# CH_VB 1960 bis heute vom 31. Dezember 2004

Bundesverwaltung, 2004-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_1960_bis_heute

FR: CH_VB 1960 bis heute du 31 décembre 2004

IT: CH_VB 1960 bis heute del 31 dicembre 2004

## Erwägungen

### E. 1

Politische Tätigkeit von Ausländerinnen In der Vorlage für ein neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom März 2002 sucht man vergeblich nach einem Passus über die politischen Partizipationsmöglichkeiten von Ausländerinnen in der Schweiz. Die Rede ist von Integration, welche die Teilhabe am «wirtschaft- lichen, sozialen und kulturellen Leben» der Gesellschaft ermöglichen soll.2 Das «politische Leben» bleibt ausgespart. Nicht ganz so im Begleitbericht zum Vernehmlassungsentwurf. Dort heisst es: «Die bestehenden Forderun- gen nach einer Erleichterung des Einbürgerungsverfahrens oder nach einer vermehrten Beteiligung der Ausländerinnen und Ausländer am politischen Leben sind zu unterstützen. Fortschritte können hier jedoch nur erzielt wer- den, wenn die teilweise grossen Widerstände in der Bevölkerung ernst ge- nommen und bei den Integrationsprojekten berücksichtigt werden. Dass die Grundrechte für alle Menschen gelten, die in der Schweiz leben, ist heute ein selbstverständlicher Grundsatz, der zur Integration von Ausländerinnen und Ausländer beiträgt. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur mög- lich, wenn sie durch die besondere Situation der Ausländerinnen und Aus- länder gerechtfertigt sind und dies in der Verfassung oder in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.»3 In diesem Passus sind mehrere Aspekte angesprochen, die wir vertiefen wollen: erstens die verfassungsmässigen Grundrechte, die auch die politischen Freiheitsrechte4 beinhalten, zweitens die Möglichkeit der Einschränkung dieser Rechte und drittens die Wider- stände auf schweizerischer Seite gegen eine Ausdehnung solcher Rechte. 110

Die Aporien der Demokratie

### E. 1.1

1955-1972: Vom Staatsschutz begutachtete Freiheitsrechte Die Fichenaffäre war 1989/90 ein politischer Skandal erster Güte. Auch wenn in der Phase des Skandals parlamentarische und historische Untersu- chungsberichte verfasst wurden, kann von historischer «Langzeitbewältigung» keine Rede sein.5 Besonders nachdenklich stimmt die marginale Thematisierung der überdurchschnittlichen Überwachung von politisch akti- ven Ausländerinnen. Der kürzlich erschienene autobiografische Beitrag von Leonardo Zanier zu diesem Aspekt zeigt mehr, als dass er die Lücke schliessen könnte, wie dringend eine historische Bearbeitung des Themas Staatsschutz und Ausländerinnen ist.6 Von 1963 ist uns die Antwort des Bundesrats auf zwei nationalrätliche Vorstösse betreffend die Ausweisung italienischer Kom- munisten überliefert. Darin nennt der Bundesrat drei Höhepunkte der bun- des- und fremdenpolizeilichen Beschäftigung mit politisch aktiven Auslän- dern: 1955 liess er 20 Mitglieder der italienischen Abteilung der Partei der Arbeit unter Berufung auf Artikel 70 der damaligen Bundesverfassung betref- fend Gefährdung der Sicherheit durch Fremde ausweisen. Zu einer ähnlichen Aktion kam es anlässlich der

italienischen Wahlen von 1961, als 18 Italiener ausgewiesen wurden, weil sie für die Kommunistische Partei Italiens Wahl- und Mitgliederwerbung betrieben hatten. Auch 1963 und 1968 wurden ita- lienische Kommunisten ausgewiesen und/oder an der Wiedereinreise ge- hindert. Gegenüber dem Parlament rechtfertigte der Bundesrat sein Vor- gehen mit einer bemerkenswerten Differenzierung der politischen Freiheits- rechte von Ausländerinnen: «L'étranger est libre d'être communiste ou d'adopter toute autre idéologie extrémiste; il peut s'intéresser à la littéra- ture correspondante et aux problèmes politiques. Ce que nous ne pouvons toutefois admettre, c'est l'activité communiste d'un étranger en Suisse [.. .].»7 Diese Auffassung fand Eingang in den bundesrätlichen Geschäftsbericht von 1966. Das Justiz- und Polizeidepartement hält darin fest: «Die überfrem- dungsmässige Situation unseres Kleinstaates Iässt bei allem Bewusstsein seiner geistigen und kulturellen Verbundenheit mit der ihn umgebenden Welt die Überlegung in den Vordergrund treten, dass sich der Ausländer in der Schweiz nicht in einer Weise politisch betätigen darf, die eine Einmischung in unsere inneren Verhältnisse und Einrichtungen bedeutet oder unsere aus- 111

Die Aporien der Demokratie wärtigen Beziehungen belasten kann.» Explizit verbot der Bundesrat dem Ausländer, eine «aktiv gegen unsere demokratische Ordnung gerichtete poli- tische Tätigkeit, sei sie kommunistischer, rechtsradikaler oder anarchisti- scher Natur». Tue er dies, verstosse er gegen die Rechtsordnung, auch wenn er keine konkreten Bestimmungen des Strafgesetzes verletze.8 In den frühen 1970er-Jahren waren die politischen Freiheitsrechte wieder Gegenstand parlamentarischer Diskussionen. Vor allem linke Abgeordnete kritisierten die Bundesratsbeschlüsse betreffend politische Reden und poli- tische Propaganda von 1948 und jene Bestimmung in der Vollziehungsver- ordnung zum Ausländergesetz von 1949, die Flüchtlingen jede politische Aktivität in der Schweiz verbot. Im so genannten «Redenbeschluss» hatte der Bundesrat politische Reden von ausländischen Personen ohne Niederlas- sungsbewilligung in öffentlichen oder geschlossenen Versammlungen für bewilligungspflichtig erklärt. SP-Nationalrat Jean Ziegler und andere Vertreter der Linken forderten 1972 die Streichung der Beschlüsse, weil sie die Mei- nungsfreiheit von Ausländern beschneiden würden und nicht verfassungs- konform seien.9 Nationalrat Arthur Villard zweifelte an den Entscheidungs- grundlagen für die Redeverbote. Er habe selbst feststellen können, dass die Staatsschutzfichen nicht mit dem Bewusstsein für die richtigen Zusammen- hänge erstellt würden. Als Beweis brachte er einen von ihm verfassten Text eines Comité pour les travailleurs immigrés vor, der ihm einen Ficheneintrag eingetragen hatte, wörtlich: «[...] grâce auquel je figure dans le fichier, sans doute ad vitam aeternam [...].» Villard hatte das Traktat 1970 vor der Ab- stimmung über die Schwarzenbach-Initiative herausgegeben.10 Das ist ein Hinweis darauf, dass einem Teil der Fichierten die Existenz der Karteien in den 1970er-Jahren bewusst war, sie dies aber nicht skandalisierten bezie- hungsweise (noch) nicht über die dazu notwendigen Handlungsspielräume verfügten. Weiter bestätigt dieser Eintrag, dass ein grosser Teil der Fichen von der politischen Tätigkeit von Ausländerinnen handelte. 112

Die Aporien der Demokratie

**E. 1.2**

1974-1980: Die politische Tätigkeit im neuen Ausländergesetz Die Frage der politischen Rechte für Ausländerinnen beschäftigte das Jus- tizministerium in den frühen 1970er-Jahren mehrfach: Neben dem «Reden- beschluss» stand auch die Totalrevision der Bundesverfassung auf der Agenda. 1974 kam die Revision des Ausländergesetzes von 1931

(ANAG) dazu.11 Bereits im Mai 1972 hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizei- departement (EJPD) die Bundesanwaltschaft, die Polizeiabteilung, die Frem- denpolizei und die Eidgenössische Konsultativkommission für das Auslän- derproblem (EKA) beauftragt, Grundsätze betreffend die Ausübung politi- scher Aktivitäten durch Ausländerinnen zu formulieren.12 Im Juli 1972 liefer- te EKA-Sekretär Henri Tzaut einen Bericht ab. Darin schrieb er: «Politisch aktive Ausländer, deren Tätigkeit staatsgefährlich ist und meistens vom Aus- land her gesteuert wird, bilden zwar nur eine sehr kleine Minderheit. Die Grosszahl der Ausländer üben in politischer Beziehung die von ihnen er- wartete Zurückhaltung. Unerwünschte Aktionen einzelner Gruppen werden aber in der öffentlichen Meinung sehr oft zu Lasten der gesamten auslän- dischen Wohnbevölkerung gebucht.» Im Weiteren erklärte Tzaut, er sei sich bewusst, dass die Frage der Erteilung der Vereinsfreiheit an Ausländer, vor allem wenn es sich um politische Vereine handle, «sehr umstritten» sei. Er halte es jedoch in Anbetracht der Erfahrungen mit den nationalsozialis- tischen Tarnorganisationen in den 1930er-Jahren für zweckmässiger, Ver- einen von Ausländern die Möglichkeit zu geben, «ihre politische Farbe zu bekennen». Umso entschlossener müssten dann die Behörden jeden Miss- brauch dieser Vereinsfreiheit ahnden.13 Vertreter aus Bundesanwaltschaft, Fremdenpolizei und Justizabteilung bil- deten 1974 eine «Arbeitsgruppe Staatsschutz», die im Auftrag des Justiz- ministers den Reformbedarf beim Staatsschutz abklärte. Im Hinblick auf die geplante Revision des Ausländergesetzes sollten sie den Bereich «Ausländer und Staatsschutz» prioritär behandeln.14 Im Januar 1975 präsentierte die Arbeitsgruppe dem Justizminister zwei Varianten für eine Regelung der poli- tischen Tätigkeit im revidierten Ausländergesetz. Übereinstimmend lautete der Eingangsartikel: «Der Ausländer darf keine Tätigkeit ausüben, welche die 113



innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet.»15 Der Di- rektor der Fremdenpolizei war der Ansicht, sämtliche in der Schweiz wohn- haften Ausländer, auch Aufenthalter und Saisonniers, sollten von der Melde- pflicht für politische Reden befreit werden. Nicht zuletzt, weil mit dem Zen- tralen Ausländerregister genügend Kontrollmöglichkeiten über alle in der Schweiz wohnhaften Ausländer bestünden. Vor allem aber könne damit ein Zeichen für eine «spektakuläre Öffnung» gesetzt und der Kritik in Öffentlich- keit und Parlament «wirksam begegnet werden [...], ohne dass dadurch der Staatsschutz beeinträchtigt» werde.16 Eine der wenigen liberalen Stimmen gehörte Bundesrichter Otto K. Kaufmann, der statt der ausschliesslichen Negativdefinition politischer Tätigkeit im Entwurf die Formulierung veranlasste: «Der Ausländer darf sich politisch betätigen.»17 Der Vertreter des Politischen Departements hielt hingegen die Aufhebung des Politikverbots für Flücht- linge für ein Risiko. Er verwies in seiner Stellungnahme auf die bei der Bundes- polizei kursierende Idee, wonach man die Gewährung von Asyl zukünftig an die Bedingung knüpfen könnte, keinerlei politische Aktivität ausüben zu dür- fen.18 Die Fremdenpolizei schlug sogar vor, als Massnahme gegen die Ge- fährdung der inneren und äusseren Sicherheit jede politische Tätigkeit zu ver- bieten: «Denkbar ist auch, dass einem politisch besonders exponierten Aus- länder gegebenenfalls jede politische Tätigkeit untersagt wird, wenn diese die guten Beziehungen zu anderen Staaten gefährden würde.»19 Damit stiess sie in der Vernehmlassung des Ausländergesetzes jedoch auf Widerstand. Auch die vorgesehene Auskunftspflicht von ausländischen Vereinen gegen- über schweizerischen Behörden wurde schlecht goutiert, worauf die Frem- denpolizei auf diese restriktiven Massnahmen verzichtete.20 In der Ab- stimmungsvorlage des Ausländergesetzes von 1981 lautete der Absatz über die politische

Tätigkeit schliesslich: «1 ) Der Ausländer darf sich politisch betä- tigen, soweit er dadurch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons nicht gefährdet. 2) Die innere oder äussere Sicherheit ist gefährdet, wenn Ruhe und Ordnung, die politische Willens- bildung, die demokratischen Einrichtungen, die Landesverteidigung, die Lan- desversorgung, die Beziehungen zum Ausland oder andere wesentliche In- teressen des Bundes oder der Kantone erheblich beeinträchtigt werden oder wenn mit einer solchen Beeinträchtigung zu rechnen ist.» Die Absätze 3 und

**E. 4**

nannten die im Fall der Gefährdung zu ergreifenden Massnahmen.21 Das 114



Gesetz scheiterte in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1982 knapp. Am 30. April 1998 hob der Bundesrat den Rede- und Propagandabeschluss auf. Der aktuelle Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer erwähnt die passiven politischen Rechte nicht, wohl weil diese für Schweizerinnen wie für Ausländerinnen in der neuen Bundesverfassung von 1999 geregelt sind. Vor den aktiven politischen Rechten für Ausländerinnen machte jedoch auch die neue Bundesverfassung Halt - und kam damit der Vision von Yvo Hangartner nicht nach. 2 Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen In seiner Antrittsvorlesung vom Dezember 1973 an der Hochschule St. Gal- len warf der Rechtsordinarius Yvo Hangartner dem Revisionsentwurf der Bundesverfassung vor, sich vor einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit der Stellung der Ausländer in der Schweiz zu scheuen. Hangartner, der gegenüber der nach staatsbürgerlichen Kriterien definierten «Bürger- demokratie» einer «Territorialdemokratie» der Betroffenen den Vorzug gab, in welcher alle in einem nationalstaatlichen Territorium wohnhaften Personen politisch partizipieren sollten, meinte: «Die politische Diskriminierung nieder- gelassener Ausländer könnte radikal beseitigt werden, wenn der status acti- vus grundsätzlich vom Bürgerrecht gelöst würde.»22 Tatsächlich war die Stel- lungnahme der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1973 zum Ausländerstimmrecht ausweichend. Zwar hielt die Arbeitsgruppe die Frage der Aktivbürgerrechte für ausländische Per- sonen für relevanter als die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre. Und sie fand, die «sehr grosse Interessengruppe» der Auslän- derinnen komme punkto Interessenausgleich durch Mitwirkung «sehr schlecht» weg. Trotzdem konnte sie sich nicht zum Ausländerstimmrecht durchringen. Ihre Begründung lautete: «Beim Ausländer fehlen vor allem die soziologi- schen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte.» Für prüfenswert hielt die Arbeitsgruppe jedoch die Idee eines passiven Wahlrechts von Ausländerinnen als Sachverständige und ihren Einbezug ins Gesetzes- vorbereitungsverfahren.23 Im Bericht der Konsultativkommission für das Ausländerproblem vom Juli 1972 stellte Henri Tzaut zum «schwerwiegenden 115



Problem» der Aktivbürgerrechte zuerst die gängigen Pro-Argumente dar. Diese operierten einerseits mit dem Verdienstcharakter der politischen Rechte (gleiche Pflichten in Form von Steuerzahlen bedingen gleiche Rechte) und anderseits mit der Hoffnung auf deren «assimiliationsfördemde» Wirkung. Der EKA-Sekretär konterte mit den gängigen Gegenargumenten der ungerech- ten Bevorzugung der Ausländer, die trotz politischer Rechte keinen Militär- dienst leisten müssten und bereits im Genuss der politischen Rechte ihrer Heimat seien. Eine «eingliederungs- und assimilationsfördernde Wirkung» sprach Tzaut dem Stimm- und Wahlrecht deshalb ab, weil ein solches ja erst nach einigen Jahren erteilt würde, wenn die ausländische Person schon zu

einem «gewissen Grad assimiliert» wäre. Hauptsächlich aber hielt Tzaut das Ausländerstimmrecht aus «staatspolitischen Gründen» für undenkbar: «Schon das Bekanntwerden einer allfälligen Absicht des Bundesrats, dieses Problem nur zu prüfen, würde von einem grossen Teil der Bevölkerung nicht verstan- den und von den so genannten Überfremdungsgegnern in demagogischer Weise zur Bekräftigung ihrer Thesen ausgebeutet, wie sie dies bereits mit der Frage der Einbürgerung tun.»24 2.1 1972-1979: Die EKA und das Stimmrecht Der Bundesrat hatte seit den frühen 1970er-Jahren unter dem Einfluss von Gewerkschaften, Überfremdungsinitiativen und konjunktureller Entwicklung eine Abkehr von der quantitativ unbegrenzten Einwanderung vollzogen und die Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte zum Prinzip erhoben. Be- kanntlich kamen diesem Ziel die Rezession ab 1974 und die teilweise ex- portierte Arbeitslosigkeit zu Gute. Eingliederungsbemühungen konzentrier- ten sich in der Folge auf jene Ausländerinnen, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung waren und ihre Familie nachzogen. Auf die- sem strukturellen Hintergrund beschäftigte sich eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA) erneut und ein- gehender mit dem «Studium des Stimm- und Wahlrechts und der konsulta- tiven Mitwirkung der Ausländer in Staat und Gesellschaft».25 In ihrem 1976 publizierten Bericht begrüsste die EKA den Eingliederungswillen der «Frem- den, die hier zugelassen worden sind und deren Anwesenheit als gefestigt 116

