

Die Rolle der Kommissionen zur Förderung der Mitbestimmung und politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten: Plädoyer für einen rhetorischen Paradigmenwechsel

Martina Caroni

Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren

Es freut und ehrt mich, dass ich Ihnen im Rahmen der heutigen Treffens meine Gedanken und Überlegungen zur Art und Weise, wie Ausländer- und Integrationskommissionen die Forderung nach politischer Partizipation von Migrantinnen und Migranten unterstützen und fördern können, präsentieren darf. Ziel meiner Ausführungen ist es nicht, einen Massnahmenkatalog oder eine Checkliste für die künftige Arbeit der einzelnen Kommissionen zu geben. Vielmehr beschränken sich meine Überlegungen auf das Geben von Anstössen sowie das Aufzeigen von möglichen Leitlinien bzw. Orientierungspunkten für die Bemühungen der verschiedenen Kommissionen um die Förderung der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Wie diese umgesetzt werden, das hängt einerseits von den Kompetenzen der jeweiligen Kommissionen sowie andererseits von den jeweiligen gesellschaftlichen als auch politischen Verhältnissen ab.

In einem ersten Teil werde ich auf den Zusammenhang zwischen Integration und politischer Partizipation eingehen. Danach widme ich mich kurz den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung des Ausländerstimmrechtes und werde dort insbesondere versuchen, einen der Gründe für die in jüngster Zeit negativen politischen Entscheide in Bezug auf den Einbezug von Ausländerinnen und Ausländern in den politischen Entscheidprozess. *Last*, aber bei weitem *not least*, werde ich gestützt auf die Gründe negativer Entscheide, für einen rhetorischen Perspektivenwechsel durch Ausländer- und Integrationskommissionen eintreten.

1. Der Zusammenhang zwischen Integration und politischer Partizipation

Es liegt mir fern, hier und heute den Versuch zu wagen, eine allgemeingültige oder gar verbindliche Definition von Integration zu geben. Integration ist ein vielschichtiger und facettenreicher Begriff, der heute als Schlagwort in einer Vielzahl von Kontexten und Situationen verwendet wird. Von Integration wird etwa im Rahmen der Europäischen Union gesprochen; aber es ist auch die Rede von der Integration zweier Geschäftskulturen, der Integration von

Märkten oder Software oder eben der Integration von Migrantinnen und Migranten. Diese zahlreichen Verwendungszusammenhänge des Begriffes verdeutlichen, dass das Verständnis von Integration stark kontextabhängig ist.

Für unsere Zwecke genügt es in Erinnerung zu rufen, dass der Begriff „Integration“ ursprünglich aus der Soziologie stammt und sowohl einen **gesellschaftlichen Prozess** als auch ein **gesellschaftliches Ziel** bezeichnet. Integration ist daher aus soziologischer Sicht

- zum einen die Eingliederung, insbesondere Akzeptierung, von Individuen in eine Gruppe oder ein übergeordnetes Ganzes. Dieser **Prozess** der **sozialen Integration** meint folglich die Einbettung des Einzelnen in den gesellschaftlichen Gesamtraum.
- Zum anderen umreißt Integration aber auch das **Ziel** einer stabilen, gleichgewichtigen Kooperation von Einheiten in einem System. (systemische Integration, Konfliktlösungsmechanismus). Durch die Einbindung in und Beteiligung von Individuen an einem System strebt die **systemische Integration** als **Konfliktlösungsmechanismus** ein stabiles gesellschaftliches System an.

Die Integration aller gesellschaftlicher Gruppen, dies wird aus diesem kurzen soziologischen Abriss deutlich, ist somit für den Staat von zentraler Bedeutung. Denn der Staat ist nicht eine statische Ordnung, sondern vielmehr ein dynamisches Gebilde, das sich in einem ständigen Prozess der Selbsterneuerung und Selbstverwirklichung befindet und hierzu auf die immer neue Zustimmung seiner Angehörigen angewiesen ist. Der Staat muss somit, um es mit anderen Worten auszudrücken, um die fortwährende Integration aller gesellschaftlichen Gruppen bemüht sein, denn nur so können zu Desintegration führende Spannungen oder Partikularinteressen aufgefangen und neutralisiert werden.

