

Schriften zur Demokratieforschung

Andreas Glaser (Hrsg.)

Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?

zde |
Zentrum für
Demokratie
Aarau

Schulthess §

Andreas Glaser (Hrsg.)

**Politische Rechte für
Ausländerinnen und Ausländer?**

Schriften zur Demokratieforschung

Herausgegeben durch das Zentrum für Demokratie Aarau

zde |
Zentrum für
Demokratie
Aarau

Andreas Glaser (Hrsg.)

Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2017
ISBN 978-3-7255-7547-3

www.schulthess.com

Vorwort

Die am 17. und 18. März 2016 nunmehr bereits zum achten Mal durchgeführten Aarauer Demokratietage standen erstmals unter einem in Frageform formulierten Generalthema: „Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?“. Damit ist bereits angedeutet, dass es sich um einen ebenso politisch umstrittenen wie über weite Strecken hypothetischen Forschungsgegenstand handelt.

Das Eingangsreferat von *Walter Leimgruber* und die anschliessende Podiumsdiskussion am Vorabend der wissenschaftlichen Tagung liessen darauf schliessen, dass jedenfalls in der Politik die Meinungen weitgehend als gemacht gelten können und sich die Diskussion kaum noch weiter entwickelt. Dass die bislang sehr behutsam, aber stetig voranschreitende Entwicklung auf kantonaler und kommunaler Ebene in Richtung einer Ausweitung der politischen Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer mittlerweile auch in den traditionell wohlwollend eingestellten Regionen zum Stillstand gekommen ist, wird durch die Ablehnung der Verleihung des passiven Wahlrechts an Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene in Neuenburg in der Volksabstimmung vom 25. September 2016 belegt.

Die Beiträge an den wissenschaftlichen Panels behandelten vor diesem Hintergrund entweder die wenigen vorhandenen Anschauungsbeispiele und ordneten diese aus politologischer, juristischer beziehungsweise bildungswissenschaftlicher Sicht normativ ein oder bewegten sich im experimentellen Bereich.

Ein Teil der Beiträge ist auf die Analyse des Bestehenden ausgerichtet. So orten *Joachim K. Blatter*, *Samuel D. Schmid* und *Andrea C. Blättler* mithilfe eines Immigrant Inclusion Index (IMIX) ein ihrer Ansicht nach bestehendes Demokratiedefizit. *Andreas Müller* und *Tobias Schlegel* werten empirische Befragungen mit dem passiven Wahlrecht auf Gemeindeebene aus. *Corsin Bisaz* analysiert die bestehende Ausgestaltung der politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer in Kantonen und Gemeinden, ohne hierbei auftretende Probleme mit dem Gleichheitsgebot zu verschweigen. *Béatrice Ziegler* unterstreicht in einem freundlicherweise zusätzlich eingereichten Beitrag die Bedeutung der Politischen Bildung insbesondere in der Migrationsgesellschaft. *Claudia Schneider* zeigt neuere Partizipationsansätze und Beispiele aus Unterrichtsmaterialien auf.

Die übrigen Beiträge greifen Gedankenexperimente auf oder berichten von praktischen Experimenten. *Oliver Strijbis* überlegt anhand von Umfragedaten, was wäre, wenn AusländerInnen wählen und abstimmen dürften. *Vanessa Rüegger* überträgt den sich in der rechtswissenschaftlichen Literatur stetig ausweitenden Volksbegriff konsequent auf die politischen Rechte, was bei einer linearen Fortentwicklung der Auslegung und des Grundverständnisses zu einer Ausweitung der politischen Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer führen müsste. *Ardita Driza Maurer* und *Thierry Apothéloz* stellen mit den Quartierverträgen in der Genfer Gemeinde Vernier ein gelungenes praktisches Experiment unterhalb der Schwelle politischer Rechte vor, das sich ohne Weiteres auf andere urbane Regionen der Schweiz übertragen liesse. *Andreas Petrik* schliesslich lässt die Leserinnen und Leser an einem Streit zum Thema Migration zwischen fremdenfeindlichen und immigrierten Jugendlichen teilhaben und zieht hieraus Rückschlüsse für die Politische Bildung.

Aus diesen sehr unterschiedlich gelagerten, jedoch stets innovativen Forschungsansätzen erhellt, dass die Frage nach politischen Rechten für Ausländerinnen und Ausländer in einer von Mobilität, Bildung und Partizipation geprägten Gesellschaft nicht obsolet ist, sondern im Gegenteil auf der wissenschaftlichen wie auf der politischen Agenda bleiben wird. In diesem Zusammenhang soll der vorliegende Band einen Beitrag zur weiteren Ausdifferenzierung der Diskussion leisten.

Für die zuverlässige Redaktion der Beiträge und die technische Erstellung des Manuskriptes gebührt meinen Mitarbeiterinnen *Nevin Martina Bucher* und *Elena Merico* grosser Dank.

Aarau, im November 2016

Andreas Glaser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort..... I

Teil 1: Wenn Ausländerinnen und Ausländer abstimmen und wählen könn(t)en 1

Joachim K. Blatter / Samuel D. Schmid / Andrea C. Blättler - Vom
Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten: Elektorale
Exklusivität im Vergleich..... 3

Andreas Müller / Tobias Schlegel - Passives Wahlrecht für aktive
Ausländer..... 31

Oliver Strijbis - Wenn AusländerInnen wählen und abstimmen
dürften: Überlegungen anhand von aktuellen Umfragedaten 57

Teil 2: Politische Rechte der Ausländerinnen und Ausländer – Und es gibt sie doch!..... 73

Vanessa Rüegger - Demokratie – Politische Rechte für
Ausländerinnen und Ausländer..... 75

Corsin Bisaz - Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen
und Rechtsungleichheiten..... 107

Ardita Driza Maurer / Thierry Apothéloz - Participation des étrangers
à la vie locale: l'exemple des contrats de quartier de Vernier 141

Teil 3: Politische Bildung für Ausländerkinder: Vorbereitung auf eine eingeschränkte politische Partizipation? 155

Béatrice Ziegler - Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft..... 157

<i>Andreas Petrik</i> - "Wenn jemand im Iran im Gefängnis ist, dann heißt das nicht, dass der gefährlich ist". Was politische Bildung aus einem Streit zum Thema Migration zwischen fremdenfeindlichen und immigrierten Jugendlichen lernen kann.....	161
<i>Claudia Schneider</i> - Politische Bildung für alle – neuere Partizipationsansätze und Beispiele aus Unterrichtsmaterialien.....	181
Autorenverzeichnis	197

Vanessa Rüegger

Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer¹

Avant donc que d'examiner l'acte par lequel un peuple élit un roi, il seroit bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple.
Car cet acte étant nécessairement antérieur à l'autre, est le vrai fondement de la société.

Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social* (1762)

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft institutionalisiert eine demokratische Herrschaftsordnung. Organisatorische Grundlage der Schweizer Demokratie² bilden die politischen Rechte. Der sachliche und persönliche Umfang der politischen Rechte bestimmt darüber, wer in welcher Form an politischen Entscheiden teilnehmen kann. Dass die Zusammensetzung des Stimmkörpers für richtig befunden wird, ist Voraussetzung für die demokratisch vermittelte Legitimität politischer Entscheide.

Auf Bundesebene sind Ausländerinnen und Ausländer von den politischen Mitbestimmungsrechten ausgeschlossen. Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selber. Vereinzelt Kantone – beispielsweise Neuenburg, Genf, Freiburg und Jura – haben unterschiedlich ausgestaltete politische Rechte für Ausländerin-

¹ Ich danke Dr. iur. Gerold Steinmann und Prof. em. Dr. iur. René Rhinow für die Durchsicht des Manuskripts und ihre wertvollen Hinweise und Anmerkungen.

² Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich ausschliesslich mit dem Demokratiebegriff des schweizerischen Verfassungsrechts. Für weitere Begriffsverständnisse siehe aus der politischen Philosophie *Schmidt*, *Demokratiethorien*; *Massing/Breit/Buchstein* (Hrsg.), *Demokratiethorien*; *Cheneval*, *Demokratiethorien*; aus den Rechtswissenschaften *Müller*, *Demokratische Gerechtigkeit*, 15 ff.; *Rhinow*, *Demokratie*, 137 ff.; *Mastronardi*, *Demokratie*, 325 ff.; *Möllers*, *Demokratie*.

nen und Ausländer anerkannt. In anderen Kantonen hat das Volk entsprechende Vorstösse zurückgewiesen.

Zur Diskussion steht in der Folge, ob der Ausschluss der Ausländerinnen und Ausländer vom Stimmrecht aus verfassungsrechtlicher Sicht tragfähig ist. Die vorliegende Arbeit untersucht, welche Anforderungen das Verfassungsrecht an die politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern stellt. Der erste Abschnitt beschreibt den Umfang der politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer nach geltendem Organisationsrecht des Bundes und der Kantone. Der zweite Abschnitt zeigt auf, inwiefern zwischen dem Organisationsrecht und anderen normativen Anforderungen der Verfassung – namentlich dem Demokratieprinzip, dem Grundrechtsgehalt der politischen Rechte und der Rechtsgleichheit – Diskrepanzen bestehen. Die Untersuchung führt zur Schlussfolgerung, dass für dauerhaft in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer die Gewährung politischer Rechte verfassungsrechtlich indiziert ist.

Die Untersuchung baut auf der Prämisse auf, dass das Stimmvolk der Schweizer Demokratie veränderbar ist. Verfassungsrechtlich erklärt ist das Stimmvolk veränderbar, weil die positivrechtlich gesetzte Verfassung revidiert werden kann. Wer zum Stimmvolk der Schweizer Demokratie gehört, ist Gegenstand des die demokratische Herrschaftsform auszeichnenden permanenten Verhandlungsprozesses.

Verfassungstheoretisch erklärt ist der Volksbegriff veränderbar, weil die Demokratie auf einem Paradox gründet. Das Paradox liegt darin, dass das Volk im Akt seiner Einsetzung seinen eigenen Anfang setzt. Dabei wird das Volk aber gewissermassen immer schon als Volk vorausgesetzt.³ Das Volk kann sich als politische Einheit nur dann konstituieren, wenn es bereits eine Vorstellung davon hat, wer zum Volk gehört. Die Einheit *Volk* ist aber weder natürlich noch vertraglich vorgegeben, sondern historisch bedingt. Konservative Ansätze überspielen das Begründungsparadox der Demokratie, indem sie von der Existenz eines kulturellen oder natürlichen Volkes ausgehen; liberale Ansätze in dem sie das Volk als vertraglichen Verbund von Einzelpersonen verstehen, dabei aber offen lassen, welcher Vertrag darüber bestimmt, wer am Vertrag teilnehmen darf. Dass die Frage, wie ein Volk zum

³ Dazu bspw auch *Mona*, Recht auf Immigration, 45 f., 64.

Volk wird, nicht beantwortet, sondern nur mit einer Fiktion⁴ überspielt werden kann, legt offen, dass sowohl die konservativen als auch die liberalen Volksbegriffe eine Vorstellung davon voraussetzen, wer *wir* als Volk sind. Diese Imagination hat sich in Symbolen materiell verdichtet und dadurch eine dauerhafte Wirksamkeit entwickelt. Die Materialisierung des imaginären Volkes vollzieht sich bei Rousseau im Symbol des geschmückten Baums, um den sich das Volk versammelt und sich in diesem Akt als Volk erkennt.⁵ Im jungen Schweizer Bundesstaat überführten die Festtage, Schützenfeste, Landesausstellungen, Flaggen, Monumente und Helden den heterogenen politischen Willen in die symbolische Repräsentation der Schweizerinnen und Schweizer als Volk.⁶

Nach einem zeitgenössischen Begriffsverständnis ist das demokratische Volk also der imaginäre Bezugspunkt des Staates. Diejenigen, die sich in der Imagination des Volkes gegenseitig erkennen, anerkennen einander entsprechend den Grundsätzen demokratisch-rechtsstaatlicher Herrschaft als frei und gleich. Gegenwärtig wird in der Schweiz die Vorstellung davon, wer zum Volk der Demokratie gehört, erneut ausgehandelt. Das ist der gesellschaftliche Schauplatz, vor dem sich die nachfolgende verfassungsrechtliche Untersuchung abspielt.

