

Ausländische Wohnbevölkerung

Autor(en): Georg Kreis
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1994

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/913fedc9-e903-4cd3-9995-b1dca206b986>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Ausländische Wohnbevölkerung

Die Initiative zur Erteilung der politischen Mitbestimmungsrechte für Ausländerinnen und Ausländer konnte in Basel – wie in zahlreichen anderen Kantonen – keine Mehrheit finden. Als Befürworter wertet Georg Kreis die Abstimmung und deren

Ergebnis aus historischer und staatspolitischer Sicht, und Anna C. Strasky schildert die im 19. Jahrhundert unternommenen Schritte zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. (Red.)

Georg Kreis

Politische Rechte für Ausländer und Ausländerinnen?

Öffentlich diskutiert

Die Frage, ob den niedergelassenen Ausländer/innen unter gewissen Bedingungen bestimmte politische Mitbestimmungsrechte gewährt werden sollen, stellt sich seit langem. Abstimmungen darüber hatten in den vergangenen vier Jahren bereits 1990 in Neuenburg, 1992 in der Waadt und 1993 in Genf und Zürich stattgefunden. In Bern, im Tessin, im Aargau und wahrscheinlich in Solothurn ist darüber noch zu befinden.

Im Juni 1994 war auch Basel an der Reihe. Hier war die Frage durch eine im Juni 1991 eingereichte Volksinitiative aufgeworfen worden. Das Begehren ging von mehreren Kleingruppen und einzelnen Politiker/innen des linken Flügels aus, fand aber auch die Unterstützung der Sozialdemokratischen Partei und des Gewerkschaftsbundes. Es forderte für Ausländer/innen, die während 8 Jahren ununterbrochen in der Schweiz ansässig gewesen sind (davon insgesamt 3 Jahre im Kanton, und davon 1 Jahr unmittelbar vor der Zuspache) das Stimm- und das aktive Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Begründet wurde

die Initiative damit, dass Ausländer/innen zwar mitarbeiten, Steuern bezahlen und für die AHV aufkommen, nicht aber in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen sind – und dass dies undemokratisch sei.

Der Regierungsrat empfahl in seinem Bericht vom 1. Juni 1993 die Initiative zur Ablehnung. Er hielt an der Auffassung fest, dass politische Rechte an die Staatsbürgerschaft gebunden seien, man sich also einzubürgern habe, wenn man diese Rechte erlangen wolle. Er verwies auch auf den Umstand, dass nach 15 Jahren Wohnsitz im Kanton sogar ein Anspruch auf Aufnahme ins Bürgerrecht bestehe.

Diese Haltung war stark geprägt von zwei impliziten, d.h. wenig ausdiskutierten Grundideen: Erstens der Idee, das Bürgerrecht sei ein Gut, das gegeben bzw. bezogen werde; und zweitens, dass Ausländer/innen eine besondere Kategorie der Bevölkerung bildeten.

Zwei Argumente – pro und contra

Eine Sonderkategorie bilden auch langjährig hier wohnhafte Ausländer/innen, da Verfahren

und Gliederungen, die für sogenannte Einheimische selbstverständlich sind, in ihrem Fall keine Geltung haben: Während nämlich Einheimischen mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres automatisch die politischen Rechte vergeben werden, wird im Falle des Ausländers eine Erteilung «ohne dass er danach begehrt hätte» als unerwünscht und falsch bezeichnet. Dergleichen wird eine Aufteilung der Ausländer/innen in zwei Kategorien (mit und ohne Stimmrecht) als ungerecht und unpraktikabel abgelehnt, obwohl die gleiche Aufteilung bei Inländer/innen selbstverständlich ist.