Die wichtigsten Werkzeuge des Staates in diesem Integrationsprozess sind einerseits die **Grundrechte** und andererseits die **politische Partizipation**. Die Grundrechte fördern die Integration, weil sie dem Einzelnen einen Freiraum einräumen, in dem er sich frei und ohne Beeinträchtigung durch den Staat oder durch Dritte entfalten kann. Demgegenüber fördert die politische Partizipation die Integration, weil dadurch all jene Personen, die von einer staatlichen Entscheidung betroffen sind, mitentscheiden können. Wer mitentscheiden kann, wer seine Ansichten, Ängste, Bedenken, oder Unterstützung für die staatliche Politik einbringen kann, fühlt sich nicht nur ernst genommen, sondern wird auch jene Entscheidungen akzeptieren und mittragen, die sie oder er eigentlich nicht befürwortet haben. Damit umschreibe ich im Übrigen nichts anderes als das demokratische Ideal, nämlich die Identität von Herrschenden und Beherrschten. Dieses Ideal fordert, dass alle Menschen, die von einer Entscheidung betroffen sind, mitentscheiden können. Innerhalb eines Staates sind dies regelmäßig alle Personen, die sich auf dem Territorium des Staates aufhalten, nicht nur die Staatsangehörigen.

Mit der Feststellung, dass politische Partizipation eines der Mittel darstellt, um das Ziel der Integration zu erreichen, haben wir nun auch die gesuchte Verbindung zwischen Integration und politischer Partizipation identifiziert. Politische Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen ist letztlich notwendig, um die Integration dieser Gruppen und somit ein stabiles gesellschaftliches und staatliches System zu erreichen. Ohne politische Partizipation kann es keine „richtige“ Integration geben und ohne „richtige“ Integration wird der Staat unweigerlich ins Schleudern geraten. Denn eine fehlende politische Partizipation gewisser Bevölkerungskreise wird langfristig zu gesellschaftlichen Spannungen, der Ausbildung von Partikularinteressen, die immer vehementer verteidigt werden, und zur Desintegration des Staatsgefüges führen.

Ein demokratischer Staat ist somit für sein weiteres Bestehen und sein Überleben von der Partizipation all seiner Mitglieder abhängig. Genauso wie der Abstentionismus für den demokratischen Staat auf die Dauer problematisch werden kann (Legitimität!), genauso ist es für den demokratischen Staat auf die Dauer nicht tragbar, dass eine grosse Bevölkerungsgruppe (immerhin machen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz mehr als einen Fünftel der ständigen Wohnbevölkerung aus) ausgeschlossen wird.

Mit der Feststellung, dass eine Demokratie eine Herrschaftsform darstellt, in der sämtliche staatliche Macht vom Volk abgeleitet wird und somit auf die Partizipation des Volkes angewiesen ist, können wohl die meisten politischen Strömungen leben. Die Differenzen beginnen erst dann, wenn es um die Umschreibung des Volkes geht, dass partizipieren muss, bzw. soll bzw. partizipieren darf. Konkret: wer gehört zum Staatsvolk, wer nicht? Dass es sich beim Volk um keine statische, unveränderbare Grösse handelt, dazu liefert die geschichtliche Entwicklung genügend Beispiele: wer gestern noch nicht zum Volk gehörte – wie z.B. Frauen und Besitzlose, strafrechtlich Verurteilte oder unter 20-Jährige – ist heute selbstverständlich (oder fast ...) Teil dieser Körperschaft. Und die Veränderungen in der Zusammensetzung des Staatsorganes Volk sind noch nicht abgeschlossen. Neben der Frage der politischen Partizipation von ausländischen Migrantinnen und Migranten wird gegenwärtig ja auch diskutiert, ob das Stimmrechtsalter nicht von 18 auf 16 Jahre gesenkt werden sollte.