⁴ Zum Volk als Fiktion auch *Auer*, *Démocratie*, 80 f., m.H. auf entsprechende Ansätze in der Schweizer Verfassungsrechtslehre.

⁵ Aus den Briefen an Monsieur d'Alembert über das Schauspiel (*Lettres à Monsieur d'Alembert sur les spectacles* 1758): „Plantez au milieu d'une place un piquet couronné de fleurs, rassemblez-y le Peuple, et vous aurez une fête. [...] faites que chacun se voit et s'aime dans les autres, afin que tous en soient mieux unis.“ Die Interpretation der Textstellen und die Ausführungen zum Paradox des Volkes basieren auf *Trautmann*, *Imaginäre Mitte*, 49; zum Freiheitsbaum in der Schweiz *Ebert*, *Tanz der Gleichheit*.

⁶ *Kreis*, *Der junge Staat*; *Kreis*, *Zeitzeichen*; *von Matt*, *Die tintenblauen Eidgenossen*; *Maissen*, *Heldengeschichten*; *Dejung*, *Zeitreisen*; *Schär*, *Bauern und Hirten*; zu Demokratie und Ideologie ausführlich *Auer*, *Démocratie*, 63 ff.; zu Demokratie und Mythos *Müller*, *Perspektiven der Demokratie*, 6-9; zum Mythos Wilhelm Tell im Besonderen *Bergier*, *Wilhelm Tell*.

I. Die politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer

In der Schweiz sind die politischen Verfahren demokratisch ausgestaltet. Art. 1 BV bestätigt das Schweizervolk als Organ des Schweizerischen Bundesstaates.⁷ Art. 2 Abs. 1 BV macht den Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes zum Staatszweck,⁸ was als Verpflichtung zu Rechtsstaat und Demokratie gilt.⁹ Der föderale Staatsaufbau bestimmt die konkrete Ausgestaltung der demokratischen Verfahren (Art. 39 Abs. 1 BV);¹⁰ die Kommunikationsfreiheiten (*politische Rechte i.w.S.*) der Bundesverfassung schützen die politische Auseinandersetzung und Willensbildung;¹¹ und die Organisationsbestimmungen der Bundesverfassung institutionalisieren die der Schweiz eigene Mischung aus repräsentativen und direktdemokratischen Verfahren.

Die *politischen Rechte i.e.S.*¹² sind das rechtliche Instrument, das dem Stimmvolk die Ausübung seiner Funktion ermöglicht und dem Einzelnen die Ausübung seiner politischen Selbstbestimmung sichert. Art. 34 BV gewährleistet die politischen Rechte in abstrakter Weise und sichert die demokratische Ausgestaltung der Staatsorganisation.¹³ Die politischen Rechte müssen auf allen staatlichen Ebenen substantiell ausgestaltet sein, von allen Berechtigten gleich ausgeübt und im Resultat gleich gewichtet werden.¹⁴ Ihre Trä-

⁷ Hafner/Schweizer, SG-K, Art. 1 Rz. 3 und 17.

⁸ Ehrenzeller, SG-K, Art. 2 Rz. 4 und 5; Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, § 1 Rz. 13.

⁹ Ehrenzeller, SG-K, Art. 2 Rz. 17; Mastronardi, Demokratie, 322.

¹⁰ Tschannen, BS-K, Art. 39 Rz. 6-8 (der zu Recht betont, dass die Kompetenzaufteilung rein deklaratorisch ist und sich bereits aus Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV ergibt); Biaggini, BV-K, Art. 34 Rz. 5; Heusser, Stimmrecht, 5; aus der Rechtsprechung bspw. BGE 136 I 352 E. 2; BGer 1C_492/2012 [BGE 140 I 107] E. 3.1.

¹¹ Grundsätzlich Müller, Demokratische Gerechtigkeit, 175-177; des Weiteren anstelle vieler auch Heusser, Stimmrecht, 8 f.

¹² Die Bundesverfassung von 1999 verwendet ausschliesslich den Begriff *Politische Rechte* und ersetzt damit den in der BV von 1874 verwendeten Begriff *Stimmrecht*, dazu bspw. Tschannen, Staatsrecht, § 48 Rz. 1.

¹³ Steinmann, SG-K, Art. 34 Rz. 5; BGE 136 I 352, E. 2, bspw. bestätigt in BGer 1C_492/2012 [BGE 140 I 107] E. 3.1.

¹⁴ Steinmann, SG-K, Art. 34 Rz. 6 m.H. auf die einschlägige Rechtsprechung; Tschannen, BS-K, Art. 34 Rz. 2; Biaggini, BV-K, Art. 34 Rz. Zu unterscheiden ist zwischen Einschränkungen im Rahmen der gewährleisteten politischen Rechte (was hier zur

ger haben einen individualrechtlichen Anspruch auf die korrekte Durchführung demokratischer Verfahren,¹⁵ was auch die richtige Zusammensetzung des Volkes beinhaltet.¹⁶ Dieser Anspruch ist grundsätzlich mittels Stimmrechtsbeschwerde gerichtlich durchsetzbar (Art. 82 Bst c BGG¹⁷). Zur Stimmrechtsbeschwerde ist legitimiert, wer in der Angelegenheit stimmbe-rechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist auch beschwerdelegitimiert, wer geltend macht, dass ihm das Stimmrecht in der Angelegenheit unrechtmässig verweigert wird.¹⁸

Die Bundesverfassung kennt – im Gegensatz zu den Verfassungen Deutschlands¹⁹ und Österreichs²⁰ – keinen einheitlichen Volksbegriff.²¹ Auf Bundesebene ist der persönliche Geltungsbereich der politischen Rechte durch den eindeutigen Wortlaut von Art. 136 Abs. 1 BV beschränkt: Die politischen Rechte in Bundessachen stehen ausschliesslich Schweizerinnen und Schwei-

Diskussion steht) und Einschränkungen der politischen Rechte als solches (was nicht Gegenstand der Fragestellung dieser Arbeit ist).

¹⁵ *Steinmann*, SG-K, Art. 34 Rz. 20; *Tschannen*, Staatsrecht, § 48 Rz. 10; *Tschannen*, BS-K, Art. 34 Rz. 3; *Biaggini*, BV-K, Art. 34 Rz. 3 f.; *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 1 Rz. 7 f., § 7 Rz. 333; *Heusser*, Stimmrecht, 6 f.; BGE 140 I 107 E. 4.1.

¹⁶ BGE 116 Ia 359 E. 3.a.

¹⁷ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

¹⁸ BGE 116 Ia 359 E. 3.a; *Rhinow et al.*, Öffentliches Prozessrecht, § 26 Rz. 1951 f. m.w.H.

¹⁹ BVerfGE 83, 37.

²⁰ VfSlg 17.264/2004; dazu *Eberhard*, Wer gehört dazu, 28.

²¹ Der Volksbegriff ist nicht nur auf Bundes- und Kantonsebene, sondern auch in den einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung unterschiedlich verwendet. Das *Volk i.w.S.* umfasst alle Menschen mit einem unmittelbaren Bezug zur Schweiz und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, so bspw Präambel und Art. 2 Abs. 1 BV, *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 3 Rz. 260. Der Begriff *Bevölkerung* umfasst grundsätzlich alle im Staatsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus, *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 3 Rz. 265 f. Als *Volk i.e.S.* gelten die Staatsangehörigen der Schweiz, bspw Art. 57 Abs. 1 BV, Art. 58 Abs. 2 BV, Art. 65 Abs. 1 BV, *Hafner/Schweizer*, SG-K, Art. 1 Rz. 6. Zum *Stimmvolk* gehören alle Personen, die Inhaber der politischen Rechte sind, *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 7 Rz. 326.

zern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht entmündigt²² sind.²³ Schweizerin oder Schweizer ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 BV).²⁴ Wer seinen Wohnsitz im Ausland hat, muss im Auslandschweizerregister eingetragen sein, um seine politischen Rechte in der Schweiz auf Bundesebene ausüben zu können.²⁵ Doppel- und Mehrfachbürger mit Schweizer Bürgerrecht können ihre politischen Rechte in der Schweiz ausüben.²⁶

Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selber (Art. 39 Abs. 1 BV). Art. 51 BV verpflichtet die Kantone aber zu einer demokratischen Verfassung. *Demokratisch* im Sinne von Art. 51 BV bedeutet, dass die Gewalten geteilt sind, das Kantonsparlament vom Volk sowie die Regierung und die Justiz vom Volk oder dessen Repräsentanten gewählt werden.²⁷ Nach Art. 51 Abs. 1 BV muss die Kantonsverfassung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden und jederzeit änderbar sein. Die kantonalen und kommunalen Abstimmungsverfahren müssen weiter den Anforderungen von Art. 34 BV genügen.²⁸

²² Der Wortlaut der Bundesverfassung ist nicht an das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht angepasst, der Nachvollzug erfolgte im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1). Nach Art. 2 BPR gelten als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte „Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.“

²³ Anstelle vieler *Kley*, SG-K, Art. 136 Rz. 3. Nach *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 8 Rz. 802, steht es den Kantonen offen, Ausländerinnen und Ausländer für die Ständeratswahl das Wahlrecht zu erteilen, weil die Wahl des Ständerats nach kantonalem Recht erfolgt (Art. 150 Abs. 3 BV).

²⁴ *Achermann/von Rütte*, BS-K, Art. 37 Rz. 3 und 8-11; *Biaggini*, BV-K, Art. 37 Rz. 2; *Hafner/Buser*, SG-K, Art. 37 Rz. 3; *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 3 Rz. 274. Zur Mehrstufigkeit des Bürgerrechts ausführlich *Tappenbeck*, Bürgerrecht, 3 ff.

²⁵ Art. 3 Bst. a Gesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) vom 26. September 2014 (noch nicht in Kraft).

²⁶ *Tschannen*, Staatsrecht, § 13 Rz. 22.

²⁷ *Ruch*, SG-K, Art. 51 Rz. 9; *Tschannen*, BS-K, Art. 39 Abs. 10; *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 8 Rz. 805; *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 22 Rz. 1334, 1345-1350.

²⁸ *Ruch*, SG-K, Art. 51 Rz. 10, 12; *Tschannen*, Staatsrecht, § 18 Rz. 7 f. und § 48 Rz. 40; *Heusser*, Stimmrecht, 49.

Den Kantonen steht es bundesverfassungsrechtlich offen, die politischen Rechte weiter zu fassen als der Bund. Die Kantone bestimmen selber, ob und in welchem Umfang sie Ausländerinnen und Ausländern die politischen Rechte gewähren.²⁹ In der Mehrheit der Kantone sind Ausländerinnen und Ausländer von den politischen Rechten ausgeschlossen.³⁰ Einzelne Kantone haben politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene eingeführt oder stellen dies den Gemeinden verfassungsrechtlich offen.³¹ In den Kantonen Neuenburg³² und Jura³³ sind Ausländerinnen und Ausländer auch auf kantonaler Ebene Träger politischer Rechte.³⁴ Einmal gewährleistete Rechte sind von Art. 34 BV geschützt.³⁵

Aus dem internationalen Recht ergeben sich für die Schweiz keine wesentlichen Verpflichtungen hinsichtlich der politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer. Die internationalrechtlichen Vorgaben zu den politischen Rechten sind als minimaler Konsens der Staatengemeinschaft zu verstehen. Art. 25 UNO-Pakt II³⁶ gewährleistet den Zugang zu politischen Rechten mindestens für Staatsangehörige im eigenen Staat. Den Staaten steht es of-

²⁹ Anstelle vieler *Caroni*, Demokratie, 34; *Heusser*, Stimmrecht, 49.

