

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel:	Einleitung.....	1
Zweites Kapitel:	Grundlagen und Begriffe	5
Drittes Kapitel:	Politische Rechte von Ausländerinnen und Ausländern – Entstehungsgeschichte und aktuelle Situation in der Schweiz sowie im internationalen Vergleich.....	43
Viertes Kapitel:	Argumente für und gegen die Gewährung von politischen Rechten an Ausländerinnen und Ausländer	89
Fünftes Kapitel:	Mögliche Kriterien und Voraussetzungen für die Gewährung politischer Rechte an Ausländerinnen und Ausländer.....	145
Sechstes Kapitel:	Andere Formen der politischen Partizipation	157
Siebentes Kapitel:	Mögliche gesetzliche Ausgestaltung des Ausländerstimmrechts auf den verschiedenen staatlichen Ebenen der Schweiz: Vorschläge und Beispiele.....	179
Achtes Kapitel:	Auswirkungen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union auf die politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer	203
Neuntes Kapitel:	Zusammenfassung der Ergebnisse und Vorschläge de lege ferenda	251

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Literaturverzeichnis.....	XXIII
Materialienverzeichnis.....	XXXIII

Erstes Kapitel: Einleitung.....	1
Zweites Kapitel: Grundlagen und Begriffe	5
A. Politische Rechte	5
I. Inhalt der politischen Rechte.....	5
II. Rechtsnatur der politischen Rechte.....	6
1. Doppelte Natur des Stimmrechts.....	6
2. Politische Rechte als Bestandteil des status activus	7
3. Politische Rechte im engeren und im weiteren Sinne	8
4. Sind politische Rechte Menschenrechte?	10
B. Ausländer und Staatsbürger	12
I. Entstehungsgeschichte der Begriffe „Ausländer“ und „Staatsbürger“	12
II. Der Ausländerbegriff heute.....	15
III. Das Staatsbürgerrecht	17
1. Rechtsnatur.....	17
2. Inhalt	17
3. Erwerb und Verlust	19

C. Demokratie	19
I. Begriff	19
II. Die Herrschaft	21
III. Das Volk.....	23
1. Natur des Volksbegriffes.....	23
2. Die Diskussion in Deutschland.....	25
a) auf Bundesebene.....	25
b) in den Ländern und Gemeinden.....	27
IV. Die verschiedenen Demokratiemodelle	30
1. Bürgerdemokratie.....	30
2. Betroffenenendemokratie.....	32
3. Territorialdemokratie	35
4. Die pragmatische Lösung in der Schweiz.....	36
D. Föderalismus	37
I. Erläuterung des Begriffs und Beispiele	37
II. Rechtsnatur der Kantone und der Gemeinden	38
1. Rechtsnatur und Souveränität der Kantone	38
2. Rechtsnatur und Autonomie der Gemeinden.....	39
III. Auswirkungen des Stimm- und Wahlrechts von Ausländerinnen und Ausländern innerhalb der föderalistischen Struktur der Schweiz	40

Drittes Kapitel: Politische Rechte von Ausländerinnen und Ausländern – Entstehungsgeschichte und aktuelle Situation in der Schweiz sowie im internationalen Vergleich..... 43

A. In der Schweiz.....	43
I. Auf Bundesebene	43
1. Historischer Abriss.....	43
2. Aktuelle rechtliche Situation	47
II. In den Kantonen	49
1. Allgemeines.....	49
2. Kanton Neuenburg	50
a) Historischer Abriss	50
b) Aktuelle rechtliche Situation.....	53
3. Kanton Jura	57
a) Historischer Abriss	57
b) Aktuelle rechtliche Situation.....	58
aa) In der jurassischen Kantonsverfassung.....	58
bb) Ausländerstimmrecht auf kantonaler Ebene.....	59
cc) Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene.....	61
4. Kanton Thurgau.....	63

5. Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	65
6. Andere Kantone.....	65
7. Kantonalkirchen.....	69
a) Rechtsnatur der Kantonalkirchen.....	69
b) Beispiele für Kantonalkirchen, die ein Ausländerstimmrecht kennen.....	70
c) Gründe für das Ausländerstimmrecht in den Kantonalkirchen.....	71
B. Im internationalen Umfeld.....	72
I. Politische Rechte von Ausländern in anderen Staaten.....	72
1. Staaten mit einem allgemeinen Ausländerwahlrecht.....	72
2. Staaten, welche ein Wahlrecht für bestimmte Ausländerkategorien kennen.....	75
3. Staaten, in welchen das Ausländerwahlrecht geprüft, aber nicht eingeführt wurde.....	77
II. Politische Rechte von Ausländern auf staatsvertraglicher Ebene.....	78
1. Im Allgemeinen.....	78
2. Die Europäische Menschenrechtskonvention.....	79
3. Das Europäische Niederlassungsabkommen.....	80
4. Die Konvention des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben der Gemeinden.....	81
5. Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.....	82
6. Der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	83
7. Die Entwicklung in der Europäischen Union.....	84
C. Erfahrungen mit dem Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer.....	85
I. In der Schweiz.....	85
II. Im Ausland.....	86
 Viertes Kapitel: Argumente für und gegen die Gewährung von politischen Rechten an Ausländerinnen und Ausländer.....	 89
A. Konnex zwischen Stimmrecht und Staatsbürgerschaft.....	89
I. Auf Bundesebene.....	89
II. Geringere Bedeutung der Staatsbürgerschaft in den Kantonen und Gemeinden.....	92
III. Stärkt oder schwächt das Ausländerstimmrecht die Demokratie?.....	94
B. Geringere Verbundenheit von Ausländerinnen und Ausländern mit dem Gastland.....	96
I. Fehlende Betroffenheit und mangelndes Interesse der ausländischen Bevölkerung an der schweizerischen Politik.....	96
1. Betroffenheit ist kein brauchbarer Anknüpfungspunkt.....	96

2. Geringeres Interesse der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Politik aufgrund ihrer beschränkten Aufenthaltsdauer?	97
3. Die Stimmbeteiligung und das Stimmverhalten der Ausländer im Vergleich mit den Schweizern	99
II. Höhere Mobilität von Ausländerinnen und Ausländern	101
III. Politische Rechte nur bei gesichertem Aufenthalt?	103
IV. Schlussfolgerungen	105
C. Gefahr von Interessenkonflikten und doppeltem Stimm- und Wahlrecht	106
I. Ausübung politischer Rechte im Heimatstaat auf schweizerischem Territorium	106
II. Sind ausländische Personen bevorzugt, weil sie in zwei Staaten stimmberechtigt sind?	107
III. Beispiele für mögliche Interessenkonflikte	108
IV. Gegenseitigkeit: Muss der Heimatstaat des Ausländers den Schweizern dieselben politischen Rechte gewähren?	111
D. Integration durch politische Rechte?	112
E. Die besondere Stellung der Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation	114
F. Unterschiedliche staatliche Pflichten von Schweizern und Ausländern	117
I. Rechtsnatur der politischen Pflichten	117
II. Insbesondere die Militärdienstpflicht	119
1. Militärdienstpflicht als Voraussetzung für das Stimmrecht?	119
2. Viele schweizerische stimmberechtigte Personen sind nicht militärdienstpflichtig	119
3. Ersatzabgabe für ausländische stimmberechtigte Männer?	121
4. Geringe Bedeutung der Militärdienstpflicht für das kantonale und kommunale Stimmrecht	122
5. Schlussfolgerungen	123
III. Fiskalische Pflichten	123
IV. Überproportionale Finanzierung der Sozialwerke durch ausländische Personen	125
G. Einbürgerung als Alternative	127
I. Aktuelle Situation	127
II. Bestehende Hürden für Ausländerinnen und Ausländer	130
1. Dauer des Verfahrens und Gefahr der Willkür bei Volksentscheiden	130
2. Finanzielle Hürden	131

