

Die Aporien der Demokratie

Politische Partizipation, Integration und die «Ausländerfrage», 1960 bis heute

Gisela Hürlimann, Ganga Jey Aratnam

Wenn dieser Artikel erscheint, wird über die Bürgerrechtsrevision abgestimmt worden und das revidierte Ausländergesetz Thema der parlamentarischen Debatte gewesen sein. Last but not least, wird die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen eine Bilanz ihrer ersten drei Jahre bundesstaatlicher Integrationsförderung vorgelegt haben. Diese drei unterschiedlichen Themen sind in einer vielfältigeren und komplexeren Art und Weise miteinander verbunden, als es das oberflächliche Attribut «Ausländer-» vermuten liesse: Das Metathema lautet: Partizipationsrechte von ausländischen Personen an kollektiven Gütern in der direktdemokratischen Schweizer Gesellschaft. In unserem Beitrag fangen wir bei den politischen Möglichkeiten der AusländerInnen an – und hören bei den politischen Möglichkeiten der SchweizerInnen auf. Im ersten Kapitel gehen wir der Frage nach, wie es in den letzten 40 Jahren um die politischen Grundrechte für AusländerInnen in der Schweiz stand. Daran knüpfen im zweiten Kapitel Ausführungen zur Diskussion um das Stimm- und Wahlrecht für Personen ohne Schweizer Pass. «Volksrechte» versus Recht auf willkürfreie Einbürgerungspraxis – so lässt sich die aktuelle Auseinandersetzung ums Bürgerrecht fassen, die uns als Einstieg ins dritte Kapitel dient. Der Demokratiediskurs passt nicht nur gut zur heutigen Überfremdungsbewegung, sondern auch zu jener der 1960er- und 70er-Jahre: In den Initiativen zur «Ausländerfrage» befindet die Demokratie über sich selbst; darüber, ob und in welchem Mass sie integrierend oder ausgrenzend sein will. Der vorliegende Aufsatz stützt sich auf historische, soziologische und rechtswissenschaftliche Literatur sowie auf Quel-

len der Bundesverwaltung aus den 1960er- und 70er-Jahren und von heute.¹ Er ist im Dialog zwischen verschiedenen Disziplinen, zwischen der Vergangenheit und der Gegenwart und vor allem im seit längerem stattfindenden Dialog der Autorin und des Autors zu diesen Themen entstanden.

1 Politische Tätigkeit von AusländerInnen

In der Vorlage für ein neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom März 2002 sucht man vergeblich nach einem Passus über die politischen Partizipationsmöglichkeiten von AusländerInnen in der Schweiz. Die Rede ist von Integration, welche die Teilhabe am «wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben» der Gesellschaft ermöglichen soll.² Das «politische Leben» bleibt ausgespart. Nicht ganz so im Begleitbericht zum Vernehmlassungsentwurf. Dort heisst es: «Die bestehenden Forderungen nach einer Erleichterung des Einbürgerungsverfahrens oder nach einer vermehrten Beteiligung der Ausländerinnen und Ausländer am politischen Leben sind zu unterstützen. Fortschritte können hier jedoch nur erzielt werden, wenn die teilweise grossen Widerstände in der Bevölkerung ernst genommen und bei den Integrationsprojekten berücksichtigt werden. Dass die Grundrechte für alle Menschen gelten, die in der Schweiz leben, ist heute ein selbstverständlicher Grundsatz, der zur Integration von Ausländerinnen und Ausländer beiträgt. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur möglich, wenn sie durch die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer gerechtfertigt sind und dies in der Verfassung oder in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.»³ In diesem Passus sind mehrere Aspekte angesprochen, die wir vertiefen wollen: erstens die verfassungsmässigen Grundrechte, die auch die politischen Freiheitsrechte⁴ beinhalten, zweitens die Möglichkeit der Einschränkung dieser Rechte und drittens die Widerstände auf schweizerischer Seite gegen eine Ausdehnung solcher Rechte.

1.1 1955–1972: Vom Staatsschutz begutachtete Freiheitsrechte

Die Fichenaffäre war 1989/90 ein politischer Skandal erster Güte. Auch wenn in der Phase des Skandals parlamentarische und historische Untersuchungsberichte verfasst wurden, kann von historischer «Langzeitbewältigung» keine Rede sein.⁵ Besonders nachdenklich stimmt die marginale Thematisierung der überdurchschnittlichen Überwachung von politisch aktiven AusländerInnen. Der kürzlich erschienene autobiografische Beitrag von Leonardo Zanier zu diesem Aspekt zeigt mehr, als dass er die Lücke schliessen könnte, wie dringend eine historische Bearbeitung des Themas Staatsschutz und AusländerInnen ist.⁶ Von 1963 ist uns die Antwort des Bundesrats auf zwei nationalrätliche Vorstösse betreffend die Ausweisung italienischer Kommunisten überliefert. Darin nennt der Bundesrat drei Höhepunkte der bundes- und fremdenpolizeilichen Beschäftigung mit politisch aktiven Ausländern: 1955 liess er 20 Mitglieder der italienischen Abteilung der Partei der Arbeit unter Berufung auf Artikel 70 der damaligen Bundesverfassung betreffend Gefährdung der Sicherheit durch Fremde ausweisen. Zu einer ähnlichen Aktion kam es anlässlich der italienischen Wahlen von 1961, als 18 Italiener ausgewiesen wurden, weil sie für die Kommunistische Partei Italiens Wahl- und Mitgliederwerbung betrieben hatten. Auch 1963 und 1968 wurden italienische Kommunisten ausgewiesen und/oder an der Wiedereinreise gehindert. Gegenüber dem Parlament rechtfertigte der Bundesrat sein Vorgehen mit einer bemerkenswerten Differenzierung der politischen Freiheitsrechte von AusländerInnen: «L'étranger est libre d'être communiste ou d'adopter toute autre idéologie extrémiste; il peut s'intéresser à la littérature correspondante et aux problèmes politiques. Ce que nous ne pouvons toutefois admettre, c'est l'activité communiste d'un étranger en Suisse [...]»⁷ Diese Auffassung fand Eingang in den bundesrätlichen Geschäftsbericht von 1966. Das Justiz- und Polizeidepartement hält darin fest: «Die überfremdungsmässige Situation unseres Kleinstaates lässt bei allem Bewusstsein seiner geistigen und kulturellen Verbundenheit mit der ihn umgebenden Welt die Überlegung in den Vordergrund treten, dass sich der Ausländer in der Schweiz nicht in einer Weise politisch betätigen darf, die eine Einmischung in unsere inneren Verhältnisse und Einrichtungen bedeutet oder unsere aus-

wärtigen Beziehungen belasten kann.» Explizit verbot der Bundesrat dem Ausländer, eine «aktiv gegen unsere demokratische Ordnung gerichtete politische Tätigkeit, sei sie kommunistischer, rechtsradikaler oder anarchistischer Natur». Tue er dies, verstosse er gegen die Rechtsordnung, auch wenn er keine konkreten Bestimmungen des Strafgesetzes verletze.⁸

In den frühen 1970er-Jahren waren die politischen Freiheitsrechte wieder Gegenstand parlamentarischer Diskussionen. Vor allem linke Abgeordnete kritisierten die Bundesratsbeschlüsse betreffend politische Reden und politische Propaganda von 1948 und jene Bestimmung in der Vollziehungsverordnung zum Ausländergesetz von 1949, die Flüchtlingen jede politische Aktivität in der Schweiz verbot. Im so genannten «Redenbeschluss» hatte der Bundesrat politische Reden von ausländischen Personen ohne Niederlassungsbewilligung in öffentlichen oder geschlossenen Versammlungen für bewilligungspflichtig erklärt. SP-Nationalrat Jean Ziegler und andere Vertreter der Linken forderten 1972 die Streichung der Beschlüsse, weil sie die Meinungsfreiheit von Ausländern beschneiden würden und nicht verfassungskonform seien.⁹ Nationalrat Arthur Villard zweifelte an den Entscheidungsgrundlagen für die Redeverbote. Er habe selbst feststellen können, dass die Staatsschutzfichen nicht mit dem Bewusstsein für die richtigen Zusammenhänge erstellt würden. Als Beweis brachte er einen von ihm verfassten Text eines Comité pour les travailleurs immigrés vor, der ihm einen Ficheneintrag eingetragen hatte, wörtlich: «[...] grâce auquel je figure dans le fichier, sans doute ad vitam aeternam [...]» Villard hatte das Traktat 1970 vor der Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative herausgegeben.¹⁰ Das ist ein Hinweis darauf, dass einem Teil der Fichierten die Existenz der Karteien in den 1970er-Jahren bewusst war, sie dies aber nicht skandalisierten beziehungsweise (noch) nicht über die dazu notwendigen Handlungsspielräume verfügten. Weiter bestätigt dieser Eintrag, dass ein grosser Teil der Fichen von der politischen Tätigkeit von AusländerInnen handelte.

1.2 1974–1980: Die politische Tätigkeit im neuen Ausländergesetz

Die Frage der politischen Rechte für AusländerInnen beschäftigte das Justizministerium in den frühen 1970er-Jahren mehrfach: Neben dem «Redenbeschluss» stand auch die Totalrevision der Bundesverfassung auf der Agenda. 1974 kam die Revision des Ausländergesetzes von 1931 (ANAG) dazu.¹¹ Bereits im Mai 1972 hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Bundesanwaltschaft, die Polizeiabteilung, die Fremdenpolizei und die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA) beauftragt, Grundsätze betreffend die Ausübung politischer Aktivitäten durch AusländerInnen zu formulieren.¹² Im Juli 1972 lieferte EKA-Sekretär Henri Tzaut einen Bericht ab. Darin schrieb er: «Politisch aktive Ausländer, deren Tätigkeit staatsgefährlich ist und meistens vom Ausland her gesteuert wird, bilden zwar nur eine sehr kleine Minderheit. Die Grosszahl der Ausländer üben in politischer Beziehung die von ihnen erwartete Zurückhaltung. Unerwünschte Aktionen einzelner Gruppen werden aber in der öffentlichen Meinung sehr oft zu Lasten der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung gebücht.» Im Weiteren erklärte Tzaut, er sei sich bewusst, dass die Frage der Erteilung der Vereinsfreiheit an Ausländer, vor allem wenn es sich um politische Vereine handle, «sehr umstritten» sei. Er halte es jedoch in Anbetracht der Erfahrungen mit den nationalsozialistischen Tarnorganisationen in den 1930er-Jahren für zweckmässiger, Vereinen von Ausländern die Möglichkeit zu geben, «ihre politische Farbe zu bekennen». Umso entschlossener müssten dann die Behörden jeden Missbrauch dieser Vereinsfreiheit ahnden.¹³

