

Zeitschrift: Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus
Herausgeber: Vereinigung Freundinnen und Freunde der Neuen Wege
Band: 87 (1993)
Heft: 9

Rubrik: Zeichen der Zeit : Demokratie für alle

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.02.2025

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

Zeichen der Zeit

Demokratie für alle

Das «Ausländerstimmrecht» steht heute wieder vermehrt zur Diskussion, in der Schweiz wie anderswo, auch wenn es in der Schweiz weniger verbreitet ist als in andern europäischen Staaten. Ein wenigstens kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer kennen die Niederlande, Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland und Island. Der Europarat hat seinen Mitgliedstaaten das kommunale Stimm- und Wahlrecht schon 1980 zur Einführung empfohlen. Nach dem Vertrag von Maastricht wird das Ausländerstimmrecht allen EG-Bürgerinnen und EG-Bürgern auf kommunaler Ebene sowie bei Europawahlen zuerkannt. In unserem Land aber sind es erst die Kantone Neuenburg und Jura, die Ausländerinnen und Ausländern das Stimm- und Wahlrecht in den Gemeinden einräumen, der Jura auch auf Kantonsebene (ohne Verfassungsvorlagen). Sehr populär scheint diese Forderung in der übrigen Schweiz nicht zu sein. In den Kantonen Waadt und Genf hat der Souverän im September 1992 bzw. Juni 1993 das kommunale Ausländerstimmrecht mit jeweils mehr als 70 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt... Weitere Vorstösse in Basel-Stadt, Aargau, Bern und Zug sind noch hängig. Im Kanton Zürich gelangt am 26. September ebenfalls ein Volksbegehren «für ein fakultatives Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene» zur Abstimmung. Die Initiative gibt uns Anlass, über das Stimm- und Wahlrecht als ein grundlegendes Partizipationsrecht aller Menschen nachzudenken.

Die Volksinitiative im Kanton Zürich

Die kantonalzürcherische Volksinitiative ist ein zaghafter Versuch, den «Nieder-

gelassenen» das Stimm- und Wahlrecht in den Gemeinden zu gewähren. Als «Niedergelassene» gelten nicht etwa alle Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz wohnen, sondern nur diejenigen, die mit einer «Niederlassungsbewilligung» hier leben. Um den erforderlichen «Ausweis C» zu bekommen, müssen sie sich seit wenigstens fünf Jahren in der Schweiz «aufhalten», und das erst noch «ununterbrochen». Kommen sie nicht aus dem näheren Europa von Island bis Portugal, dann benötigen sie für die «Niederlassung» sogar zehn Jahre.

Nach dem Initiativtext sollen aber nicht einmal alle «Niedergelassenen» das Stimm- und Wahlrecht erhalten, sondern nur diejenigen, die bereits *seit fünf Jahren* «niedergelassen» sind. Das ergibt eine Karenzzeit von wenigstens zehn Jahren seit der Einwanderung. Aber damit wäre die letzte Hürde noch immer nicht genommen. Die Initiative stellt es nämlich den *Gemeinden* anheim, ob sie das Ausländerstimmrecht einführen wollen oder nicht. Ein Pech also für jene «Niedergelassenen», die in einer Gemeinde ohne Ausländerstimmrecht wohnen. Eine Absurdität für jene andern, die von der Gemeinde X mit Ausländerstimmrecht in die Gemeinde Y ohne Ausländerstimmrecht ziehen und damit ihr kommunales Stimm- und Wahlrecht ohne ersichtlichen Grund wieder verlieren.

Es ist schwer, keine Satire zu schreiben: Das schweizerische «Fremdenrecht» kennt mittlerweile nicht weniger als neun Kategorien von «Ausländerinnen und Ausländern».¹ «Deregulierung» ist in diesem Land offenbar nur dann ein Fremdwort, wenn es um Fremde geht. Zum ändern haben auch die Initiantinnen und Initianten diesem Fremdenrecht, genauer: der nicht

eben fremdenfreundlichen Mentalität, die dahintersteht, zu viele Konzessionen gemacht. Das sei halt der Preis für «den Konsens einer politisch breit abgestützten Trägerschaft», entschuldigt sich das «Argumentarium» des Initiativkomitees.² Es empfiehlt uns, wenigstens mit diesem «*Schritt in die richtige Richtung*» vorliebzunehmen. Wir haben tatsächlich keine andere Wahl. Dass selbst von einer derart «minimalistischen» Initiative ein Signal wider den Strom der Fremdenfeindlichkeit ausgehen könnte, sofern sie überhaupt angenommen würde, ist zu bedenken – muss aber auch zu denken geben. Um welche Aufgabe es dabei geht, mag erlassen, wer die Ergebnisse der Zürcher Kantonsratswahlen 1991 ansieht: Damals haben bereits 26,2 Prozent der Wählenden für Parteien gestimmt, die sich mit fremdenfeindlichen Parolen den Stammtischen anbiederten.³