3. Probleme bei Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft durch den Heimatstaat.....	132
III. Geringe rechtliche Bedeutung der Einbürgerung in Kanton und Gemeinde	132
IV. Mögliche Lösung durch erleichterte Einbürgerung und Zulassung des Doppelbürgerrechts.....	133
H. Besondere Probleme der halbdirekten Demokratie in der Schweiz.....	135
I. Besonders starke Einwirkungsmöglichkeiten auf die staatliche Willensbildung.....	135
II. Die besondere Diskussions- und Abstimmungskultur an Gemeindeversammlungen und Landsgemeinden.....	137
I. Die politischen Rechte von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern.....	140
I. Heutige Rechtslage und Bedeutung des Auslandschweizerstimmrechts.....	140
II. Gegenüberstellung des Ausländerstimmrechts und des Stimmrechts für Auslandschweizer.....	142
Fünftes Kapitel: Mögliche Kriterien und Voraussetzungen für die Gewährung politischer Rechte an Ausländerinnen und Ausländer.....	145
A. Einführung.....	145
B. Politische Integration	145
C. Besitz der Niederlassungsbewilligung oder Dauer des Wohnsitzes als Anknüpfungspunkt für die genügende Anwesenheitsdauer?	147
D. Angleichung der politischen Freiheitsrechte von Ausländern an diejenigen von Schweizern.....	150
I. Grundsätzliche Überlegungen.....	150
II. Meinungsäusserungsfreiheit, Informationsfreiheit und Medienfreiheit.....	152
III. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Parteienfreiheit.....	153
IV. Petitionsrecht.....	155
V. Fazit.....	155

Sechstes Kapitel: Andere Formen der politischen Partizipation	157
A. Einführung.....	157
B. Konsultativorgane: Ausländerparlamente, Ausländerbeiräte und Ausländerkommissionen	157
I. Rechtsnatur und Ausgestaltung von Konsultativorganen	157
1. Rechtliche Organisationsform von Konsultativorganen	157
2. Ziel von Konsultativorganen	158
3. Zusammensetzung	159
4. Wahl	160
5. Funktion und Kompetenzen.....	161
II. Beispiele	162
1. In Deutschland.....	162
2. In der Schweiz.....	162
III. Vor- und Nachteile der Einführung von Konsultativorganen	163
1. Wegbereiter oder Alibi-Ersatz für das Ausländerstimmrecht?	163
2. Einbezug der Ausländerinnen und Ausländer in die kommunale Selbstverwaltung	164
3. Mangelnde Entscheidungsbefugnisse	165
IV. Die Erfahrungen in Deutschland und der Schweiz	166
V. Schlussfolgerungen	166
C. Partizipation durch politische Freiheitsrechte.....	168
I. Allgemeines.....	168
II. Beispiele für die Partizipation durch politische Freiheitsrechte	169
III. Schlussfolgerungen	170
D. Einbezug ins Vernehmlassungsverfahren	171
I. Rechtsnatur des Vernehmlassungsverfahrens.....	171
II. Argumente für und gegen den Einbezug von Ausländerorganisationen	172
1. Mangelndes Gewicht von Ausländerorganisationen durch die Vertretung von Personen ohne Stimm- und Wahlrecht	172
2. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren als Schritt zur Integration?	173
III. Schlussfolgerungen	174
E. Wählbarkeit in die Verwaltung.....	174
F. Wählbarkeit in selbstverwaltete Anstalten und Körperschaften.....	177

Siebentes Kapitel: Mögliche gesetzliche Ausgestaltung des Ausländerstimmrechts auf den verschiedenen staatlichen Ebenen der Schweiz: Vorschläge und Beispiele	179
A. Einführung.....	179
B. Notwendige Rechtsanpassungen in Erlassen des Bundes.....	180
I. Änderungen in der Bundesverfassung	180
II. Mögliche Anpassungen in Bundesgesetzen	184
C. Notwendige Rechtsanpassungen in kantonalen Erlassen.....	186
I. Einführung.....	186
II. Änderungen für ein kantonales Ausländerstimmrecht.....	187
1. In der Kantonsverfassung.....	187
2. In kantonalen Gesetzen	189
III. Änderungen für ein kommunales Ausländerstimmrecht.....	190
1. Direkte Einführung in der Kantonsverfassung.....	190
2. Ermächtigung der Gemeinden zur selbständigen Einführung.....	191
IV. Änderungen für ein Ausländerstimmrecht in den Kantonalkirchen	192
D. Notwendige Rechtsanpassungen auf kommunaler Ebene.....	193
I. Anpassung in kommunalen Erlassen.....	193
1. Wenn der Kanton das Ausländerstimmrecht in kommunalen Angelegenheiten zwingend eingeführt hat.....	193
2. Wenn der Kanton die Gemeinden ermächtigt hat, das Ausländerstimmrecht einzuführen.....	194
II. Die besonderen Probleme von Stadtkantonen.....	195
III. Mitbestimmung von ausländischen Stimmberechtigten bei Gemeindeverbänden.....	198
E. Notwendige Rechtsanpassungen in den Erlassen der Kantonalkirchen.....	200
Achtes Kapitel: Auswirkungen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union auf die politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer.....	203
A. Einführung.....	203
B. Grundzüge der Unionsbürgerschaft In der Europäischen Union	204
I. Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Vertrag von Maastricht.....	204

