für *Hangartner*, Neupositionierung, 952, freilich ist die traditionelle Erschwernis der Einbürgerung in der Schweiz nicht mit einem anderen Demokratiemodell zu erklären, sondern mit „historische[n] Gründe[n] des Besitzegoismus“ und mit der grösseren Bedeutung des Bürgerrechts aufgrund der damit verbundenen politischen Rechte. – Dies widerlegt aber m.E. nicht, dass in der Schweiz ein anderes Demokratiemodell vorherrscht(e) oder zumindest hineinspielt, sondern erklärt nur, *weshalb* dieses entstand (wobei „Modell“ hier nicht im Sinne einer abstrakt definierten Theorie, sondern mehr einer intuitiv-gefühlsmässigen Empfindung über Überzeugung zu verstehen ist).

<sup>99</sup> *Marti*, 149 f.

es entspricht der direktdemokratischen Organisation, wo der Einzelne als Teil des Stimmvolks die öffentlichen Angelegenheiten selbst mitgestaltet und nicht bloss als anonymer Wähler einen Repräsentanten bestimmt. Entsprechend ist hier die Staatsbürgerschaft regelmässig Voraussetzung für das Stimmrecht: Wer die Staatsgeschäfte selbst mitführt, soll diesem Gemeinwesen auch voll angehören, was nach traditioneller Auffassung die Bürgerschaft voraussetzt. Für die Westschweiz ist hingegen die Auffassung des Stimmrechts als Individualrecht prägend, was mit dem dort vorherrschenden repräsentativen System in Einklang steht und nicht zufälligerweise mit einer grösseren Verbreitung des Ausländerstimmrechts einhergeht.<sup>100</sup>

#### b. Betroffenendemokratie

Die Betroffenen- oder Betroffenheitsdemokratie will demgegenüber alle mitbestimmen lassen, die von Entscheiden betroffen sind.<sup>101</sup> Als Urheber kann Jean-Jacques Rousseau angesehen werden, der von der Gleichheit, Freiheit und Selbstbestimmung (und damit auch der politischen Mitbestimmung im Gemeinwesen) aller mündigen Individuen ausging.<sup>102</sup>

Diese Form kommt dem regelmässig postulierten Demokratieideal der Identität von Regierenden und Regierten<sup>103</sup> bzw. der Selbstbestimmung des Einzelnen<sup>104</sup> wesentlich näher als die Bürgerdemokratie. Sie ist allerdings in der Praxis schwer umzusetzen. Konsequenterweise müssten etwa bei Schulvorlagen Eltern und Lehrer (oder gar Kinder) ein grösseres Stimmrecht haben als Kinderlose<sup>105</sup>, bei Abstimmungen über die Armee Männer mehr zu sagen haben als Frauen, ja

---

<sup>100</sup> S. zum Ganzen *EKA*, Die Stellung der Ausländer im politischen Leben der Schweiz, ZBl 1976, 273–297, 281.

<sup>101</sup> *S. Heusser*, 32–34; *Bianchi*, 143 f.; *Schnedl*, 27 f.; *Thürer*, 197.

<sup>102</sup> Rousseau befasste sich allerdings nicht näher mit der praktischen Umsetzung der Demokratie. Möglicherweise wäre er dabei auch bei einer Bürgerdemokratie gelandet. In seinem theoretischen Modell ging er von einer unrealistisch homogenen Einwohnerschaft aus, womit auch die Unterscheidung Bürger-Ausländer nicht ins Blickfeld gelangte.

<sup>103</sup> So der geläufige, aber – jedenfalls im Deutschen – nicht wirklich passende Ausdruck. Besser: „Identität von Gesetzgebern und Gesetzesunterworfenen“ oder von „Machtträgern und Machtunterworfenen“.

<sup>104</sup> *S. Bianchi*, 140 f., mit dem folgenden Zitat von *E.-W. Böckenförde* zur Idee der Demokratie: „[D]er Einzelne soll, als Herr seiner selbst, auch sein eigener Gesetzgeber sein, der die Bindungen seines Handelns nicht von einer fremden Macht oder Autorität auferlegt erhält, sondern sich selber gibt“. Schlecht damit zu vereinbaren ist allerdings ein anderes Zitat desselben Autors: „Dem demokratischen Begriff des Volkes entspricht es, dass demokratische Mitwirkungsrechte, voran das aktive und passive Wahlrecht, die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, mithin die Staatsangehörigkeit voraussetzen“ (zit. bei *Bianchi*, 146 Fn. 761).