Ethnozentrishes Demokratieverständnis

Die Frage nach dem Ausländerstimmrecht konfrontiert uns mit der Frage nach dem *Subjekt der Demokratie* überhaupt. Scheinbar plausibel wird gesagt, Demokratie bedeute Volksherrschaft, also sei auch das Volk Träger der Demokratie. Wer aber ist dieses Volk, das in der Schweiz mit einiger Übertreibung (oder einem Vorschuss an Utopie?) als «Souverän» bezeichnet wird? Bis vor gut 20 Jahren war es das exklusive «Männervolk». Und heute ist es ebenso selbstverständlich das exklusive «Schweizervolk». Die androzentrische Demokratie ist überwunden, doch die ethnozentrische Demokratie behauptet sich hartnäckig weiter.

«Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz politische Rechte ausüben wollen, sollen sich erst einmal einbürgern lassen», lautet ein gängiges Argument gegen das Ausländerstimmrecht. Hinter dieser *Einbürgerungsideologie* verbirgt sich der Wille zur totalen Assimilation der Fremden, die sich um die Rechte der Einheimischen bemühen. Die Gesinnungsprüfung durch die «Schweizermacher» soll

verhindern, dass weniger gut «integrierte» – sprich «bürgerlich angepasste» – Leute eingebürgert werden und das Stimmrecht ausüben. Die Einbürgerung ist denn auch nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Ihr muss sich der Gesuchsteller durch besonderes Wohlverhalten würdig erweisen. Demokratische Gleichheit setzt ideologische Gleichartigkeit voraus.

Carl Schmitt, der Hofjurist des Naziregimes, brachte die Dinge auf den Punkt. Seine bereits 1928 entstandene «Verfassungslehre» polemisiert gegen eine menschenrechtliche Verankerung der Demokratie und beruft sich dabei auf die «Schweizerischen Bundesverfassung»(!), in deren Artikel 4 es heisse: «Alle *Schweizer* sind vor dem Gesetze gleich». Ein Volk könne eben nur aus seinen «Staatsangehörigen» bestehen. Die Ausübung politischer Rechte setze in jedem Fall das Bürgerrecht des jeweiligen Staates voraus. Warum eigentlich? Weil «demokratische Gleichheit» auf «*Gleichartigkeit*» beruhe. «Der zentrale Begriff der Demokratie» sei «Volk und nicht Menschheit». Das Volk ist demnach die Gemeinschaft der «Gleichartigen».⁴

«Volk» und «Gleichheit» sind nach Schmitt «politische Begriffe», weil der «Begriff des Politischen» die Abgrenzung und Ausgrenzung des Volksfremden und damit Ungleichen, letztlich des «*Feindes*», enthalte. Jeder «echte politische Begriff» nimmt «auf die Möglichkeit einer Unterscheidung» zwischen Freund und Feind, auf ein mögliches «Freund-Feind-Verhältnis» Bezug.⁵ Dieses Freund-Feind-Verhältnis begründet wiederum «die substantielle Homogenität» des Volkes und damit die «Gleichartigkeit» bzw. Gleichheit seiner Angehörigen. Ein Staat, der dem Fremden als dem potentiellen Feind das Stimmrecht einräumen würde, müsste sich daher selbst aufgeben. Wir können weiter schliessen und den Seitenblick auf die real existierende Schweiz wagen: Das Fremdenrecht ist ein fremdenfeindliches Recht, die Fremdenpolizei eine fremdenfeindliche Polizei, das «Ausländerstimmrecht» ein Widerspruch in sich selbst. Es ist jedenfalls erschütternd zu sehen, wie die in der Schweiz

dominierende Ab- und Ausgrenzungsideologie gegenüber Fremden in Carl Schmitt einen Vordenker hat.⁶

Das ideologische Vorurteil, dass demokratische Gleichheit auf Gleichartigkeit beruhe, hängt in der Schweiz (wie in Deutschland) auch mit einem Bürgerrecht zusammen, das im Regelfall an die *Abstammung* anknüpft (*ius sanguinis*), statt – wie z.B. in den USA oder in Frankreich – an den Ort der Geburt (*ius soli*). Das Volk der Stimmberechtigten definiert sich dann durch gemeinsame «Blutsbande» und nicht durch das Territorialprinzip, die Ansässigkeit oder die Betroffenheit in gemeinsamen Lebensverhältnissen. Diese ebenso irrationale Grundlage des «Politischen» leistet der Fremdenfeindlichkeit zusätzlich Vorschub.