Welches ist die Quintessenz der soeben gemachten Ausführungen? Der demokratische Staat ist für sein Überleben sowie für die Bekämpfung von Spannungen und Partikulärinteressen, die letztlich zur Desintegration des Staatsgefüges führen, auf die Partizipation des Volkes angewiesen. Dabei darf das Staatsorgan Volk nicht abschliessend oder ausgrenzend umschrieben werden. Vielmehr müssen sämtliche Bevölkerungskreise im Staatsorgan Volk vertreten sein und partizipieren können. Politische Partizipation von ausländischen Migrantinnen und Migranten sollte daher nicht als „Gnade“ oder staatliche Grosszügigkeit verstanden werden. Nein, politische Partizipation von ausländischen Migrantinnen und Migranten sollte ein zentrales und ureigenes Interesse des demokratischen Staates sein. Nur so kann er auf ein konfliktfreies und wenn nicht gerade harmonisches, dann doch respektvolles Zusammenleben aller im Staat hinwirken.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen politischer Partizipation; Ursachen für das Scheitern entsprechender Bemühungen auf kantonaler Ebene

Die Frage, wer über die politische Partizipation auf den einzelnen Stufen entscheiden kann, wird in Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung festgelegt. Dort heisst es:

«Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten».

-- Bundesebene

Nach der soeben dargelegten Kompetenzverteilung kann der Bund lediglich über die Ausübung der politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene befinden. Die einschlägige Regelung von Art. 136 Abs. 1 BV hält fest, dass die politischen Rechte «allen Schweizerinnen und Schweizern zu [stehen], die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben» (und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind).

Es stellt sich zunächst die Frage, ob sich auf eidgenössischer Ebene etwas in Bezug auf eine politische Partizipation von ausländischen Migrantinnen und Migranten bewegt. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung in der Mitte der 90-er Jahre war von einigen Teilnehmern an der Vernehmlassung angeregt worden, das Stimm- und Wahlrecht auch auf Ausländerinnen und Ausländer auszudehnen. Der Bundesrat hat auf die Aufnahme dieser Anregung im Verfassungsentwurf verzichtet und dies wie folgt begründet:

«Es erscheint uns indessen nicht opportun, einen entsprechenden Vorschlag zu präsentieren. Die politische Integration der Ausländerinnen und Ausländer sollte nicht auf eidgenössischer Ebene ihren Anfang nehmen, sondern in ihrem unmittelbaren Umfeld, das hiesst, in ihren Wohngebieten. Ob und wie dieser politische Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung angegangen werden soll, ist primär Sache der Kantone.» (Botschaft, S. 359)

Der Bund hat somit die Frage der politischen Partizipation wie eine heisse Kartoffel an die Kantone weitergegeben.

Um auf eidgenössischer Ebene zu erreichen, dass Ausländerinnen und Ausländern in das Staatsorgan Volk einbezogen werden, bedarf es einer Änderung der Bundesverfassung. Eine solche kann entweder durch parlamentarische Vorstösse oder eine Volksinitiative erreicht werden und setzt zudem die Zustimmung von Volk und Ständen voraus. Es braucht keine hellseherischen Fähigkeiten, um zu ahnen, dass ein solcher Vorstoss im heutigen gesellschaftlichen und vor allem politischen Umfeld praktisch chancenlos wäre.

-- Kantonale und kommunale Ebene

Aus den soeben gemachten Ausführungen wird klar, dass die Frage der politischen Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern primär auf kantonaler Ebene zu thematisieren ist. Die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten fällt denn auch in die Kompetenz der Kantone.

