

Wer gehört zum Volk?

Vanessa Rüegger
18th March 2016



Ob das Ausländerstimmrecht eingeführt werden soll oder nicht, ist nicht nur eine politische, sondern auch eine verfassungsrechtliche Frage. Früher wurde die Ansicht vertreten, die Bundesverfassung enthalte keine rechtlichen Argumente für die Einführung des Ausländerstimmrechts. Nach einer ganzheitlichen Auslegung der Verfassung ist das nicht mehr zutreffend. Ganz allgemein zeigen die politischen und rechtlichen Diskussionen über die politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, dass sich die Schweiz mitten in der Aushandlung eines neuen Volksbegriffs befindet.



Rechtliche Ausgangslage

Politische Rechte schützen das Recht der einzelnen Personen, an politischen Entscheidungen teilnehmen zu können. Zugleich bilden die Träger politischer Rechte das Stimmvolk. Sie üben gemeinsam eine staatliche Organfunktion aus. Ausländerinnen und Ausländer sind auf Bundesebene von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen (Art. 136 Abs. 1 BV). Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selber (Art. 39 Abs. 1 BV). [Vereinzelte Kantone – beispielsweise Neuenburg, Freiburg und Jura – haben unterschiedlich ausgestaltete politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer.](#)

Die Frage, ob politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt

werden sollen, ist aber nicht nur eine politische, sondern auch eine verfassungsrechtliche. Die in der früheren Staatsrechtslehre vertretene Ansicht, die Bundesverfassung enthalte keine rechtlichen Argumente für die Einführung politischer Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, ist nach einer ganzheitlichen Auslegung der Verfassung nicht mehr zutreffend.

Verfassungsrechtliche Entwicklungslinien

Die Verfassung enthält zwar in ihrem Wortlaut unmissverständlich definierte Vorgaben, wer nach welchen Kriterien zum Stimmvolk gehört und politische Rechte ausüben kann. Auf Bundesebene ist die Zugehörigkeit zum Stimmvolk an das Bürgerrecht gebunden. Das Bürgerrecht seinerseits ist eine gefestigte Institution des Schweizer Verfassungsrechts. Die Verfassungsrechtslehre hat in den vergangenen Jahrzehnten aber ihre Auslegung des *Demokratieprinzips* und der *Grundrechte* entscheidend weiterentwickelt.

Vom stabilen zum dynamischen Volk

Erstens hat die Verfassungsrechtslehre den Volksbegriff entmystifiziert und das ihm zu Grunde liegende Paradox erkannt. Das Paradox besteht darin, dass das Volk im Akt seiner Institutionalisierung seinen eigenen Anfang setzt, dazu aber gewissermassen bereits als Volk vorausgesetzt wird. Das Volk kann deshalb weder natürlich noch unveränderlich vorgegeben sein. Es bildet sich in einem permanenten Aushandlungsprozess immer wieder neu.

Deutlich wird das am Beispiel der Einführung des Frauenstimmrechts: Während langer Zeit war in der Schweiz klar, dass das Stimmvolk alleine aus Männern bestand. Frauen erschienen zur politischen Mitbestimmung nicht geeignet. In langjährigen Auseinandersetzungen gelang es aufzuzeigen, dass sich die Männerdemokratie auf Annahmen stützte, die nicht natürlich vorgegeben, sondern historisch bedingten waren. Die Vorstellung, dass nur Männer zum Stimmvolk gehören konnten, verlor politisch an Überzeugungskraft. Der Ausschluss der Frauen vom Stimmrecht wurde auch in der Rechtslehre zunehmend als Verletzung der Grundrechte und der rechtlichen Anforderungen an demokratische Verfahren kritisiert. Nachdem die stimmberechtigten Männer 1971 der Einführung des Frauenstimmrechts mehrheitlich zustimmten, bilden Schweizer Frauen und Männer gemeinsam das Stimmvolk auf Bundesebene.

Ein zeitgenössisches Demokratieverständnis zu vertreten, bedeutet, das Volk nicht als vorgegebene Einheit, sondern als rechtlich institutionalisierte Konstruktion zu verstehen. Dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip angemessen ist diese Konstruktion nur, wenn sie inklusiv ausgestaltet ist und einer dynamischen Weiterentwicklung offen steht. Die politischen und rechtlichen Diskussionen über die politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer zeigen auf, dass sich die Schweiz mitten in der Aushandlung eines neuen Volksbegriffs befindet.

Von der Bürgerdemokratie zur Betroffenenendemokratie

Zweitens verpflichtet das in der Bundesverfassung enthaltene *Demokratieprinzip* Bund, Kantone und Gemeinden, die demokratischen Teilhaberechte am Ideal möglichst umfassender Beteiligungsmöglichkeiten zu orientieren. Nach dem Demokratieprinzip sollen demokratische Verfahren so

ausgestaltet sein, dass möglichst alle Betroffenen am Entscheid beteiligt sind. Die Mehrheit der Verfassungsrechtslehre orientiert sich für dieses inklusive Demokratieverständnis an der Diskurstheorie von Jürgen Habermas.