Die zweite These besagt, dass das Bürgerrecht ein Gut sei, das vergeben und erworben werden könne; Vergabe wie Erwerb seien von bestimmten Bedingungen abhängig und dürften nicht zum «Nulltarif» vergeben werden. Verlangt wird eine gewisse Integration – was immer damit gemeint ist. (Dieser Erwartung haben die Initianten mit der Karenzzeit von 8 Jahren Rechnung getragen.) Darüberhinaus aber sollen die Bezüger eine klare Willensbekundung abgeben, der alten Staatszugehörigkeit abschwören (so weit die Möglichkeit des Doppelbürgerrechts nicht besteht) und insbesondere die mit Bürgerrechten verbundenen Verpflichtungen – vor allem die militärische Dienstpflicht – übernehmen.

Der Grosse Rat folgte am 15. September 1993 mit einer Mehrheit von 69:48 Stimmen den von der Regierung vorgetragenen Überlegungen. Im Vorfeld der Volksabstimmung gaben ausser der SP alle grossen Parteien die Nein-Parole aus, und am 12. Juni lehnte der Souverän mit 73,75% Nein-Stimmen (47 013 : 16 733) die Initiative ab. Der Verfasser dieses Beitrags hat sich für eine Annahme eingesetzt. Als Leiter des Nationalen Forschungsprogrammes 21 über «Kulturelle Vielfalt und nationale Identität» ist er der Problematik des Ausländer/innenstimmrechts begegnet und zum Schluss gelangt, dass dieses Postulat zu fördern sei.

Der Reformvorschlag hatte allerdings in keinem Moment eine Chance. Es konnte bloss darum gehen, mit dem Abstimmungskampf eine Diskussion in Gang zu setzen und mit einem respektablen Ja-Anteil einen Achtungserfolg zu erzielen. Das erste Ziel dürfte dank grossem Einsatz teilweise erreicht worden sein;

der Achtungserfolg dagegen wurde eindeutig verpasst: Das Ergebnis lag etwa bei der gleichen Marke wie die andernorts erzielten Negativ-Resultate (74% in der Waadt, 75% in Zürich, 72% in Genf).

Die Denkhürde und die emotionale Barriere erweisen sich bei solchen Vorlagen als zu hoch und stark, und zwar unabhängig davon, wie lange die Karenzfrist angesetzt wird, ob nur das aktive oder auch das passive Wahlrecht vorgesehen ist, ob das Mitbestimmungsrecht neben kommunalen auch kantonale Geschäfte und ausser Gesetzesvorlagen auch Verfassungsfragen betrifft. So ging es in der Zürcher Abstimmung im Grunde nicht einmal um das Ausländer/innenstimmrecht, sondern um die Frage, ob die Gemeinden das Recht erhalten sollten, über diese Frage autonom zu befinden. An der Urne wurde dann aber offensichtlich über die Grundeinstellung zu Ausländer/innen und zur Einwanderungspolitik abgestimmt.

Zugehörigkeit und Identifikation

Die obgenannten Hindernisse beruhen auf der Vorstellung, In- und Ausländer seien grundsätzlich andere Wesen, da sie andere Zugehörigkeitsgefühle, andere Loyalitäten, andere kulturelle Hintergründe hätten. Diese Unterscheidung leuchtet zwar grundsätzlich ein, dürfte aber schon immer fragwürdig gewesen sein. In Gesellschaften, die seit Jahrzehnten eine Masseneinwanderung erleben und eine grosse Zahl im Lande geborener Angehöriger der 2. Generation haben, ist sie noch fragwürdiger geworden. Sie orientiert sich in Wirklichkeit gar nicht an vermuteten oder tatsächlichen Unterschieden, sondern schlicht am Blutsbande-Prinzip, dem «ius sanguinis»: Man ist Ausländer, weil die Vorfahren Ausländer waren. Eine der Realität besser entsprechende (wenn auch nicht vollkommene) Regelung wäre das Geburtsort-Prinzip des «ius soli». Aufgrund des Blutsprinzips betrachtet man im Ausland niedergelassene Nachkommen von Schweizer/innen als politisch mitentscheidungsberechtigt, auch wenn sie noch nie in der Schweiz waren und deren gesellschaftlichen Probleme aus eigener Anschauung gar nicht kennen, während man Nachkommen von Ausländer/innen, die seit

Geboren, auf-
gewachsen und ein-
geschult in der
Schweiz. Wo ist
ihre Heimat? ▷



Verhindert die
Verbundenheit
mit einer anderen
Kultur bereits die
Integration? ▷



Jahren hier leben, allein wegen eines papiernen Faktums ausklammert.