Vertreter aus Bundesanwaltschaft, Fremdenpolizei und Justizabteilung bildeten 1974 eine «Arbeitsgruppe Staatsschutz», die im Auftrag des Justizministers den Reformbedarf beim Staatsschutz abklärte. Im Hinblick auf die geplante Revision des Ausländergesetzes sollten sie den Bereich «Ausländer und Staatsschutz» prioritär behandeln.¹⁴ Im Januar 1975 präsentierte die Arbeitsgruppe dem Justizminister zwei Varianten für eine Regelung der politischen Tätigkeit im revidierten Ausländergesetz. Übereinstimmend lautete der Eingangsartikel: «Der Ausländer darf keine Tätigkeit ausüben, welche die

innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet.»¹⁵ Der Direktor der Fremdenpolizei war der Ansicht, sämtliche in der Schweiz wohnhaften Ausländer, auch Aufenthalter und Saisonniers, sollten von der Meldepflicht für politische Reden befreit werden. Nicht zuletzt, weil mit dem Zentralen Ausländerregister genügend Kontrollmöglichkeiten über alle in der Schweiz wohnhaften Ausländer bestünden. Vor allem aber könne damit ein Zeichen für eine «spektakuläre Öffnung» gesetzt und der Kritik in Öffentlichkeit und Parlament «wirksam begegnet werden [...], ohne dass dadurch der Staatsschutz beeinträchtigt» werde.¹⁶ Eine der wenigen liberalen Stimmen gehörte Bundesrichter Otto K. Kaufmann, der statt der ausschliesslichen Negativdefinition politischer Tätigkeit im Entwurf die Formulierung veranlasste: «Der Ausländer darf sich politisch betätigen.»¹⁷ Der Vertreter des Politischen Departements hielt hingegen die Aufhebung des Politikverbots für Flüchtlinge für ein Risiko. Er verwies in seiner Stellungnahme auf die bei der Bundespolizei kursierende Idee, wonach man die Gewährung von Asyl zukünftig an die Bedingung knüpfen könnte, keinerlei politische Aktivität ausüben zu dürfen.¹⁸ Die Fremdenpolizei schlug sogar vor, als Massnahme gegen die Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit jede politische Tätigkeit zu verbieten: «Denkbar ist auch, dass einem politisch besonders exponierten Ausländer gegebenenfalls jede politische Tätigkeit untersagt wird, wenn diese die guten Beziehungen zu anderen Staaten gefährden würde.»¹⁹ Damit stiess sie in der Vernehmlassung des Ausländergesetzes jedoch auf Widerstand. Auch die vorgesehene Auskunftspflicht von ausländischen Vereinen gegenüber schweizerischen Behörden wurde schlecht goutiert, worauf die Fremdenpolizei auf diese restriktiven Massnahmen verzichtete.²⁰ In der Abstimmungsvorlage des Ausländergesetzes von 1981 lautete der Absatz über die politische Tätigkeit schliesslich: «1) Der Ausländer darf sich politisch betätigen, soweit er dadurch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons nicht gefährdet. 2) Die innere oder äussere Sicherheit ist gefährdet, wenn Ruhe und Ordnung, die politische Willensbildung, die demokratischen Einrichtungen, die Landesverteidigung, die Landesversorgung, die Beziehungen zum Ausland oder andere wesentliche Interessen des Bundes oder der Kantone erheblich beeinträchtigt werden oder wenn mit einer solchen Beeinträchtigung zu rechnen ist.» Die Absätze 3 und 4 nannten die im Fall der Gefährdung zu ergreifenden Massnahmen.²¹ Das

Gesetz scheiterte in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1982 knapp. Am 30. April 1998 hob der Bundesrat den Rede- und Propagandabeschluss auf. Der aktuelle Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer erwähnt die passiven politischen Rechte nicht, wohl weil diese für SchweizerInnen wie für AusländerInnen in der neuen Bundesverfassung von 1999 geregelt sind. Vor den aktiven politischen Rechten für AusländerInnen machte jedoch auch die neue Bundesverfassung Halt – und kam damit der Vision von Yvo Hangartner nicht nach.

2 Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen

In seiner Antrittsvorlesung vom Dezember 1973 an der Hochschule St. Gallen warf der Rechtsordinarius Yvo Hangartner dem Revisionsentwurf der Bundesverfassung vor, sich vor einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit der Stellung der Ausländer in der Schweiz zu scheuen. Hangartner, der gegenüber der nach staatsbürgerlichen Kriterien definierten «Bürgerdemokratie» einer «Territorialdemokratie» der Betroffenen den Vorzug gab, in welcher alle in einem nationalstaatlichen Territorium wohnhaften Personen politisch partizipieren sollten, meinte: «Die politische Diskriminierung niedergelassener Ausländer könnte radikal beseitigt werden, wenn der status activus grundsätzlich vom Bürgerrecht gelöst würde.»²² Tatsächlich war die Stellungnahme der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1973 zum Ausländerstimmrecht ausweichend. Zwar hielt die Arbeitsgruppe die Frage der Aktivbürgerrechte für ausländische Personen für relevanter als die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre. Und sie fand, die «sehr grosse Interessengruppe» der AusländerInnen komme punkto Interessenausgleich durch Mitwirkung «sehr schlecht» weg. Trotzdem konnte sie sich nicht zum Ausländerstimmrecht durchringen. Ihre Begründung lautete: «Beim Ausländer fehlen vor allem die soziologischen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte.» Für prüfenswert hielt die Arbeitsgruppe jedoch die Idee eines passiven Wahlrechts von AusländerInnen als Sachverständige und ihren Einbezug ins Gesetzesvorbereitungsverfahren.²³ Im Bericht der Konsultativkommission für das Ausländerproblem vom Juli 1972 stellte Henri Tzaut zum «schwerwiegenden

Problem» der Aktivbürgerrechte zuerst die gängigen Pro-Argumente dar. Diese operierten einerseits mit dem Verdienstcharakter der politischen Rechte (gleiche Pflichten in Form von Steuerzahlen bedingen gleiche Rechte) und andererseits mit der Hoffnung auf deren «assimilationsfördernde» Wirkung. Der EKA-Sekretär konterte mit den gängigen Gegenargumenten der ungerechten Bevorzugung der Ausländer, die trotz politischer Rechte keinen Militärdienst leisten mussten und bereits im Genuss der politischen Rechte ihrer Heimat seien. Eine «eingliederungs- und assimilationsfördernde Wirkung» sprach Tzaut dem Stimm- und Wahlrecht deshalb ab, weil ein solches ja erst nach einigen Jahren erteilt würde, wenn die ausländische Person schon zu einem «gewissen Grad assimiliert» wäre. Hauptsächlich aber hielt Tzaut das Ausländerstimmrecht aus «staatspolitischen Gründen» für undenkbar: «Schon das Bekanntwerden einer allfälligen Absicht des Bundesrats, dieses Problem nur zu prüfen, würde von einem grossen Teil der Bevölkerung nicht verstanden und von den so genannten Überfremdungsgegnern in demagogischer Weise zur Bekräftigung ihrer Thesen ausgebeutet, wie sie dies bereits mit der Frage der Einbürgerung tun.»²⁴

2.1 1972–1979: Die EKA und das Stimmrecht

Der Bundesrat hatte seit den frühen 1970er-Jahren unter dem Einfluss von Gewerkschaften, Überfremdungsinitiativen und konjunktureller Entwicklung eine Abkehr von der quantitativ unbegrenzten Einwanderung vollzogen und die Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte zum Prinzip erhoben. Bekanntlich kamen diesem Ziel die Rezession ab 1974 und die teilweise exportierte Arbeitslosigkeit zu Gute. Eingliederungsbemühungen konzentrierten sich in der Folge auf jene AusländerInnen, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung waren und ihre Familie nachzogen. Auf diesem strukturellen Hintergrund beschäftigte sich eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA) erneut und eingehender mit dem «Studium des Stimm- und Wahlrechts und der konsultativen Mitwirkung der Ausländer in Staat und Gesellschaft».²⁵ In ihrem 1976 publizierten Bericht begrüsst die EKA den Eingliederungswillen der «Fremden, die hier zugelassen worden sind und deren Anwesenheit als gefestigt

erscheint», in das «soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben der Schweiz».²⁶ Die EKA meinte, dass die einheimische Bevölkerung für das Füllen politischer Entscheide vertiefte Kenntnisse über die ausländische Wohnbevölkerung brauche. Zur Durchsetzung solcher Entscheide bei den AusländerInnen war man auf Informationskanäle und auf die «Aufnahmebereitschaft» der Betroffenen angewiesen. Diese Aufnahmebereitschaft sei jedoch vielfach an die Erwartung geknüpft, «auch mit den eigenen Anliegen Gehör zu finden».²⁷ Den Hintergrund des Berichts bilden zeitgenössische internationale Entwicklungen, welche in der Schweiz für einen gewissen Druck sorgten. Das schwedische Parlament hatte 1975 ein Gesetz verabschiedet, welches den niedergelassenen AusländerInnen die aktive politische Partizipation auf Kommunal- und Regionalebene zugestand. 1977 folgte Dänemark diesem Beispiel. Auch der Europarat beschäftigte sich seit der Mitte der 1970er-Jahre mit dem Thema. Die Fragestellung Stimm- und Wahlrecht ja oder nein war der EKA jedoch zu eng, weshalb sie auch «andere Möglichkeiten der Beteiligung der Ausländer an der politischen Willensbildung» untersuchte.²⁸ Die Arbeitsgruppe wandte sich gegen die Argumente für eine Territorialdemokratie und konstatierte, die Verknüpfung des Stimm- und Wahlrechts mit der Staatsbürgerschaft sei in der Schweiz eine politisch-historisch gewachsene Selbstverständlichkeit. In Bezug auf das kommunale Ausländerstimmrecht gestand sie ein, dass es die Betroffenheit nahe legen könnte, AusländerInnen aktiv an den Entscheidungen zu beteiligen. Auf der Grundlage von Artikel 74 der damaligen Bundesverfassung hatte der Kanton Neuenburg bereits 1849 das kommunale Stimm- und Aktivwahlrecht für niedergelassene AusländerInnen eingeführt. Der Jura tat es ihm bei seiner Kantonsgründung 1979 gleich. Der Arbeitsgruppe, in der mit Nationalrat Valentin Oehen auch ein Mitglied der Nationalen Aktion vertreten war, waren die Konsequenzen aus diesen Voraussetzungen offensichtlich nicht erwünscht. Deshalb untersuchte sie, inwiefern die AusländerInnen die politischen Rechte tatsächlich nutzten. Zu diesem Zweck führte sie im Kanton Neuenburg ein Hearing durch und gelangte zur Einsicht: «Das Stimmrecht der Ausländer hat [...] nicht dazu geführt, dass in den neuenburgischen Gemeinden – namentlich im Schul-, Wohnungs- und Informationswesen sowie in der Schaffung von Kontakten zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen – mehr Vorkehrungen zugunsten der Ausländer getroffen wurden als in der übrigen Schweiz.» Zudem liege die

durchschnittliche Stimmbeteiligung der ausländischen Bevölkerung um ein Viertel (Le Locle) bis zwei Drittel (La Chaux-de-Fonds) tiefer als die Stimmbeteiligung der SchweizerInnen.²⁹ Die EKA interpretierte diesen Unterschied als Beweis für die fehlende Integriertheit der stimmberechtigten AusländerInnen. Eine andere Interpretation legt eine Studie von Andreas Cueni und Stéphane Fleury nahe: In ihrer Befragung von stimmberechtigten AusländerInnen in Neuenburg stellten sie fest, dass einige der Interviewten sich durch die Beschränkung auf das kommunale Stimmrecht wie unreife Kinder behandelt fühlten, die noch nicht über das Lokale hinausdenken könnten.³⁰ In Schweden interpretierte man den Rückgang der Stimmbeteiligung von AusländerInnen in den Kommunalwahlen von 1979 unter anderem mit der die Betroffenen demotivierenden Tatsache ihrer fehlenden politischen Rechte auf nationaler Ebene.³¹