Der Kampf um das Ausländerstimmrecht ist immer auch ein Kampf gegen Ethnozentrismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus – und ein Kampf für die andere Schweiz, die sich von ihrer Geschichte her als «multinationales» oder «multikulturelles» Volk versteht, das dem Mythos von der «Gleichartigkeit» oder «substanziellen Homogenität» des Staatsvolkes widerspricht. Die «*Willensnation Schweiz*» müsste für weitere Nationalitäten und Kulturen offen, sie könnte gar nicht ethnozentrisch sein.

Stimmrecht als Menschenrecht

«Que suis-je, si je ne participe pas?» Was bin ich, wenn ich nicht teilhaben und teilnehmen darf, sei es an materiellen oder immateriellen Werten, sei es insbesondere auch an Entscheidungen? Das Wort von *Antoine de Saint-Exupéry* enthält die wohl fundamentalste Begründung des Stimm- und Wahlrechts als eines *Menschenrechts*. *Georg Jellinek*, der liberale Begründer der deutschen Staatsrechtslehre, hat erstmals diesen Versuch unternommen, die (aktive) demokratische Partizipation als Höhepunkt einer Entwicklungslinie der Menschenrechte zu begründen. Die Entwicklungslinie beginnt mit den individuellen oder liberalen Freiheitsrechten, die als

(negative) Abwehrrechte gegenüber der Staatsgewalt gedacht und ausgestaltet werden. Die nächsthöhere Stufe ist die (positive) Teilhabe an staatlichen Leistungen in Form sozialer Grundrechte. Die «aufsteigende Linie» geht für Jellinek weiter, «bis schliesslich der individuelle Wille an der staatlichen Herrschaftsübung teilnimmt oder sogar als Träger des staatlichen Imperiums anerkannt wird».⁷

Auch die neuere Sozialethik legt mit ihrem *Partizipationsprinzip* das Fundament für die menschenrechtliche Qualität demokratischer Mitbestimmung. Nach *Arthur Rich* besagt dieses Prinzip, «dass gesellschaftliche Macht-, Rechts- und Weisungsstrukturen nur in dem Masse dem Menschlichen zu entsprechen vermögen, als sie auf das Teilhabenkönnen aller Beteiligten bzw. Betroffenen an den durch diese Strukturen begründeten Mächten, Rechten und Befugnissen ausgerichtet sind und damit der Bildung von einseitigen Privilegien entgegenwirken»⁸. Kurz gefasst: Wer von Entscheidungen betroffen ist, soll an ihnen mitwirken können. Wenn dieses Prinzip aber für alle und allgemein gilt, dann ist auch für die politische Mitbestimmung nicht der Pass entscheidend, sondern das Wohnen und Arbeiten in einem staatlich verfassten Lebensraum. Der Massstab des Menschlichen widerspricht jeder Fremdbestimmung, handle es sich nun um eine solche im Staat oder in der Wirtschaft.

Selbst wenn wir die Entwicklung zum Ausländerstimmrecht als historischen Prozess begreifen, der noch lange nicht auf seinem menschenrechtlichen «Höhepunkt» angelangt ist, gibt es dennoch weit und breit kein Argument, das die Schweiz vor dieser Anwendung der Sozialethik und dieser Verwirklichung eines Menschenrechts «dispensieren» könnte. Nur schon die *demographische Entwicklung* legt den gegenteiligen Schluss nahe. Der Kanton Zürich zählt um die 170 000 «Niedergelassene», von denen 80 Prozent länger als zehn Jahre hier wohnen. In einer Stadt wie Zürich ist es bereits ein Viertel der Einwohnerinnen und Einwohner, die von den demokratischen Entscheidungen, damit

aber auch von der politischen Mitverantwortung und Mitarbeit ausgeschlossen sind. In der ganzen Schweiz werden die politischen Rechte einem Sechstel der hier wohnenden und einem Drittel der hier arbeitenden Menschen vorenthalten.