<sup>105</sup> Zu solchen Ideen s.u. Fn. 117.

es müssten sogar Afghanen bei der amerikanischen Präsidentenwahl mitstimmen können. Dies ist offensichtlich nicht praktikabel. Es ist wohl auch gar nicht wünschenswert, wenn man nur schon an das frühere Zensuswahlrecht denkt – ein aufgrund der finanziellen Betroffenheit (und „sozialen Nützlichkeit“) „gewichteter“ Stimmrecht.<sup>106</sup>

Ansätze zu einer Betroffenenendemokratie finden sich im geltenden Verfassungsrecht im Bereich der Bestandes- und Gebietsänderungen zwischen Kantonen, wo die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung notwendig ist (Art. 53 Abs. 2 und 3 BV).<sup>107</sup>

Im Hinblick auf dieses Demokratiepостulat wird als Argument gegen das Ausländerstimmrecht bisweilen vorgebracht, dass Ausländer von politischen Entscheidungen in ihrem Aufenthaltsstaat *weniger betroffen* seien, da sie diesen jederzeit verlassen könnten. Inländer seien dagegen mit ihrem Staat „unentrinnbar“ verbunden.<sup>108</sup> Dieses Argument verfängt aus drei Gründen nicht: *Erstens* haben auch Inländer das Recht, ihren Staat zu verlassen,<sup>109</sup> so dass sie vielleicht emotional, nicht aber tatsächlich und rechtlich mit diesem auf Lebenszeit verbunden

---

<sup>106</sup> Vgl. *Hangartner/Kley*, 30 Rz. 60; *Bianchi*, 152; *David R. Wenger*, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz und im europäischen Ausland – ein kommentierter Rechtsvergleich, AJP 2004, 1186–1192, 1189. – Eine Art des Zensus bestand in Glarus bis 1979, indem wie schon erwähnt selbst verschuldete Sozialfälle kein Stimmrecht hatten. Bis 1921 waren auch Konkursiten ausgeschlossen gewesen (s. Art. 23 Ziff. 3 und 4 KV 1887).

<sup>107</sup> S. *Hangartner/Kley*, 781–783 Rz. 1963–1965.

<sup>108</sup> S. *Schnedl*, 23; *Bianchi*, 151. Dieses Argument wurde insbesondere von den Beschwerdeführern im Verfahren gegen das Ausländerstimmrecht in Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht vorgebracht. Sie führten aus, die „Staatsangehörigkeit bilde ein grundsätzlich unauflösliches personenrechtliches Band zwischen Bürger und Staat. Das Bild des Staatsvolkes, das dem Staatsangehörigkeitsrecht zugrunde liege, sei die politische Schicksalsgemeinschaft, in welche die einzelnen Bürger eingebunden seien. Ihre Solidarhaftung und ihre Verstrickung in das Schicksal ihres Heimatstaates, der sie nicht entinnen könnten, seien auch Rechtfertigung dafür, das Wahlrecht den Staatsangehörigen vorzubehalten. Sie müssten die Folgen ihrer Entscheidungen tragen. Demgegenüber könnten Ausländer, wie lange auch immer sie sich im Staatsgebiet aufhielten, jederzeit in ihr Heimatland zurückkehren“ (BVerfGE 83, 37, 40).

<sup>109</sup> S. Art. 12 Abs. 2 IPBPR („Jedermann steht es frei, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen“); Art. 2 Abs. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK (dito) (von der Schweiz nicht unterzeichnet); *Schnedl*, 23 f. – Allerdings trifft es zu, dass Ausländer das Recht haben, wieder in ihren Heimatstaat einzureisen (Art. 12 Abs. 4 IPBPR; Art. 3 Abs. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK). Somit steht ihnen zumindest immer ein Staat zur Wohnsitznahme offen, während inländische Staatsbürger theoretisch von keinem anderen Staat aufgenommen werden könnten und dann tatsächlich unentrinnbar im Inland feststeckten (s. *Thienel*, 382).