Die EKA-Studie kam zu einem ähnlichen Schluss: «Auch muss dem Ausländer klar sein, dass die Pflichten, die ihm wie dem Schweizer obliegen, nur in einem sehr geringen Masse von der Gemeinde abhängen, sondern dass alle wesentlichen Entscheidungen, besonders jene, die ihn betreffen, vom Kanton oder vom Bund ausgehen. Deshalb erscheint es auch nicht als angezeigt, zugunsten des Ausländer-Stimmrechts in den Gemeinden das Territorialprinzip oder den Gleichheitssatz ins Spiel zu bringen; denn, wenn diese Gedanken ernst genommen werden, lässt sich das Ausländer-Stimmrecht kaum auf die Gemeindeebene beschränken.»³² Damit verlieh die EKA dem kommunalen Stimmrecht eine potenziell systemüberwindende Sprengkraft. Bis Ende der 1990er-Jahre mussten sich die AusländerInnen in Neuenburg jedoch nach wie vor mit der kommunalen Partizipation zufrieden geben. Noch 1996 verwarf die neuenburgische Stimmbevölkerung nämlich eine Ausdehnung der politischen Rechte für AusländerInnen auf die kantonale Ebene. Diese kam erst mit der revidierten Kantonsverfassung im Jahr 2000 zu Stande.³³ Die EKA-Arbeitsgruppe lehnte die Forderung nach den Aktivbürgerrechten jedoch auch aus anderen Überlegungen ab. Die folgende Argumentationskette verweist auf eine grundlegende Konzeption, die für die Entwicklung der Integrationspolitik wesentlich ist. Der Bericht hält fest, nach allem Gesagten erscheine das Gemeindestimmrecht als «wenig geeignet, den *spezifischen Interessen* der Ausländer zur Anerkennung zu

verhelfen». Die Konstruktion der «Ausländer» als eigene Rechts- und Sozialkategorie wird durch diese Kollektivierung zusätzlich verstärkt. Der Bericht fährt weiter, das Gemeindestimmrecht dürfte AusländerInnen auch nur bedingt das Gefühl verleihen, «dabei zu sein, d. h. an der kommunalen Willensbildung mitgewirkt zu haben». Es könnte daher auch «kaum erwartet werden, dass der Ausländer für die getroffenen Entscheidungen mehr Verständnis aufbringe und die damit verbundenen Eingriffe leichter ertrage».³⁴ Genau darum ging es aber: Verständnis für die demokratischen Entscheidungen der Schweizer Bevölkerung zu schaffen und Akzeptanz für die demokratisch legitimierten Eingriffe ins Leben der AusländerInnen zu erheischen.

Die EKA-Studie von 1976 wurde zur Referenz für die Ablehnung der Stimmrechtsforderung. So zum Beispiel 1979/80, als das Thema auf der Traktandenliste des Europarats stand. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), welches die Position der Schweiz vertreten sollte, bat das EKA-Sekretariat um einen fachlichen Input und übergab ihm einen Fragebogen des Europarats. Um die Aktualität des Anliegens zu unterstreichen, verwies das EDA in seinem Begleitschreiben auf eine angekündigte Petition der italienischen Immigrant*innenorganisationen zum Stimm- und Wahlrecht. In ihren Antworten reproduzierte die EKA die Befunde von 1976. Sich auf das Neuenburger Beispiel stützend unterstrich die EKA, dass spezifische Probleme der Immigrant*innen durch das Wahlrecht keine adäquate Lösung erfahren würden. Auf die Frage, ob AusländerInnen an lokalen Abstimmungen teilnehmen könnten, rückte sie die beiden Ausnahmen Neuenburg und Jura in den Vordergrund, allerdings mit dem relativierenden Befund von 1976. Die EKA machte dem Europarat keine grosse Hoffnung auf eine baldige Änderung der fehlenden Aktivrechte auf Gemeindeebene. Stattdessen hob sie die verschiedenen Bemühungen zur Schaffung von lokalen und kantonalen Konsultativgremien, in denen Ausländer mitsprechen könnten, die «Mitenand»-Feste und das Vereinswesen, zu dem Ausländer Zugang hätten, hervor.³⁵ Die Tagung des Europarats zur Kommunalpolitik im Mai 1980 in Madrid wurde vom freisinnigen Walliser Politiker Bernard Dupont geleitet. Gemäss einer SDA-Meldung lehnten die Vertreter der Staaten mit hohen Gastarbeiterquoten den «avantgardistischen schwedischen Vorschlag ab, den Ministerkomitees das

Stimmrecht für Gastarbeiter zu empfehlen». Unter diesen Staaten befanden sich die Schweiz, Luxemburg, Liechtenstein, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland.³⁶

2.2 1980er- und 90er-Jahre: Vorstösse für ein Stimm- und Wahlrecht

Anfang der 1980er-Jahre lancierten die italienische Immigrantenorganisation *Federazione delle Colonie Libere Italiane* (FCLI) und die spanische *Asociación de Trabajadores Españoles* (ATEES) die angekündigten Petitionen, in denen sie das kommunale und das kantonale Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen forderten, die seit fünf Jahren in der Schweiz und seit einem Jahr im Kanton lebten. Dies war ihre Interpretation der EKA-Meinung, wonach im Allgemeininteresse «konkrete Massnahmen» zur Förderung der «Eingliederung der Einwanderer in der Schweiz» und ihres «Zusammenlebens mit der schweizerischen Bevölkerung» getroffen werden sollten. FCLI und ATEES argumentierten, das Stimmrecht scheine «angesichts der herrschenden Unsicherheit hinsichtlich der Bewahrung des Arbeitsplatzes» und weil im Entwurf des revidierten Ausländergesetzes die «Voraussetzungen zur Förderung und zum Ansporn der demokratischen Beteiligung der Einwanderer» fehlten, dringender als je.³⁷ Der «Corriere del Ticino» vermeldete im Oktober 1980 die Übergabe einer Petition mit 95'000 Unterschriften. Eine weitere Petition, für die in 14 Kantonen gesammelt worden war, reichten FCLI und ATEES 1982 mit 100'000 Unterschriften ein.³⁸ Trotz der beeindruckenden Zahl von Unterschriften reagierten die Behörden nicht oder abschlägig.³⁹ Dies bestätigte im Grunde das Anliegen der Petitionäre, wonach die passiven politischen Rechte für AusländerInnen nicht ausreichten, um sich Gehör zu verschaffen. In der Folge setzten die beiden Organisationen ihre Hoffnung auf die «Mitenand»-Initiative. Diese verlangte eine weit gehende soziale Gleichstellung der zum Aufenthalt berechtigten AusländerInnen mit den SchweizerInnen, die Abschaffung des Saisonierstatuts sowie gezielte Massnahmen zur Förderung der Integration, nicht aber die gleichberechtigte politische Partizipation.⁴⁰ Die fehlende Forderung nach den Aktivbürgerrechten machte sich jedoch als Leerstelle bemerkbar,

die von verschiedenen Akteuren gemäss ihren Bedürfnissen gefüllt werden konnte. So zitierte ein Aktivist, der in Luzern Unterschriften für die Initiative gesammelt hatte, die gehässige Reaktion eines Passanten, der geschimpft hatte, dann könne man den Ausländern ja gleich das Stimmrecht geben.⁴¹ Und die spanischen Gewerkschafterinnen forderten am Ausländerkongress, den das «Mitenand»-Komitee am 12. Januar 1980 in Bern veranstaltete, nicht nur die Annahme der Initiative, sondern auch das Stimmrecht.⁴²

1985 thematisierte die Federazione delle Colonie Libere Italiane das Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen erneut im Rahmen einer Auffassung von Integration, welche Solidarität und gleiche Rechte beinhalten sollte.⁴³ Aus der Immigrantenorganisation wurde die Forderung erfolgreich in den Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) getragen. 1986 sicherte der SGB verschiedenen geplanten Vorstössen für ein kommunales und kantonales Stimm- und Wahlrecht seine Unterstützung zu. Dazu kamen bis 1988 weitere Grossgewerkschaften. Ab 1989 lancierten lokale Gewerkschaftsorganisationen zusammen mit SP-Sektionen und/oder «Mitenand»-Komitees entsprechende Initiativen.⁴⁴ Zwischen 1990 und 1997 kamen zwölf Initiativen zum Stimm- und Wahlrecht in elf Kantonen zur Abstimmung. Sie wurden ausnahmslos und meistens mit hohen Mehrheiten abgelehnt, und zwar gleichgültig, ob die Forderungen zurückhaltend oder recht weit gehend waren.⁴⁵

2.3 Verfassungsrevisionen und Integrationsförderung

Seit den 1990er-Jahren versuchen verschiedene Kantone den Weg über die Verfassungsrevision zu gehen. Während einige revidierte Kantonsverfassungen ihren Gemeinden erlauben, das kommunale Stimm- und Wahlrecht einzuführen, verankern andere Verfassungsrevisionen die Aktivbürgerrechte für AusländerInnen gleich auf kantonaler Ebene. Zwei Beispiele für das erste Modell sind die Kantone Bern und Graubünden. Die Waadt steht für das zweite Modell: Seit Anfang 2004 sind die im Kanton niedergelassenen AusländerInnen auf kommunaler und kantonaler Ebene stimm- und wahlberechtigt. Auch Freiburg möchte diesen Weg beschreiten, während die Verfassungsräte in Zürich und Basel-Stadt solche Anträge bisher verwar-

fen.⁴⁶ Für diese jüngste Wendung in der Stimmrechtsfrage dürfte es mehrere Gründe geben. Einerseits existiert auf europäischer Ebene ein gewisser Druck in diese Richtung: 1992 verabschiedete der Europarat eine Konvention, in der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, den sich seit fünf Jahren rechtmässig aufhaltenden AusländerInnen das kommunale Wahlrecht zu verleihen. Die Schweiz hat diese Konvention bisher nicht unterzeichnet. Im selben Jahr führte der Vertrag von Maastricht in den EU-Mitgliedstaaten die Unionsbürgerschaft ein. Dadurch werden EU-BürgerInnen berechtigt, sich an den Kommunalwahlen im Land ihres Aufenthalts zu beteiligen. Das aus einer selektiven Optik, welche die späten Aktivbürgerrechte für die Schweizer Frauen ausblendete, einstige demokratische Musterland Schweiz droht hier also ins Hintertreffen zu geraten. Zudem haben verschiedene politische Kräfte seit über 20 Jahren einen Druck in Richtung der politischen Aktivrechte aufgebaut, der die Selbstverständlichkeit, mit der die EKA 1976 solche Forderungen zur Seite schieben konnte, brüchig werden lässt. Nicht zuletzt mehren sich die Stimmen von AusländerInnen der zweiten oder dritten Generation, die sich als Einheimische verstehen und die das Einbürgerungsprozedere ablehnen.⁴⁷ Gegen diese Tendenzen hat sich von rechtsbürgerlicher Seite jedoch massiver Widerstand in Form einer neuen Überfremdungsbewegung aufgebaut. Angesichts dieses Widerstands steht die politische Mitte, die am Aufbau einer Integrationspolitik beteiligt war und ist, unter zunehmendem Druck. Sie versucht, das komplexe Spannungsverhältnis zwischen Integration und politischer Partizipation einerseits über die Erleichterung der Einbürgerung und andererseits über Integrationsprogramme zu entschärfen.⁴⁸ Gemeinsam ist beiden Versuchen, dass sie reaktiv mit der Tatsache umgehen, dass die «Ausländerfrage» seit den späten 1960er-Jahren zu einem wichtigen Motor der zivilgesellschaftlichen und direkt-demokratischen Partizipation geworden ist.