³⁰ Weitere Hinweise bei *Caroni*, Demokratie, 40 f.

³¹ Art. 48 Abs. 1 Bst. b KV FR, § 40 Abs. 2 KV BS, Art. 105 Abs. 2 KV AR, Art. 9 Abs. 4 KV GR, Art. 142 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 KV VD, Art. 48 Abs. 3 KV GE; ausführlich zum kantonalen Recht *Caroni*, Demokratie, 35-41; zum Kanton Freiburg *Dillier*, Politische Rechte, 195-197; zum Kanton Neuenburg *Mahon/Pulver*, Droits politiques, 202, 214 ff.; zum Kanton Genf *Renfer*, Assemblée constituante genevoise, 254-256; zum Kanton Zürich *Locati Harzenmoser*, Stimmrecht, 174-181. Einzelne Kantone haben es den Landeskirchen und Kirchgemeinden freigestellt, Ausländerinnen und Ausländern in kirchlichen Angelegenheiten das Stimmrecht zu erteilen, so z. B. in Art. 122 Abs. 2 KV BE, Art. 55 Abs. 3 KV SO, dazu *Caroni*, Demokratie, 42 f. m.w.H.

³² Art. 37 Abs. 1 Bst. c KV NE; Art. 31 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Neuenburg vom 17. Oktober 1984.

³³ Mit Ausnahme von Abstimmungen über Verfassungsänderungen, Art. 73 KV JU; Art. 3 und Art. 6 Abs. 4 und 5 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Jura vom 26. Oktober 1978.

³⁴ *Tschannen*, Staatsrecht, § 48 Rz. 22; zur konkreten Ausgestaltung *Cueni/Fleury*, Stimmberechtigte Ausländer; *Heusser*, Stimmrecht, 50-63.

³⁵ *Steinmann*, SG-K, Art. 34 Rz. 9; *Tschannen*, BS-K, Art. 34 Rz. 5 und 14; *Biaggini*, BV-K, Art. 34 Rz. 4.

³⁶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.2).

fen, auch weiteren Personen den Zugang zu politischen Rechten zu gewähren.³⁷ Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK³⁸) enthält keine Bestimmung über die politischen Rechte. Auch das von der Schweiz nicht ratifizierte Zusatzprotokoll (ZP) Nr. 1³⁹ zur EMRK garantiert Ausländerinnen und Ausländern keinen Anspruch auf politische Partizipation.⁴⁰

Der Europarat hat aber eine Öffnung eingeleitet: Das Übereinkommen über die Gemeindepertizipation⁴¹ verpflichtet die Vertragsparteien, jedem ansässigen Ausländer bei Kommunalwahlen das Wahlrecht zuzugestehen. Bedingung ist, dass er seit den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmäßig im betreffenden Staat seinen Aufenthalt hatte.⁴² Nach dem Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit⁴³ soll in den Mitgliedstaaten die mehrfache Staatsangehörigkeit zulässig sein, was mittelbar, also über das Bürgerrecht, den Zugang zu politischen Rechten erleichtert. Die Schweiz hat keines der beiden Übereinkommen ratifiziert.⁴⁴

Weltweit gewährt eine nicht unbedeutende Anzahl Staaten Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte entsprechend ihren organisationsrechtli-

³⁷ BGer 1C_322/2015 E. 4.2.; BGE 129 I 185 E. 5; BGE 125 I 289 E. 7.d; *Bianchi*, Integration, 66; *Wenger*, Ausländerstimmrecht, 1187 (der das internationale Recht aber entgegen der hier vertretenen Meinung so interpretiert, dass politische Rechte als Bürgerrechte ausgestaltet sein müssen); *Heusser*, Stimmrecht, 11.

³⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974 (SR 0.101).

³⁹ 1. Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, von der Schweiz am 19. Mai 1976 signiert, aber nicht ratifiziert.

⁴⁰ *Steinmann*, SG-K, Art. 34 Rz. 34 m.w.H.; *Buser*, Ausländerstimmrecht, 403; *Moeckli/Raible*, Direkte Demokratie, 470 (beide m.H. auf Kritik).

⁴¹ Europäisches Übereinkommen vom 5. Februar 1992 über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene; siehe auch Europarat-Empfehlung (2001) 19 über die Beteiligung der Bürger am kommunalen öffentlichen Leben (von der Schweiz nicht ratifiziert).

⁴² Zur Konvention siehe *Heusser*, Stimmrecht, 81 f.; *Hangartner*, Einbürgerungsrecht, 958.

⁴³ Europäisches Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit (von der Schweiz nicht ratifiziert).

⁴⁴ Zehnter Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 27. Februar 2013 (BBl 2013 2145), 2167 f. (Partizipation) und 2169 (Staatsangehörigkeit).

chen Besonderheiten.⁴⁵ Und die Europäische Union (EU) gewährleistet jedem Unionsbürger (Art. 20 VAEU⁴⁶) mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 22 Abs. 1 VAEU).⁴⁷ Voraussetzung ist, dass der Unionsbürger dieselben Bedingungen erfüllt, die für die Staatsangehörigen des Mitgliedstaates gelten.⁴⁸

II. Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer

Dass Ausländerinnen und Ausländer vom Stimmrecht ausgeschlossen sind, ist ein Defizit der Schweizer Demokratie.⁴⁹ Das Defizit besteht im Umstand, dass Personen dauerhaft auf einem Territorium wohnen, ohne an politischen Entscheiden teilnehmen zu können. Fraglich ist, ob dieser Ausschluss den neben dem Organisationsrecht bestehenden normativen Anforderungen der Bundesverfassung an die Ausgestaltung der politischen Rechte Stand hält.

Die Verfassung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Einheit, sondern „eine historisch gewachsene Struktur punktueller, nicht immer be-

⁴⁵ So bspw Chile, Uruguay, Neuseeland und Belgien gar auf nationaler Ebene; rechtsvergleichende Hinweise u.a. bei *Caroni*, Demokratie, 43 f.; *Heusser*, Stimmrecht, 72-78. Informativ zu Europa <http://eudo-citizenship.eu/electoral-rights> (besucht am 18. Februar 2016), sowie der Bericht des *Europaparlaments*.

⁴⁶ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (auch EG-Vertrag, EGV oder EG) ist durch Artikel 2 des Vertrags von Lissabon (Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [C 306/01]) mit Wirkung zum 1. Dezember 2009 in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (C 326/49) umbenannt worden.

⁴⁷ Im umstrittenen Urteil EuGH, Spanien/Vereinigtes Königreich, Slg 2006 I-7917, Rz. 76, hat der Europäische Gerichtshof die Bestimmung offen ausgelegt. Demnach können Mitgliedstaaten das aktive und passive Wahlrecht auch bestimmten Personen zuerkennen, „die eine enge Verbindung mit ihm aufweisen, ohne jedoch Staatsangehörige“ zu sein, siehe dazu bspw *Eberhard*, Wer gehört dazu, 39.

⁴⁸ Zu verschiedenen Aspekten der Unionsbürgerschaft einfühend *Schütze*, EU Law, 598 ff. m.w.H.; zur Demokratie in der EU einfühend *Jaag*, Demokratie.

⁴⁹ Gl. M. *Göksu/Scyboz*, Politische Rechte, 22 f.; *Bianchi*, Integration, 141, 153 f.; *Caroni*, Demokratie, 32; *Glaser*, in: Staatsrecht, § 3 Rz. 34. Ähnlich auch *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 2 Rz. 54, § 3 Rz. 103; *Thürer*, Gerechtigkeit, Rz. 1.72 und 1.75 f.; kritisch auch *Tschannen*, BS-K, Art. 34 Rz. 15; im übertragenen Sinn auch *Müller*, Demokratische Gerechtigkeit, 158 f.

wusst verbundener und aufeinander abgestimmter Prinzipien, Garantien und Aufträge.“⁵⁰ Sie ist neben dem anzuwendenden Methodenpluralismus „mit Blick auf die Strukturprinzipien, die Völkerrechtskonformität und eine minimale Einheit zu interpretieren.“⁵¹ Der vorliegende Abschnitt zeigt auf, inwiefern zwischen dem Organisationsrecht und anderen normativen Gehalten der Verfassung – namentlich dem Demokratieprinzip, den Grundrechten und der Rechtsgleichheit – Diskrepanzen bestehen und welche Bedeutung diesen beizumessen ist.

1. Demokratieprinzip

Demokratie zeichnet sich durch die partizipative Ausgestaltung politischer Entscheide aus. Demokratische Verfahren bezwecken, gesellschaftliche Anliegen in einem auf Kommunikation ausgerichteten Verfahren gewaltfrei zu bewältigen.⁵² Demokratie als Prozess der Selbstgesetzgebung wirkt integrativ und legitimiert politische Entscheide durch Kommunikation und Partizipation.⁵³

Im schweizerischen Verfassungsrecht ist Demokratie ein staatsleitender Verfassungsgrundsatz, gemeinhin auch als *Demokratieprinzip* bezeichnet.⁵⁴ Die

⁵⁰ BGE 139 I 16, E. 4.2.1.

⁵¹ BGE 139 I 16, E. 4.2.1.

⁵² Müller, Demokratische Gerechtigkeit, 9, 34, 27.

⁵³ Ausführlich Tschannen, Stimmrecht, 418 ff, aber bspw auch Keller, Staatsvolk, 51; siehe auch BVerfGE 132, 39, Rz. 39-41, 46-51; grundsätzlich zur Legitimation durch Verfahren ein möglicher Deutungsansatz bei Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 9 ff. und 137 ff.

⁵⁴ Ehrenzeller, SG-K, Vorb. Art. 1-6 Rz. 2 und 4; Mastronardi, Demokratie, 321; Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, § 2 Rz. 198. Mastronardi, Strukturprinzipien, 11, bezeichnet Strukturprinzipien als „tragende Grundsätze, die man aus dem geschriebenen und vor allem aus dem ungeschriebenen Verfassungsrecht glaubt herleiten zu können und die in umfassenderer Weise, als dies einzelne Grundrechte oder konkrete Verfassungsprinzipien vermögen, einen Grundzug der Bundesverfassung zum Ausdruck bringen sollen – gewissermassen als tragende Säulen unseres normativen Staatsgebäudes.“ siehe auch Ders., Verfassungslehre, 229. Zu den Strukturprinzipien der Bundesverfassung gehören namentlich Föderalismus, Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat. Die einzelnen Verfassungsprinzipien sind gleichrangig und inhaltlich eng miteinander verbunden, siehe dazu bspw Tschannen, Staatsrecht, § 6 Rz. 1; Rhinow/Schefer/Uebersax; Verfassungsrecht, § 2 Rz. 189 ff. Die Begriffsverwendung von *Verfassungsprinzipien* oder *Strukturprinzipien* ist in der Verfassungsrechtslehre uneinheitlich, Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, § 2 Rz. 185,

konkrete Ausgestaltung demokratischer Verfahren ist vom Demokratieprinzip nicht vorgegeben. Sie ist vom historischen Kontext und den gesellschaftlichen Verhältnissen abhängig.⁵⁵ Die Auslegung der Verfassung hat aber mit Blick auf die Grundprinzipien demokratischer Herrschaft zu erfolgen.⁵⁶

Die staatliche Herrschaftsordnung soll nach dem Demokratieprinzip so ausgestaltet sein, dass die Staatsgewalt durch die Mitwirkung des Volkes legitimiert ist. Demokratie bedeutet im schweizerischen Verfassungsrecht aber nicht die „Selbstregierung des Volkes“ im engen Sinn. Das Volk braucht nicht direkt an allen staatlichen Entscheidungen beteiligt zu sein. Das ist aus praktischen Gründen auch gar nicht möglich. Alle Handlungen des Staates müssen aber zumindest mittelbar auf den Willen des Volkes zurückgeführt werden können.⁵⁷ Dass die Zusammensetzung des Stimmkörpers von der Rechtsgemeinschaft für richtig befunden wird, ist die unabdingbare Voraussetzung demokratischer Legitimität. Die Entscheidung, wer zum *Volk* gehört und deshalb zur demokratischen Mitsprache zugelassen ist, ist von grundlegender Bedeutung für die demokratische Herrschaft.