Die Aporien der Demokratie erscheint», in das «soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben der Schweiz».26 Die EKA meinte, dass die einheimische Bevölkerung für das Fällen politischer Entscheide vertiefte Kenntnisse über die ausländische Wohnbevölkerung brau- che. Zur Durchsetzung solcher Entscheide bei den Ausländerinnen war man auf Informationskanäle und auf die «Aufnahmebereitschaft» der Betroffenen angewiesen. Diese Aufnahmebereitschaft sei jedoch vielfach an die Erwar- tung geknüpft, «auch mit den eigenen Anliegen Gehör zu finden».27 Den Hin- tergrund des Berichts bilden zeitgenössische internationale Entwicklungen, welche in der Schweiz für einen gewissen Druck sorgten. Das schwedische Parlament hatte 1975 ein Gesetz verabschiedet, welches den niedergelas- senen Ausländerinnen die aktive politische Partizipation auf Kommunal- und Regionalebene zugestand. 1977 folgte Dänemark diesem Beispiel. Auch der Europarat beschäftigte sich seit der Mitte der 1970er-Jahre mit dem Thema. Die Fragestellung Stimm- und Wahlrecht ja oder nein war der EKA jedoch zu eng, weshalb sie auch «andere Möglichkeiten der Beteiligung der Ausländer an der politischen Willensbildung» untersuchte.28 Die Arbeitsgruppe wandte sich gegen die Argumente für eine Territorialdemokratie und konstatierte, die Verknüpfung des Stimm- und Wahlrechts mit der Staatsbürgerschaft sei in der Schweiz eine politisch-historisch gewachsene Selbstverständlichkeit. In Bezug auf das kommunale Ausländerstimmrecht gestand sie ein, dass es die Betroffenheit nahe legen könnte, Ausländerinnen aktiv an den Entschei- dungen zu beteiligen. Auf der Grundlage von Artikel 74 der damaligen Bun- desverfassung hatte der Kanton Neuenburg bereits 1849 das kommunale Stimm- und Aktivwahlrecht für niedergelassene Ausländerinnen eingeführt. Der Jura tat es ihm bei seiner Kantonsgründung 1979 gleich. Der Arbeits- gruppe, in der mit Nationalrat Valentin Oehen auch ein Mitglied der Natio- nalen Aktion vertreten war, waren die Konsequenzen aus diesen Voraus- setzungen offensichtlich nicht erwünscht. Deshalb untersuchte sie, inwiefern die Ausländerinnen die politischen Rechte tatsächlich nutzten. Zu diesem Zweck führte sie im Kanton Neuenburg ein Hearing durch und gelangte zur Einsicht: «Das Stimmrecht der Ausländer hat [...] nicht dazu geführt, dass in den neuenburgischen Gemeinden - namentlich

im Schul-, Wohnungs- und Informationswesen sowie in der Schaffung von Kontakten zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen - mehr Vorkehrungen zugunsten der Ausländer getroffen wurden als in der übrigen Schweiz.» Zudem liege die 117

Die Aporien der Demokratie durchschnittliche Stimmbeteiligung der ausländischen Bevölkerung um ein Viertel (Le Lode) bis zwei Drittel (La Chaux-de-Fonds) tiefer als die Stimm- beteiligung der Schweizerinnen.29 Die EKA interpretierte diesen Unterschied als Beweis für die fehlende Integriertheit der stimmberechtigten Auslän- derinnen. Eine andere Interpretation legt eine Studie von Andreas Cueni und Stéphane Fleury nahe: In ihrer Befragung von stimmberechtigten Auslän- derinnen in Neuenburg stellten sie fest, dass einige der Interviewten sich durch die Beschränkung auf das kommunale Stimmrecht wie unreife Kinder be- handelt fühlten, die noch nicht über das Lokale hinausdenken könnten.30 In Schweden interpretierte man den Rückgang der Stimmbeteiligung von Ausländerinnen in den Kommunalwahlen von 1979 unter anderem mit der die Betroffenen demotivierenden Tatsache ihrer fehlenden politischen Rechte auf nationaler Ebene.31 Die EKA-Studie kam zu einem ähnlichen Schluss: «Auch muss dem Auslän- der klar sein, dass die Pflichten, die ihm wie dem Schweizer obliegen, nur in einem sehr geringen Masse von der Gemeinde abhängen, sondern dass alle wesentlichen Entscheidungen, besonders jene, die ihn betreffen, vom Kanton oder vom Bund ausgehen. Deshalb erscheint es auch nicht als angezeigt, zugunsten des Ausländer-Stimmrechts in den Gemeinden das Territorialprinzip oder den Gleichheitssatz ins Spiel zu bringen; denn, wenn diese Gedanken ernst genommen werden, lässt sich das Ausländer-Stimm- recht kaum auf die Gemeindeebene beschränken.»32 Damit verlieh die EKA dem kommunalen Stimmrecht eine potenziell systemüberwindende Sprengkraft. Bis Ende der 1990er-Jahre mussten sich die Ausländerinnen in Neuenburg jedoch nach wie vor mit der kommunalen Partizipation zufrieden geben. Noch 1996 verwarf die neuenburgische Stimmbevölkerung nämlich eine Ausdehnung der politischen Rechte für Ausländerinnen auf die kan- tonale Ebene. Diese kam erst mit der revidierten Kantonsverfassung im Jahr 2000 zu Stande.33 Die EKA-Arbeitsgruppe lehnte die Forderung nach den Aktivbürgerrechten jedoch auch aus anderen Überlegungen ab. Die fol- gende Argumentationskette verweist auf eine grundlegende Konzeption, die für die Entwicklung der Integrationspolitik wesentlich ist. Der Bericht hält fest, nach allem Gesagten erscheine das Gemeindestimmrecht als «wenig geeignet, den spezifischen Interessen der Ausländer zur Anerkennung zu 118

Die Aporien der Demokratie verhelfen». Die Konstruktion der «Ausländer» als eigene Rechts- und Sozial- kategorie wird durch diese Kollektivierung zusätzlich verstärkt. Der Bericht fährt weiter, das Gemeindestimmrecht dürfte Ausländerinnen auch nur be- dingt das Gefühl verleihen, «dabei zu sein, d. h. an der kommunalen Wil- lensbildung mitgewirkt zu haben». Es könnte daher auch «kaum erwartet werden, dass der Ausländer für die getroffenen Entscheidungen mehr Ver- ständnis aufbringe und die damit verbundenen Eingriffe leichter ertrage».34 Genau darum ging es aber: Verständnis für die demokratischen Entschei- dungen der Schweizer Bevölkerung zu schaffen und Akzeptanz für die demokratisch legitimierten Eingriffe ins Leben der Ausländerinnen zu erhei- schen. Die EKA-Studie von 1976 wurde zur Referenz für die Ablehnung der Stimmrechtsforderung. So zum Beispiel 1979/80, als das Thema auf der Trakt- andenliste des Europarats stand. Das Departement für auswärtige Ange- legenheiten (EDA), welches die Position der Schweiz vertreten sollte, bat das EKA-Sekretariat um einen fachlichen Input und übergab ihm einen Frage- bogen des Europarats. Um die Aktualität des Anliegens

zu unterstreichen, verwies das EDA in seinem Begleitschreiben auf eine angekündigte Petition der italienischen Immigrantenorganisationen zum Stimm- und Wahlrecht. In ihren Antworten reproduzierte die EKA die Befunde von 1976. Sich auf das Neuenburger Beispiel stützend unterstrich die EKA, dass spezifische Pro- bleme der Immigranten durch das Wahlrecht keine adäquate Lösung erfah- ren würden. Auf die Frage, ob Ausländerinnen an lokalen Abstimmungen teil- nehmen könnten, rückte sie die beiden Ausnahmen Neuenburg und Jura in den Vordergrund, allerdings mit dem relativierenden Befund von 1976. Die EKA machte dem Europarat keine grosse Hoffnung auf eine baldige Ände- rung der fehlenden Aktivrechte auf Gemeindeebene. Stattdessen hob sie die verschiedenen Bemühungen zur Schaffung von lokalen und kantonalen Kon- sultativgremien, in denen Ausländer mitsprechen könnten, die «Mitenand»- Feste und das Vereinswesen, zu dem Ausländer Zugang hätten, hervor.35 Die Tagung des Europarats zur Kommunalpolitik im Mai 1980 in Madrid wurde vom freisinnigen Walliser Politiker Bernard Dupont geleitet. Gemäss einer SDA- Meldung lehnten die Vertreter der Staaten mit hohen Gastarbeiterquoten den «avantgardistischen schwedischen Vorschlag ab, den Ministerkomitees das 119