Dies zeigt auch die Antwort des Bundesrats auf das Postulat des jurassischen Nationalrats Jean-Claude Rennwald vom Oktober 2001. Rennwald forderte ein Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene für Personen, die seit zehn Jahren in der Schweiz lebten. Rennwald argumentierte, eine solche Massnahme könne die Integration der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz verstärken. Die Bundeskanzlerin bezeichnete in ihrer Antwort die

Forderung nach der Integration der AusländerInnen als ein «Kernanliegen» des Bundesrats: «Für die Schweiz und ihre hohe Ausländerquote ist es ein absolutes Muss, dieses Anliegen zu erfüllen. Der Bundesrat ist am Prüfen verschiedener Massnahmen und hat auch bereits verschiedene ergriffen, wie z. B. die Verstärkung der Eidgenössischen Ausländerkommission oder die Erhöhung der Beiträge zur Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer.» Daneben plane der Bundesrat dem Parlament noch im Jahr 2001 eine Vorlage zur erleichterten Einbürgerung zu unterbreiten, denn: «Der Bundesrat ist der Meinung, dass diese Schritte eher zum Ziel führen als das vom Postulanten verlangte Stimm- und Wahlrecht für die Ausländerinnen und Ausländer. Der Bundesrat bezweifelt auch, dass das Stimmrecht eine integrationsfördernde Massnahme darstellt. Zudem zeigen die Abstimmungen in den Kantonen, dass die schweizerische Bevölkerung dagegen ist.» Deshalb beantragte die Regierung dem Nationalrat, das Postulat nicht zu überweisen, «dafür aber weitere Massnahmen, die Ihnen der Bundesrat im Bereich der Integration vorschlägt, umso tatkräftiger zu unterstützen».⁴⁹

3 Demokratische Partizipation für und gegen Integration

Für den italienischen politischen Philosophen Norberto Bobbio basiert die Demokratie auf einer individualistischen, nicht auf einer organischen Konzeption. Die Grundlage für eine solche Auffassung ist ein menschenrechtlicher Egalitarismus.⁵⁰ Folgt man dieser Sichtweise, dann sind AusländerInnen in der Schweiz vor allem durch die Existenz des Ausländerrechts, das nur für sie gilt, und durch die Tatsache, dass sie ausser im Jura, in der Waadt, in Neuenburg und in der Gemeinde Wald (AR) keine Stimm- und Wahlrechte haben, strukturell desintegriert und diskriminiert. Gemäss Bobbio hat der Staat vor allem die Pflicht, die Würde, Freiheit und Sicherheit der individuellen BürgerInnen zu schützen. Sowohl in der Schweiz wie in vielen anderen Ländern unterliegen die AusländerInnen aber einer besonderen, im Vergleich mit Einheimischen «erheblich weiterreichenden staatlichen Dispositionsbefugnis», wie Axel Schulte schreibt.⁵¹ Schulte fordert deshalb, dass Integrationspolitik unter dem Gesichtspunkt der Demokratie vor allem darauf ausgerichtet sein müsse, nebst der sozialen Marginalisierung auch der

strukturellen Desintegration der AusländerInnen entgegenzuwirken und ihnen formell und real die gleiche Teilnahme an wichtigen Bereichen der Gesellschaft zu sichern.⁵² Norberto Bobbios Demokratieverständnis ist normativ und optimistisch: Er geht davon aus, dass Demokratien inklusivistisch orientiert sind, also eine inhärente Tendenz aufweisen, positive Rechte auszudehnen, benachteiligte Gruppen zu integrieren.⁵³

Auf die Schweiz bezogen, lassen sich hier einige Einwände vorbringen. Erstens ergeben sich die politischen Rechte nicht nur aus den individuellen Rechten der StaatsbürgerInnen, sondern auch aus ihrer Funktion als Teil des Staatsorgans.⁵⁴ Diese Funktion geht auf genossenschaftliche Traditionen der politischen Partizipation zurück, die vor allem in der Zentral- und Ostschweiz stark ausgeprägt waren und zum Teil noch sind. Beiden Rechtsnaturen des Stimm- und Wahlrechts gemeinsam ist, dass es sich um ein staatsbürgerliches und nicht um ein Menschenrecht handelt.⁵⁵ Der Trend, die Entscheidung über Einbürgerungsgesuche wieder vor Einwohnergemeindeversammlungen oder an die Urne zu bringen, unterstreicht diese genossenschaftliche (in der Diktion von Tönnies: gemeinschaftliche) demokratische Tradition, die mit Menschen- und Individualrechten in Konflikt geraten kann. Demokratie kann also auch exklusionistisch wirken. Ein weiteres Beispiel dafür sind die zahlreichen «Überfremdungsinitiativen», welche die Zahl und die Rechte von AusländerInnen begrenzen wollen, sowie Vorlagen und Initiativen, die auf eine Verschärfung des Ausländer- und des Asylrechts abzielen. Die «Ausländerfrage» mobilisierte die SchweizerInnen bereits vor und während des Ersten Weltkriegs und unter anderen Vorzeichen während des Zweiten Weltkriegs. In der Überfremdungshysterie der 1960er- und 70er-Jahre war es wieder die «Ausländerfrage» und in den 1980er-Jahren kam die «Asylproblematik» hinzu. Die Konstante der Beschäftigung mit den «Fremden» liegt darin, dass sie es dem Schweizervolk erlaubte, Initiativen zu lancieren, abzustimmen und bestimmte Personen und Parteien wegen ihren ausländerpolitischen Ansichten zu wählen. Rund um das «Ausländerproblem» entstanden neue Parteien und erweiterten bestehende Parteien ihre Basis. Auch wenn die Frage müssig ist, was ohne die «Ausländerfrage» und den «Asylproblem-Diskurs» geschehen wäre: die Thematik hat die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten der schweizerischen (und zu einem geringen Teil

auch der ausländischen) Zivilgesellschaft erhöht. Der national-konservativen Rechten, die einen wesentlichen Beitrag zur Thematisierung der «Ausländerfrage» leistet, Demokratiefeindlichkeit vorzuwerfen, stimmt also in Bezug auf die demokratischen Rechte der SchweizerInnen sicher nicht.⁵⁶ Andererseits ist die Tatsache, dass die Frage der politischen Rechte für AusländerInnen oder der erleichterten Einbürgerung immer wieder auf der politischen Agenda war, ein Indiz dafür, dass Bobbio doch (auch) Recht haben könnte. Angesichts der eher schlechten Chancen für das Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen setzen die pro-inklusionistischen Akteure derzeit klar auf Einbürgerungserleichterungen.

3.1 Einbürgerung und direkte Demokratie

1983 lehnten die Stimmberechtigten eine Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von AusländerInnen der zweiten Generation sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen ab. Abstimmungsanalysen zeigten, dass das Votum sich gegen die Einbürgerungserleichterung von Flüchtlingen richtete.⁵⁷ Damit fand ein Stimmungswandel seine erste plebiszitäre Bestätigung: Statt mit den willkommenen Flüchtlingen der 1950er- bis 70er-Jahre, denen man eine hohe Integrationskapazität attestiert hatte, war man nun mit in jeder Hinsicht befremdenden Asylbewerbern aus Lateinamerika, Asien und Afrika konfrontiert.⁵⁸ 1994 stand deshalb die Einbürgerungserleichterung für Flüchtlinge schon gar nicht mehr zur Debatte. Doch nun scheiterte die neu aufgelegte Vorlage für eine erleichterte Einbürgerung junger AusländerInnen am Ständemehr. Dank der Einführung des Doppelbürgerrechts und dank Fristverkürzungen für «Secondos» und «Secondas» in vielen Kantonen nahm die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen trotzdem stark zu – und damit die Zahl der Einbürgerungsgesuche. Mitte der 1990er-Jahre fand eine erste medial intensiv beobachtete Ablehnungswelle von BürgerrechtskandidatInnen an Bürgergemeindeversammlungen statt. Diese bewusste Verweigerung des stets als Krönung einer Integrationskarriere bezeichneten Bürgerrechts war für die Mehrheit der behördlichen Akteure umso weniger tolerierbar, als gleichzeitig in mehreren Kantonen und auf Bundesebene die spätere Integrationsförderungspolitik aufgegleist wurde. 1997 stellte der Bundesrat deshalb in Be-

antwortung eines entsprechenden Postulats eine erneute Revision des Bürgerrechtsgesetzes in Aussicht. Auf der politischen Bühne fanden fortan zwei entgegengesetzte Inszenierungen statt: Während die einen den langjährig in der Schweiz lebenden oder hier geborenen «Ausländern» zu einem ihrem De-facto-Status als «Inländer» entsprechenden Einbürgerungsverfahren verhelfen wollten, bauten andere Akteure die Volksrechte in Sachen Einbürgerung aus. Am weitesten ging dabei das luzernische Emmen. Dank einer erfolgreichen Initiative der «Schweizer Demokraten» verlegte Emmen die Einbürgerungskompetenz 1999 von der Bürger- auf die Einwohnergemeinde und an die Urne. Die demokratische Partizipation der SchweizerInnen wurde dadurch zweifellos erhöht. Gleichzeitig erleichterte die Anonymität des Stimmzettels es einer Mehrheit der Stimmenden, am 12. März 2001 die Mehrheit der Gesuchstellenden abzulehnen. Weil viele der abgelehnten KandidatInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei stammten, erregte die Abstimmung internationales Aufsehen und den Verdacht, man habe hier diskriminiert und damit gegen den Geist der neuen Bundesverfassung verstossen. Am gleichen Tag kam es auch im schwyzerischen Arth und im obwaldischen Alpnach zur Verweigerung des Bürgerrechts an Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Auch in Alpnach hatte ein «Komitee für mehr Demokratie» erfolgreich eine Urnenabstimmung durchgesetzt. Wenig später entschied das basellandschaftliche Verfassungsgericht, die Beschwerdemöglichkeit bei willkürlichen Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen im Kanton Baselland zuzulassen. Dieser Entscheid war historisch, denn das Beschwerderecht gelangte nun auch in den Entwurf für ein neues Gesetz auf Bundesebene. Der Entwurf für neues Bürgerrechtsgesetz enthielt neben dem Beschwerderecht eine verkürzte Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung, die Verfahrenserleichterung für die zweite Generation und das Jus Soli für die dritte Generation. Seine Beratung geriet im Nationalrat auch zur Debatte um die Zukunft der direkten Demokratie, in der legitimerweise «gewisse irrationale Momente mitspielen» könnten, wie der freisinnige Aargauer Nationalrat Ulrich Fischer festhielt.⁵⁹ Während die meisten Anliegen des Bundesrats die Hürden der parlamentarischen Debatte passierten, kippte der Ständerat im Juni 2003 das umstrittene Beschwerderecht wieder aus der Gesetzesvorlage. Der Nationalrat folgte ihm im August. Dazwischen, am 9. Juli 2003, erklärte das Bundesgericht die Initiative «Einbürgerungen

vors Volk» der Schweizerischen Volkspartei (SVP) der Stadt Zürich für ungültig. In einem zweiten Entscheid, der in der Folge für heftige Debatten sorgte, erklärte es Einbürgerungsentscheide an der Urne für ungültig. Dies auf Grund des vermuteten Zusammenhangs von direktdemokratischer Partizipation und höherer Willkür bei Einbürgerungsentscheiden, welche den verfassungsmässig garantierten Schutz vor Diskriminierung tangieren könnte.⁶⁰ Der Ausgang der Abstimmung über die Bürgerrechtsvorlage am 26. September 2004 zeigt: die Gegner der Vorlage haben es geschafft, den alten Überfremdungsdiskurs neu zu präsentieren, dieses Mal als Demokratiediskurs.