Nach dem *Identitätsgebot* sollen alle Menschen, die der staatlichen Herrschaft in einem Gemeinwesen unterworfen sind, selber darüber bestimmen, wie diese Herrschaft ausgestaltet ist. In der Schweizer Verfassungslehre wurde die Bedeutung des Identitätsgebots als Bestandteil des Demokratie-

beispielsweise verwenden die Begriffe verfassungsgestaltende Prinzipien und Strukturprinzipien synonym.

⁵⁵ *Tschannen*, Staatsrecht, § 6 Rz. 18.

⁵⁶ BGE 139 I 16, E. 4.2.1 Zur Verwendung der Strukturprinzipien auch *Mastronardi*, Strukturprinzipien, 94. Es versteht sich von selbst, dass die Auslegung der verfassungsrechtlichen Prinzipien selbst nur unter Einbezug von ausserhalb des Rechts stehenden Positionen gehaltvoll erfolgen kann, weiterführend dazu *Teubner*, Selbstsubversive Gerechtigkeit, 336. Zum Verhältnis von Demokratieprinzip und Demokratietheorie *Biaggini*, Demokratietheorie, 9: „Eine zentrale Aufgabe juristischer Demokratietheorie ist die Klärung, Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung jener Grundbegriffe, die für Analyse, Verständnis und Kritik des geltenden Rechts erforderlich sind“; zum Umgang mit Theorie und Praxis im Verfassungsrecht auch *Auer*, *Démocratie*, 10 f.

⁵⁷ *Tschannen*, Staatsrecht, § 6 Rz. 7-11; *Rhinow*, Demokratie, 167 f., 174 f.; *Rhinow/Schefer/Uebersax*, § 2 Rz. 198 und § 3 Rz. 246; *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 7 Rz. 314; *Bianchi*, Integration, 139; *Caroni*, Demokratie, 17; *Heusser*, Stimmrecht, 19; *Göksu/Scyboz*, Politische Rechte, 20 f.

prinzips wiederholt betont,⁵⁸ und insbesondere in Auseinandersetzung mit der Diskurstheorie ausdifferenziert.⁵⁹ An dieser Stelle kann auf eine Auseinandersetzung mit den (anspruchsvollen und umstrittenen) Einzelheiten der Diskurstheorie verzichtet werden.⁶⁰ Bedeutend ist, dass nach der Diskurstheorie idealerweise alle *Betroffenen* an politischen Entscheiden beteiligt sein sollten. „Demokratie“, so Jörg Paul Müller im Anschluss an Jürgen Habermas, „kann man als einen politischen Prozess verstehen, in dem alle Betroffenen gleiche Chancen haben, ihre Ansprüche auf Selbstbestimmung und Mitgestaltung des Gemeinwesens wirksam geltend zu machen.“⁶¹ Grundlage des kommunikativen Verfahrens ist, dass alle daran Beteiligten als gleichwertig anerkannt und alle möglicherweise Betroffenen daran beteiligt sein können.⁶² Ein politischer Entscheid ist dann legitim, wenn alle möglicherweise Betroffenen nicht nur die Möglichkeit hatten, sich an der meinungsbildenden Diskussion zu beteiligen, sondern auch ihre Meinung verbindlich zu äussern.

Das Identitätsgebot ist in der Praxis mit bedeutenden Abgrenzungsproblemen verbunden. Jeder politische Entscheid wirkt sich sowohl räumlich als auch zeitlich unterschiedlich aus. Oft sind die tatsächlichen Folgen eines Entscheids kaum einzuschätzen.⁶³ Die politischen Teilhaberechte sind deshalb nur soweit wie praktisch möglich am Ideal der Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten zu orientieren. Identität bedeutet dann, dass die persönliche Begrenzung der politischen Rechte auf Kriterien basiert, die es einerseits möglichst vielen Betroffenen ermöglichen, ihre politische Selbstbestimmung auszuüben, andererseits aber auch die Funktionsfähigkeit des Staates gewährleistet ist.

⁵⁸ So bspw. *Rhinow*, Demokratie, 155; *Mastronardi*, Demokratie, 358, 362, 367, 374, 405; *Müller*, Demokratische Gerechtigkeit, 145, 150; *Buser*, Ausländerstimmrecht, 406, 408; *Plüss*, Demokratiedefizit, 134, 157; *Schaub*, Ausländerstimmrecht, 37; *Thürer*, Gerechtigkeit, 1.72; sinngemäss *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 7 Rz. 316.

⁵⁹ Insbesondere *Müller*, Demokratische Gerechtigkeit, 54-93, weiter auch bei *Mastronardi*, Demokratie, 321, 358 ff., 379-381; *Tschannen*, Stimmrecht, 357 f., 373 ff.; *Rhinow*, Demokratie, 163; *Buser*, Ausländerstimmrecht 406; *Keller*, Staatsvolk, 54.

⁶⁰ Ausgewählte Aspekte thematisiert in *Rügger*, Verflüssigte Souveränität, insbes. 206, 312 f., 319; ausführlich *Lieber*, Diskursive Vernunft.

⁶¹ *Müller*, Demokratische Gerechtigkeit, 94.

⁶² Zum Ganzen *Habermas*, Faktizität und Geltung, insbes. 154 f., 159 ff, 161, 191.

⁶³ Zur Abgrenzung des Betroffenenprinzips ausführlich *Rhinow*, Demokratie, 175-179.

Als normative Anforderung an die Ausgestaltung der politischen Partizipation bedeutet das konkret, dass nicht primär die Staatsangehörigkeit, sondern die Auswirkung eines Entscheids das ausschlaggebende Abgrenzungskriterium sein sollte. Zwar dürfte die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer auch von den politischen Entscheiden betroffen sein. Aber auch die in der Schweiz dauerhaft wohnenden Ausländerinnen und Ausländer sind zweifellos ebenso betroffen, können aber nicht mitbestimmen. Das geltende Organisationsrecht weicht insofern bedeutend vom im Demokratieprinzip enthaltenen Identitätsgebot ab.

2. Grundrechtsgehalt

Weil politische Rechte als Bürgerrechte und nicht als Grundrechte verstanden wurden, galt der Ausschluss der Ausländerinnen und Ausländer von den politischen Rechten lange nicht als begründungsbedürftig. Das hat sich im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte geändert. Die individualrechtliche Subjektposition wurde sowohl im modernen Verfassungsrecht als auch im internationalen Recht bedeutend gestärkt. Die Personenfreizügigkeit wurde innerhalb der Staatengemeinschaft ausgebaut. Und Einsichten in die Langzeitwirkungen von Kolonisierung und Migration haben zu einem gestärkten Bewusstsein für die inhärent politische Dimension der Staatsbürgerschaft geführt.⁶⁴

Die *Staatsangehörigkeit* ist die rechtliche Zugehörigkeit zu einem Staat (in der Schweiz auch als *Bürgerrecht* bezeichnet). Mit der Staatsangehörigkeit werden Rechte und Pflichten verbunden, die als *Staatsbürgerrechte* oder *Bürgerrechte* bezeichnet werden.⁶⁵ Zu den Bürgerrechten gehören neben den politischen Rechten beispielsweise auch das Ausweisungsverbot (Art. 25 Abs. 1 BV), das Recht auf Ausstellung von Ausweisschriften (Art. 1 Abs. 1 AWG⁶⁶) und der diplomatische Schutz.⁶⁷ Zu den Bürgerpflichten gehört

⁶⁴ Zum Ganzen ausführlich *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit, insbes. 284 ff., 519 ff. und 630 ff.; für die Schweiz *Studer/Arlettaz/Argast*, Schweizer Bürgerrecht, 23-26, 293 ff., 300-304; für Deutschland und die EU *Walter*, Bürgerstatus, 8 ff., 17 ff.

⁶⁵ Siehe *Tappenbeck*, Bürgerrecht, 157-225 m.w.H.; *Achermann/von Rütte*, BS-K, Art. 34 Rz. 12 f.; *Hafner/Buser*, SG-K, Art. 37 Rz. 7; *Biaggini*, BV-K, Art. 37 Rz. 2; *Heusser*, Stimmrecht, 17 f.

⁶⁶ Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG) vom 22. Juni 2001 (SR 143.1).

namentlich die Militärdienstpflicht. Zwar haben die Bürgerrechte und –pflichten im innerstaatlichen Kontext entscheidend an Umfang und Bedeutung eingebüsst, so nicht zuletzt auch dank der Loslösung der Fürsorge vom Heimatprinzip.⁶⁸ Die Staatsangehörigkeit und die mit ihr verbundenen Bürgerrechte bleiben aber für jeden Menschen entscheidend, weil sie die rechtliche Zugehörigkeit und damit auch die rechtlichen und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten weiterhin bestimmen und sich entscheidend auf die soziale, politische und berufliche Stellung in einer Gesellschaft auswirkt.⁶⁹ In der Folge erscheint die Verbindung zwischen Staatsbürgerschaft und politischen Rechten aus grundrechtlicher Sicht als rechtsfertigungsbedürftig.

Den *politischen Rechten* kommt ein spezifischer doppelter Zweck zu: Die politischen Rechte bilden einerseits die Grundlage für die demokratischen Institutionen und Verfahren. Die Stimmberechtigten bilden gemeinsam ein Staatsorgan. In dieser Funktion fällen sie die ihnen zugewiesenen Sach- und Personalentscheide und ermöglichen dadurch die für die Demokratie eigenständige Verbindung zwischen Herrschern und Beherrschten.⁷⁰ Die politischen Rechte müssen im Hinblick auf ihre Organfunktion so ausgestaltet sein, dass sie die Funktionsfähigkeit des Staates gewährleisten.

Zusätzlich zur Organfunktion kommt den politischen Rechten aber auch eine individualrechtliche Funktion zu. Die politischen Rechte gewährleisten den Anspruch, an politischen Entscheidungen teilnehmen zu können.⁷¹ Zweck der politischen Rechte ist es, die Selbstbestimmung der Menschen in einer politischen Gemeinschaft zu ermöglichen. „[D]as Individuum“ so bereits Zaccaria

⁶⁷ Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24. November 1967 (SR 191.1). Es gibt allerdings kein Rechtsanspruch auf diplomatischen Schutz.

⁶⁸ Zur Bedeutung der Bürgerrechte nach altem Recht *Fleiner/Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 222-225.

⁶⁹ *Studer/Arlettaz/Argast*, Schweizer Bürgerrecht, 9, 23, 300-304; *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit, 16 f., 643, 654.

⁷⁰ *Tschannen*, Staatsrecht, § 48 Rz. 10; *Tschannen*, BS-K, Art. 34 Rz. 3; *Biaggini*, BV-K, Art. 34 Rz. 3; *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 1 Rz. 7, 9, 11, § 7 Rz. 327.

