

EINE DEMOKRATIE MIT DEFIZITEN

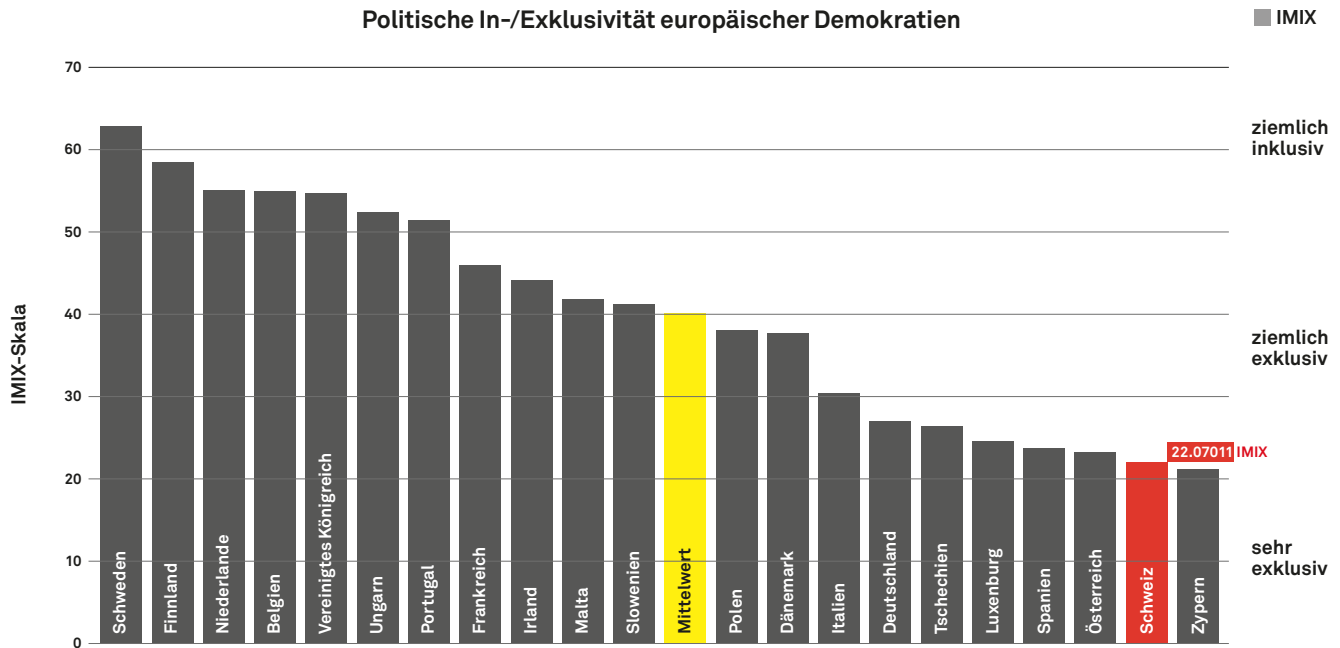
Die Schweiz leidet an einem Demokratiedefizit – ein Viertel der volljährigen Bevölkerung darf nicht mitbestimmen. Der an der Universität Luzern entwickelte *Immigrant Inclusion Index* (IMIX) zeigt, wo die Schweiz punkto Demokratiequalität im europäischen Vergleich steht.

Andrea C. Blättler, Joachim Blatter, Samuel D. Schmid

Fast ein Viertel aller erwachsenen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz sind – wegen ihres Migrationshintergrundes – von der politischen Mitbestimmung weitgehend ausgeschlossen. Dies wird in der Schweizer Öffentlichkeit kaum diskutiert, obwohl Migrationsthemen die politische Agenda dominieren. Dieser Ausschluss von Migrantinnen und Migranten aus dem Stimmvolk ist keineswegs «normal», wie unsere vergleichende Analyse zeigt: Neunzehn von zwanzig europäischen Demokratien sind in dieser Hinsicht demokratischer als die Schweiz und inkludieren Immigrantinnen und Immigranten politisch zum Teil deutlich besser.

Abraham Lincolns Beschreibung der Demokratie als *government of the people, by the people, and for the people* ist weltberühmt. Vor allem die letzten beiden Definitionselemente werden oft herangezogen, um über demokratische Legitimität zu urteilen.