3.2 Die «Ausländerfrage» als Motor der demokratischen Partizipation

Gérard de Rahm wies darauf hin, dass die schweizerische Immigrationspolitik erstens im Integrationsbereich noch schwach entwickelt und zweitens durch den Rekurs auf die Instrumente der direkten Demokratie äusserst stark politisiert sei.⁶¹ Lange Zeit wurde die öffentliche Debatte um die Immigrationspolitik einseitig von der Frage der Begrenzung der Zuwanderung versus liberale Zulassungspolitik beherrscht. Gemäss de Rahm verhinderte diese Polarisierung bis vor kurzem eine Debatte über die Integrationspolitik. Wenn man diese Argumentationskette genauer analysiert, stösst man bald auf das Problem der demokratischen Partizipation. Die Begrenzungsbefürworter konnten nämlich umso besser auf der Klaviatur der empörten Volksmeinung über eine unzulässige Laissez-faire-Politik des Bundesrats spielen, je klarer die Immigrationspolitik von den Interessen der Wirtschaft dominiert und dem demokratischen Meinungsbildungsprozess entzogen schien. Bekanntlich kennt das schweizerische politische System einerseits den politischen Meinungsbildungs- und Vorentscheidungsprozess im Rahmen von Kommissionen und Vernehmlassungen und andererseits das auf die Absegnung oder den Umsturz eines Entscheids abzielende Abstimmungsprozedere. Die direktdemokratische Partizipation ist nicht in beiden Phasen gleich ausgeprägt. Die massgebenden Akteure gingen in den 1950er- und 60er-Jahren davon aus, dass die Immigrationspolitik weit gehend innerhalb der Verbandsdemokratie verhandelt werden könnte. Erst die Überfremdungsbewegung

erzwang die direktdemokratische Partizipation. Signifikanterweise kam es dann zur Lancierung von Begrenzungsinitiativen, als Spanien und Italien in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre eine Verbesserung der Rechtsstellung und der Lebensbedingungen für ihre Landsleute in der Schweiz erreichten, denn die Niederlassung, der Familiennachzug, der dadurch notwendige Bau neuer Wohnungen, gar die Einschulung der Kinder zeigten deutlich, dass der Staat im Begriff war, sich vom Prinzip, wonach AusländerInnen sich nur temporär in der Schweiz aufhalten sollten, zu verabschieden.

«Über 900'000 Ausländer (Fremdarbeiter mit Angehörigen) wohnen nun in der Schweiz. Dieses Ausmass von grösstenteils fremdsprachiger Überfremdung ist Verrat an der Schweizerjugend und am Erbe unserer Väter.» So schrieb der bei der Maschinenfabrik Sulzer beschäftigte Arbeiter Fritz Meier in einem frühen Traktat der von ihm 1961 gegründeten Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat (NA). Meier konzipierte die NA als Basisbewegung, die keiner Parteiideologie verpflichtet sein sollte und die zu Beginn offenbar in drei Monaten über 10'000 Mitglieder rekrutieren konnte, wie er in einem Interview von 1976 erzählte. Meier hatte im Sinn, die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten voll auszuschöpfen, und zwar über das verfassungsmässig Erlaubte hinaus. 1964 schlug er in einer NA-Versammlung vor, zuerst eine Petition an den Bundesrat einzureichen, dann eine Initiative zu lancieren und schliesslich eine Demonstration durchzuführen, sogar eine bewaffnete, wenn es «nötig sei».⁶² Zu diesen Instrumenten kam die Beteiligung an Wahlen. Das damalige Aushängeschild der NA, James Schwarzenbach, wurde bereits 1967 für den Kanton Zürich in den Nationalrat gewählt. Die Apostrophierung der Überfremdungsbewegung als reine Oppositionsbewegung wider das Establishment greift allerdings zu kurz. Verschiedentlich wurde in den letzten Jahren gezeigt, wie die Überfremdungsbewegung der Nachkriegszeit als neu-alte soziale Bewegung verstanden werden kann, und der Überfremdungsdiskurs seine Virulenz nicht zuletzt durch zivilgesellschaftliche Radikalisierung und Massenmedialisierung erlangte. Dabei steht die These im Raum, dass es sich beim Überfremdungsthema der 1960er-Jahre bis heute um einen «elitenvermittelten, von sozialen Bewegungen selbsttätig weitergetragenen» Diskurs handle.⁶³ Romano hat die Aufmerksamkeit auf die Tatsache gelenkt, dass der Überfremdungsdiskurs in den späten

1950er-Jahren zuerst von Gewerkschaften und Sozialdemokraten lanciert wurde.⁶⁴ Wie stark er die Wahrnehmung der politischen Elite in den 1960er-Jahre prägte, haben wir im Kapitel 2 gezeigt. Die Überfremdungsbewegung stand quasi am Anfang der Geschichte zweier bewegter Jahrzehnte der Jugend und der Frauen, für die Umwelt und den Frieden. Mit diesen anderen sozialen Bewegungen teilt sie den intensiven Gebrauch demokratischer Mittel und mit der Umweltbewegung auch den Wertkonservatismus.⁶⁵ Romano geht noch weiter und ortet bei den neuen sozialen Bewegungen ein ausgeprägtes Bedürfnis nach «gemeinschaftsideologischem» Denken und Handeln, das gegen die als kalt empfundene Logik der industriellen oder spät-kapitalistischen «Gesellschaft» gerichtet ist. Am Beispiel der Sozialdemokratie zeigt er, dass diese bei ihrer «konkordanzdemokratischen Integration» in den 1930er-Jahren insbesondere die gemeinschaftsideologischen Voraussetzungen «geistige Landesverteidigung» und «schweizerischer Sonderfall» akzeptiert habe.⁶⁶ Diese Überlegungen erklären teilweise, warum es innerhalb der gewerkschaftlich organisierten und SP wählenden Arbeiterschaft zu massiver Unterstützung von Überfremdungsanliegen kommen konnte.

Wenn die Überfremdungsbewegung der 1990er-Jahre und der Jetztzeit nun unter anderem den Demokratiediskurs monopolisiert, dann weist dies unserer Einschätzung nach auf zwei Dinge hin. Erstens und in der Weiterführung von Romanos Argument auf die Tatsache, dass die schweizerische Demokratie spätestens seit den 1930er-Jahren stark gemeinschaftsideologisch aufgeladen und exklusiv-exklusionistisch definiert wurde. Gérald Arlettaz hat mehrfach darauf hingewiesen, dass dies seit dem Ersten Weltkrieg der Fall war.⁶⁷ Der keineswegs selbstverständliche diskursive Zusammenhang zwischen der aus der «politischen Eigenart» und dem «Sonderfall» resultierenden Exklusivität der schweizerischen Bürgerrechte und der Demokratie wurde damals geschaffen. Die Überfremdungsbewegung konnte und kann hier problemlos anknüpfen, indem sie inhaltlich den Kampf für demokratische Rechte – im nationalistisch-exklusionistischen Sinn verengt – für sich reklamiert und indem sie durch ihren politischen Kampf tatsächlich für eine Erhöhung der direkt-demokratischen Partizipation sorgt. In den 1970er-Jahren schickte sie das Volk via die «Ausländerfrage» vier Mal an die Urne. Zwischen 1970 und 2000 brachte sie acht Volksinitiativen zur Abstimmung, welche die Begrenzung oder

Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung, der Einbürgerungen, einen restriktiven Immobilienerwerb durch Ausländer oder Massnahmen gegen die illegale Einwanderung forderten. Silvia und Gérald Arlettaz berechneten, dass 5 Prozent aller eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zwischen 1848 und 1995 direkt die «Ausländerfrage» betrafen. Allein von 1965 bis 1997 wurden 15 Volksinitiativen zu diesem Thema lanciert.⁶⁸ Die erste Initiative «gegen die Überfremdung» (eigentlich zweite Überfremdungs- oder Schwarzenbach-Initiative), welche die ausländische Wohnbevölkerung auf 10 Prozent reduzieren wollte und Einbürgerungerschwörungen vorsah, wurde am 7. Juni 1970 mit einer knappen Mehrheit von 54 Prozent Neinstimmen verworfen. Die Stimmbeteiligung lag bei hohen 75 Prozent. Auch an der Abstimmung über die dritte Überfremdungsinitiative am 20. Oktober 1974 beteiligten sich 70 Prozent der Stimmberechtigten. Allerdings war die Ablehnung mit fast 66 Prozent deutlich höher als 1970. Zum Vergleich: Die Abstimmung über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts im Februar 1971 mobilisierte 58 Prozent der Stimmberechtigten und jene über eine Volkspension beziehungsweise die Dritte Säule 53 Prozent. In der Regel gingen in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre jedoch zwischen 27 Prozent (konjunkturdämpfende Massnahmen am 4. Juli 1972) und 40 Prozent (Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels am 20. Mai 1973, Sanierung des Bundeshaushalts und Krankenversicherungsinitiative am 8. Dezember 1974) der Stimmberechtigten an die Urne. Die vierte Überfremdungsinitiative der Republikanischen Partei und die Initiative für eine «Beschränkung der Einbürgerungen» der NA, die beide am 13. März 1977 zur Abstimmung gelangten, vermochten noch 45 Prozent der Stimmberechtigten zu mobilisieren. Dies lag nur noch leicht über dem Durchschnitt der Stimmbeteiligung in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre, welcher 43,5 Prozent betrug.⁶⁹ Die anfänglich hohe Stimmbeteiligung bei ausländerpolitischen Vorlagen ging also von 1970 bis 1983 sukzessive zurück.⁷⁰

Silvia und Gérald Arlettaz haben gezeigt, wie die Überfremdungsinitiativen der 1970er-Jahre die Politik des Bundesrats beeinflussten und der äussersten Rechten Wahlerfolge sicherten.⁷¹ Der Bundesrat, der im Hinblick auf die Abstimmung von 1970 die Kontingentierungsverordnung erlassen hatte, interpretierte das Plebiszit vom 7. Juni 1970 und die «leidenschaftlichen Dis-

kussionen» im Vorfeld dahingehend, «dass weite Kreise des Schweizervolkes über die Anwesenheit einer grossen Zahl von Ausländern beunruhigt» seien. Der Urnengang habe «vielen Stimmbürgern Gelegenheit geboten, ihrer Sorge um die Zukunft und das Schicksal unseres Landes Ausdruck zu geben und den Wunsch zu unterstreichen, endlich zu einer Konsolidierung zu kommen».⁷² Im Gegensatz zur Jugend- und zur neuen Frauenbewegung, auch zur frühen Friedens- und Umweltbewegung, benutzte die Überfremdungsbewegung die institutionalisierten und ritualisierten demokratischen Partizipationsmöglichkeiten und setzte statt auf zivilen Widerstand oder auf Demonstrationen auf Initiativen, Beteiligung an Wahlen und das Schreiben von Leserbriefen. Dank der Überfremdungsbewegung gelangten neue Parteien in die Parlamente von Kantonen und Gemeinden: die Nationale Aktion (heute Schweizer Demokraten), die Republikanische Partei, die Vigilants, später die neuen Köpfe der erneuerten SVP. 1985 provozierte die breite Umweltschutzbewegung eine Gegenbewegung in Form der Autopartei (heute Freiheitspartei), die aus dezidiert wirtschaftsfreundlicher und umweltschutzfeindlicher Warte ebenfalls fremdenfeindliche Anliegen unterstützte. Sowohl das Ausländer- wie das Umweltthema erhöhten also seit den 1970er-Jahren die demokratische Partizipation: Gegen die Überfremdungsbewegung mobilisierte 1974 das «Mitenand»-Komitee mit einer eigenen Initiative. Für die Katholische Arbeiterinnen-, Arbeiter- und Angestellten-Bewegung (KAB) war die «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik» der Startschuss der Zusammenarbeit zwischen der zuvor getrennten katholischen Männer- und Frauenbewegung.⁷³ Die Liste der an der Vorbereitung der Initiative beteiligten Organisationen war zu Beginn sehr lang und vereinigte neben der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP), der Sozialdemokratischen Partei (SP), dem Landesring der Unabhängigen (LDU) und der Evangelischen Volkspartei (EVP) auch Frauenorganisationen, die Neue Helvetische Gesellschaft, Ausländerkontaktstellen, kirchliche Kreise und christliche Gewerkschaften.⁷⁴ Doch die Unterschriftensammlung verlief harzig und die Initiative konnte erst im Oktober 1977 mit nur gerade 55'954 Unterschriften eingereicht werden.⁷⁵ Die anfängliche Sympathie, welche die Initiative in der Presse⁷⁶ und bei einem Teil der behördlichen und politischen Akteure genossen hatte, schwand zunehmend. Symptomatisch dafür ist die Haltung der CVP, welche sich 1979 von der Initiative distanzierte, unter anderem, weil die