INFOBOX: Diskurstheorie

Nach der Diskurstheorie ist ein Herrschaftssystem dann demokratisch, wenn die Herrschaft von der Zustimmung der betroffenen Menschen abhängig gemacht wird. Demokratie erfordert die Auseinandersetzung mit allen Argumenten, die für oder gegen einen politischen Entscheid sprechen. Ein politischer Entscheid ist dann legitim, wenn alle möglicherweise Betroffenen die Möglichkeit hatten, sich an der meinungsbildenden Diskussion zu beteiligen und dem Entscheid auch zustimmen könnten. Grundlage eines legitimen demokratischen Verfahrens ist demnach, dass alle daran Beteiligten gleichwertig anerkannt und alle möglicherweise Betroffenen daran beteiligt sein können.

Die geltenden politischen Rechte auf Bundesebene und in der Mehrheit der Kantone weichen vom *Demokratieprinzip* ab, weil Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz wohnen, vom politischen Prozess ausgeschlossen sind. Die Diskurstheorie zeigt die Begrenztheit der Bürgerdemokratie in aller Deutlichkeit auf. Nach dem Bürgerprinzip (oder Personalitätsprinzip) haben nur Personen, die die Staatsbürgerschaft besitzen, das Recht, an staatlichen Entscheiden ihres Staates mitzuwirken. Nach dem diskurstheoretisch orientierten Demokratieprinzip ist diese Auffassung von Demokratie zu eng. Sie orientiert sich vielmehr am Ideal einer Betroffenenendemokratie. Nach dem *Betroffenenprinzip* sollen alle Personen, die von einem staatlichen Entscheid betroffen sind, die Möglichkeit haben, am Entscheid mitwirken.

Die Ausweitung der demokratischen Partizipation auf alle Betroffenen ist in der Praxis aber mit Abgrenzungsproblemen verbunden. Jeder Entscheid hat eine unterschiedliche Reichweite und betrifft unterschiedliche Personen. Nach dem *Territorialitätsprinzip* sollen alle Personen, die innerhalb eines bestimmten Territoriums von einem staatlichen Entscheid betroffen sind, das Recht haben, an staatlichen Entscheiden mitzuwirken. Weil aber auch diese Abgrenzung nach wie vor nicht praxistauglich ist (zu denken ist beispielsweise an den kurzen Aufenthalt von Touristen), bietet sich das Wohnsitzprinzip als Lösung an.

Nach dem *Wohnsitzprinzip* sind Personen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, hier auch stimmberechtigt (allenfalls nach einer mehrjährigen Karenzfrist). Als pragmatische Annäherung an das demokratische Ideal hat sich für das Ausländerstimmrecht in den Kantonen – und nicht zu vergessen: auch bereits in der interkantonalen Mobilität von Schweizerinnen und Schweizern – das Wohnsitzprinzip bewährt.

Von Bürgerrechten zu Menschenrechten

Drittens hat sich in der Grundrechtslehre ein ausgeweitetes Verständnis der politischen Rechte entwickelt. Nach geltendem Recht sind politische Rechte Grundrechte, deren Trägerschaft grundsätzlich auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger beschränkt ist. Diese Ausgestaltung der politischen Rechte als Bürgerrechte kann zwar historisch erklärt werden, ist rechtlich aber nicht zwingend. Die jüngere Grundrechtslehre plädiert dafür, den persönlichen

Schutzbereich der politischen Rechte stärker unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der politischen Rechte auszulegen. Politische Rechte bilden nach diesem erweiterten Grundrechtsverständnis nicht nur die Grundlage für die staatliche Organfunktion. Vielmehr schützen politische Rechte die Selbst- und Mitbestimmung jedes einzelnen Menschen in der politischen Organisation eines Gemeinwesens.

Es entspricht auf Grund der engen rechtlichen Verbindung zwischen Bürger und Staat dem Zweck des Bürgerrechts, dass es auch das Recht auf politische Mitbestimmung umfasst. Es entspricht aber dem Zweck der politischen Rechte, dass nicht nur die Bürger, sondern alle Personen, die eine besondere faktische Verbindung zu einem politischen Gemeinwesen aufweisen, ihr Selbstbestimmungsrecht in politischen Entscheiden ausüben können. Denn die politischen Rechte sind darauf ausgerichtet, ihren Trägern die Möglichkeit der Mitbestimmung und der kommunikativen Auseinandersetzung in der politischen Gemeinschaft zu ermöglichen. Daraus folgt, dass politische Rechte nicht nur als Bürgerrechte, sondern auch als Grundrechte betroffener Individuen auf Mitsprache in der eigenen Gemeinschaft verstanden werden sollten.