⁷¹ So bereits *Fleiner/Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 30 f., 244; ähnlich auch *Steinmann*, SG-K, Art. 34 Rz. 27; *Tschannen*, Staatsrecht, § 48 Rz. 2; *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 21 Rz. 2059; *Kley*, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 61; *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 1 Rz. 1, § 7 Rz. 306; *Ehrenzeller/Nobs*, SG-K, Vorbem. zu Art. 136-142 Rz. 6.

Giacometti, „kann sich ausserhalb seiner staatsfreien Sphäre in der staatlichen Zwangsgemeinschaft, der es nicht zu entrinnen vermag, allein in der Weise ein Stück Freiheit und ein Stück Selbstbestimmung wahren, dass es selber an der Bildung des Staatswillens beteiligt wird.“⁷²

Die politische Selbstbestimmung der Menschen ist ein dermassen elementarer Bestandteil des Rechtsstaats, dass sie auch als Ausdruck der Menschenwürde gilt.⁷³ Der politische Ausschluss von dauerhaft an einem Ort lebenden Menschen macht sie zum Objekt des Rechts, ohne ihnen die grundlegendste Subjektstellung einzuräumen. Widersprüchlich ist es, diese Aussage kategorisch auf die Staatsbürger zu beschränken. Denn damit wird gerade die umfassende Tragweite der Menschenwürde verkannt.⁷⁴ Der Stimmrechtsausschluss darf entsprechend der Dogmatik zur Menschenwürde nicht kategorisch auf Grund der Staatsbürgerschaft erfolgen. Er bedingt vielmehr eine dem Kerngehalt der politischen Rechte angemessene Auseinandersetzung mit dem einer Person zugestandenen Grad an politischer Autonomie.

Es ist unbestritten, dass der persönliche Geltungsbereich der politischen Rechte in einem Territorialstaat notwendigerweise in irgendeiner Form zu begrenzen ist. Aber die Grenze muss so gezogen werden, dass sie sich in Übereinstimmung mit dem Grundrechtsgehalt der politischen Rechte rechtfertigen lässt. Art. 34 BV ist zwar „trotz Aufnahme in den Grundrechtskatalog *kein klassisches Freiheitsrecht*“⁷⁵ mit Abwehrfunktion“. Die Bestimmung ist deshalb „*nicht direkt*, höchstens sinngemäss auf die Gewährleistung politischer Rechte anwendbar“. Die „*Beschränkungen der Stimmrechtsaus-*

⁷² Giacometti, Demokratie, 4 f.

⁷³ So bereits Giacometti, Demokratie, 5: „Die menschliche Freiheit und Würde erscheint eben erst dann restlos sichergestellt, wenn der Einzelne über Freiheitsrechte und freiheitliche Rechtsordnung hinaus auch Subjekt und nicht nur Objekt der staatlichen Rechtsordnung ist.“ Ebenso Müller/Schefer, Grundrechte, 2; vertieft in Müller, Perspektiven der Demokratie, 17 f., 67, 125 f.

⁷⁴ Namhaft auch das Deutsche Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 (BVerfGE 123, 267, Rz. 211): „Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, ist der elementare Bestandteil des Demokratieprinzips. Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“

⁷⁵ Das Bundesgericht spricht von einem „besonderen Grundrecht“, Urteil des BGers 1C_322/2015 vom 19. August 2015, E. 3.3.

übung“ müssen aber sinngemäss den Kriterien von Art. 36 BV Stand halten.⁷⁶

Nicht zur Diskussion stehen die gesetzliche Grundlage der Beschränkung der politischen Rechte und das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit der Demokratie und dem Schutz der staatlichen Ordnung. Fraglich ist hingegen die Verhältnismässigkeit der Einschränkung. Die Verbindung von politischen Rechten und Staatsangehörigkeit ist zwar grundsätzlich geeignet, die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu gewährleisten. In der Regel dürfte es zutreffen, dass gebürtige Schweizerinnen und Schweizer das Schulwesen durchlaufen und damit die für die demokratische Teilhabe relevanten Kenntnisse erworben haben. Bei Eingebürgerten werden die Kriterien im Einbürgerungsverfahren geprüft. In der Schweiz ist das Einbürgerungsrecht aber besonders streng ausgestaltet. Für nicht gebürtige Schweizerinnen und Schweizer gibt es keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung, auch wenn sämtliche Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt sind. Die Bundesversammlung hat zwar das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht verabschiedet.⁷⁷ Die bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die ordentliche Einbürgerung bleiben aber anspruchsvoll. Die ortsweise angewendeten politischen Verfahren und die teilweise kaum einer objektiven Überprüfung zugänglichen Einbürgerungskriterien machen Einbürgerungen unberechenbar.⁷⁸ Äusserst problematisch ist auch, dass nur eingebürgert werden kann, wer am Wirtschaftsleben teilnimmt oder in Ausbildung ist. Mittellosen Personen kann damit unter Umständen der Zugang zu politischen Rechten verwehrt bleiben.

Weil mit den politischen Rechten andere Zwecke verfolgt werden als mit dem Bürgerrecht, sind äusserst restriktive, unberechenbare und wirtschaftliche Kriterien für die Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs problematisch. Forderungen nach einem erleichterten administrativen Einbürgerungsverfah-

⁷⁶ Zum Ganzen *Steinmann*, SG-K, Art. 34 Rz. 27.

⁷⁷ Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 20. Juni 2014 (Referendumsfrist abgelaufen, aber noch nicht in Kraft); Botschaft zum Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011 (BBl 2011 2825).

⁷⁸ Die Lehre äussert deshalb verbreitet Kritik, siehe bspw. *Caroni*, Demokratie, 53 f.; *Hangartner/Kley*, Demokratische Rechte, § 2 Rz. 54, § 3 Rz. 103; *Heusser*, Stimmrecht, 133 f.; *Locati Harzenmoser*, Stimmrecht, 182-184; *Plüss*, Demokratiedefizit, 159 f.; *Schaub*, Ausländerstimmrecht, 38; *Göksu/Scyboz*, Politische Rechte, 28. Zur Problematik der Einbürgerungen auch *Thürer*, Gerechtigkeit, Rz. 1.80-83.

ren⁷⁹ erhalten dann, um die Grundrechtskonformität der demokratischen Verfahren zu gewährleisten, eine zentrale Bedeutung. Grundsätzlich gilt: Je restriktiver und je politischer die Einbürgerung ausgestaltet ist, umso stärker wiegt der Eingriff in die politischen Rechte der Betroffenen.

Dabei gilt es aus grundrechtlicher Sicht einen weiteren Vorbehalt zu beachten: Das Bürgerrecht hat einen persönlichkeitsrechtlichen Gehalt. Es schafft als Rechtsinstitution eine besondere rechtliche Verbindung zwischen einer Person und einem Staat.⁸⁰ Es schützt das Selbstverständnis und die Identität eines Menschen und seine Zugehörigkeit zu einer staatlichen Gemeinschaft.⁸¹ Es entspricht auf Grund dieser engen rechtlichen Verbundenheit zwischen einer Person und einem Gemeinwesen dem Zweck des Bürgerrechts, dass es auch die politischen Teilhaberechte umfasst. Die Verbindung der Bürgerrechte mit den politischen Rechten setzt aber für all diejenigen Personen, die das Bürgerrecht nicht ab Geburt erworben haben, die Bereitschaft voraus, sich einbürgern zu lassen. Das bedeutet aber, dass mittelbar der Zwang zu einer persönlichkeitsrelevanten Veränderung besteht. Dieser Zwang muss wiederum dem grundrechtlichen Schutz der persönlichen Freiheit Stand halten. Dass die Einbürgerung nicht nur freiheitsbegründend sondern auch -beschränkend sein kann, haben nicht zuletzt die Zwangseinbürgerungen der Heimatlosen nach Gründung des Bundesstaates verständlich gemacht.⁸² Werden Personen, damit sie ihre politischen Selbstbestimmungsrechte geltend machen können, faktisch zur Einbürgerung gezwungen, liegt ein Eingriff in die Persönlichkeit der Betroffenen vor. Es ist fraglich, ob dieser Eingriff einer auf den Zweck der politischen Rechte ausgerichteten Rechtfertigung zugänglich ist.

Fraglich ist weiter, ob die Einbürgerung auch erforderlich und zweckmässig für den Zugang zu politischen Rechten ist, oder ob nicht vielmehr auch das Kriterium eines langjährigen Wohnsitzes als milderes Mittel, um das öffent-

⁷⁹ So bspw. *Hangartner*, Einbürgerungsrecht, 953 (für die Trennung des Stimmrechts von der Staatsangehörigkeit aber noch *Hangartner*, Ausländer, 144); *Wenger*, Ausländerstimmrecht, 1191; *Glaser*, in: Staatsrecht, § 3 Rz. 37.

⁸⁰ *Tappenbeck*, Bürgerrecht, 133; *Häfelin/Haller/Keller/Turnherr*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1307; *Biaggini*, BV-K, Art. 37 Rz. 2; *Achermann/von Rütte*, BS-K, Art. 37 Rz. 6 und Art. 38 Rz. 11; *Bianchi*, Integration, 149.

⁸¹ *Tappenbeck*, Bürgerrecht, 226 f., 340 f.; *Achermann/von Rütte*, BS-K, Art. 38 Rz. 19 m.w.H.; *Heusser*, Stimmrecht, 17; *Müller*, Perspektiven der Demokratie, 127 f.

⁸² Siehe dazu die Arbeiten von *Meier/Wolfensberger*, Heimatlose.

liche Interesse zu erreichen, anerkannt werden müsste. Unter der Verhältnismässigkeit zu prüfen wäre ferner auch, dass die Rechtfertigung auf Grund der unterschiedlichen Sachkompetenzen für die Partizipation auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene je differenziert zu beurteilen ist.

3. Rechtsgleichheit

Nach dem Gebot der Rechtsgleichheit der Bundesverfassung ist gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu beurteilen.⁸³ Für die Demokratie bedeutet das: Alle Personen, die Träger politischer Rechte sind, müssen gleich behandelt werden; die ungleiche Behandlung von Personen muss sachlich begründet sein.⁸⁴ Ausländer dürfen gegenüber Schweizern rechtlich differenziert beurteilt werden, wenn diese Ungleichbehandlung mit vernünftigen Gründen gerechtfertigt werden kann und nicht diskriminierend ist.⁸⁵ Nach einem Teil der Lehre lässt sich die Ausgrenzung der Nicht-Bürger von den politischen

⁸³ Anstelle vieler *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 18 Rz. 1823.

⁸⁴ Grundlegend *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, 402, 404; siehe auch *Tschannen*, Staatsrecht, § 48 Rz. 19; *Tschannen*, BS-K, Art. 34 Rz. 14. Zur besonderen Bedeutung des Gleichheitsgebots auch *Steinmann*, SG-K, Art 34 Rz. 7 m.H. auf die Rechtsprechung. Die besondere Bedeutung des Gleichheitsgebots für die politischen Rechte folgt auch aus dem absoluten Gleichheitsgebot der Bürger (Art. 37 BV), *Biaggini*, BV-K, Art. 37 Rz. 6; *Tschannen*, BS-K, Art. 39 Rz. 9. Ausnahmen sind für Bürgergemeinden und Korporationen entsprechend dem Vorbehalt von Art. 37 Abs. 2 BV aber möglich (nicht verfassungskonform aber das Kriterium des Geschlechts, BGE 132 I 68 E. 4.3; BGE 134 I 257 E. 3.4).