Trägerschaft sich klar Richtung links verändert habe.⁷⁷ Die Initiative geriet je länger desto mehr in den Ruch einer lästigen und idealistischen Zwängerei. Dies umso mehr, als ihr das revidierte Ausländergesetz als massvolle Alternative gegenübergestellt wurde.⁷⁸ Gewerbeverbände, SVP und Wirtschaftsförderung machten mit ihrem Pressedienst mobil gegen das Anliegen. Denn weite Gewerbekreise hatten kein Interesse an der Abschaffung des Saisonnierstatuts, wie das die Initiative vorsah.⁷⁹ In der «Arbeitgeber-Zeitung» beschwor das ehemalige EKA-Mitglied Ernst Schwarb, der die beiden Überfremdungsinitiativen von 1977 im Auftrag der Wirtschaftsförderung bekämpft hatte, bei Annahme der Initiative gar eine neue Überfremdungsgefahr herauf.⁸⁰ Und er warnte vor den «linkslastigen Ausländergruppierungen», die sich in der Arbeitsgemeinschaft «Mitenand» «eingenistet» hätten.⁸¹

Es scheint, als ob die «Mitenand»-Initiative zu Beginn eine gewisse Hilfllosigkeit der politischen Akteure gegenüber dem Zulauf der Überfremdungsparteien erfolgreich auffangen konnte. Als aber nach dem schlechten Abschneiden der vierten und der fünften Überfremdungsinitiative 1977 die Überfremdungshochkonjunktur vorbei zu sein schien, die Revision des Ausländergesetzes sich in der Endphase befand, als schliesslich die wirtschaftliche Konjunktur anzog und der Bedarf an Saisonniers zunahm, hatte die Initiative für viele Akteure aus der politischen Mitte und aus der Linken ihren Dienst getan. Über den Abstimmungstermin der Initiative kam es zu einer Kontroverse: Die SVP forderte die möglichst baldige Abstimmung und lehnte eine Gegenüberstellung mit dem Ausländergesetz rigoros ab.⁸² Im Oktober 1980 waren neben der «Mitenand»-Initiative auch der Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Initiative «Gleiche Rechte für Frau und Mann» und der Gegenvorschlag zur Konsumentenrechtsinitiative abstimmungsreif, nicht aber das revidierte Ausländergesetz. Die Urheberinnen der Initiative «Gleiche Rechte für Frau und Mann» wollten ihr Anliegen nicht gleichzeitig mit «Mitenand» abgestimmt haben, weil sie eine negative Sogwirkung befürchteten. Sie konnten sich durchsetzen. Das Anliegen für mehr Partizipationsmöglichkeiten für die Schweizer Frauen kam zusammen mit dem Vorschlag für mehr Rechte für die Konsumenten am 14. Juni 1981 zur Abstimmung. Beide Vorlagen gewannen, unbelastet von der mehr Rechte für AusländerInnen fordernden «Mitenand»-Initiative, die Zustimmung der Stimmberechtigten. Die Bundes-

kanzlei hatte zwar Bedenken, über die «Mitenand»-Initiative ohne das revidierte Ausländergesetz abstimmen zu lassen, weil die Stimmenden ihr Votum über eine neue Ausländerpolitik so in Unkenntnis des Ausländergesetzes abgeben müssten. Trotz dieser Bedenken wurde «Mitenand» als alleinige Abstimmungsvorlage auf den 5. April 1981 angesetzt. Im Abstimmungsbüchlein betonte der Bundesrat die Vorzüge des neuen Ausländergesetzes gegenüber der Initiative, auch wenn das revidierte Gesetz erst 1982 zur Abstimmung gelangen sollte.⁸³

Die «Mitenand»-Initiative erlitt eine totale Niederlage. Sie wurde bei einer Stimmbeteiligung von 40 Prozent mit 83,8 Prozent Neinstimmen abgelehnt. In der Vox-Analyse des Abstimmungsergebnisses gaben die Neinstimmenden als wichtigste Ablehnungsgründe an: «Überfremdung / Ausländer sollen nicht über uns bestimmen / Schweizer sind bald Untertanen».⁸⁴ Die Meinungsforscher waren erstaunt, dass nicht wirtschaftliche Gründe, sondern eigentliche Überfremdungsängste das stärkere Motiv gewesen waren. Dabei zeigt die Durchsicht der Presseerzeugnisse vor der Abstimmung, dass neben den wirtschaftlichen Argumenten sehr wohl die Angst vor einer Privilegierung der AusländerInnen geschürt wurde. So heisst es beispielsweise in einer von den wichtigsten gewerblichen Verbänden herausgegebenen Broschüre: «Wie erwähnt, ist die Garantie der «Menschenrechte» für Ausländer [...] derart vage, dass es möglich wäre, daraus mehr Rechte abzuleiten, als sie den Schweizerbürgern [...] zustehen. [...] Die Gefahr einer privilegierenden Auslegung ist ernst zu nehmen.»⁸⁵ Die freisinnigen und die SVP-WählerInnen folgten den Neinparolen ihrer Parteien fast geschlossen, bei den CVP-AnhängerInnen waren es beträchtliche 73 Prozent. Nicht so bei der SP: Diese hatte das Ja zur Initiative beschlossen, doch nur 43 Prozent ihrer WählerInnen folgten der Parteiparole.⁸⁶ Weiter fand die Vox-Analyse heraus, dass die Befragten Mühe hatten, zu ihrer Neinstimme zu stehen. In der Stichprobe gaben nämlich wesentlich mehr Personen an, für die Initiative gestimmt zu haben, als dies tatsächlich geschehen war. Das hängt vermutlich eng mit dem wichtigsten Motiv, nämlich der Abwehr von «Überfremdung» zusammen. Die Vox-Analysen der ausländerpolitischen Vorlagen von 1970–1987 entsprechen dem Bild der Analyse über die «Mitenand»-Initiative. Unabhängig vom konkreten Sachverhalt gaben viele Stimmende ihre Stimme jeweils einfach «für oder

gegen Ausländer» ab. In persönlichen Befragungen wurden jeweils weit weniger Befürworter der Überfremdungsinitiativen gefunden als bei der Abstimmung. Michal Arend kommentiert: «Zahlreiche Schweizer haben also nur auf dem anonymen Stimmzettel den Mut, ihre ausländerfeindlichen Meinungen zu äussern.»⁸⁷ Als Hauptargument für die Zustimmung zu den Überfremdungsinitiativen machte Vox «Nationalismus» aus. In Übertragung der früher entwickelten These liesse sich das Motiv wohl auch als nationalistisch und gemeinschaftsideologisch verengte Demokratieauffassung deuten.⁸⁸

3.3 1987 bis heute: Das «Asylthema» mobilisiert

Bisher war unser Fokus auf die durch die «Ausländerfrage» erhöhte politische Partizipation mit den direktdemokratischen Mitteln der Initiative, des Urnengangs und der Wahl gerichtet. Daneben gilt es die Partizipation im System der indirekten Demokratie zu beachten. Gemeint sind die parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene zur «Ausländerfrage». Auch hierzu existiert von Silvia und Gérald Arlettaz eine detaillierte Übersicht. Gemäss dieser wurden von 1971 bis 1975 14 Vorstösse zu den Themen Ausländeraufenthalt und -niederlassung sowie Einwanderung eingereicht. Ein Jahrzehnt später waren es 19 Vorstösse, während zwischen 1991 und 1995 nur noch ein Vorstoss deponiert wurde. Eine Ahnung von der diskursiven Wucht des «Asylthemas» vermitteln die zwischen 1981 und 1985 eingereichten 46 Vorstösse im National- und im Ständerat. In den folgenden fünf Jahren waren es noch einmal 36 Vorstösse. In diesen Zahlen sind sowohl Forderungen nach einer Begrenzung und Abwehr wie auch solche nach mehr Liberalität und Humanität inbegriffen. Die Liberalisierungsforderungen überwogen sogar leicht. Zusammengefasst wurden von 1981 bis 1995 zum «Asylthema» 84 Vorstösse eingereicht, was 63,2 Prozent aller Vorstösse zum Thema Einwanderung entspricht.⁸⁹ Die 15 Jahre zwischen 1987 und 2002 weisen punkto ausländerpolitische Abstimmungen die folgenden Eckdaten auf: 1987 Verschärfung von Asyl- und Ausländergesetz (klar angenommen) und 2002 Initiative der SVP «gegen Asylrechtsmissbrauch» (äusserst knapp abgelehnt). Auch die späteren bundesrätlichen Vorlagen zur Verschärfung des Asylrechts

und der Strafbestimmungen im Ausländergesetz wurden jeweils mit grossen Mehrheiten angenommen, die Referenden dagegen blieben chancenlos. Keine Chance mehr hatten Überfremdungsinitiativen vom Typ der 1970er-Jahre, wie die NA-Begrenzungsinitiative (1988, deutlich abgelehnt) oder die so genannte 18-Prozent-Initiative des freisinnigen Aargauer Politikers Philipp Müller (1999, deutlich abgelehnt). Den neuen, erfolgreicheren Typ stellen die beiden SVP-Initiativen «gegen die illegale Einwanderung» (1996, 46,3 Prozent Jastimmen) und «gegen Asylrechtsmissbrauch» (2002, 49,9 Prozent Jastimmen) dar. Sie extrapolieren die spezifischen Probleme aus dem Teilbereich Asylpolitik auf die gesamte Einwanderungspolitik und sind damit fast mehrheitsfähig. Allerdings vermochten sie mit 47 Prozent beziehungsweise 48 Prozent nicht so viel Stimmbeteiligung zu erzeugen wie die Europafrage. Die EWR-Beitrittsvorlage vom Dezember 1992 mobilisierte 79 Prozent der Stimmberechtigten, von denen die meisten Nein stimmten. Und bei der Initiative «Ja zu Europa» 2001 gingen immerhin 56 Prozent an die Urnen, um sie massiv zu verwerfen. Auch die UNO-Vorlage im Jahr 2002 vermochte 58 Prozent der Stimmberechtigten zu interessieren. Mit wenigen Ausnahmen fanden seit den späten 1980er-Jahren jene Themen bei den Stimmberechtigten am meisten Beachtung, welche mit nationaler Unabhängigkeit sowie mit Immigration und Asyl zu tun hatten. Dazu kam das gewachsene Interesse an Einbürgerungen. In allen drei Themenbereichen wird ein nationalistischer Demokratiediskurs aktiviert, den die Stimmberechtigten durch ihr Votum bestätigen oder dem sie sich unter Berufung auf Ethik, Menschenrechte, Internationalität und Weltoffenheit entgegenstellen können. Wie sie sich auch immer entscheiden, sie können dadurch ihre demokratischen Rechte einmal mehr wahrnehmen.