Darunter leiden nicht nur die von der Partizipation Ausgeschlossenen, darunter leidet auch die *Repräsentativität* der demokratischen Institutionen. Demokratische Wahlen und Entscheidungen legitimieren sich durch das Recht aller Betroffenen auf politische Mitbestimmung. Wer auch nur einem Teil der Betroffenen dieses Recht vorenthält, schwächt die Demokratie. Wie kann Demokratie noch ihre Legitimität behaupten, wenn sie eine wachsende ausländische Bevölkerung ausgrenzt? Wenn Selbstbestimmung der Einheimischen zur Fremdbestimmung für die andern wird, ist Demokratie nicht mehr authentisch, weil nicht mehr menschenrechtlich fundiert.

Anders gesagt: Nur die *Territorialdemokratie*, die den Menschen die politischen Rechte nach dem gewählten Lebensmittelpunkt gewährt und nicht nach dem Kriterium der Staatsangehörigkeit, ist wirklich menschenrechtskonform. Unser gegenteiliges Modell der «Bürgerdemokratie» ist die undemokratische Beschönigung einer «Bürgeraristokratie», wenn nicht einer Diktatur der Bürger über die Nichtbürger. Solche «Demokratie» entzieht sich die Legitimation und damit die Grundlage ihrer Existenz.

Man mag sich darüber streiten, wie lange die *Karenzfrist* bis zur Ausübung des «Ausländerstimmrechts» dauern sollte. Spätestens nach fünf Jahren, also nach erfüllter Bedingung für die Niederlassung, dürfte wohl auch die Voraussetzung für das Stimm- und Wahlrecht gegeben sein. Noch länger zuzuwarten, wie die kantonal-zürcherische Initiative will, ist unverhältnismässig und gewiss nicht mit fehlender «Integration» zu begründen. Abgesehen davon, dass mit diesem Stimmrecht «Integration durch Partizipation» ja gerade erreicht und Integration somit nicht schon vorausgesetzt werden soll, ist auch nicht Integration das eigentliche Kriterium demokra-

tischer Mitwirkung, sondern Betroffenheit durch politische Entscheidung. Diese Betroffenheit aber beginnt mit dem ersten Tag nach der Einreise. Das einzige Argument, das für eine Karenzfrist spricht, ist die Zeit, die es in der Regel braucht, bis die Betroffenen die demokratischen Entscheidungsmechanismen und Entscheidungsgrundlagen durchschauen können, um sich ein eigenständiges Urteil zu bilden.

Dass im übrigen auch das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene nur der erste Schritt «in die richtige Richtung» sein kann, versteht sich für ein Menschenrecht von selbst. Das Stimm- und Wahlrecht im *Kanton* und schliesslich auch im *Bund* müssten folgen. Immerhin sind ausländische Staatsangehörige gerade in den sie betreffenden Rechtsfragen weit mehr durch Bundesgesetze betroffen als durch kommunale Entscheidungen oder kantonale Erlasse. Die umfassende politische Partizipation als Menschenrecht wird letztlich ein Einwohnerrecht für alle Niedergelassenen sein.

Damit entfielen dann auch der *Unbegriff* «Ausländerstimmrecht». Der Begriff des «Ausländers» oder der «Ausländerin» grenzt Menschen aus, die durch das Stimmrecht gerade nicht mehr von der politischen Willensbildung ausgeschlossen bleiben sollen. Wer in einem Land wohnt und hier seinen Lebensmittelpunkt hat, ist immer Inländer oder Inländerin, auch wenn er eine andere Staatsangehörigkeit besitzt. Dieses Bewusstsein aber wird unter den Inländerinnen und Inländern mit Schweizerpass erst dann Allgemeingültigkeit erlangen, wenn auch die Inländerinnen und Inländer ohne Schweizerpass das Stimm- und Wahlrecht ausüben können.

«Ausländerstimmrecht» in der Kirche

Im Kanton Zürich wie in vielen andern Kantonen gibt es nicht einmal das «kirchliche Ausländerstimmrecht». Das staatliche Gesetz untersagt es den öffentlichrechtlichen Kirchgemeinden, «Ausländer» wie «Inländer» zu behandeln. Da es in der Gemeinde Christi diesen Unterschied nicht

gibt und diese Unterscheidung nicht geben darf, verstossen solche Gesetze gegen den Geist des Evangeliums.