Ein Ausschluss von den politischen Rechten kann nach diesem teleologisch orientierten Grundrechtsverständnis nur noch dann gerechtfertigt werden, wenn bei einer bestimmten Person oder Personengruppe begründet davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess nicht hinreichend gewährleistet ist. Das trifft beispielsweise auf entmündigte Personen oder Kinder zu. Ebenfalls rechtfertigen lässt sich der Ausschluss von neu zugezogenen oder nicht dauerhaft anwesenden Personen, weil in einer Vielzahl der Fälle die Vertrautheit mit den Lebensverhältnissen und mit der Sprache noch nicht vorhanden sein dürfte. Nach einer gewissen Wohnsitzdauer, beispielsweise fünf Jahren, müssen die Vertrautheit mit den Verhältnissen und die Kommunikationsfähigkeit hingegen vorausgesetzt werden. Dass die Partizipation von einem Grundkonsens zum Schweizerischen Verfassungsstaat getragen ist, muss in einer Haltung des Vertrauens sowohl gegenüber Bürgerinnen und Bürgern als auch gegenüber langjährigen Einwohnerinnen und Einwohnern vorausgesetzt werden. Sollte das im Einzelfall nicht zutreffen, stehen einschlägige Sanktionsverfahren, insbesondere die Artikel 265 ff. StGB, zur Verfügung.

Das führt im Ergebnis dazu, dass nach einem weiten Grundrechtsverständnis politische Rechte grundsätzlich jeder Person gleich zustehen sollten – im Gegensatz zur beschränkten Trägerschaft der geltenden politischen Rechte. Weil das Gleichheitsgebot für die Ausgestaltung der politischen Rechte von besonderer Bedeutung ist, sind Ausnahmen dann nur noch mit einer äusserst stichhaltigen Begründung zulässig.

Es ist nach der teleologischen Auslegung der politischen Rechte nicht ersichtlich, weshalb die Staatsbürgerschaft das einzig relevante Anknüpfungskriterium für die Trägerschaft politischer Rechte sein soll. Vielmehr sollten Menschen, die dauerhaft in der Schweiz wohnen, als faktisch mit dem Gemeinwesen verbunden erfasst werden. Nach einem langjährigen Wohnsitz sollten Menschen dem Sinn und Zweck der politischen Rechte entsprechend Zugang zu politischen Rechten erhalten. Weil politische Rechte

und Bürgerrechte unterschiedliche Rechtsinstitute mit verschiedenen Zweckausrichtungen sind, sollte der Zugang zu politischen Rechten unabhängig davon erfolgen, ob sich eine Person einbürgern lässt.

Rechtspolitischer Ausblick

Als Lösungsansatz für eine zeitgemässe Weiterentwicklung der demokratischen Partizipationsrechte de lege ferenda bietet sich an, das bisherige Personalitäts- mit dem Territorialitätsprinzip zu ergänzen. Anknüpfungspunkte für die Trägerschaft politischer Rechte können dann sowohl die rechtliche Verbundenheit (Staatsbürgerschaft) als auch die faktische Verbundenheit (Wohnort) sein. Die damit gehäuft auftretende multiple Trägerschaft politischer Rechte ist nicht das unerwünschte Nebenprodukt dieser Entwicklung. Vielmehr entspricht sie den Anforderungen einer am Demokratieprinzip und an einem umfassenden Grundrechtsschutz orientierten und den transnationalen Lebensverhältnissen angemessenen rechtlichen Grundordnung. Problematisch sind multiple Trägerschaften nur dann, wenn einzelne Personen in derselben Wahl oder Abstimmung ihr Stimmrecht mehrfach ausüben können (Verletzung der Stimmrechtsgleichheit). Das ist aber in keiner der untersuchten Rechtsordnungen rechtlich zulässig.

Die Verfassungsrechtslehre folgert im Anschluss an die Diskurstheorie, dass politische Rechte möglichst umfassend auszugestalten sind. Die geltenden politischen Rechte auf Bundesebene und in der Mehrheit der Kantone weichen vom Demokratieprinzip ab, weil Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz wohnhaft sind, vom politischen Prozess ausgeschlossen sind.

Das bedeutet nicht, dass die geltenden politischen Rechte verfassungswidrig sind. Aber die politischen Rechte stehen in einem Spannungsverhältnis zum demokratischen Leitbild und einem erweiterten Grundrechtsverständnis der Verfassung. In einer diesen Entwicklungen angepassten, zukünftigen Ausgestaltung der Demokratie sollten grundsätzlich alle natürlichen Personen Träger politischer Rechte sein. Die Voraussetzung dafür ist, dass sie eine rechtliche oder faktische Verbundenheit mit einem Staat aufweisen, mit seinen Verhältnissen vertraut sowie kommunikationsfähig sind.

Hinweis: Dieser Beitrag ist die schriftliche Zusammenfassung des Referats "Wie wird ein Volk zum Volk – Demokratie und politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer", welches die Autorin im Rahmen der 8. Aarauer Demokratietage am 18. März 2016 hält.

Titelbild: Walo Lüönd (l.) und Emil Steinberger im Film "Die Schweizermacher". Quelle: [SRF](#).

Lektorat: Sarah Bütikofer

Layout: Pascal Burkhard