Der Rekurs auf Zivilgesellschaft und Volksrechte, wie er bei einem Teil der Linken und Grünen beliebt ist, wurde seit den 1960er-Jahren mindestens so erfolgreich von der Überfremdungsbewegung und der nationalistischen Rechten praktiziert. In den 1990er-Jahren führte er sogar zur inhaltlichen und personellen Erneuerung und zum elektoralen Erfolg einer staatstragenden Partei. Bekanntlich sog die SVP dort, wo sie den Charakter einer rechten Erneuerungsbewegung annahm, manche Exponenten und einen grossen Teil der Stimmen sowohl der nationalistisch-fremdenfeindlichen als auch der

umweltfeindlich-modernistischen rechten Kleinparteien auf. Hans Hartmann und Franz Horvath haben bereits 1995 gezeigt, wie der nationalkonservative Zürcher Flügel der SVP die Zivilgesellschaft von rechts her mobilisierte.⁹⁰ Diese Einschätzung hat sich seither noch deutlicher bestätigt. Der erneuerten SVP ist es gelungen, neue Wählerschichten anzusprechen und politische Newcomers in Parlamente und Regierungen zu hieven. Für die erneuerten beziehungsweise neu gegründeten SVP-Sektionen und für die gesamte Partei erwiesen sich die «Ausländerfrage», vor allem das «Asylthema», neben der Europafrage als eigentliche Mobilisierungs- und Rekrutierungsplattformen. Die SVP setzte einerseits auf die direktdemokratischen Instrumente der Initiativen und Referenden, andererseits konnte sie durch die starke Zunahme ihrer ParlamentarierInnen die Anzahl und den Effekt ihrer parlamentarischen Vorstösse in Sachen Ausländer- und Asylpolitik erhöhen. Ein Teil des direktdemokratischen Oppositionspotenzials der Überfremdungsfrage ist nun in die Institutionen der repräsentativen Demokratie integriert.

4 Fazit

"If men define situations as real, they are real in their consequences."⁹¹ Dieses sozialwissenschaftliche Theorem scheint uns auch für die Analyse des Spannungsverhältnisses zwischen «Ausländerfrage» und Demokratie aufschlussreich. Unabhängig davon, ob die durch die Überfremdungsbewegung beklagten Missverhältnisse und ihre Kausalitäten existierten oder nicht, lösten sie ein demokratisches Diskussions- und Entscheidungsverfahren aus, das in Mehrheitsentscheiden bestimmte Massnahmenpakete zur Lösung der angeführten Probleme sanktionierte. Die Schweizer Immigrationspolitik, die Elemente zur Abwehr und zur Integration enthält, ist der demokratisch zu Stande gekommene Mittelweg zwischen den Forderungen der Überfremdungsbewegung auf der einen und zum Beispiel der «Mitenand»-Initiative auf der anderen Seite. Der Staats- und Verfassungsrechtler Yvo Hangartner wies 1973 auf die «prinzipielle Feststellung» hin, wonach «auch Ausländer in unser demokratisches System einbezogen» seien.⁹² Damit wehrte Hangartner restriktive Interpretationen der verfassungsrechtlich garantierten Möglichkeiten politischer Partizipation ab. Doch politisch-behördliche Akteure versuch-

ten immer wieder, den politischen Handlungsspielraum von AusländerInnen einzuschränken. Diese Versuche zeugen von einer exklusionistisch-gemeinschaftsideologischen Demokratie- und Rechtsauffassung, wie sie sich seit dem Ersten Weltkrieg gegenüber den «Fremden» herausgebildet hatte. Sozialdemokratie und Gewerkschaften integrierten sich in den 1930er-Jahren in dieses konkordanzdemokratische und ideologische System. Dies dürfte eine Erklärung für den regen Zuspruch sein, welche die Überfremdungsbewegung seit den 1960er-Jahren bei der Arbeiterschaft gefunden hat. Hinzu kommt der Kontext des Kalten Kriegs, der den staatsschützerischen Übereifer gegen das *Kommunistische* im «Fremden» erklärt. Diese Aporie ist das Resultat der exklusionistischen Tendenzen der nationalstaatlich definierten Demokratie. Das Bestreben verschiedener Akteure im gleichen Zeitraum, unter Berufung auf Demokratie mehr Rechtsgleichheit und Partizipationsmöglichkeiten einzufordern, zeugt andererseits durchaus auch von inklusionistischen Tendenzen dieser Demokratie. Beide Tendenzen der schweizerischen Demokratie haben weiter gehende Forschungen verdient.

-
- 1 Das aktuelle Buch von Thomas Buomberger, *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zürich 2004, konnten wir leider nicht mehr verarbeiten.
 - 2 EJPd, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Entwurf), 8. 3. 2002.
 - 3 EJPd, Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, Juni 2000, 12 f.
 - 4 Wir übernehmen den Begriff von Pierre Heusser, *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer*, Diss., Zürich 2001.
 - 5 Siehe dazu die Berichte der PUK EJPd über die Vorkommnisse im EJPd von 1989/90 und die im Auftrag des Bundesrats erfolgte Untersuchung von Georg Kreis (Hg.), *Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935–1990*, Bern 1993.
 - 6 Leonardo Zanier, «Fichen», in: Ernst Halter (Hg.), *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich 2003, 130–134.
 - 7 Antwort des Bundesrats vom 11. 12. 1963 auf eine Interpellation von Nationalrat Borel und eine Anfrage von Nationalrat Vincent betr. die Wegweisung italienischer Arbeitskräfte, zit. in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 166, Arbeitspapier der EKA: Politische Tätigkeit der Ausländer, o. J.
 - 8 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1966, 138.
 - 9 *Amtliches Bulletin, Nationalrat*, 1972, II, 1717–1737.
 - 10 Wie Anm. 9, 1719.
 - 11 In der Folge einer überwiesenen Motion von James Schwarzenbach. Siehe Silvia und

- Gérald Arlettaz, «Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangères», in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), *Werkstatt Bundesverfassung. Kommentare und Inventare der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998*, Bern 1998, 134.
- 12 BAR, Aktennotiz des EJPD-Generalsekretärs, 4. 5. 1972, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 166.
 - 13 Stellungnahme zum Problem der politischen Tätigkeit der Ausländer, 4. 7. 1972, bes. 2 f. (wie Anm. 12).
 - 14 Auftrag des Vorstehers des EJPD, 10. 9. 1974 (wie Anm. 12).
 - 15 AG Staatsschutz, Bericht zu «Ausländer und Staatsschutz» an Bundesrat Furgler, 13. 1. 1975 (wie Anm. 12).
 - 16 Direktor der eidg. Fremdenpolizei (Solari) an Bundesrat Furgler, 9. 6. 1975 (wie Anm. 12).
 - 17 Aktennotiz der eidg. Fremdenpolizei (König), 28. 11. 1975 (wie Anm. 12).
 - 18 EPD (Diez) an die Fremdenpolizei, 16. 12. 1975, 3 f. (wie Anm. 12).
 - 19 Entwurf für einen neuen Textvorschlag (Koe/Wü), 4. 12. 1975 (wie Anm. 12).
 - 20 Fremdenpolizei an die Bundesanwaltschaft, 18. 3. 1977 (wie Anm. 12).
 - 21 AuG vom 19. 6. 1981, *Bundesblatt (BBJ)* 1981, II (30. 6. 1981), 580 f.
 - 22 Yvo Hangartner, «Ausländer und schweizerische Demokratie», in: *ZSR*, 93 (1974), 1. Halbbd., 121–144, hier 121 f., 133. Zu den Demokratiemodellen siehe Heusser, 35 f. (wie Anm. 4).
 - 23 Schlussbericht, VI, 1973, 224, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167, AG für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.
 - 24 Stellungnahme zum Problem der politischen Tätigkeit der Ausländer, 4. 7. 1972, 5–7, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 166.
 - 25 Sitzungsprotokoll der Ad-hoc-Arbeitsgruppe, 18. 2. 1976, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 24.
 - 26 *Die Stellung der Ausländer im politischen Leben der Schweiz, Bericht der Eidg. Konsultativkommission für das Ausländerproblem*, Bern 1976, Separatdruck aus Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 77/7 (1976), 273–298, hier 273.
 - 27 Die Stellung der Ausländer, 274 (wie Anm. 26).
 - 28 Ebd.
 - 29 Ebd., 286 f.
 - 30 Andreas Cueni, Stéphane Fleury, *Etrangers et droits politiques. L'exercice des droits politiques des étrangers dans les cantons de Neuchâtel et du Jura / Stimmberechtigte Ausländer. Die Erfahrungen der Kantone Neuenburg und Jura*, Nationale schweizerische UNESCO-Kommission, Bern 1994, 67.
 - 31 Pressemeldung der schwedischen Immigrationsbehörde, 5. 2. 1980, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167.
 - 32 Die Stellung der Ausländer, 288 (wie Anm. 26).
 - 33 Heusser, 53 (wie Anm. 4); Heusser schreibt (57): «Die Tatsache, dass es durch das repräsentative System in den Neuenburger Gemeinden nur selten zu Volksabstimmungen kommt, lässt auch das Stimm- und Wahlrecht als ein eher schwaches Beteiligungsrecht erscheinen.»
 - 34 Die Stellung der Ausländer, 288 (wie Anm. 26).
 - 35 Fragebogen von 1979 über die politischen Rechte; Begleitschreiben des EDA, 21. 11. 1979, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167.
 - 36 SDA-Meldung, 22. 5. 1980 (wie Anm. 35).

- 37 Undatierte Petition in Deutsch und Italienisch (wie Anm. 35).
- 38 *Corriere del Ticino*, 17. 10. 1980; Jean-François Marquis, Guglielmo Grossi, «Einwanderer – Minderheit ohne politische Rechte?», in: *Schriftenreihe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*, Juni 1990, 24.
- 39 Dossier Stimm- und Wahlrecht, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167; Marquis/Grossi (wie Anm. 38); «Mitenand»-Komitee; Zeitungsartikel vom April 1985, in: Schweizerisches Sozialarchiv, Ar 62. 10.5.
- 40 Dossier «Mitenand»-Initiative, in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20.
- 41 Undatierter Artikel aus einem christlich-sozialen Presseorgan mit dem Titel: «Kommeneschte send ihr!» (wie Anm. 40); wörtlich sagte der Passant: «Gänd doch de Osländer grad au no ds Stimmrächt [...]!»
- 42 Referat von M. Soto (wie Anm. 40): «Pedimos [...] participar en la vida social y política del país, con la obtención del derecho a voto para los emigrantes en todo aquello que nos concierne.»
- 43 Artikel über den FCLI-Kongress, April 1985; Interview mit FCLI-Präsident G. Grossi, in: *Tages-Anzeiger*, 28. 1. 1985 (wie Anm. 39).
- 44 Marquis/Grossi (wie Anm. 38).
- 45 CES Genève, *Droits politiques, citoyenneté et intégration des étrangers à Genève, Rapport 7*, Décembre 1997, 5.
- 46 Regierungsrat des Kantons Bern, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Bericht zum Postulat Barth), 5. 3. 2003.
- 47 «Ich werde erst Schweizer, wenn man mir den Pass gibt»: Die zweite Ausländergeneration zwischen Integration und verweigerter Anerkennung», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 3./4. 1. 2004.
- 48 Siehe z. B. EJPD, Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Schwerpunktprogramm für die Jahre 2001–2003 (Bern, Oktober 2000); Eidg. Kommission für Ausländerfragen (EKA), Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004–2007, Erläuternder Bericht, Bern, 23. 5. 2003.
- 49 *Amtliches Bulletin, Nationalrat*, Herbstsession 2001, 15. Sitzung, 4. 10. 2001, Postulat Rennwald, http://www.parlament.ch/ab/frameSet/d/n/4609/38457/d_n_4609_38457_38503.htm.
- 50 Axel Schulte, «Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften, Demokratie und Integrationspolitiken in Westeuropa», in: Hartmut Behr, Siegmund Schmidt, *Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt?*, Wiesbaden 2001, 135–176, hier 146.
- 51 Wie Anm. 50.
- 52 Schulte, 144 (wie Anm. 50).
- 53 Bobbio 1988, 34 und Bobbio 1994a, 154, zit. nach Schulte, 147 (wie Anm. 50).
- 54 Heusser, 6 (wie Anm. 4).
- 55 Ebd., 11.
- 56 Siehe z. B. Hans Hartmann, Franz Horvath, *Zivilgesellschaft von rechts. Die (unheimliche) Erfolgsstory der Zürcher SVP*, Zürich 1995.
- 57 Botschaft zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. 11. 2001, *BBl*, 2002, I, 1911, 1918.
- 58 Siehe z. B. «Tamilen in Bern – Fremde, Flüchtlinge, Gäste? Strapazierte Instrumente der Asylpolitik», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 7./8. 4. 1984.