Für den Einbezug in die politischen Entscheidungsprozesse spricht nicht der philanthropische Wunsch, den «unersättlichen» Eingewanderten dieses Privileg «auch noch» zu verleihen; sondern die nüchterne Überlegung, dass man sich selber einen Gefallen erweist, wenn man Zugewanderte über das Mittel Wahl-/Stimmrecht zusätzlich integriert. Gegen die tief verwurzelten Vorbehalte vermag aber dieses Argument einstweilen nicht anzukommen. Ebenso wenig wie die Argumente, dass gemäss dem bereits in der Schule vermittelten Lehrsatz «no taxation without representation» keine Steuerpflicht ohne Mitspracherecht bestehen sollte, dass militärische Dienstpflicht bei beschränktem Bürgerrecht nicht erforderlich sei, oder dass andere Dienstpflichten (z.B. Feuerwehr) ohne weiteres zur Bedingung gemacht werden könnten.

Die Massstäbe fallen auseinander

Das ablehnende Hauptargument verwies auf die erleichterte Einbürgerung, die Möglichkeit der Rückkehr ins Herkunftsland sowie auf sprachliche Probleme. Die Einwände zeigen, dass mit zweierlei Mass gemessen wird und gegenüber Ausländer/innen plötzlich zum Problem wird, was bei Inländer/innen ebenso auftreten kann, aber niemals stört. So hat man sich noch nie gefragt, ob ein Tessiner die deutsch verfassten Basler Abstimmungserklärungen verstehen kann; wenn aber Italiener stimmberechtigt wären, behauptet man (wohl um die Vorlage als unrealistisch zu erklären), zwingt uns dies, die Texte auch auf italienisch zu verfassen.

Ebensowenig ist es für uns ein Problem, dass Eidgenoss/innen wichtige Vorlagen mitentscheiden, am anderen Tag aber die Koffer packen und dem Land für immer den Rücken kehren können, also die Konsequenzen ihres Handelns nicht mittragen müssen. Andererseits nehmen wir bei niedergelassenen Ausländer/innen, die erfahrungsgemäss zum allergrössten Teil hier bleiben, gerne an, sie seien eine Art Nomaden. Sogar die Beschränkung auf das Recht des Wählens wurde als unschweizerisches Manöver bezeichnet, obwohl es auch in der Schweiz lange dieses «splitting» gab und das

Recht des Gewähltwerdens erst im vorgerückten Alter gewährt wurde. Als eidgenössischer Joker tauchte dann das Argument auf, die Schweiz habe mit ihrer direkten Demokratie eine besonders anspruchsvolle Staatsform, man müsse daher mit der Zulassung zu den Staatsgeschäften entsprechend vorsichtig sein: Mit eben diesem Argument war zuvor die Einführung des Frauenstimmrechts jahrelang verzögert worden. Hier zeigte die Debatte immer wieder Parallelen, bis hin zu der Vermutung, die mit neuen Rechten ausgestatteten Mitbürger/innen seien wegen zu geringer Bildung manipulierbarer als die Einheimischen.

Ausländer/innen mit Bindungen ans Herkunftsland erscheinen als suspekt, während man umgekehrt die Heimatliebe der eigenen Ausgewanderten zu schätzen weiss: Bei ihnen vermutet man in zweifachen Zugehörigkeitsgefühlen keine problematische Doppelbödigkeit, von Ausländer/innen erwartet man dagegen, dass sie sich für das eine oder andere Land entscheiden. Die sozialwissenschaftliche Erkenntnis, dass sich verschiedene Identitäten, zumal wenn die eine auf nationaler, die andere auf lokaler Ebene angesiedelt ist, sehr wohl kombinieren lassen, hat vor derart rigorosen Bekenntniserwartungen kein Gewicht.