Die Aporien der Demokratie Stimmrecht für Gastarbeiter zu empfehlen». Unter diesen Staaten befanden sich die Schweiz, Luxemburg, Liechtenstein, Frankreich und die Bundes- republik Deutschland.36 2.2 1980er- und 90er-Jahre: Vorstösse für ein Stimm- und Wahlrecht Anfang der 1980er-Jahre lancierten die italienische Immigrantenorganisa- tion Federazione delle Colonie Libere Italiane (FCLI) und die spanische Asociación de Trabajadores Espanoles (ATEES) die angekündigten Petitio- nen, in denen sie das kommunale und das kantonale Stimm- und Wahl- recht für Ausländerinnen forderten, die seit fünf Jahren in der Schweiz und seit einem Jahr im Kanton lebten. Dies war ihre Interpretation der EKA-Mei- nung, wonach im Allgemeininteresse «konkrete Massnahmen» zur Förde- rung der «Eingliederung der Einwanderer in der Schweiz» und ihres «Zu- sammenlebens mit der schweizerischen Bevölkerung» getroffen werden soll- ten. FCLI und ATEES argumentierten, das Stimmrecht scheine «angesichts der herrschenden Unsicherheit hinsichtlich der Bewahrung des Arbeitsplat- zes» und weil im Entwurf des revidierten Ausländergesetzes die «Vorausset- zungen zur Förderung und zum Ansporn der demokratischen Beteiligung der Einwanderer» fehlten, dringender als je.37 Der «Corriere del Ticino» ver- meldete im Oktober 1980 die Übergabe einer Petition mit 95'000 Unter- schriften. Eine weitere Petition, für die in 14 Kantonen gesammelt worden war, reichten FCLI und ATEES 1982 mit 100'000 Unterschriften ein.38 Trotz der beeindruckenden Zahl von Unterschriften reagierten die Behörden nicht oder abschlägig.39 Dies bestätigte im Grunde das Anliegen der Petitionäre, wonach die passiven politischen Rechte für Ausländerinnen nicht ausreich- ten, um sich Gehör zu verschaffen. In der Folge setzten die beiden Organi- sationen ihre Hoffnung auf die «Mitenand»-Initiative. Diese verlangte eine weit gehende soziale Gleichstellung der zum Aufenthalt berechtigten Ausländerinnen mit den Schweizerinnen, die Abschaffung des Saison- nierstatuts sowie gezielte Massnahmen zur Förderung der Integration, nicht aber die gleichberechtigte politische Partizipation.40 Die fehlende Forderung nach den Aktivbürgerrechten machte sich jedoch als Leerstelle bemerkbar, 120

Die Aporien der Demokrat die von verschiedenen Akteuren gemäss ihren Bedürfnissen gefüllt werden konnte. So zitierte ein Aktivist, der in Luzern Unterschriften für die Initiative gesammelt hatte, die gehässige Reaktion eines Passanten, der geschimpft hatte,

dann könne man den Ausländern ja gleich das Stimmrecht geben.41 Und die spanischen Gewerkschafterinnen forderten am Ausländerkongress, den das «Mitenand»-Komitee am 12. Januar 1980 in Bern veranstaltete, nicht nur die Annahme der Initiative, sondern auch das Stimmrecht.42 1985 thematisierte die Federazione delle Colonie Libere Italiane das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen erneut im Rahmen einer Auffassung von Integration, welche Solidarität und gleiche Rechte beinhalten sollte.43 Aus der Immigrantenorganisation wurde die Forderung erfolgreich in den Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) getragen. 1986 sicherte der SGB verschiedenen geplanten Vorstössen für ein kommunales und kantonales Stimm- und Wahlrecht seine Unterstützung zu. Dazu kamen bis 1988 wei- tere Grossgewerkschaften. Ab 1989 lancierten lokale Gewerkschafts- organisationen zusammen mit SP-Sektionen und/oder «Mitenand»-Komi- tees entsprechende Initiativen.44 Zwischen 1990 und 1997 kamen zwölf Initiativen zum Stimm- und Wahlrecht in elf Kantonen zur Abstimmung. Sie wurden ausnahmslos und meistens mit hohen Mehrheiten abgelehnt, und zwar gleichgültig, ob die Forderungen zurückhaltend oder recht weit ge- hend waren.45 2.3 Verfassungsrevisionen und Integrationsförderung Seit den 1990er-Jahren versuchen verschiedene Kantone den Weg über die Verfassungsrevision zu gehen. Während einige revidierte Kantonsverfassun- gen ihren Gemeinden erlauben, das kommunale Stimm- und Wahlrecht ein- zuführen, verankern andere Verfassungsrevisionen die Aktivbürgerrechte für Ausländerinnen gleich auf kantonaler Ebene. Zwei Beispiele für das erste Modell sind die Kantone Bern und Graubünden. Die Waadt steht für das zweite Modell: Seit Anfang 2004 sind die im Kanton niedergelassenen Ausländerinnen auf kommunaler und kantonaler Ebene stimm- und wahl- berechtigt. Auch Freiburg möchte diesen Weg beschreiten, während die Verfassungsräte in Zürich und Basel-Stadt solche Anträge bisher verwar- 121

Die Aporien der Demokratie fen.46 Für diese jüngste Wendung in der Stimmrechtsfrage dürfte es mehrere Gründe geben. Einerseits existiert auf europäischer Ebene ein gewisser Druck in diese Richtung: 1992 verabschiedete der Europarat eine Konvention, in der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, den sich seit fünf Jahren rechtmässig aufhaltenden Ausländerinnen das kommunale Wahlrecht zu ver- leihen. Die Schweiz hat diese Konvention bisher nicht unterzeichnet. Im sel- ben Jahr führte der Vertrag von Maastricht in den EU-Mitgliedstaaten die Unionsbürgerschaft ein. Dadurch werden EU-Bürgerinnen berechtigt, sich an den Kommunalwahlen im Land ihres Aufenthalts zu beteiligen. Das aus einer selektiven Optik, welche die späten Aktivbürgerrechte für die Schwei- zer Frauen ausblendete, einstige demokratische Musterland Schweiz droht hier also ins Hintertreffen zu geraten. Zudem haben verschiedene politische Kräfte seit über 20 Jahren einen Druck in Richtung der politischen Aktiv- rechte aufgebaut, der die Selbstverständlichkeit, mit der die EKA 1976 sol- che Forderungen zur Seite schieben konnte, brüchig werden lässt. Nicht zuletzt mehren sich die Stimmen von Ausländerinnen der zweiten oder drit- ten Generation, die sich als Einheimische verstehen und die das Ein- bürgerungsprozedere ablehnen.47 Gegen diese Tendenzen hat sich von rechts- bürgerlicher Seite jedoch massiver Widerstand in Form einer neuen Über- fremdungsbewegung aufgebaut. Angesichts dieses Widerstands steht die politische Mitte, die am Aufbau einer Integrationspolitik beteiligt war und ist, unterzunehmendem Druck. Sie versucht, das komplexe Spannungsverhält- nis zwischen Integration und politischer Partizipation einerseits über die Er- leichterung der Einbürgerung und anderseits über Integrationsprogramme zu entschärfen.48 Gemeinsam ist beiden Versuchen, dass sie reaktiv mit der Tatsache umgehen, dass die «Ausländerfrage» seit den späten 1960er-Jah- ren zu einem wichtigen Motor der zivilgesellschaftlichen und

direkt- demokratischen Partizipation geworden ist. Dies zeigt auch die Antwort des Bundesrats auf das Postulat des jurassi- schen Nationalrats Jean-Claude Rennwald vom Oktober 2001. Rennwald for- derte ein Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene für Personen, die seit zehn Jahren in der Schweiz lebten. Rennwald argumentierte, eine solche Massnahme könne die Integration der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz verstärken. Die Bundeskanzlerin bezeichnete in ihrer Antwort die 122

Die Aporien der Demokratie Forderung nach der Integration der Ausländerinnen als ein «Kernanliegen» des Bundesrats: «Für die Schweiz und ihre hohe Ausländerquote ist es ein absolutes Muss, dieses Anliegen zu erfüllen. Der Bundesrat ist am Prüfen verschiedener Massnahmen und hat auch bereits verschiedene ergriffen, wie z. B. die Verstärkung der Eidgenössischen Ausländerkommission oder die Erhöhung der Beiträge zur Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer.» Daneben plane der Bundesrat dem Parlament noch im Jahr 2001 eine Vorlage zur erleichterten Einbürgerung zu unterbreiten, denn: «Der Bundesrat ist der Meinung, dass diese Schritte eher zum Ziel führen als das vom Postulanten verlangte Stimm- und Wahlrecht für die Ausländerinnen und Ausländer. Der Bundesrat bezweifelt auch, dass das Stimmrecht eine integrationsfördernde Massnahme darstellt. Zudem zeigen die Abstimmun- gen in den Kantonen, dass die schweizerische Bevölkerung dagegen ist.» Deshalb beantragte die Regierung dem Nationalrat, das Postulat nicht zu überweisen, «dafür aber weitere Massnahmen, die Ihnen der Bundesrat im Bereich der Integration vorschlägt, umso tatkräftiger zu unterstützen».49 3 Demokratische Partizipation für und gegen Integration Für den italienischen politischen Philosophen Norberte Bobbio basiert die Demokratie auf einer individualistischen, nicht auf einer organischen Kon- zeption. Die Grundlage für eine solche Auffassung ist ein menschenrecht- licher Egalitarismus.50 Folgt man dieser Sichtweise, dann sind Ausländer- innen in der Schweiz vor allem durch die Existenz des Ausländerrechts, das nur für sie gilt, und durch die Tatsache, dass sie ausser im Jura, in der Waadt, in Neuenburg und in der Gemeinde Wald (AR) keine Stimm- und Wahl- rechte haben, strukturell desintegriert und diskriminiert. Gemäss Bobbio hat der Staat vor allem die Pflicht, die Würde, Freiheit und Sicherheit der indi- viduellen Bürgerinnen zu schützen. Sowohl in der Schweiz wie in vielen an- deren Ländern unterliegen die Ausländerinnen aber einer besonderen, im Vergleich mit Einheimischen «erheblich weiterreichenden staatlichen Dispo- sitionsbefugnis», wie Axel Schulte schreibt.51 Schulte fordert deshalb, dass Integrationspolitik unter dem Gesichtspunkt der Demokratie vor allem dar- auf ausgerichtet sein müsse, nebst der sozialen Marginalisierung auch der 123