Die heute Vormittag präsentierten Erfahrungen haben gezeigt, dass sich in einigen Kantonen bezüglich der politischen Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern durchaus bereits Positives getan hat. Dabei können verschiedene Ansätze unterschieden werden:

- kantonales und kommunales Stimmrecht: Jura, Neuenburg
- kommunales Stimmrecht: Waadt, Freiburg (ab 2006); zudem auch Genf, wo am 24. April 2005 die Initiative «*J'y vis, j'y vote*» in ihrer engeren Form (nur aktives Wahlrecht) mit 52,29 Prozent der Stimmen angenommen wurde.
- lediglich fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht: Appenzell Ausserrhoden, Graubünden

Das sind die Erfolgsgeschichten. Die Kehrseite der Medaille lässt aber befürchten, dass die Stimmung nunmehr umgeschlagen hat. Die bereits erwähnte Genfer Initiative «*J'y vis, j'y vote*» hatte in einer umfassenderen Form nicht nur ein aktives, sondern auch ein passives kommunales Wahlrecht vorgesehen. Dies lehnten fast 53 Prozent der Stimmenden ab – wohlgermerkt, in einem Kanton, der sich von vielen anderen Schweizer Kantonen durch seine Offenheit gegenüber Ausländerinnen und Ausländern abhebt und heraussticht.

Ein zweites Indiz: Mehr als fraglich ist auch, ob sich der Kanton Luzern, der momentan seine Verfassung total revidiert, ins Lager der offenen Kantone einreihen wird. Der Entwurf, der vergangenen Herbst in die Vernehmlassung gegeben wurde, schlug lediglich als Variante fakultatives kommunales Stimm- und Wahlrecht vor. Bereits der Umstand, dass es sich dabei nur um eine Variante handelt, spricht Bände. Es ist meines Erachtens völlig offen, ob diese Bestimmung im Entwurf des Regierungsrates für eine neue Staatsverfassung des Kantons Luzern noch enthalten sein wird. Wenn man die politische Stimmung im Kanton Luzern bedenkt, dann müssen hier wohl auch Optimisten zu Pessimisten werden!

Welches sind aber die Gründe für diese ernüchternden Entwicklungen? Hinweise hierzu können der Debatte des bernischen Grossen Rates über die Einführung eines fakultativen kommunalen Ausländerstimmrechtes entnommen werden. Am 18. April 2005 lehnte es der Grosse Rat des Kantons Bern mit 97 gegen 86 Stimmen ab, auf eine vom Regierungsrat aufgrund einer überwiesenen Motion ausgearbeiteten Vorlage zur Einführung eines fakultativen kommunalen Ausländerstimmrechtes einzutreten. In der Debatte, die freilich entlang des Rechts-Links-Grabens verlief, brachte *Hans-Jürg Käser*, Grossrat der FDP, den Grund für den Stimmungsumschwung bei seiner Partei auf den Punkt:

«Es gibt durchaus gute Gründe, die für eine solche Vorlage sprechen würden. Das ist unbestritten. Wir haben gehört und gelesen, dass einige wenige Kantone und Landeskirchen offenbar keine schlechten Erfahrungen gemacht haben. Die Rahmenbedingungen wären definiert. Trotzdem ist die überwiegende Mehrheit der FDP-Fraktion der Auffassung, das gesellschaftliche Umfeld sei heute wenig geeignet, um auf die Vorlage einzutreten. In zehn oder zwanzig Jahren mag das anders sein; ich bin kein Prophet. Wir sind klar der Meinung, diese **Vorlage sei heute nicht reif** für eine Volksabstimmung, und zu einer solchen würde es kommen. Oder, wenn Sie es lieber anders möchten: Die **weit verbreiteten diffusen Ängste der Bevölkerung** könnten dazu führen, dass eine solche Verfassungsänderung abgelehnt würde.» (Tagblatt 2005, S. 228)

Bevor an eine politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern gedacht werden kann, muss sich die Gesellschaft ändern. Erst dann ist die Zeit wegen der gegenwärtig weit verbreiteten und diffusen Ängste der Bevölkerung noch nicht reif.