II. Die Regelung der Unionsbürgerschaft in den neuen Artikeln 17 bis 22 EGV	205
1. Allgemeines	205
2. Die Unionsbürgerschaft (Art. 17 EGV)	205
3. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger (Art. 19 Abs. 1 EGV)	206
4. Der übrige Regelungsbereich der Unionsbürgerschaft	207
a) Das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (Art. 19 Abs. 2 EGV)	207
b) Das allgemeine Aufenthaltsrecht (Art. 18 EGV)	207
c) Das Petitions- und Beschwerderecht (Art. 21 EGV)	208
d) Das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 20 EGV)	209
e) Regelmässige Berichterstattung über die Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft (Art. 22 EGV)	209
III. Die Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994	209
1. Allgemeines	209
2. Der konkrete Regelungsgehalt der Kommunalwahlrichtlinie	210
a) Zweckbestimmungen in den Erwägungsgründen	210
b) Gegenstand und Anwendungsbereich der Richtlinie	210
c) Erläuterung der in der Richtlinie verwendeten Begriffe	212
d) Voraussetzungen für das aktive und passive Wahlrecht	213
e) Unvereinbarkeits- und Ausschlussbestimmungen	215
f) Formvorschriften bezüglich der Ausübung des Wahlrechts	216
g) Ausnahmeregelungen	217
IV. Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten	218
1. Vorrang des Primärrechts und des Ordnungsrechts	218
2. Unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien	219
3. Unmittelbare Anwendbarkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über das kommunale Wahlrecht der Unionsbürger im Besonderen	221
a) Die primärrechtliche Bestimmung in Art. 19 Abs. 1 EGV	221
b) Die Richtlinie 94/80/EG	221
4. Das Verfahren bei fehlender oder mangelhafter Rechtsanpassung (Vertragsverletzungsverfahren)	226
C. notwendige Rechtsanpassungen der politischen Rechte von Ausländerinnen und ausländern bei einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz	227
I. Grundsätzliche Überlegungen	227
1. Auswirkungen auf das Rechtsgefüge in der Schweiz	227
2. Keine Notwendigkeit einer Rechtsanpassung auf Bundesebene	228
II. Denkbare Rechtsanpassungen im Bundesrecht	229
1. Allgemeines	229
2. In der Bundesverfassung	230
3. In Bundesgesetzen und -verordnungen	233
a) Einführung	233

b) Grundsatz des Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer	234
c) Ausnahmen, Ausschluss- und Unvereinbarkeitsgründe	236
d) Verfahren	238
III. Notwendige Rechtsanpassungen auf kantonaler und kommunaler Ebene	240
1. Allgemeines	240
2. Notwendige Gesetzesänderungen	241
a) Im Kanton Neuenburg	241
b) Im Kanton Jura	243
c) Im Kanton Appenzell Ausserrhoden	244
d) Im Kanton Zürich	245
e) Im Kanton Basel-Stadt	248
IV. Auf kommunaler Ebene	248
1. Allgemeines	248
2. Notwendige Änderungen der Gemeindeordnungen und Gemeindereglemente	249
Neuntes Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse und Vorschläge de lege ferenda.....	251
A. Würdigung der Argumente für und gegen das Ausländerstimmrecht.....	251
I. Allgemeine Erkenntnisse	251
II. Ausländerstimmrecht auf Bundesebene?	252
III. Ausländerstimmrecht auf kantonaler Ebene?	254
IV. Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene?	256
B. Vorschläge de lege ferenda	257
C. Wahrscheinlichkeit der Ausweitung des Stimm- und Wahlrechts von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz	261