sind.<sup>110</sup> *Zweitens* zeigt die praktische Erfahrung, dass die bei uns lebenden Ausländer in ihrer grossen Mehrzahl nicht derart rasch wieder auswandern, dass sie die Folgen von Entscheiden, an denen sie mitwirken könnten, nicht mehr selber spüren würden. „Personen, die seit langer Zeit in der Schweiz wohnen und hier ihre Lebensexistenz aufgebaut haben, sind auch trotz ausländischem Pass faktisch unentrinnbar mit der Schweiz verbunden.“<sup>111</sup> Umso mehr gilt dies für Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung, auf die das Ausländerstimmrecht gemäss Memorialsantrag beschränkt sein soll. Die Erfahrung zeigt zudem, dass jene Ausländer, die eine Rückkehr in ihr Herkunftsland beabsichtigen, von ihrem Stimmrecht viel weniger Gebrauch machen.<sup>112</sup> *Drittens* ist für die Frage des Ausländerstimmrechts auf kommunaler oder kantonaler Ebene nicht eine allfällige Ausreise aus dem Staat Schweiz relevant, sondern aus der Gemeinde oder dem Kanton. Der Wechsel der Wohngemeinde oder des Wohnkantons aber ist den Schweizern sogar leichter möglich als den Ausländern,<sup>113</sup> so dass es insofern sie sind, die sich den Folgen ihrer Entscheidungen entziehen können.

### c. Territorialdemokratie

Die Territorialdemokratie ist eine pauschalisierte Variante der Betroffenenemokratie, indem einfach alle als „Betroffene“ gezählt werden, die innerhalb der Grenzen des betreffenden Gemeinwesens dauerhaft wohnen, ungeachtet ihrer Nationalität; stimmberechtigt ist mithin das Volk im soziologischen Sinne.<sup>114</sup> Weil die meisten Entscheide in der Tat das ganze Gemeinwesen – und nur dieses – betreffen, ist damit die Identität von Regierenden und Regierten annähernd gegeben. Während die Territorial- gegenüber der Betroffenenemokratie in der Theorie als zweitbeste Lösung erscheinen mag, hat sie in der Praxis den entscheidenden Vorteil, dass sie auch tatsächlich umsetzbar ist. Erforderlich ist

---

<sup>110</sup> Immerhin trifft es zu, dass Schweizer nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden dürfen (Art. 25 Abs. 1 BV), was für Ausländer nicht gilt (s. Art. 121 Abs. 2 BV sowie die hängige Ausschaffungsinitiative). Solche Ausweisungen kommen aber – zumal unter Niederlassenen, auf die das Ausländerstimmrecht gemäss Memorialsantrag beschränkt sein soll – so selten vor, dass sie für die Frage des Stimmrechts bzw. die Beurteilung der Betroffenheit von Entscheiden keine Rolle spielen können.

<sup>111</sup> *Bianchi*, 151.

<sup>112</sup> S.u. nach Fn. 236.

<sup>113</sup> „Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen“ (Art. 24 Abs. 1 BV). Ausländer hingegen geniessen dieses Recht nicht; ein Wechsel des Wohnortskantons ist für Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung denn auch bewilligungspflichtig (Art. 37 Abs. 1 AuG). Zudem ist ein ununterbrochener, mehrjähriger Wohnsitz am selben Ort oft Voraussetzung für die Einbürgerung (für Glarus s.o. bei Fn. 12), so dass Ausländer auch aus diesem Grund vor einem Wohnortswechsel zurückschrecken können.

<sup>114</sup> S. zum Ganzen *Heusser*, 35 f.

## II. Folgerungen für das Ausländerstimmrecht

bloss die Einführung des Ausländerstimmrechts und die Abschaffung des Stimmrechts für im Ausland wohnende Staatsbürger.<sup>115</sup>