⁸⁵ *Tschannen*, Staatsrecht, § 13 Rz. 17. *Hafner/Buser*, SG-K, Art. 37 Rz. 10, präzisieren zutreffend, dass ausländischen Staatsangehörigen die Berufung auf Art. 37 Abs. 2 BV prinzipiell verwehrt ist. Ungleichbehandlungen zwischen Bürgern und Ausländern im Bereich der politischen Rechte fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 BV sondern unter Art. 8 Abs. 1 BV. Nicht überzeugend ist es aber daraus wie *Achermann/von Rütte*, BS-K, Art. 37 Rz. 16, zu folgern, dass Ausländer deshalb ohne Weiteres „von den besonderen, an die Staatsbürgerschaft geknüpften Bürgerrechten“, also namentlich auch von den auf Bundesebene an das Bürgerrecht anknüpfenden politischen Rechten ausgeschlossen werden können. Nicht zutreffend deshalb auch die Meinung, weil mit Art. 136 Abs. 1 BV eine *lex specialis* zum Gleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV vorliege, sei deren Ausschluss bereits rechtmässig, so aber bspw *Schaub*, Ausländerstimmrecht, 41.

Rechten nicht mehr sachlich begründen und steht deshalb im Widerspruch zum Gleichheitsgebot.⁸⁶

Werden bestehende Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit dem Gleichheitssatz geprüft – so wie nachfolgend die politischen Rechte – stehen keine objektiv-überzeitlichen Kriterien zur Verfügung.⁸⁷ Alle staatlichen Gewalten sind bei jedem einzelnen Entscheid oder Erlass verpflichtet, erneut zu beurteilen, ob die verwendeten Unterscheidungskriterien vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklungen nach wie vor überzeugend sind. Relevant sind nicht Verschiedenheiten irgendeiner Art, sondern nur jene Verhältnisse, die „nach anerkannten Grundsätzen der geltenden Rechts- und Staatsordnung für die Normierung (sic) gerade des bestimmten Rechtsgebietes, um welches es sich handelt, von Erheblichkeit sein können“.⁸⁸

Das offensichtlichste Beispiel für eine solche Veränderung der Unterscheidungskriterien ist das Frauenstimmrecht. Frauen galten lange als unfähig politische Rechte auszuüben, weil ihnen der notwendige Verstand oder das notwendige Rechtsgefühl fehle, sie an den Herd gehörten, oder Politik eine Männersache sei, die mit Kampf und Krieg zu tun habe und nur den Wehrpflichtigen zustehe.⁸⁹ In langjährigen Auseinandersetzungen gelang es aufzuzeigen, dass es sich um Annahmen handelte, die auf historisch bedingten Annahmen basierten, die nicht mit der Demokratie vereinbar waren und die Grundrechte verletzen.⁹⁰ Erst 1991 legte das Bundesgericht unter enormem

⁸⁶ So insbes. *Göksu/Scyboz*, Politische Rechte, 29; *Caroni*, Demokratie, 50 f.; im Grundsatz ebenso *Bianchi*, Integration, 153; kritisch auch *Kley*, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 19.

⁸⁷ *Rhinow/Schefer/Uebersax*, Verfassungsrecht, § 18 Rz. 1828.

⁸⁸ So bereits BGE 6 I 171, 174; und aus der jüngeren Rechtsprechung bspw BGE 140 I 201 E. 6.5.1; BGE 141 I 153 E. 5.1.

⁸⁹ Einführende Hinweise bei *Büchler/Cottier*, Rechtliche Geschlechterstudien, 80 ff.

⁹⁰ *Zaccaria Giacometti* verteidigte zwar den Ausschluss der Armenengössigen vom Stimmrecht, erachtete denjenigen der Frauen aber als problematisch, *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, 407 f. Nichts desto trotz, dass dieser Widerspruch auf die Inhaber der demokratischen Rechte selbst zurückzuführen war, erachtete er die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte, *Giacometti*, Demokratie. Werner Kägi sprach in seinem Gutachten zum Frauenstimmrecht von 1956 zwar von einer aus positivistischer Sicht eindeutigen Rechtslage gegen das Frauenstimmrecht. Das Organisationsrecht stand nach Kägi aber in einem ernsten Widerspruch zur Verfassungsordnung und hatte seine Legitimität verloren, *Kägi*, Schweizerfrau, 52 f.; ähnlich auch *Imboden*, Helvetisches Malaise, 123. Zum Ganzen einfühend *Büchler/Cottier*, Rechtliche Geschlechterstudien, 83 ff., m.w.H.

gesellschaftlichem und politischem Druck – beides ist nicht mit den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Diskussionen über das Ausländerstimmrecht vergleichbar – verbindlich fest, dass das Geschlecht seine Geltung als Unterscheidungsmerkmal für den persönlichen Geltungsbereich der politischen Rechte verloren hatte.⁹¹

Als Begründung für die ungleiche Behandlung von Inländern und Ausländern werden unterschiedliche Gründe angebracht. Nach einzelnen Autoren stellt die Ausweitung der politischen Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer den Nationalstaat in Frage⁹² und kommt einer Fremdbestimmung gleich.⁹³ Diese Argumentation ist offensichtlich nicht überzeugend. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Erweiterung des Stimmvolks zu einer Auflösung des Nationalstaates führen würde. Ein Staat verliert seine Qualität als Staat nicht, nur weil das Stimmvolk auf weitere Personengruppen ausgeweitet wird. Das Rechtsinstitut der Staatsbürgerschaft und die rechtliche Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern bleiben erhalten. Dass politische Rechte mit dem Bürgerrecht verbunden sind, lässt sich zwar historisch erklären. Tatsachen bilden aber für sich alleine noch keine vertretbare Rechtfertigung normativer Positionen.⁹⁴ Die Aussage, diese Verbindung sei den politischen Rechten inhärent, ist überdies auch nicht zutreffend. Das Bürgerrecht vermittelte lange nur den Schweizern, nicht aber den Schweizerinnen das Recht auf politische Partizipation. Umgekehrt belegt das kantonale Recht, dass auch Personen, die das Bürgerrecht nicht besitzen, Träger politischer Rechte sein können.

Gewichtigster Grund für die Verbindung der politischen Rechte mit der Staatsangehörigkeit ist die Funktionsfähigkeit demokratischer Verfahren. Die Schweizer Staatsbürgerschaft soll garantieren, dass stimmberechtigte Perso-

⁹¹ BGE 116 Ia 359, E. 5-8.

⁹² Exemplarisch *Heusser*, Stimmrecht, 91; gl. M. *Wenger*, Ausländerstimmrecht, 1191.

⁹³ *Heusser*, Stimmrecht, 89-91.

⁹⁴ Gl. M. auch *Buser*, Ausländerstimmrecht, 407; ebenos *Locati Harzenmoser*, Stimmrecht, 180 f.; kritisch auch *Tschannen*, BS-K, Art. 34 Rz. 15, welcher die Annahme „politische Rechte seien wesensgemäss mit Staatsbürgerschaft und Staatsvolk verknüpft“ anzweifelt, zugleich aber resigniert anführt, gegen tief verwurzelte Reflexe sei rational kaum aufzukommen, siehe auch *Heusser*, Stimmrecht, 18; ähnlich *Rhinow/Schefer*, Verfassungsrecht, § 3 Rz. 240, 258, 287 und § 21 Rz. 2119. Zur historischen Entwicklung des Stimmrechts ausführlich *Plüss*, Demokratiedefizit, 136 ff.; *Kley*, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 5 ff.

nen ihre staatliche Funktion im Interesse der Schweiz ausüben.⁹⁵ Was die Loyalität zum Gemeinwesen betrifft, vermag die Berufung auf die Staatsbürgerschaft allerdings nicht mehr zu überzeugen.⁹⁶ In einer globalisierten und mobilen Gesellschaft können persönliche Affinitäten nicht mehr als mit der Staatsangehörigkeit deckungsgleich erfasst werden.⁹⁷ Weiter ist die innere Haltung zum Gemeinwesen keiner rechtlichen Überprüfung zugänglich. Dass die Partizipation an politischen Entscheiden von einem Grundkonsens zur demokratisch-liberalen Verfassungsordnung getragen ist, muss gerade auf Grund der in dieser Ordnung enthaltenen liberal-rechtsstaatlichen Garantien vorausgesetzt werden.⁹⁸ Sollte das im Einzelfall nicht zutreffen, stehen strafrechtliche und administrative Sanktionsverfahren zur Verfügung.

Das ergibt sich auch aus dem verfassungsrechtlichen Schutz der Meinungsäußerung, welcher auch die Teilnahme an politischen Entscheiden als Meinungsäußerungen im engen Sinn umfasst. Massnahmen, welche die Meinungsäußerung betreffen, dürfen grundsätzlich nur repressiver Art sein und erst auf Grund einer konkret begründeten Gefahr oder einer eingetretenen Störung erfolgen. Präventive Massnahmen sind nur dann zulässig, wenn der Missbrauch der Freiheit von vornherein offensichtlich ist.⁹⁹ Mutmassungen über mögliche staatsgefährdende politische Aktivitäten oder mangelnde Loyalitäten vermögen die repressive Massnahme, welche der Ausschluss der

⁹⁵ So bspw befürwortend für die Bundesebene, ablehnend aber für Kantons- und Gemeindeebene *Locati Harzenmoser*, Stimmrecht, 185; gl. M. *Schaub*, Ausländerstimmrecht, 39. Zum Argument grundsätzlich *Caroni*, Demokratie, 46, 49 f.; *Bianchi*, Integration, 149-153; *Heusser*, Stimmrecht, 89, m.H.a. die ältere Lehre. Zu Loyalität durch Bürgerrecht *Tappenbeck*, Bürgerrecht, 226-229, m.w.H. Rechtlich fraglich der in verschiedenen Kantonen (Art. 17a Abs. 2 BRG/FR, Art. 6 BüV/VS) und auch in Art. 5 Abs. 2 des Vernehmlassungsentwurfs der Verordnung zum Schweizer Einbürgerungsrecht verlangte Loyalitätseid.

⁹⁶ Ähnlich *Caroni*, Demokratie, 46 f., 50; *Tschannen*, Stimmrecht, 48 f.; *Buser*, Ausländerstimmrecht, 407; kritische Hinweise grundsätzlicher Art auch bei *Kreis*, Politische Rechte, 76, 78.

⁹⁷ Ähnlich auch *Keller*, Staatsvolk, 57; *Buser*, Ausländerstimmrecht, 408.

⁹⁸ In diesem Sinn auch *Müller*, Demokratische Gerechtigkeit, 23; *Caroni*, Demokratie, 49 f.; *Plüss*, Demokratiedefizit, 157 f.; *Heusser*, Stimmrecht, 145-156; *Göksu/Scyboz*, Politische Rechte, 25-27.

⁹⁹ Siehe dazu grundsätzlich bereits *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, 386 f., in deren Argumentation zur Vereinsfreiheit die wesentlichen Überlegungen für die präventive und repressive Beschränkung politischer Meinungsäußerungen (i.w. und i.e.S.) enthalten sind.

Ausländerinnen und Ausländer von den politischen Rechten darstellt, nicht zu begründen. Weiter gilt es auch zu beachten, dass dem Einzelnen Sachfragen und zur Wahl stehende Personen ohnehin erst mittels anspruchsvoller Vorverfahren in den Parteien, Verbänden, Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Entscheid vorgelegt werden.