- 59 Votum im Nationalrat zum Bürgerrechtsgesetz, 16. 9. 2002, <http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4615/63560/d%5Fn%5F4615%5F63560%5F63578.htm>
- 60 Schweizerisches Bundesgericht, 129 I 217 (28/2002), Urteil der 1. öffentlich-rechtlichen Abteilung in Sachen A. und Mitbeteiligte gegen Emmen und den Regierungsrat des Kantons Luzern, 9. 7. 2003.
- 61 Gérard de Rham, «Ya-t-il un modèle suisse d'intégration des immigrés?», in: *Swiss Journal of Sociology*, 3 (2002), 529–546.
- 62 Siehe Gespräch mit Fritz Meier bei Marianne Ebel, Pierre Fiala, *Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961–1981)*, Lausanne 1983, 38 f.
- 63 Mario König et al. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren* (Schweiz 1998–1998, Staat – Gesellschaft – Politik, Bd. 3), Zürich 1998, Einleitung.
- 64 Gaetano Romano, «Die Überfremdungsbewegung als «Neue soziale Bewegung». Zur Kommerzialisierung, Oralisierung und Personalisierung massenmedialer Kommunikation in den 60er Jahren», in: König et al., 143–159 (wie Anm. 63).
- 65 Vgl. zum Initiativenboom nach 1968 auch Andreas Gross, «Trendwende bei den Volksrechten? Überraschende Bilanz der letzten 25 Jahre», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. 1. 2004.
- 66 Gaetano Romano, «Links oder rechts oder Gemeinschaft oder Gesellschaft? Zur Konfusion politischer Unterscheidungen öffentlicher Kommunikation», in: König et al., 265–275, bes. 269 (wie Anm. 63).
- 67 Gérald Arlettaz, «Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», in: *Relations internationales*, 54 (1988), 161–179; Ders., «La Nouvelle Société Helvétique et les Suisses de l'étranger (1914–1924). Aspects de la construction d'un nationalisme de type ethnique», in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), *Die Auslandsschweizer im 20. Jahrhundert* (Studien und Quellen 28), Bern 2002, 37–64.
- 68 Arlettaz/Arlettaz, 94 f. (wie Anm. 11).
- 69 Zusammenstellung von G. Hürlimann und G. Jey Aratnam auf Grund der Abstimmungsdaten in: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/liste.html>.
- 70 Dies bestätigt auch Michael Arend, *Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz* (NFP 21, Kulturelle Vielfalt und nationale Identität), Basel 1991, 36.
- 71 Arlettaz/Arlettaz, 89–140 (wie Anm. 11).
- 72 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967–1971 (Rechenschaftsbericht vom 28. 4. 1971), in: *BBJ*, 1971, I, 872.
- 73 Traktandum 9: Volksbegehren für eine menschliche Ausländerpolitik, zur Gründungsversammlung der neuen KAB vom 10. 11. 1973 in Luzern, in: *BAR*, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20.
- 74 Undatierte Liste: «Folgende Organisationen, Gewerkschaften und Parteien haben Delegierte [...] in die Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik entsandt» (wie Anm. 73).
- 75 Zum Vergleich: Die zweite Überfremdungsinitiative wurde nach nur einjähriger Sammelzeit am 20. 5. 1969 mit 70'292 Unterschriften eingereicht. Vgl. Arlettaz/Arlettaz, 126 (wie Anm. 11).
- 76 Siehe z. B.: «Die «Initiative für eine menschliche Ausländerpolitik: Ein Gegengewicht zur Politik der nationalen Rechten», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. 11. 1973; «Neue Initiative – neue Akzente», in: *Vaterland*, 24. 5. 1974.

- 77 CVP-Pressedienst, 6. 11. 1979, in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20.
- 78 Von «Zwängerei» sprach auch die FDP und verglich diese mit der «Zwängerei», welche die «Mitenand»-Initianten der vierten und der fünften Überfremdungsinitiative vorhielten. Heinz Däpp, «Schwierigkeiten mit der Mitenand-Initiative», in: *Basler Zeitung*, 6. 8. 1977.
- 79 Verschiedene Zeitungsartikel vor der Abstimmung und verschiedene Exemplare des SFP-Pressedienstes bzw. der «Arbeitsgemeinschaft für die Information über das Saisonnierstatut», in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 21.
- 80 E. Schwab war 1976 Präsident der Arbeitsgruppe 3 der EKA, die den Bericht «Die optimale Bevölkerungszahl und die Besiedlungsdichte der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung der ausländischen Bevölkerung» verfasste. Vgl. Zusammenfassendes Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe 3 vom 19. 12. 1975, in: BAR, E 4300 (C) 299, Bd. 35.
- 81 «Ausländer-Konzept – nicht «Mitenand»-Rezept!», in: *Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung*, 1. 5. 1980
- 82 SVP-Pressedienst, 13. 2. 1980; «SVP: Abstimmen über «Mitenand-Initiative», in: *Tages-Anzeiger*, 16. 2. 1980.
- 83 Internes Dokument der Bundeskanzlei vom 16. 10. 1980 über die Festsetzung der Abstimmungstermine; Abstimmungsbüchlein, 6, in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 21.
- 84 «Vox-Analyse der «Mitenand»-Abstimmung: Überfremdungsängste ausschlaggebend?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5. 6. 1981.
- 85 Schweizer Gewerbeverband et al. (Hg.), *Nein zur «Mitenand»-Initiative*, Langnau i. E. o. J., in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20.
- 86 *Neue Zürcher Zeitung* (wie Anm. 84).
- 87 Arend, 34–36 (wie Anm. 70).
- 88 Ebd., 37.
- 89 *Ariettaz/Ariettaz*, 96, 138 (wie Anm. 11).
- 90 Hartmann/Horvath (wie Anm. 56).
- 91 Theorem des Chicagoer Sozialwissenschaftlers und Interaktionisten Thomas von William 1928.
- 92 Hangartner, 127 (wie Anm. 22).

Résumé

Révision de la loi sur la nationalité, nouvelle loi sur les étrangers et bilan intermédiaire de la promotion de l'intégration – ces trois thèmes d'actualité sont liés entre eux de manière plus complexe que pourrait le laisser croire leur référentiel commun: «les étrangers». En fait, au-delà de ce simple énoncé, ils signifient l'accès et la participation aux biens collectifs dans un système de démocratie directe. Cette contribution aborde le débat autour du droit de la naturalisation et sa pratique sous le signe des «droits populaires». Comme alternative à la naturalisation, ou comme complément à celle-ci, l'accès aux

droits de vote et d'éligibilité pour les étrangers/ères a été revendiqué de manière réitérée mais sans succès, sauf à quelques exceptions. Les projets de loi dans ce domaine ont échoué formellement à cause de ce paradoxe que l'élargissement de la démocratie doit se faire démocratiquement, ce qui implique automatiquement la possibilité de le refuser. Car la majorité des votants considère de tels droits non comme une mesure d'intégration mais, au contraire, comme une dérogation intempestive à l'effort d'intégration exigé de l'étranger.

L'aporie de la politique envers les étrangers réside dans le fait que depuis les années 1960 elle représente un véritable moteur de la participation de l'électorat suisse à la démocratie directe: initiatives, référendums et débats sur les étrangers sont à l'origine d'une proportion significative des scrutins populaires ou de l'interaction entre société civile et démocratie. Dans leur majorité, ces votations visent à diminuer les possibilités de participation des étrangers/ères. Dilemme insoluble? Une part des acteurs (socio-)politiques tend à partager ce point de vue, un fait que semblent également suggérer les espoirs et les ressources, qui sont investis dans la promotion de l'intégration socioculturelle des étrangers. C'est la raison pour laquelle, cet article traite aussi des représentations des acteurs de la politique d'intégration sur la participation des étrangers/ères.

En conclusion, les auteur(e)s de cet article s'élèvent contre une conception réductrice de l'intégration et de la démocratie: le recours au contexte juridico-structurel, dans lequel la société démocratique décide des droits sociaux et politiques, n'éclaire pas seulement les raisons du statu quo, mais il offre aussi les possibilités d'intervention en faveur de son dépassement.

Compendio

Revisione della legge sulla cittadinanza, la nuova legge sugli stranieri e il bilancio intermedio dell'incoraggiamento all'integrazione sono tre temi attuali tra di loro connessi in modo ben più complesso di quanto possa esprimere il semplice termine di riferimento «stranieri». Il loro meta-tema può essere es-

presso con accesso e partecipazione ai beni collettivi in un sistema di democrazia diretta. Il presente contributo, da un lato, tematizza le discussioni nel campo del diritto e della prassi di naturalizzazione all'insegna del diritto internazionale. Quale alternativa, o completamento allo status quo, è stata sollevato più volte il problema di una possibile estensione del diritto di voto e di elezione agli/alle stranieri/e. Tale richiesta, seppur con qualche eccezione, è stata respinta. Le proposte sono fallite formalmente di fronte al paradosso secondo cui un ampliamento della democrazia deve essere deciso tramite un processo democratico che comporta di per sé la possibilità che vi si rinunci. Infatti la maggioranza dei votanti non considera questi diritti come misure integrative, bensì come scorciatoie non subordinate allo sforzo d'integrazione. Questo dilemma è il secondo tema fondamentale dell'articolo.

Il controsenso insito della politica degli stranieri consiste nel fatto che dagli anni 1960 essa è di per sé il motore della partecipazione democratica della società svizzera di base: iniziative sulla politica degli stranieri, referendum e dibattiti costituiscono una parte significativa di quanto domanda la popolazione e, rispettivamente, dell'interazione democratica della società civile. La maggior parte delle richieste della popolazione intende ridurre le possibilità di partecipazione degli stranieri e delle straniere. Si tratta dunque di un dilemma senza soluzione? Effettivamente una parte degli attori (socio-)politici tende ad avere tale opinione: le speranze e le risorse investite per promuovere l'integrazione socioculturale raccomandano di interessarsi al problema. Per tale motivo, questo contributo affronta anche il tema dei differenti modi di immaginare la partecipazione nel campo della politica d'integrazione.

Infine gli autori mettono in evidenza la contraddizione insita in una visione riduttiva dei concetti di integrazione e democrazia: il ricorso al contesto giuridico-strutturale, in cui la società democratica decide dei diritti sociali e politici, non solo spiega i motivi dello status quo, ma illumina anche sulle possibilità d'intervento per superarlo.

Die Aporien der Demokratie

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	30
Volume	
Volume	
Autor	Hürlimann, Gisela; Jey Aratnam, Ganga
Auteur	
Autore	
Seite	109-144
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 341

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.