Positive Erfahrungen

Keine Rolle spielten in der Reformdebatte die Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Staaten, ja sogar mit schweizerischen Kantonen, welche die Neuerung bereits seit längerem eingeführt haben. Schweden vollzog den Schritt schon 1975, und zwar für das aktive wie für das passive Stimmrecht, für lokale und regionale Angelegenheiten, und dies bereits 3 Jahre nach der Zuwanderung. Andere nordische Staaten folgten, erzielten zwar keine sensationellen Integrationsergebnisse, erlitten aber auch keinen Schaden. Gleiches kann man vom Kanton Neuenburg sagen, wo das aktive Wahl- und Stimmrecht bei Gemeindeangelegenheiten schon seit 1849 besteht, und vom Kanton Jura, der mit seiner Gründung 1978 ein kantonales Ausländer/innenstimmrecht für alle Urnengänge (ausser bei Verfassungsbestimmungen) eingeführt hat. Inzwischen wurde im Auftrag der Schweizerischen Unesco-Kommission eine Studie durch-

geführt, die in den Kantonen Neuenburg und Jura das konkrete Funktionieren dieser Regelung untersuchte. Wie analoge ausländische Studien stellt sie fest, dass die Ausländer/innen nur sehr verhalten von diesem Recht Gebrauch machen, dass es aber für einige wenige sehr viel bedeutet, weshalb man im Jura auf Seiten der Inländer/innen sogar an einen Ausbau dieser Rechte denkt. Dass man im Kanton Neuenburg keine schlechten Erfahrungen gemacht und weiterhin eine besonders positive Einstellung bewahrt hat, zeigt die Abstimmung von 1990: Während in anderen Kantonen sich etwa 75% bereits gegen das Aktiv-Wahlrecht aussprachen, wurde in Neuenburg (gegen den Antrag von Regierung und Parlamentsmehrheit) die weitergehende Vorlage für die Erweiterung auf

das Passiv-Wahlrecht mit lediglich 56% abgelehnt.

Bleibt, auf die allgemeinere Bedeutung der symbolischen Ebene zu verweisen: Man fühlt sich anders, wenn man mit diesem Recht ausgestattet ist, und man hofft vielleicht auch, dass sich die anderen, die Inländer/innen, zu den Ausländer/innen, die über dieses Recht verfügen, anders einstellen. Hier liegt ein wesentlicher Punkt: Die symbolische Bedeutung der Dinge darf nicht unterschätzt werden. Ebenso, wie die Abstimmung vom 12. Juni ein Plebiszit zu Grundeinstellungen zur «Ausländerfrage» war, muss man nach wie vor am Postulat des Ausländer/innenstimmrechts festhalten – gerade wegen seiner Bedeutung für diese Grundeinstellungen.

Viele Ausländer leben schon in der 2. Generation bei uns. ▷



Literatur

Michal Arend, Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz, Basel 1991.
 Pierre Centlivres, Devenir Suisse, Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse, Neuenburg 1990. – Ders., Une seconde nature, Pluralisme, naturalisation et identité en Suisse romande et au Tessin, Lausanne 1991.
 Andreas Cueni und Stéphane Fleury, Stimmberechtigte

Ausländer und Ausländerinnen, Die Erfahrungen der Kantone Neuenburg und Jura, Bern 1994 (Unesco-Studie).
 Les étrangers dans la cité, Expériences européennes, hrsg. von Olivier le Cour Grandmaison und Catherine Wihtol de Wenden, Paris 1993.
 Tomas Hammar, Democracy and the Nation-State, Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, Aldershot 1990.