Sachlich begründen lässt sich mit der Funktionsfähigkeit des Staates hingegen das Erfordernis einer dauerhaften Verbindung mit dem Gemeinwesen. Zu den Anforderungen, die an die Verbundenheit mit einem Gemeinwesen für die politische Teilhabe gestellt werden können, hat sich das Bundesgericht bereits 1923 geäußert. In der Sache hatte das Bundesgericht eine Beschwerde gegen das sogenannte Wahlknechtentum zu beurteilen. Auswärtige Personen liessen sich, um in einer bestimmten Wahl mitzubestimmen, im Stimmregister einer Gemeinde eintragen, ohne dort dauerhaften Wohnsitz zu nehmen. Das Bundesgericht führte aus, dass die Ausübung politischer Rechte die Zugehörigkeit zum Gemeinwesen voraussetzt. Zugehörig ist nach dem Bundesgericht, *wer den Wohnsitz in eine Gemeinde verlegt und zumindest die Absicht hat, dauerhaft zu bleiben*. Die Zugehörigkeit ist nach dem Bundesgericht aber nicht davon abhängig, ob die Person auch Bürger der Gemeinde oder des Kantons ist: „Die Ausübung der politischen Rechte ist nichts anderes als die Mitwirkung bei den öffentlichen Angelegenheiten eines Gemeinwesens. Sie setzt grundsätzlich die Mitgliedschaft, die Zugehörigkeit zu diesem Gemeinwesen voraus. [...] Von einer Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen kann aber nur da die Rede sein, wo neben äussern Beziehungen zu demselben auch der Wille vorhanden ist, demselben anzugehören, was gewöhnlich dahin umschrieben wird, dass die Absicht dauernden Verbleibens mit dem Aufenthalt an einem bestimmten Orte verbunden sein muss.“¹⁰⁰

Das lässt sich sinngemäss auch auf die politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer übertragen.¹⁰¹ Mitwirken an den öffentlichen Angelegenheiten eines Gemeinwesens soll, wer in diesem seinen Wohnsitz begründet und die Absicht hat, dauerhaft zu bleiben. Einer Person, die seit mehreren Jahren rechtmässig in der Schweiz wohnhaft ist, kann die Verbundenheit mit dem Gemeinwesen demnach nicht abgesprochen werden.

¹⁰⁰ BGE 49 I 316, E. 3.

¹⁰¹ A.M. *Buser*, Ausländerstimmrecht, 410, wonach aus dem Bundesgerichtsurteil nichts für das Ausländerstimmrecht abgeleitet werden kann.

Zusätzlich zur Verbundenheit lässt sich auch das Kriterium der Kommunikationsfähigkeit sachlich rechtfertigen. Demokratie ist auf die kommunikative Auseinandersetzung über politische Entscheide ausgerichtet. Diese Kommunikation setzt minimale kognitive und sprachliche Kompetenzen voraus. Mit der fehlenden Kommunikationsfähigkeit wird beispielsweise der Ausschluss von unmündigen Personen gerechtfertigt. Zum Kriterium der Kommunikationsfähigkeit hat sich auch das Bundesverfassungsgericht Deutschlands in einem Urteil über das Wahlrecht von Auslandsdeutschen einschlägig geäußert. „Demokratie“ so das Bundesverfassungsgericht, „setzt, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus. [...] Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann [...] verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Mass besteht.“¹⁰²

Bei Schweizerinnen und Schweizern, die den Wohnort von einer Sprachregion in eine andere verlegen, wie auch bei den Auslandschweizern, wird die Kommunikationsfähigkeit stillschweigend angenommen. Ausländerinnen und Ausländer erachtet man dagegen erst dann als kommunikationsfähig, wenn sie eingebürgert sind. Die Kommunikationsfähigkeit kann einer Person aber sachlich auch dann nicht abgesprochen werden, wenn sie seit langem in der Schweiz wohnt. Dasselbe gilt für Personen, die vorhergehend in einem Land gelebt haben, respektive einen sozialen Bezug zu einem Land haben, in dem eine der Schweizer Landessprachen gesprochen wird; ebenso wie Personen, die einen einschlägigen Ausweis über die relevanten Sprachkompetenzen vorweisen können.

Die Öffnung der politischen Rechte – sei das mittels erleichterten Einbürgerungen und der Zulassung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten, sei das mittels Ausländerstimmrecht – führt dazu, dass Personen unter Umständen in mehreren Staaten stimmberechtigt sind. In der Literatur ist die *mehrfache Trägerschaft* politischer Rechte (auch als Doppel- oder Mehrfachstimmrecht bezeichnet) wiederholt als problematisch beurteilt worden.¹⁰³

¹⁰² BVerfGE 132, 39, Rz. 40 f. In diesem Sinn Caroni, Demokratie, 50.

¹⁰³ Kley, SG-K, Art. 39 Rz. 7; Wenger, Ausländerstimmrecht, 1189; Heusser, Stimmrecht, 109 f. Nach Glaser, in: Staatsrecht, § 3 Rz. 39, ist das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizer stärker zu beschränken, bspw mittels Aufenthalts- und Wegzugsfristen; nach Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, § 2 Rz. 55, ist die mehrfa-

Sowohl nach Schweizer als auch nach internationalem Recht ist das Mehrfachstimmrecht grundsätzlich zulässig. Problematisch ist die mehrfache Trägerschaft politischer Rechte aus rechtlicher Sicht einzig dann, wenn Personen in derselben Wahl oder Abstimmung ein mehrfaches Stimmrecht ausüben könnten, was die Wahlrechtsgleichheit verletzen würde. Um das auszuschliessen enthält das Schweizer Recht einschlägige Kollisionsnormen. Für die Binnenmigration von Schweizer Bürgern gilt grundsätzlich das Wohnsitzprinzip (Art. 39 Abs. 2 BV); Fahrende üben ihre politischen Rechte in ihrer Heimatgemeinde aus (Art. 3 Abs. 1 BPR), Auslandschweizer am Ort ihres letzten Wohnsitzes (Art. 18 Abs. 1 ASG) oder, falls kein solcher besteht, in ihrer Heimatgemeinde (Art. 18 Abs. 2 ASG). Auch die Europäische Union verwendet den Wohnsitz als Zuweisungskriterium. Unionsbürger üben ihr Stimmrecht bei europäischen Wahlen am Wohnort aus (Art. 22 Abs. 2 VAEU). Die Durchsetzung der Kollisionsnorm ist faktisch aber eine administrative Herausforderung. Bedeutend wird dann die Verwaltung der Stimmrechtsregister.

III. Schlussfolgerungen

Die derzeitige Ausgestaltung der politischen Rechte steht in einem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip, zu den Grundrechten und zur Rechtsgleichheit.¹⁰⁴ Das Demokratieprinzip beinhaltet das Identitätsgebots, wonach alle von der staatlichen Gewalt betroffenen Personen auch an deren Ausgestaltung beteiligt sein sollten. Die derzeitige Ausgestaltung der politischen Rechte weicht davon offensichtlich ab. Das Demokratieprinzip gibt nicht vor, wie die Trägerschaft politischer Rechte auszugestaltet ist. Aber die Auslegung oder politische Weiterentwicklung des geltenden Rechts sollte sich an den Anforderungen des Identitätsgebots orientieren.

Politische Rechte weisen einen Grundrechtsgehalt auf. Sie sichern die Selbstbestimmung der Menschen in politischen Angelegenheiten. Lange Zeit

che Stimmberechtigung in Kauf zu nehmen, so lange im Ausland wohnhaften Staatsbürgern nach wie vor das Stimmrecht zugestanden wird; zum Ganzen *Mauerhofer*, Staatsangehörigkeit, 3-11, 157-171.

¹⁰⁴ Zu denselben Schlussfolgerungen gelangt im Übrigen auch die nach Abschluss des vorliegenden Artikels veröffentlichte Arbeit von Caroni Martina, *Wer ist das Volk?* in: Brühlmeier Daniel/Mastronardi Philippe (Hrsg.), *Demokratie in der Krise*, Zürich 2016, 317-325.

galt der Ausschluss der Ausländerinnen und Ausländer von den Bürgerrechten dennoch nicht als begründungsbedürftig, weil politische Rechte kategorisch als Bürgerrechte der Inländer klassifiziert wurden. Mit der Stärkung der individualrechtlichen Subjektposition kommt die Ausgrenzung der dauerhaft an einem Ort wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer unter Begründungszwang. Es ist deshalb fraglich, ob die derzeitige Ausgestaltung der politischen Rechte einer grundrechtskonformen Rechtfertigung Stand hält.

Der Ausschluss der Ausländerinnen und Ausländer muss weiter auch die Rechtsgleichheit wahren. Die ungleiche Behandlung von Ausländern gegenüber Inländern muss sachlich gerechtfertigt sein. Was als gerechtfertigte Unterscheidung gilt, ist abhängig von Zeit und Ort. Verschiedene Kriterien, die den ungleichen Zugang zu politischen Rechten früher rechtfertigten, wie beispielsweise die Loyalität zu einem Gemeinwesen, haben an Überzeugungskraft eingebüsst. Als nach wie vor sachlich gerechtfertigt erscheinen Kriterien, welche zur Sicherung der Funktionsfähigkeit demokratischer Verfahren vorausgesetzt werden können, namentlich die Verbundenheit mit einem Gemeinwesen und die Kommunikationsfähigkeit.

Die Bemühungen um verfassungs- und gesetzgeberische Reformen für das Ausländerstimmrecht sind auf Bundes- und Kantonsebene weitgehend erfolglos geblieben sind.¹⁰⁵ Vor diesem Hintergrund liesse sich fragen, ob mittels richterlicher Auslegung eine Ausweitung der politischen Partizipationsrechte herbeigeführt werden könnte.

Ausgangspunkt richterlicher Auslegung ist der Wortlaut der relevanten Rechtsnormen. Der Sinn einer Norm kann sich aber ändern und eine Norm ist „in einer Weise anzuwenden, die den gegenwärtigen Gegebenheiten und Auffassungen möglichst entspricht.“ Die rechtsprechende Behörde kann „daher oft dazu kommen, eine hergebrachte Auslegung aufzugeben, die zur Zeit der Entstehung des Gesetzes zweifellos gerechtfertigt war, sich aber angesichts der Änderung der Verhältnisse oder auch nur wegen der Entwicklung der Anschauungen nicht mehr halten lässt.“¹⁰⁶ In der Rechtsprechung finden sich zwar thematisch nahestehende Beispiele, in denen das Bundesge-

¹⁰⁵ Zu den einzelnen Vorstössen siehe *Caroni*, Demokratie, 34, Fn. 132. Die Einführung des Ausländerstimmrechts in die Bundesverfassung von 1999 hätte den Nachführungsauftrag überschritten, Botschaft für eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1), 224, dazu *Caroni*, Demokratie, 34; *Heusser*, Stimmrecht, 47.

¹⁰⁶ BGE 116 Ia 359, E. 5.c.

richt den Worten „Bürger“ und „Schweizer“ über den Wortlaut hinaus eine umfassendere oder veränderte Bedeutung zusprach. Nach dem Wortlaut von Art. 56 aBV¹⁰⁷ beispielsweise hatten alleine „Bürger“ das Recht, Vereine zu bilden. Lehre und Rechtsprechung legten die Verfassung aber weit aus und anerkannten, dass „Bürger“ nicht nur die Schweizer im Gegensatz zu den Ausländern bezeichnet, sondern umfassend die „Bürger im Gegensatz zum Staat“.¹⁰⁸ Und nach dem Wortlaut von Art. 4 aBV waren nur „Schweizer“ vor dem Gesetz gleich. Das Bundesgericht hatte die Geltung des Gleichheitssatzes aber über dessen Wortlaut hinaus nicht nur Schweizern, sondern auch Ausländern zugestanden.¹⁰⁹ Es wies weiter darauf hin, dass Art. 4 BV eine besondere Behandlung von Ausländern nur dort zulässig ist, wo die tatsächlichen Verhältnisse eine von der allgemeinen Ordnung abweichende Sonderregelung rechtfertigen.¹¹⁰ In beiden Fällen waren es aber Grundrechte, die Gegenstand der Auslegung waren, so dass der Interpretationsspielraum weiter war als in der vorliegenden Rechtsfrage. Organisatorische Bestimmungen sind allgemein strenger und näher am Wortlaut auszulegen als etwa konkretisierungsbedürftige Grundrechte.¹¹¹

Bei organisationsrechtlichen Normen dürfte nur dann Raum für eine vom Wortlaut abweichende Auslegung bestehen, wenn sie in einem offensichtlichen und nicht tragfähigen Widerspruch zu den rechtsstaatlichen Garantien stehen. Sowohl demokratische als auch rechtsstaatliche Anforderungen an die Ausgestaltung der politischen Rechte indizieren zwar deren Ausweitung auf dauerhaft in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer. Die Entwicklung hat aber angesichts der gegenwärtigen Rechtslage vorerst auf

¹⁰⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874.