Ein Ausdruck der Territorialdemokratie kann in der *Verteilung der Nationalratssitze* auf die Kantone gesehen werden. Nach Art. 149 Abs. 4 BV werden die Sitze auf die Kantone „nach der Bevölkerungszahl“ verteilt, so dass auch die ausländischen Bewohner mitgezählt werden. Dieses System ist vom Bundesrat vor gut 100 Jahren damit verteidigt worden, dass die Ausländer ebenfalls Steuern zahlten, den gleichen Gesetzen unterworfen seien und den Wohlstand des Landes fördern hälfen.<sup>116</sup> Man erkennt darin unschwer die Argumente, die eigentlich für ein Ausländerstimmrecht sprächen. Offenbar sah der Bundesrat in der Verteilung der Nationalratssitze eine Art Ersatz dafür, indem die Ausländer, obwohl selber nicht stimmberechtigt, numerisch gesehen im Parlament doch mitrepräsentiert sein sollen.<sup>117</sup>

## II. Folgerungen für das Ausländerstimmrecht

Ob das Ausländerstimmrecht „demokratiethoretisch richtig“ ist, hängt vom gewählten Modell ab. Man muss sich deshalb zuerst darüber klar werden, *welches Demokratiemodell für welche staatliche Ebene* das richtige ist.<sup>118</sup>

Auszugehen ist grundsätzlich von der Betroffenen- oder zumindest Territorialdemokratie. Diese entspricht übrigens auch der Empfindung von Ausländern selber; befragte Ausländer aus dem Kanton Neuenburg begründeten die Richtigkeit des Ausländerstimmrechts auch damit, dass sie und ihre Kinder selber von den Entscheiden betroffen seien.<sup>119</sup> Ebenso wird in der Literatur überwiegend

---

<sup>115</sup> S. *Wenger*, 1189 f.

<sup>116</sup> S. *Bianchi*, 144 f.; *Buser*, Ausländerstimmrecht, 410.

<sup>117</sup> Vgl. *Bianchi*, 144 f. – Ein vergleichbares Konzept der „Mitrepräsentation“ läge beim sog. Familienstimmrecht vor, bei dem Eltern ein höheres Stimmgewicht erhielten als kinderlose Personen (s. zu dieser Idee *Hangartner/Kley*, 16 Rz. 30 bei und mit Fn. 92), sowie bei einem Stimmrecht für Kinder, das vertretungsweise durch ihre Eltern ausgeübt würde (s. dazu *Hangartner/Kley*, 29 f. Rz. 58 f.). Auch hier wären die Kinder nicht selber stimmberechtigt (beim Familienstimmrecht) bzw. könnten nicht unmittelbar selber an der Abstimmung teilnehmen (beim vertretungsweise auszuübenden Stimmrecht für Kinder), eine ihnen nahe stehende Person würde sie jedoch „vertreten“. Der Unterschied zum System der Nationalratswahlen liegt allerdings darin, dass von den Eltern angenommen werden könnte, im Interesse ihrer Kinder zu stimmen, da dieses Interesse mit ihrem eigenen weitgehend übereinstimmt. Demgegenüber können die Interessen eines Schweizer Stimmberechtigten und jene eines ausländischen Bewohners desselben Kantons ohne Weiteres divergieren.

<sup>118</sup> S. *Heusser*, 94 f.

<sup>119</sup> *Cueni/Fleury*, 65 f.

gend von der Betroffenen- oder Territorialdemokratie ausgegangen. Dies ist etwa implizit der Fall, wenn „aus demokratietheoretischer Sicht“ der Ausschluss der Ausländer vom Stimmrecht als problematisch bezeichnet wird<sup>120</sup>; oder explizit, wenn gesagt wird, Demokratie heisse „politische Selbstbestimmung im Rahmen der Gemeinschaft, in der jemand dauernd lebt“<sup>121</sup>, oder wenn „das ‚Volk‘ im Sinn der Demokratietheorie“ definiert wird als „alle Personen, die auf Dauer in die Rechtsgemeinschaft eingegliedert sind“<sup>122</sup>.

Gleichzeitig haben auf allen Ebenen aber auch Elemente der Bürgerdemokratie ihre Berechtigung,<sup>123</sup> bloss in unterschiedlicher Ausprägung und Gewichtung. So soll auch für das Stimmrecht auf Gemeindeebene nicht die blossе Betroffenheit bzw. der Wohnsitz ausschlaggebend sein, sondern ebenfalls eine gewisse Integration in die Gesellschaft (durch Übernahme von deren Grundwerten usw.) vorausgesetzt werden, allerdings nicht eine solch vollständige, wie sie für das Stimmrecht auf Bundesebene angebracht ist. Da dort die Nationalstaatlichkeit angesiedelt ist, würde ein Ausländerstimmrecht auf dieser Ebene tatsächlich den Charakter der Schweiz als „Staat der Schweizer“<sup>124</sup> in Frage stellen. Dies umso mehr, als die Schweiz als Willensnation „nicht auf einer gemeinsamen Sprach- und Kulturgemeinschaft beruht, sondern durch die gemeinsamen Institutionen und damit letztlich durch den demokratischen Prozess zusammengehalten

---

<sup>120</sup> Wenger, 1187.