Die Aporien der Demokratie strukturellen Desintegration der Ausländerinnen entgegenzuwirken und ihnen formell und real die gleiche Teilnahme an wichtigen Bereichen der Gesellschaft zu sichern.52 Norberte Bobbios Demokratieverständnis ist normativ und optimistisch: Er geht davon aus, dass Demokratien inklusio- nistisch orientiert sind, also eine inhärente Tendenz aufweisen, positive Rechte auszudehnen, benachteiligte Gruppen zu integrieren.53 Auf die Schweiz bezogen, lassen sich hier einige Einwände vorbringen. Er- stens ergeben sich die politischen Rechte nicht nur aus den individuellen Rechten der Staatsbürgerinnen, sondern auch aus ihrer Funktion als Teil des Staatsorgans.54 Diese Funktion geht auf genossenschaftliche Traditionen der politischen Partizipation zurück, die vor allem in der Zentral- und Ostschweiz stark ausgeprägt waren und zum Teil noch sind. Beiden Rechtsnaturen des Stimm- und Wahlrechts gemeinsam ist, dass es sich um ein staatsbürger- liches und nicht um ein Menschenrecht handelt.55 Der

Trend, die Entschei- dung über Einbürgerungsgesuche wieder vor Einwohnergemeindeversammlungen oder an die Urne zu bringen, unterstreicht diese genossen- schaftliche (in der Diktion von Tönnies: gemeinschaftliche) demokratische Tradition, die mit Menschen- und Individualrechten in Konflikt geraten kann. Demokratie kann also auch exklusionistisch wirken. Ein weiteres Beispiel da- für sind die zahlreichen «Überfremdungsinitiativen», welche die Zahl und die Rechte von Ausländerinnen begrenzen wollen, sowie Vorlagen und Initia- tiven, die auf eine Verschärfung des Ausländer- und des Asylrechts abzielen. Die «Ausländerfrage» mobilisierte die Schweizerinnen bereits vor und wäh- rend des Ersten Weltkriegs und unter anderen Vorzeichen während des Zwei- ten Weltkriegs. In der Überfremdungshysterie der 1960er- und 70er-Jahre war es wieder die «Ausländerfrage» und in den 1980er-Jahren kam die «Asyl- problematik» hinzu. Die Konstante der Beschäftigung mit den «Fremden» liegt darin, dass sie es dem Schweizervolk erlaubte, Initiativen zu lancieren, abzustimmen und bestimmte Personen und Parteien wegen ihren auslän- derpolitischen Ansichten zu wählen. Rund um das «Ausländerproblem» entstanden neue Parteien und erweiterten bestehende Parteien ihre Basis. Auch wenn die Frage müssig ist, was ohne die «Ausländerfrage» und den «Asyl- problem-Diskurs» geschehen wäre: die Thematik hat die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten der schweizerischen (und zu einem geringen Teil 124

Die Aporien der Demokratie auch der ausländischen) Zivilgesellschaft erhöht. Der national-konservativen Rechten, die einen wesentlichen Beitrag zur Thematisierung der «Auslän- derfrage» leistet, Demokratiefeindlichkeit vorzuwerfen, stimmt also in Bezug auf die demokratischen Rechte der Schweizerinnen sicher nicht.56 Ander- seits ist die Tatsache, dass die Frage der politischen Rechte für Ausländerin- nen oder der erleichterten Einbürgerung immer wieder auf der politischen Agenda war, ein Indiz dafür, dass Bobbio doch (auch) Recht haben könnte. Angesichts der eher schlechten Chancen für das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen setzen die pro-inklusionistischen Akteure derzeit klar auf Einbürgerungserleichterungen. 3.1 Einbürgerung und direkte Demokratie 1983 lehnten die Stimmberechtigten eine Vorlage zur erleichterten Einbür- gerung von Ausländerinnen der zweiten Generation sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen ab. Abstimmungsanalysen zeigten, dass das Votum sich gegen die Einbürgerungserleichterung von Flüchtlingen richtete.57 Damit fand ein Stimmungswandel seine erste plebiszitäre Bestätigung: Statt mit den will- kommenen Flüchtlingen der 1950er- bis 70er-Jahre, denen man eine hohe Integrationskapazität attestiert hatte, war man nun mit in jeder Hinsicht be- fremdenden Asylbewerbern aus Lateinamerika, Asien und Afrika konfron- tiert.58 1994 stand deshalb die Einbürgerungserleichterung für Flüchtlinge schon gar nicht mehr zur Debatte. Doch nun scheiterte die neu aufgelegte Vorlage für eine erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen am Stände- mehr. Dank der Einführung des Doppelbürgerrechts und dank Fristverkür- zungen für «Secondos» und «Secondas» in vielen Kantonen nahm die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen trotzdem stark zu - und damit die Zahl der Einbürgerungsgesuche. Mitte der 1990er-Jahre fand eine erste medial in- tensiv beobachtete Ablehnungswelle von Bürgerrechtskandidatinnen an Bür- gergemeindeversammlungen statt. Diese bewusste Verweigerung des stets als Krönung einer Integrationskarriere bezeichneten Bürgerrechts war für die Mehrheit der behördlichen Akteure umso weniger tolerierbar, als gleichzeitig in mehreren Kantonen und auf Bundesebene die spätere Integrationsför- derungspolitik aufgegleist wurde. 1997 stellte der Bundesrat deshalb in Be-
125

Die Aporien der Demokratie antwortung eines entsprechenden Postulats eine erneute Revision des Bür- gerrechtsgesetzes in Aussicht. Auf der politischen Bühne fanden fortan zwei entgegengesetzte Inszenierungen statt: Während die einen den langjährig in der Schweiz lebenden oder hier geborenen «Ausländern» zu einem ihrem De-facto-Status als «Inländer» entsprechenden Einbürgerungsverfahren ver- helfen wollten, bauten andere Akteure die Volksrechte in Sachen Einbürge- rung aus. Am weitesten ging dabei das luzernische Emmen. Dank einer erfolg- reichen Initiative der «Schweizer Demokraten» verlegte Emmen die Einbür- gerungskompetenz 1999 von der Bürger- auf die Einwohnergemeinde und an die Urne. Die demokratische Partizipation der Schweizerinnen wurde da- durch zweifellos erhöht. Gleichzeitig erleichterte die Anonymität des Stimm- zettels es einer Mehrheit der Stimmenden, am 12. März 2001 die Mehrheit der Gesuchstellenden abzulehnen. Weil viele der abgelehnten Kandidatin- nen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei stammten, erregte die Abstimmung internationales Aufsehen und den Verdacht, man habe hier dis- kriminiert und damit gegen den Geist der neuen Bundesverfassung verstos- sen. Am gleichen Tag kam es auch im schwyzerischen Arth und im obwal- dischen Alpnach zur Verweigerung des Bürgerrechts an Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Auch in Alpnach hatte ein «Ko- mitee für mehr Demokratie» erfolgreich eine Urnenabstimmung durchgesetzt. Wenig später entschied das basellandschaftliche Verfassungsgericht, die Beschwerdemöglichkeit bei willkürlichen Ablehnungen von Einbürgerungs- gesuchen im Kanton Baselland zuzulassen. Dieser Entscheid war historisch, denn das Beschwerderecht gelangte nun auch in den Entwurf für ein neues Gesetz auf Bundesebene. Der Entwurf für neues Bürgerrechtsgesetz enthielt neben dem Beschwerderecht eine verkürzte Wohnsitzfrist für die ordent- liche Einbürgerung, die Verfahrenserleichterung für die zweite Generation und das Jus Soli für die dritte Generation. Seine Beratung geriet im Nationalrat auch zur Debatte um die Zukunft der direkten Demokratie, in der legitimer- weise «gewisse irrationale Momente mitspielen» könnten, wie der freisinnige Aargauer Nationalrat Ulrich Fischer festhielt.59 Während die meisten Anlie- gen des Bundesrats die Hürden der parlamentarischen Debatte passierten, kippte der Ständerat im Juni 2003 das umstrittene Beschwerderecht wieder aus der Gesetzesvorlage. Der Nationalrat folgte ihm im August. Dazwischen, am 9. Juli 2003, erklärte das Bundesgericht die Initiative «Einbürgerungen 126