Kirche ist in ihrer Grundstruktur demokratisch. Irgendeine Herrschaft, gar eine heilige (Hierarchie), widerspricht der *fundamentalen Gleichheit* aller Getauften. «Da ist nicht Jude noch Grieche, nicht Knecht noch Freier, da ist nicht Mann und Frau; denn ihr seid einer in Christus Jesus» (Gal 3,28). Und da ist weder Schweizer noch Ausländer, weder Schweizerin noch Ausländerin. Da gelten die Berufungen, die Charismen, durch die der Geist weht, wo er will (1 Kor 12,1ff.). Da wird das spirituelle Fundament für demokratische Vielfalt und Lebendigkeit gelegt, von der niemand ausgeschlossen werden darf. Ausgeschlossen würde sonst ja nicht mehr und nicht weniger als das Wehen des Geistes selbst. Darum kann Kirche niemals «Landeskirche» im strengen Sinne des Begriffes sein. Es gibt keine «Landeskirche», sondern nur die Kirche Christi in diesem oder jenem Land. «Landeskirche» ohne gleiches Recht für alle, welches immer ihre Staatsangehörigkeit sein möge, widerspiegelt die ethnozentrische Demokratie. Kirche ohne «Ausländerstimmrecht» ist strukturell sündige Kirche.

Echte Christengemeinde müsste demnach ein *Modell* für die menschenrechtlich fundierte Demokratie in Staat und Gesellschaft sein. Christen und Christinnen haben den «kirchlichen» Auftrag, dieses Modell unter sich zu verwirklichen. Sie haben aber auch den prophetischen Auftrag, dieses Modell Staat und Gesellschaft exemplarisch vorzuleben:

«Demokratie für alle» lässt sich aus dem Alten wie dem Neuen Testament als sozial-ethische Forderung an Staat und Gesellschaft herleiten. Das Volk Israel wird immer wieder, zum Beispiel im 3. Buch Mose (Leviticus), daran erinnert, dass es selber einst fremd in Ägypten gewesen ist, und ermahnt: «Wie ein Einheimischer aus eurer Mitte soll euch der Fremde gelten, der bei euch weilt; du sollst ihn lieben wie dich selbst»(19,34). Und: «Einerlei Recht soll für euch gelten, für den Fremden wie

für den Einheimischen»(24,22). Das neutestamentliche Gleichnis vom Weltgericht macht den Umgang mit dem Fremden zum entscheidenden Kriterium für die Zugehörigkeit zum Reich Gottes, also zur zentralen *Glaubensfrage*: «Ich war fremd, und ihr habt mich aufgenommen» oder eben «nicht aufgenommen»(Mt 25,35 bzw. 43). Da wird Christus identisch mit dem Fremden. Wer daher den Fremden vom aktiven Leben in der Kirche ausschliesst, der schliesst auch den Messias Jesus vom aktiven Leben in der Kirche aus.

Die kantonalzürcherische Initiative würde es den *Kirchengemeinden* erlauben, das «Ausländerstimmrecht» einzuführen. Diese müssten daher in vorderster Linie für die Initiative kämpfen, denn es ginge um ihre Identität als Christengemeinde, um die Befreiung von den häretischen Strukturen einer «Landeskirche», die Christinnen und Christen mit fremdem Pass ausgrenzt. Noch haben wir nichts von einem solchen Aufbruch gehört. Und das ist kein Zufall. Denn eine Kirche, die sich den Fremden verschliesst, entfremdet sich auch dem Evangelium.

1 Vgl. ARGUMENTARIUM, hg. vom Sekretariat «Volksinitiative für ein fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Niedergelassene auf Gemeindeebene» (Postfach 738, 8026 Zürich), S. 3f.

2 A.a.O., S. 7 (10. Einwand).

3 Vgl. Jürg Frischknecht, «Schweiz wir kommen», Zürich 1991, S. 262f.

4 Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, München/Leipzig 1928, S. 223ff.

5 Der Begriff des Politischen, Berlin-Grünwald 1928.

6 Vgl. Zeichen der Zeit: Ein Geheimjubiläum?, NW 1991, S. 31f.

7 Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen 1905 (2.A.), S. 86ff.

8 Arthur Rich, Mitbestimmung in der Industrie, Zürich 1973, S. 58.