An diesem Punkt müssen meines Erachtens die Bemühungen der Ausländer- und Integrationskommissionen ansetzen. Wir müssen uns fragen, wie wir den gesellschaftlichen Reifeprozess unterstützen können. Auf Orientierungspunkt für eine solche Tätigkeit möchte ich im letzten Teil meiner Präsentation eingehen.

3. Handlungsmöglichkeiten für Ausländer- und Integrationskommissionen

Da sich die Handlungsspielräume bzw. Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Kommissionen aufgrund ihres Mandates bzw. ihres gesellschaftlichen und politischen Umfeldes unterscheiden, verzichte ich wie bereits einleitend erwähnt drauf, mögliche Aktionsprogramme oder Massnahmenkataloge zu entwerfen. Ich beschränke mich vielmehr darauf, Leitlinien oder Orientierungspunkte für die Bemühungen von Ausländer- und Integrationskommissionen um eine politische Partizipation von ausländischen Migrantinnen und Migranten zu skizzieren. Ziel dieser Bemühungen muss es dabei sein, den gesellschaftlichen und politischen

Entwicklungsprozess derart zu unterstützen, dass die Zeit für den Einbezug von Ausländerinnen und Ausländer in politische Entscheide reif wird.

Um dies zu erreichen, muss meines Erachtens von drei Fixpunkten ausgegangen werden:

- Erstens müssen wir das weit verbreitete Denkmuster bekämpfen, dass die Schaffung des Ausländerstimmrechtes – egal auf welcher Stufe – ein Gnadenakt ist, ein Zugeständnis bzw. ein Zückerchen darstellt an ausländische Migrantinnen und Migranten. Politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern ist ein zentrales demokratisches und somit staatliches Interesse. Auf lange Frist kann einzig der gleichberechtigte Einbezug ausländischer Mitbürger sicherstellen, dass die hiesige Gesellschaft nicht in Partikulärgruppen zerfällt und sich desintegriert.
- Diese Erkenntnis muss zweitens in die Vorgehens- und Argumentationsweise von Ausländer- und Integrationskommissionen einfließen. Wir müssen unsere Rhetorik den in weiten Kreisen latent bestehenden Ängsten „anpassen“. Auf eidgenössischer Ebene haben verschiedene Abstimmungskampagnen der letzten Monate gezeigt, dass grosse Teile der Bevölkerung auf Panik- und Angstmache reagieren. Die Argumentation von Ausländer- und Integrationskommissionen darf nicht unbeabsichtigt in die gleiche Kerbe schlagen. Wer argumentiert, dass die Einführung des Ausländerstimmrechtes eine gute Sache sei, weil so auch Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz arbeiten und Steuern bezahlen ebenfalls mitreden können, begibt sich auf ein gefährliches Terrain. Denn für kritische Stimmen ist es in dieser Situation ein leichtes Spiel zu sagen, „genau das wollen wir nicht, wir möchten weiterhin selber bestimmen, was in der Schweiz läuft“. Wer hingegen argumentiert, dass die Schaffung politischer Partizipation für Ausländerinnen und Ausländer in unserem ureigenen demokratischen Interesse liegt, der nimmt Kritikern viel – vielleicht den matchentscheidenden – Wind aus den Segeln. Denn solche Argumente können nicht so leicht angstsührend bekämpft werden. Wer möchte denn schon als Antidemokrat dastehen? Kaum jemand.
- Letztlich darf die Einbürgerung nicht als der einzige Weg zu politischer Partizipation gesehen werden; das Ausländerstimmrecht muss eine Alternative dazu sein. Denn einerseits ist der Weg zur Einbürgerung bekanntlich voller Hürden und Hindernisse. Andererseits gibt es aber auch Fälle, in denen eine Einbürgerung, selbst wenn alle Voraussetzungen erfüllt wären, nicht als realistische Alternative angesehen werden kann.

Kontakt:

Martina Caroni
Universität Luzern
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Hirschengraben 31
Postfach 7460
6000 Luzern 7

martina.caroni@unilu.ch

Tel. 041 228 77 21