Die Aporien der Demokratie vors Volk» der Schweizerischen Volkspartei (SVP) der Stadt Zürich für ungül- tig. In einem zweiten Entscheid, der in der Folge für heftige Debatten sorgte, erklärte es Einbürgerungsentscheide an der Urne für ungültig. Dies auf Grund des vermuteten Zusammenhangs von direktdemokratischer Partizipation und höherer Willkür bei Einbürgerungsentscheiden, welche den verfassungsmäs- sig garantierten Schutz vor Diskriminierung tangieren könnte.60 Der Ausgang der Abstimmung über die Bürgerrechtsvorlage am 26. September 2004 zeigt: die Gegner der Vorlage haben es geschafft, den alten Überfremdungsdiskurs neu zu präsentieren, dieses Mal als Demokratiediskurs. 3.2 Die «Ausländerfrage» als Motor der demokratischen Partizipation Gérard de Rahm wies darauf hin, dass die schweizerische Immigrationspoli- tik erstens im Integrationsbereich noch schwach entwickelt und zweitens durch den Rekurs auf die Instrumente der direkten Demokratie äusserst stark poli- tisiert sei.61 Lange Zeit wurde die öffentliche Debatte um die Immigrations- politik einseitig von der Frage der Begrenzung der Zuwanderung versus libe- rale Zulassungspolitik beherrscht. Gemäss de Rahm verhinderte diese Pola- risierung bis vor kurzem eine Debatte über die Integrationspolitik. Wenn man diese Argumentationskette genauer analysiert, stösst man bald auf das Pro- blem

der demokratischen Partizipation. Die Begrenzungsbefürworter konn- ten nämlich umso besser auf der Klaviatur der empörten Volksmeinung über eine unzulässige Laisser-faire-Politik des Bundesrats spielen, je klarer die Immigrationspolitik von den Interessen der Wirtschaft dominiert und dem demokratischen Meinungsbildungsprozess entzogen schien. Bekanntlich kennt das schweizerische politische System einerseits den politischen Mei- nungsbildungs- und Vorentscheidungsprozess im Rahmen von Kommissio- nen und Vernehmlassungen und anderseits das auf die Absegnung oder den Umsturz eines Entscheids abzielende Abstimmungsprozedere. Die direkt- demokratische Partizipation ist nicht in beiden Phasen gleich ausgeprägt. Die massgebenden Akteure gingen in den 1950er- und 60er-Jahren davon aus, dass die Immigrationspolitik weit gehend innerhalb der Verbands- demokratie verhandelt werden könnte. Erst die Überfremdungsbewegung 127

Die Aporien der Demokratie erzwang die direktdemokratische Partizipation. Signifikanterweise kam es dann zur Lancierung von Begrenzungsinitiativen, als Spanien und Italien in der ers- ten Hälfte der 1960er-Jahre eine Verbesserung der Rechtsstellung und der Lebensbedingungen für ihre Landsleute in der Schweiz erreichten, denn die Niederlassung, der Familiennachzug, der dadurch notwendige Bau neuer Wohnungen, gar die Einschulung der Kinder zeigten deutlich, dass der Staat im Begriff war, sich vom Prinzip, wonach Ausländerinnen sich nur temporär in der Schweiz aufhalten sollten, zu verabschieden. «Über 900'000 Ausländer (Fremdarbeiter mit Angehörigen) wohnen nun in der Schweiz. Dieses Ausmass von grösstenteils fremdsprachiger Über- fremdung ist Verrat an der Schweizerjugend und am Erbe unserer Väter.» So schrieb der bei der Maschinenfabrik Sulzer beschäftigte Arbeiter Fritz Meier in einem frühen Traktat der von ihm 1961 gegründeten Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat (NA). Meier konzipierte die NA als Basisbewegung, die keiner Parteiideologie verpflichtet sein sollte und die zu Beginn offenbar in drei Monaten über 10'000 Mitglieder rekrutieren konnte, wie er in einem Interview von 1976 erzählte. Meier hatte im Sinn, die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten voll auszuschöpfen, und zwar über das verfassungsmässig Erlaubte hinaus. 1964 schlug er in einer NA- Versammlung vor, zuerst eine Petition an den Bundesrat einzureichen, dann eine Initiative zu lancieren und schliesslich eine Demonstration durchzufüh- ren, sogar eine bewaffnete, wenn es «nötig sei».62 Zu diesen Instrumenten kam die Beteiligung an Wahlen. Das damalige Aushängeschild der NA, James Schwarzenbach, wurde bereits 1967 für den Kanton Zürich in den Natio- nalrat gewählt. Die Apostrophierung der Überfremdungsbewegung als reine Oppositionsbewegung wider das Establishment greift allerdings zu kurz. Ver- schiedentlich wurde in den letzten Jahren gezeigt, wie die Überfremdungs- bewegung der Nachkriegszeit als neu-alte soziale Bewegung verstanden werden kann, und der Überfremdungsdiskurs seine Virulenz nicht zuletzt durch zivilgesellschaftliche Radikalisierung und Massenmedialisierung erlangte. Dabei steht die These im Raum, dass es sich beim Überfremdungsthema der 1960er- Jahre bis heute um einen «elitenvermittelten, von sozialen Bewegungen selbst- tätig weitergetragenen» Diskurs handle.63 Romano hat die Aufmerksamkeit auf die Tatsache gelenkt, dass der Überfremdungsdiskurs in den späten 128

Die Aporien der Demokratie 1950er-Jahren zuerst von Gewerkschaften und Sozialdemokraten lanciert wurde.64 Wie stark er die Wahrnehmung der politischen Elite in den 1960er- Jahre prägte, haben wir im Kapitel 2 gezeigt. Die Überfremdungsbewegung

stand quasi am Anfang der Geschichte zweier bewegter Jahrzehnte der Ju- gend und der Frauen, für die Umwelt und den Frieden. Mit diesen anderen sozialen Bewegungen teilt sie den intensiven Gebrauch demokratischer Mit- tel und mit der Umweltbewegung auch den Wertkonservatismus.65 Romano geht noch weiter und ortet bei den neuen sozialen Bewegungen ein aus- geprägtes Bedürfnis nach «gemeinschaftsideologischem» Denken und Han- deln, das gegen die als kalt empfundene Logik der industriellen oder spät- kapitalistischen «Gesellschaft» gerichtet ist. Am Beispiel der Sozialdemokra- tie zeigt er, dass diese bei ihrer «konkordanzdemokratischen Integration» in den 1930er-Jahren insbesondere die gemeinschaftsideologischen Voraus- setzungen «geistige Landesverteidigung» und «schweizerischer Sonderfall» akzeptiert habe.66 Diese Überlegungen erklären teilweise, warum es inner- halb der gewerkschaftlich organisierten und SP wählenden Arbeiterschaft zu massiver Unterstützung von Überfremdungsanliegen kommen konnte. Wenn die Überfremdungsbewegung der 1990er-Jahre und der Jetztzeit nun unter anderem den Demokratiediskurs monopolisiert, dann weist dies unse- rer Einschätzung nach auf zwei Dinge hin. Erstens und in der Weiterführung von Romanos Argument auf die Tatsache, dass die schweizerische Demo- kratie spätestens seit den 1930er-Jahren stark gemeinschaftsideologisch auf- geladen und exklusiv-exklusionistisch definiert wurde. Gerald Arlettaz hat mehr- fach darauf hingewiesen, dass dies seit dem Ersten Weltkrieg der Fall war.67 Der keineswegs selbstverständliche diskursive Zusammenhang zwischen der aus der «politischen Eigenart» und dem «Sonderfall» resultierenden Exklusi- vität der schweizerischen Bürgerrechte und der Demokratie wurde damals geschaffen. Die Überfremdungsbewegung konnte und kann hier problemlos anknüpfen, indem sie inhaltlich den Kampf für demokratische Rechte - im nationalistisch-exklusionistischen Sinn verengt - für sich reklamiert und in- dem sie durch ihren politischen Kampf tatsächlich für eine Erhöhung der direkt- demokratischen Partizipation sorgt. In den 1970er-Jahren schickte sie das Volk via die «Ausländerfrage» vier Mal an die Urne. Zwischen 1970 und 2000 brachte sie acht Volksinitiativen zur Abstimmung, welche die Begrenzung oder 129

 Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung, der Einbürgerungen, einen restriktiven Immobilienerwerb durch Ausländer oder Massnahmen gegen die illegale Einwanderung forderten. Silvia und Gerald Arlettaz berechneten, dass

**E. 5**

Siehe dazu die Berichte der PUK EJPD über die Vorkommnisse im EJPD von 1989/90 und die im Auftrag des Bundesrats erfolgte Untersuchung von Georg Kreis (Hg.), Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935-1990, Bern 1993.

**E. 6**

Leonardo Zanier, «Fichen», in: Ernst Halter (Hg.), Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz, Zürich 2003, 130-134.

**E. 7**

Antwort des Bundesrats vom 11. 12. 1963 auf eine Interpellation von Nationalrat Borei und eine Anfrage von Nationalrat Vincent betr. die Wegweisung italienischer Arbeitskräfte, zit. in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 166, Arbeitspapier der EKA: Politische Tätigkeit der Ausländer, o. J.

**E. 8**

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1966, 138.

**E. 9**

Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1972, II, 1717-1737.

**E. 10**

WieAnm. 9, 1719.

**E. 11**

In der Folge einer überwiesenen Motion von James Schwarzenbach. Siehe Silvia und 137

Die Aporien der Demokratie Gerald Arlettaz, «Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étran- gères», in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), Werkstatt Bundesverfassung. Kom- mentare und Inventare der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfas- sung 1848-1998, Bern 1998, 134.