<sup>121</sup> Hangartner, Fragen, 964; s.a. 951, 963, 966 („[D]ie Idee der Demokratie verlangt, dass – von einer Übergangsfrist abgesehen – zugewanderte und im Inland dauernd sesshaft gewordene Ausländer die demokratischen Mitbestimmungsrechte erhalten“ – wobei hinzugefügt wird, dass „der adäquate Weg dazu die Einbürgerung der integrierten und einbürgerungswilligen Ausländer und nicht die unterschiedslose Zuerkennung des Ausländerstimmrechts von Gesetzes wegen“ sei; diesbezüglich nun aber offener Hangartner, Grundsatzfragen, 310, wo erleichterte Einbürgerung und Ausländerstimmrecht als gleichwertige Alternativen erscheinen), 967; ebenso auch Hangartner Hangartner, Grundsatzfragen, 309, und Bianchi, 153 f. („Das erhebliche Auseinanderfallen von Herrschaftsunterworfenen und politischen Berechtigten führt zu einem Demokratiedefizit, weil durch das Fernhalten eines grossen Bevölkerungsteils die Legitimation von Wahlen und Abstimmungen beeinträchtigt ist“).

<sup>122</sup> Hangartner, Neupositionierung, 18; s.a. 20 („demokratietheoretische[s] Postulat ..., dass alle, die tatsächlich Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft sind, ihr auch (bürger-)rechtlich angehören sollen“). – Für diesen Autor ist entsprechend auch das Stimmrecht für Bürger im Ausland (Auslandsschweizer) „demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen“ (Hangartner, Neupositionierung, 18; ebenso Hangartner, Fragen, 964 f.).

<sup>123</sup> Ich stimme deshalb Marti nicht zu, wenn er schreibt, die „Position der kommunitaristischen Rechten“ widerspreche „der modernen, liberalen Auffassung von Demokratie“ (150). Eine Demokratie ganz ohne gemeinsame Basis, ohne geteilte Grundwerte zumindest ist nicht funktionsfähig und damit auch nicht modern oder liberal.

<sup>124</sup> D.h. Staat, in dem die Schweizer über ihre Angelegenheiten selber entscheiden können; nicht ein Staat, in dem nur für Schweizer Platz wäre!

## II. Folgerungen für das Ausländerstimmrecht

wird“, so dass die Frage, „wer ... Aktivbürger ist, den Nerv der Nation“ berührt<sup>125</sup>. – Dies führt zu den Ausführungen zum Volksbegriff zurück. Wenn, wie hier postuliert, bereits das Volk je nach Staatsebene unterschiedlich definiert wird (Abschnitt § 4.I.2), ergeben sich die Folgerungen für das Stimmrecht von selbst: Stimmberechtigt soll in einer Demokratie sein, wer zum „Volk“ gehört, und dazu sind auf den unteren Staatsebenen auch die Ausländer zu zählen. Umgekehrt besteht auf Bundesebene durch das fehlende Ausländerstimmrecht von vornherein kein Demokratiedefizit, weil „das Volk“ dort nur aus den Schweizern besteht.

Die Richtigkeit der Differenzierung des Stimmrechts je nach Staatsebene wird durch weitere Überlegungen bestätigt. So kann im Bund von den Stimmberechtigten mit guten Gründen eine Loyalität (Treueverhältnis) gegenüber dem Gesamtstaat gefordert werden, da sie sonst speziell bei aussenpolitischen Vorlagen im Widerspruch zu unseren nationalen Interessen abstimmen könnten.<sup>126</sup> Diese Loyalität wird durch die Bereitschaft zur Einbürgerung zum Ausdruck gebracht. Bei den politischen Rechten auf Kantons- und Gemeindeebene sind solche Interessenkollisionen aber nicht ersichtlich.<sup>127</sup> Ausländer sind hier gleich mit betroffenen wie Schweizer; sie bilden keine homogene Gruppe, die besondere Eigeninteressen durchzusetzen hätte, und die Natur der Vorlagen auf dieser Ebene macht Konflikte mit der Loyalität zum Heimatstaat kaum vorstellbar.<sup>128</sup> – Politisch problematisch wäre an einem Ausländerstimmrecht auf Bundesebene auch,

---

<sup>125</sup> *Hangartner*, Neupositionierung, 952.