¹⁰⁸ Siehe bspw. *Burckhardt*, BV-K (1914), 543; gl. M. dann u.a. auch *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, 380; zum Ganzen *Müller/Schefer*, Grundrechte, 602.

¹⁰⁹ BGE 93 I 1, E. 1.a. Das Bundesgericht bestätigte in BGE 103 Ia 517, E. 2, dass Art. 4 aBV entgegen dem Wortlaut auch für „Schweizerinnen“ gilt.

¹¹⁰ BGE 93 I 1, E. 1.a.

¹¹¹ Siehe ausführlich BGE 83 I 173 E. 4 und 5, in welchem es das Bundesgericht 1957 ablehnte, den Frauen im Kanton Waadt auf dem Auslegungsweg das Stimmrecht zu erteilen, weil die kantonale organisationsrechtliche Bestimmung mit dem Wort „Suisse“ zweifellos nur die Männer bezeichnete. Es liess die Frage offen, ob darin eine Verletzung des Gleichheitsgebots der Bundesverfassung zu erkennen sei (E. 6). Zu den für das Frauenstimmrecht relevanten Änderungen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und der dogmatischen Grundlagen in der Folge aber BGE 116 Ia 359 E. 4.b. und 5.

dem politischen Weg zu erfolgen. Sollten sich die demokratischen Verfassungsgeber der unterschiedlichen Organisationsstufen aber auch langfristig ihrer Verantwortung als Hüter der Menschenrechte nicht stellen, gälte es die subsidiären Handlungsspielräume eines Rechtsstaats genauer zu bedenken.

Literaturverzeichnis

Auer Andreas, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 103 (1984) II, 1-110.

Bergier Jean-François, Wilhelm Tell. Realität und Mythos, Bern 1988.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007 (zit. *Biaggini*, BV-K).

Biaggini Giovanni, Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet, in: FS Auer, Bern 2013, 1-13.

Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 (zit. *Autor*, in: Staatsrecht).

Bianchi Doris, Die Integration der ausländischen Bevölkerung – Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts (Diss. Zürich), Zürich/Basel/Genf 2003.

Büchler Andrea/Cottier Michelle, Legal Gender Studies. Rechtliche Geschlechterstudien, Zürich/St. Gallen 2012.

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 2. Aufl., Bern 1914.

Buser Denise, Das Ausländerstimmrecht aus juristischer Sicht, AJP 4 (1995), 403-411.

Caroni Martina, Herausforderung Demokratie, ZSR 132 (2013) II, 5-93.

Cheneval Francis, Demokratietheorien zur Einführung, Hamburg 2015.

Cueni Andreas/Fleury Stéphane, Stimmberechtigte Ausländer. Die Erfahrung der Kantone Neuenburg und Jura, Bern 1994.

Dejung Christof, Zeitreisen durch die Welt. Temporale und territoriale Ordnungsmuster auf Weltausstellungen und schweizerischen Landesausstellungen während der Kolonialzeit, in: Purtschert Patricia et al. (Hrsg.), Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, 2. Aufl., Bielefeld 2013, 333-354.

Dillier Stephan, Die politischen Rechte, FZR 2005 I, 179-202.

Eberhard Harald, Inländer, Ausländer, Staatsbürger – wer gehört dazu? in: Müller Rudolf (Hrsg.), Demokratie – Zustand und Perspektiven, Gedenkschrift Rudolf Machacek, Wien 2015, 26-40.

Ebert Wilfried, Der frohe Tanz der Gleichheit. Der Freiheitsbaum in der Schweiz 1798-1802, Zürich 1996.

Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2 Bde, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. *Autor*, SG-K).

Europaparlament (Hrsg.), Franchise and electoral participation of third country citizens residing in the European Union and of EU citizens residing in third countries, Brüssel 2013 (<http://eudo-citizenship.eu/electoral-rights>).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Giacometti Zaccaria, Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte, zit. aus: Jahresbericht Universität Zürich 1953/54, 3-23.

Göksu Tarkan/Scyboz Pierre, Politische Rechte der Ausländer und Auslandschweizer. Droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger, FZR 2002 I, 19-44.

Gosewinkel Dieter, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert, Berlin 2016.

Habermas Jürgen, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M. 1992.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Turnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016.

Hangartner Yvo, Ausländer und schweizerische Demokratie, ZSR 93 (1974) I, 121-144.

Hangartner Yvo, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 2001, 949-967.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Heusser Pierre, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Diss. Zürich), Zürich 2001.

Imboden Max, Helvetisches Malaise (1964), zit. aus: Kreis Georg, Das „Helvetische Malaise“. Max Imbodens historischer Zuruf und seine überzeitliche Bedeutung, Zürich 2011.

Jaag Tobias, Spuren der Demokratie im Recht der Europäischen Union, in: FS Auer, Bern 2013, 399-413.

Kägi Werner, Der Anspruch der Schweizerfrau auf politische Gleichberechtigung, Zürich 1956.

Keller Helen, Kulturelle Vielfalt und Staatsvolk: Gilt es den Begriff des Volkes zu überdenken? In Nolte Georg et al. (Hrsg.), Pluralistische Gesellschaften und Internationales Recht, Heidelberg 2008, 39-68.

Kreis Georg, Der junge Staat. Sein Ausdruck und Abbild, in: Fritzsche Bruno et al. (Hrsg.), Damals in der Schweiz, Frauenfeld/Stuttgart 1980, 151-158.

Kreis Georg, Politische Rechte für Ausländer und Ausländerinnen? Basler Stadtbuch 1994, 75-79.

Kreis Georg, Zeitzeichen für die Ewigkeit. 300 Jahre Schweizerische Denkmaltopografie, Zürich 2008.

Lieber Thomas, Diskursive Vernunft und formelle Gleichheit. Zu Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsanwendung in der Rechtstheorie von Jürgen Habermas, Tübingen 2007.

Luhmann Niklas, Legitimation durch Verfahren (1969), 9. Aufl., Frankfurt a. M. 2013.

Locati Harzenmoser Tiziana, Warum ein Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer? Plädoyer für ein kantonales und kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, in: Schiess Rütimann Patricia M. (Hrsg.), Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung? Zürich/Basel/Genf 2003, 165-187.

Mahon Pascal, Droit constitutionnel, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure (Band 1)/Droits fondamentaux (Band 2), 3. Aufl., Basel 2015.

Mahon Pascal/Pulver Bernhard, Droits politiques des étrangers et constitutions cantonales : l'exemple de Neuchâtel, RDAF 2001 I, 197-233.

Maissen Thomas, Schweizer Heldengeschichten – und was dahinter steckt, 4. Aufl., Baden 2015.

Massing Peter/Breit Gotthard/Buchstein Hubertus (Hrsg.), Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, 8. Aufl., Schwalbach 2012.

Mastronardi Philippe, Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie. Essay zu einer schweizerischen Demokratietheorie, ZSR 1998 II, 317.

Mastronardi Philippe, Strukturprinzipien der Bundesverfassung? Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips, ZSR Beiheft 7 (1988).

Mastronardi Philippe, Verfassungslehre, Bern 2007.

Mauerhofer Katharina, Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts (Diss. Basel), Basel 2004.

Meier Thomas D./Wolfensberger Rolf, «Eine Heimat und doch keine». Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.-19. Jahrhundert), Zürich 1998.

Moeckli Daniel/Raible Lea, Die direkte Demokratie in der Rechtsprechung des EGMR, in: FS Auer, Bern 2013, 469-481.

Möllers Christoph, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Berlin 2008.

Mona Martino, Das Recht auf Immigration. Rechtsphilosophische Begründung eines originären Rechts auf Einwanderung im liberalen Staat (Diss. Basel), Basel 2007.

Müller Jörg Paul, Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung, München 1993.

Müller Jörg Paul, Perspektiven der Demokratie. Vom Nationalmythos Wilhelm Tell zur Weltsicht Immanuel Kants, Bern 2012.

Müller Jörg Paul/Schefer Markus, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008.

Plüss Kaspar, Der Ausschluss vom Wahlrecht als Demokratiedefizit – Die Entwicklung des allgemeinen Wahlrechts bis zur heutigen Forderung nach politischer Mitsprache integrierter Ausländerinnen und Ausländer, in: Schiess Rütimann Patricia M. (Hrsg.), Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung? Zürich/Basel/Genf 2003, 133-164.

Purtschert Patricia/Lüthi Barbara/Falk Francesca, Eine Bestandesaufnahme der postkolonialen Schweiz. in: Purtschert Patricia et al. (Hrsg.), Postkoloniale Schweiz, Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, 2. Aufl., Bielefeld 2012, 13-33.

Renfer Irène, Rétrospective des travaux de l'Assemblée constituante genevoise. La titularité des droits politiques, le référendum et l'initiative populaire, in: FS Auer, Bern 2013, 253-263.

Rhinow René, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 1984 II, 111-267.

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Rhinow René et al., Öffentliches Prozessrecht. Grundlagen der Bundesrechtspflege, 3. Aufl., Basel 2014.

Rügger Vanessa, Die verflüssigte Souveränität. Umkreisung eines Begriffs, in: Heschl Lisa et al., *L'Etat, c'est quoi? Staatsgewalt im Wandel*, 54. Assistententagung Öffentliches Recht, 301-320.

Schär Bernhard C., Bauern und Hirten *reconsidered*, Umriss der »erfundenen« Schweiz im imperialen Raum, in: Purtschert Patricia et al. (Hrsg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, 2. Aufl., Bielefeld 2013, 315-331.

Schaub Martin, *Ausländerstimmrecht, Hintergründe und Argumente zum Memorialsantrag an die Glarner Landsgemeinde 2010*, Glarus 2010.

Schmidt Manfred G., *Demokratietheorien, Eine Einführung*, 5. Aufl., Wiesbaden 2010.

Schütze Robert, *European Union law*, Cambridge 2015.

Studer Brigitte/Arlettaz Gérald/Argast Regula, *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*, Zürich 2008.

Tappenbeck Christian R., *Das Bürgerrecht in der Schweiz und seine persönlichkeitsrechtliche Dimension (Diss. Freiburg i. Ue.)*, Zürich/Basel/Genf 2011.

Teubner Gunther, Selbstsubversive Gerechtigkeit: Kontingenz- oder Transzendenzformel des Rechts? *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 1 (2008), 9-36, zit. aus: Amstutz Marc/Fischer-Lescano Andreas (Hrsg.), *Kritische Systemtheorie*, Bielefeld 2013, 327-363.

Thürer Daniel, Gerechtigkeit im Ausländerrecht? in: Uebersax Peter et al. (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., Basel 2009, 3-42.

Trautmann Felix, Die leere und die imaginäre Mitte, Über die Selbstdarstellung des Volkes in der Volksherrschaft, *NZZ* vom 29. Mai 2013, 49.

Tschannen Pierre, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 4. Aufl., Bern 2016.

Tschannen Pierre, *Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*, Basel/Frankfurt a. M. 1995.

Von Matt Peter, *Die tintenblauen Eidgenossen*, München 2004.

Walter Christian, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, in: *VVDStRL* 72 (2012), Berlin/Boston 2013, 7-48.

Wenger David R., Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz und im europäischen Ausland – ein kommentierter Rechtsvergleich, *AJP* 2004, 1186-1192.