**E. 12**

BAR, Aktennotiz des EJPD-Generalsekretärs, 4. 5. 1972, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 166.

**E. 13**

Stellungnahme zum Problem der politischen Tätigkeit der Ausländer, 4. 7. 1972, bes. 2 f. (wie Anm. 12).

**E. 14**

Auftrag des Vorstehers des EJPD, 10.9. 1974 (wie Anm. 12).

**E. 15**

AG Staatsschutz, Bericht zu «Ausländer und Staatsschutz» an Bundesrat Furgler, 13. 1. 1975 (wie Anm. 12).

**E. 16**

Direktor der eidg. Fremdenpolizei (Solari) an Bundesrat Furgler, 9. 6. 1975 (wie Anm. 12).

**E. 17**

Aktennotiz der eidg. Fremdenpolizei (König), 28. 11. 1975 (wie Anm. 12).

**E. 18**

EPD (Diez) an die Fremdenpolizei, 16. 12. 1975, 3 f. (wie Anm. 12).

**E. 19**

Entwurf für einen neuen Textvorschlag (KoeAMi), 4. 12. 1975 (wie Anm. 12).

**E. 20**

Fremdenpolizei an die Bundesanwaltschaft, 18. 3. 1977 (wie Anm. 12).

**E. 21**

AuG vom 19. 6. 1981, Bundesblatt (BBI) 1981, II (30. 6. 1981), 580 f.

**E. 22**

Yvo Hangartner, «Ausländer und schweizerische Demokratie», in: ZSR, 93 (1974), 1. Halbbd., 121-144, hier 121 f., 133. Zu den Demokratiemodellen siehe Heusser, 35 f. (wie Anm. 4).

**E. 23**

Schlussbericht, VI, 1973, 224, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167, AG für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.

**E. 24**

Stellungnahme zum Problem der politischen Tätigkeit der Ausländer, 4. 7. 1972, 5-7, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 166.

**E. 25**

Sitzungsprotokoll der Ad-hoc-Arbeitsgruppe, 18. 2. 1976, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 24.

**E. 26**

Die Stellung der Ausländer im politischen Leben der Schweiz, Bericht der Eidg. Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Bern 1976, Separatdruck aus Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 77/7 (1976), 273-298, hier 273.

**E. 27**

Die Stellung der Ausländer, 274 (wie Anm. 26).

**E. 28**

Ebd.

**E. 28.4**

1971), in: SS/, 1971, 1,872. 73 Traktandum 9: Volksbegehren für eine menschliche Ausländerpolitik, zur Gründungs- versammlung der neuen KABvom 10. 11. 1973 in Luzern, in: BAR, E 1010(8) 1993/1, Bd. 20. 74 Undatierte Liste: «Folgende Organisationen, Gewerkschaften und Parteien haben Delegierte [...] in die Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik entsandt» (wie Anm. 73). 75 Zum Vergleich: Die zweite Überfremdungsinitiative wurde nach nur einjähriger Sammel- zeit am 20. 5. 1969 mit 70'292 Unterschriften eingereicht. Vgl. Arlettaz/Arlettaz, 126 (wie Anm. 11). 76 Siehe z. B.: «Die «Initiative für eine menschliche Ausländerpolitik: Ein Gegengewicht zur Politik der nationalen Rechten», in: Neue Zürcher Zeitung, 13. 11. 1973; «Neue Initiative - neue Akzente», in: Vaterland, 24. 5. 1974. 140

Die Aporien der Demokratie 77 CVP-Pressedienst, 6. 11. 1979, in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20. 78 Von «Zwängerei» sprach auch die FDP und verglich diese mit der «Zwängerei», welche die «Mitenand»-Initianten der vierten und der fünften Überfremdungsinitiative vorhielten. Heinz Däpp, «Schwierigkeiten mit der Mitenand-Initiative», in: Basler Zeitung, 6. 8. 1977. 79 Verschiedene Zeitungsartikel vor der Abstimmung und verschiedene Exemplare des SFP- Pressedienstes bzw. der «Arbeitsgemeinschaft für die Information über das Saisonnier- statut», in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 21. 80 E. Schwarb war 1976 Präsident der Arbeitsgruppe 3 der EKA, die den Bericht «Die opti- male Bevölkerungszahl und die Besiedlungsdichte der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung der ausländischen Bevölkerung» verfasste. Vgl. Zusammenfassendes Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe 3 vom 19. 12. 1975, in: BAR,

E 4300 (C) 299, Bd. 35. 81 «Ausländer-Konzept - nicht <Mitenand>-Rezept!», in: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, 1.5.1980 82 SVP-Pressedienst, 13. 2. 1980; «SVP: Abstimmen über «Mitenand-Initiative», in: Tages- Anzeiger, 16. 2. 1980. 83 Internes Dokument der Bundeskanzlei vom 16. 10. 1980 über die Festsetzung der Abstimmungstermine; Abstimmungsbüchlein, 6, in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 21. 84 «Vox-Analyse der <Mitenand>-Abstimmung: Überfremdungsängste ausschlaggebend?», in: Neue Zürcher Zeitung, 5. 6. 1981. 85 Schweizer Gewerbeverband et al. (Hg.), Nein zur «Mitenand»-Initiative, Langnau i. E. o. J., in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20. 86 Neue Zürcher Zeitung (wie Anm. 84). 87 Arend, 34-36 (wie Anm. 70). 88 Ebd., 37. 89 Arlettaz/Arlettaz, 96, 138 (wie Anm. 11). 90 Hartmann/Horvath (wie Anm. 56). 91 Theorem des Chicagoer Sozialwissenschaftlers und Interaktionisten Thomas von William 1928. 92 Hangartner, 127 (wie Anm. 22). Résumé Révision de la loi sur la nationalité, nouvelle loi sur les étrangers et bilan intermédiaire de la promotion de l'intégration - ces trois thèmes d'actualité sont liés entre eux de manière plus complexe que pourrait le laisser croire leur référentiel commun: «les étrangers». En fait, au-delà de ce simple énoncé, ils signifient l'accès et la participation aux biens collectifs dans un système de démocratie directe. Cette contribution aborde le débat autour du droit de la naturalisation et sa pratique sous le signe des «droits populaires». Comme alternative à la naturalisation, ou comme complément à celle-ci, l'accès aux 

 droits de vote et d'éligibilité pour les étrangers/ères a été revendiqué de ma- tière réitérée mais sans succès, sauf à quelques exceptions. Les projets de loi dans ce domaine ont échoué formellement à cause de ce paradoxe que l'élargissement de la démocratie doit se faire démocratiquement, ce qui im- plique automatiquement la possibilité de le refuser. Car la majorité des vo- tants considère de tels droits non comme une mesure d'intégration mais, au contraire, comme une dérogation intempestive à l'effort d'intégration exigé de l'étranger. L'aporie de la politique envers les étrangers réside dans le fait que depuis les années 1960 elle représente un véritable moteur de la participation de l'électorat suisse à la démocratie directe: initiatives, référendums et débats sur les étrangers sont à l'origine d'une proportion significative des scrutins populaires ou de l'interaction entre société civile et démocratie. Dans leur majorité, ces votations visent à diminuer les possibilités de participation des étrangers/ères. Dilemme insoluble? Une part des acteurs (socio-)politiques tend à partager ce point de vue, un fait que semblent également suggérer les espoirs et les ressources, qui sont investis dans la promotion de l'intégra- tion socioculturelle des étrangers. C'est la raison pour laquelle, cet article traite aussi des représentations des acteurs de la politique d'intégration sur la participation des étrangers/ères. En conclusion, les auteur(e)s de cet article s'élèvent contre une conception réductrice de l'intégration et de la démocratie: le recours au contexte juri- dico-structurel, dans lequel la société démocratique décide des droits so- ciaux et politiques, n'éclaire pas seulement les raisons du statu quo, mais il offre aussi les possibilités d'intervention en faveur de son dépassement. Compendio Revisione della legge sulla cittadinanza, la nuova legge sugli stranieri e il bilan- cio intermedio dell'incoraggiamento all'integrazione sono tre temi attuali tra di loro connessi in modo ben più complesso di quanto possa esprimere il semplice termine di referenza «stranieri». Il loro meta-tema può essere es- 

 presso con accesso e partecipazione ai beni collettivi in un sistema di de- mocrazia diretta. Il presente contributo, da un lato, tematizza le discussioni nel campo del diritto e della prassi di naturalizzazione all'insegna del diritto internazionale.