<sup>126</sup> *S. Thürer*, 202. – Verschiedene andere Autoren sehen potentielle Loyalitätskonflikte offenbar nur dort, wo Ausländer gleichzeitig in der Schweiz und in ihrem Herkunftsstaat insbesondere auf nationaler Ebene stimmberechtigt wären und in beiden Staaten über dieselben Themen abstimmen könnten (so z.B. anscheinend *Wenger*, 1191 f.). Diese Sichtweise ist zu eng. Loyalitätskonflikte können m.E. vielmehr bei allen Abstimmungen auftreten, bei denen Interessen des Heimatstaats des stimmberechtigten Ausländers involviert sind, ungeachtet dessen, ob dort auch eine Volksabstimmung zum selben Thema stattfindet. Stimmte z.B. die Schweiz über eine überrissene Vorlage zur Osthilfe ab, könnten in der Schweiz lebende Osteuropäer aus Loyalität zu ihrem Heimatstaat oder ihren dort lebenden Angehörigen dieser Vorlage zustimmen, obschon sie wüssten, dass die Schweiz – und damit sogar auch sie selber als Steuerzahler – dadurch übermässig belastet würde(n); ob gleichzeitig in Osteuropa ebenfalls eine Abstimmung dazu stattfinden würde, wäre irrelevant. – Das Beispiel zeigt im Übrigen auf, dass Loyalitätskonflikte fast immer dadurch entschärft werden, dass der stimmberechtigte Ausländer „im selben Boot sitzt“ wie die Schweizer, d.h. die für die Schweiz negativen Folgen ebenfalls mitzutragen hätte (ausser er beabsichtigte eine baldige Rückreise in seine Heimat). Dass sich stimmberechtigte Ausländer als „fünfte Kolonne“ ihrer Heimatstaaten betätigten, ist schon deshalb kaum vorstellbar.

<sup>127</sup> Ausser bei Einbürgerungsentscheiden, von denen die Ausländer denn auch ausgeschlossen sein sollen (s. Kap. VI).

<sup>128</sup> Vgl. *Schnedl*, 25 f.

dass Ausländer dann selbst ausländerrechtliche Fragen mitregeln könnten. Auf kantonaler Ebene liegt ein vergleichbares Problem nur bei den Einbürgerungsentscheiden vor, von denen die Ausländer denn auch ausgeschlossen sein sollen (s. Kap. VI).

Als Fazit ist festzuhalten, dass das Bürgerrecht zwar (auch) gerade zum Zweck der Definition der Stimmberechtigten im Sinne der Bürgerdemokratie geschaffen wurde. Es erweist sich aber heute als zu grobes Instrument, um die Stimmberechtigung auf *allen staatlichen Ebenen* sachgerecht zu regeln. Auf Gemeinde- und ev. auch Kantonsebene sollen Bürgerrecht und Stimmrecht entkoppelt werden. Das ist gedanklich vorerst gewöhnungsbedürftig, zwingende Gründe – ausser der Tradition –, warum dies nicht gehen sollte, bestehen aber nicht.<sup>129</sup> Vielmehr führt das reine Abstellen auf das Bürgerrecht zu einem Demokratiedefizit, weil das Volk im soziologischen Sinne nicht vollständig erfasst wird. Die tatsächliche, umfassende „*Volksherrschaft*“ ist nicht gegeben.

---

<sup>129</sup> Vgl. *EKA*, Stellung, 283 f.: Dass „sich die Stimmbürgerschaft als oberstes Staatsorgan nur aus Schweizerbürgern zusammensetzen dürfe“, sei „eine der Prämissen des Staatsrechts, die sich nicht dogmatisch, sondern nur politisch-historisch erklären lassen“.