Quale alternativa, o completamento allo status quo, è stata sollevato più volte il problema di una possibile estensione del diritto di voto e di elezione agli/alle stranieri/e. Tale richiesta, seppur con qualche eccezione, è stata respinta. Le proposte sono fallite formalmente di fronte al paradosso secondo cui un ampliamento della democrazia deve essere deciso tramite un processo democratico che comporta di per sé la possibilità che vi si ri- nunci. Infatti la maggioranza dei votanti non considera questi diritti come mi- sure integrative, bensì come scorciatoie non subordinate allo sforzo d'integrazione. Questo dilemma è il secondo tema fondamentale dell'arti- colo. Il controsenso insito della politica degli stranieri consiste nel fatto che dagli anni 1960 essa è di per sé il motore della partecipazione democratica della società svizzera di base: iniziative sulla politica degli stranieri, referendum e dibattiti costituiscono una parte significante di quanto domanda la popola- zione e, rispettivamente, dell'interazione democratica della società civile. La maggior parte delle richieste della popolazione intende ridurre le possibilità di partecipazione degli stranieri e delle straniere. Si tratta dunque di un dilemma senza soluzione? Effettivamente una parte degli attori (socio-)politici tende ad avere tale opinione: le speranze e le risorse investite per promuovere l'integrazione socioculturale raccomandano di interessarsi al problema. Per tale motivo, questo contributo affronta anche il tema dei differenti modi di immaginare la partecipazione nel campo della politica d'integrazione. Infine gli autori mettono in evidenza la contraddizione insita in una visione riduttiva dei concetti di integrazione e democrazia: il ricorso al contesto giuridico-strutturale, in cui la società democratica decide dei diritti sociali e politici, non solo speiga i motivi dello status quo, ma illumina anche sulle possibilità d'intervento per superarlo. 143

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Die Aporien der Demokratie In Studien und Quellen Dans Etudes et Sources In Studi e Fonti Jahr 2004 Année Anno Band 30 Volume Volume Autor Hürlimann, Gisela; Jey Aratnam, Ganga Auteur Autore Seite 109-144 Page Pagina Ref. No 80 000 341 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

**E. 29**

Ebd., 2861

**E. 30**

Andreas Cueni, Stéphane Fleury, Etrangers et droits politiques. L'exercice des droits politiques des étrangers dans les cantons de Neuchâtel et du Jura / Stimmberechtigte Ausländer. Die Erfahrungen der Kantone Neuenburg und Jura, Nationale schweizerische UNESCO-Kommission, Bern 1994, 67.

**E. 31**

Pressemeldung der schwedischen Immigrationsbehörde, 5. 2. 1980, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167.

**E. 32**

Die Stellung der Ausländer, 288 (wie Anm. 26).

**E. 33**

Heusser, 53 (wie Anm. 4); Heusser schreibt (57): «Die Tatsache, dass es durch das repräsentative System in den Neuenburger Gemeinden nur selten zu Volksabstimmungen kommt, lässt auch das Stimm- und Wahlrecht als ein eher schwaches Beteiligungsrecht erscheinen.»

**E. 34**

Die Stellung der Ausländer, 288 (wie Anm. 26).

**E. 35**

Fragebogen von 1979 über die politischen Rechte; Begleitschreiben des EDA, 21. 11. 1979, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167.

**E. 36**

SDA-Meldung, 22. 5. 1980 (wie Anm. 35). 138

Die Aporien der Demokratie

**E. 37**

Undatierte Petition in Deutsch und Italienisch (wie Anm. 35).

**E. 38**

Corriere del Ticino, 17. 10. 1980; Jean-François Marquis, Guglielmo Grossi, «Einwanderer - Minderheit ohne politische Rechte?», in: Schriftenreihe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Juni 1990, 24.

**E. 39**

Dossier Stimm- und Wahlrecht, in: BAR, E 4300 (C) 1998/299, Bd. 167; Marquis/Grossi (wie Anm. 38); «Mitenand»-Komitee; Zeitungsartikel vom April 1985, in: Schweizerisches Sozialarchiv, Ar 62. 10.5.

**E. 40**

Dossier «Mitenand-Initiative, in: BAR, E 1010 (B) 1993/1, Bd. 20.

**E. 41**

Undatierter Artikel aus einem christlich-sozialen Presseorgan mit dem Titel: «Kommeneschte send ihr!» (wie Anm. 40); wörtlich sagte der Passant: «Gänd doch de Osländer grad au no ds Stimmrächt [...]!»

**E. 42**

Referat von M. Soto (wie Anm. 40): «Pedimos [...] participar en la vida social y politica del pais, con la obtención del derecho a voto para los emigrantes en todo aquello que nos concierne.»

**E. 43**

Artikel über den FCLI-Kongress, April 1985; Interview mit FCLI-Präsident G. Grossi, in: Tages-Anzeiger, 28. 1. 1985 (wie Anm. 39).

**E. 44**

Marquis/Grossi (wie Anm. 38).

**E. 45**

CES Genève, Droits politiques, citoyenneté et intégration des étrangers à Genève, Rap- port 7, Décembre 1997, 5.

**E. 46**

Regierungsrat des Kantons Bern, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Aus- länder (Bericht zum Postulat Barth), 5. 3. 2003.

**E. 47**

««Ich werde erst Schweizer, wenn man mir den Pass gibt>: Die zweite Ausländergeneration zwischen Integration und verweigerter Anerkennung», in: Neue Zürcher Zeitung, 374. 1. 2004.

**E. 48**

Siehe z. B. EJPD, Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Schwerpunktprogramm für die Jahre 2001-2003 (Bern, Oktober 2000); Eidg. Kom- mission für Ausländerfragen (EKA), Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004-2007, Erläuternder Bericht, Bern, 23. 5. 2003.

**E. 49**

Amtliches Bulletin, Nationalrat, Herbstsession 2001, 15. Sitzung, 4. 10. 2001, Postulat Rennwald, http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4609/38457/ d_n_4609_38457_38503.htm.

**E. 50**

Axel Schulte, «Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften, Demokratie und Integrations- politiken in Westeuropa», in: Hartmut Behr, Siegmar Schmidt, Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt?, Wiesbaden 2001, 135-176, hier 146. 51 Wie Anm. 50. 52 Schulte, 144 (wie Anm. 50). 53 Bobbio 1988, 34 und Bobbio 1994a, 154, zit. nach Schulte, 147 (wie Anm. 50). 54 Heusser, 6 (wie Anm. 4). 55 Ebd., 11. 56 Siehe z. B. Hans Hartmann, Franz Horvath, Zivilgesellschaft von rechts. Die (unheimliche) Erfolgsstory der Zürcher SVP, Zürich 1995. 57 Botschaft zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. 11. 2001, BBI, 2002, I, 1911, 1918. 58 Siehe z. B. «Tamilen in Bern - Fremde, Flüchtlinge, Gäste? Strapazierte Instrumente der Asylpolitik», in: Neue Zürcher Zeitung, 7./8. 4. 1984. 139

Die Aporien der Demokratie 59 Votum im Nationalrat zum Bürgerrechtsgesetz, 16. 9. 2002, http://www.parlament.ch/ab/ frameset/d/n/4615/63560/d%5Fn%5F4615%5F63560%5F63578.htm 60 Schweizerisches Bundesgerioht, 129 I 217 (28/2002), Urteil der 1. öffentlich-rechtlichen Abteilung in Sachen A. und Mitbeteiligte gegen Emmen und den Regierungsrat des Kantons Luzern, 9. 7. 2003. 61 Gérard de Rham, «Ya-t-il <un modèle suisse d'intégration des immigrés'?», in: Swiss Journal of Sociology, 3 (2002), 529-546. 62 Siehe Gespräch mit Fritz Meier bei Marianne Ebel, Pierre Fiala, Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961-1981), Lausanne 1983, 38 f. 63 Mario König et al. (Hg.), Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren (Schweiz 1998-1998, Staat - Gesellschaft - Politik, Bd. 3), Zürich 1998, Einleitung. 64 Gaetano Romano, «Die Überfremdungsbewegung als <Neue soziale Bewegung>. Zur Kommerzialisierung, Oralisierung und Personalisierung massenmedialer Kommu- nikation in den 60er Jahren»,

in: König et al., 143-159 (wie Anm. 63). 65 Vgl. zum Initiativenboom nach 1968 auch Andreas Gross, «Trendwende bei den Volks- rechten? Überraschende Bilanz der letzten 25 Jahre», in: Neue Zürcher Zeitung, 12.1. 2004. 66 Gaetano Romano, «Links oder rechts oder Gemeinschaft oder Gesellschaft? Zur Kon- fusion politischer Unterscheidungen öffentlicher Kommunikation», in: König et al., 265-275, bes. 269 (wie Anm. 63). 67 Gerald Arlettaz, «Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», in: Relations internationales, 54 (1988), 161-179; Ders., «La Nouvelle Société Helvétique et les Suisses de l'étranger (1914-1924). Aspects de la construction d'un nationalisme de type ethnique», in: Schweizerisches Bundes-archiv (Hg.), Die Ausland- schweizer im 20. Jahrhundert (Studien und Quellen 28), Bern 2002, 37-64. 68 Arlettaz/Arlettaz, 94 f. (wie Anm. 11). 69 Zusammenstellung von G. Hürlimann und G. Jey Aratnam auf Grund der Abstimmungs- daten in: httpy/www.admin.ch/ch/d/pore/va/liste.html. 70 Dies bestätigt auch Michael Arend, Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz (NFP 21, Kulturelle Vielfalt und nationale Identität), Basel 1991, 36. 71 Arlettaz/Arlettaz, 89-140 (wie Anm. 11 ). 72 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967-1971 (Rechenschaftsbericht vom

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.