Der Europäischen Union wird beispielsweise ein Demokratiedefizit angekreidet, da die Politik der EU nicht direkt durch die Bevölkerung Europas bestimmt werden kann und weil zwischen den Vorgaben der EU und den verschiedenartigen Interessen in der Bevölkerung Spannungsfelder bestehen. Im Gegensatz dazu geht man bei Nationalstaaten im Allgemeinen und bei



Im Gegensatz zum Frauenstimmrecht fehlt in Bezug auf die Inklusion der Immigrantinnen und Immigranten nicht nur weitgehend der interne Druck, sondern auch die rechtliche Einbettung in eine internationale Ordnung.

der Schweiz im Besonderen von adäquaten demokratischen Strukturen und Mechanismen aus.

Wie aber verhält es sich mit dem ersten und grundlegendsten Element von Lincolns Beschreibung: Wer gehört zum regierenden Volk dazu und wer nicht? Also: *Who are the people?* Wir haben mittels des von uns entwickelten *Immigrant Inclusion Index* (IMIX) verglichen, wie zwanzig EU-Staaten und die Schweiz ihre Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund politisch inkludieren. Das Mass an politischer Inklusion besagt, wie hoch der Anteil der stetigen Wohnbevölkerung ist, der politisch mitbestimmen kann.

Dabei zeigt sich, dass europäische Nationalstaaten viel grössere demokratische Defizite aufweisen als gemeinhin angenommen. Die EU trägt aber mit ihren Vorgaben dazu bei, dass ihre Mitgliedsländer dieses Demokratiedefizit reduzieren, wohingegen das EU-Nichtmitgliedland Schweiz im internationalen Vergleich besonders schlecht abschneidet.

Grosse Unterschiede

Die Demokratien Europas sind von einem wirklich universellen Wahlrecht noch weit entfernt. Es gibt zwischen den Ländern aber deutliche Unterschiede: Skandinavische Länder sowie Belgien und die Niederlande sind besonders inklusiv. Sie fördern nicht nur die Einbürgerung ihrer Immigrantinnen und Immigranten, sondern

lassen einen Grossteil ihrer ausländischen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner auch dann mitbestimmen, wenn sie nicht eingebürgert sind – wenn auch nur auf der kommunalen Ebene.

Die hohe Exklusivität der Schweiz lässt sich nicht nur damit erklären, dass das Land viele Migrantinnen und Migranten anzieht, diese im Rahmen der bilateralen Verträge auch einwandern liess und somit de facto viele zu inkludierende Immigrantinnen und Immigranten hat. Auch bei der Vermessung ihrer De-jure-Inklusivität schneidet die Schweiz sehr schlecht ab, was zeigt, dass sie Einwandernde nicht oder nur sehr zögerlich inkludieren will.

Seit den antiken Philosophen beschäftigt sich die normative Demokratietheorie damit, wie Demokratien sein sollen. Heutzutage besteht in der Wissenschaft weitgehende Einigkeit in der Frage, wie Demokratien mit der internationalen Migration umgehen sollen: Immigrantinnen und Immigranten, die zu langfristigen legalen Bewohnerinnen und Bewohnern geworden sind, sollen

Was gemessen wird

Mit dem *Immigrant Inclusion Index* (IMIX) wird die politische Inklusivität gemessen. Es geht darum, aufzuzeigen, wer in einer Demokratie politisch mitbestimmen kann und wer nicht. Ausser Acht gelassen werden alle anderen Faktoren, die zur Eingliederung in einem Land beitragen, etwa die sozioökonomische oder kulturelle Integration.

Anhand der Gesetzgebung eines Landes wird einerseits beurteilt, wie inklusiv das Land *de jure* ist, das heisst, wie stark die Gesetze darauf ausgelegt sind, der gesamten langfristigen Wohnbevölkerung politische Rechte zuzugestehen. Andererseits wird berechnet, wie viele der Immigrantinnen und Immigranten, die eigentlich inkludiert werden könnten, *tatsächlich* über das Stimm- und Wahlrechte verfügen.

In beiden Dimensionen werden sowohl die Einbürgerung als auch das Ausländerwahlrecht untersucht. Daraus resultieren fünf Komponenten: das *Einbürgerungsrecht* (Stärke des Rechts auf Einbürgerung durch Geburt auf dem Territorium, Einbürgerungsbedingungen und Toleranz der doppelten Staatsbürgerschaft), das *Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer* (auf lokaler und nationaler Ebene), die *Bürgerschaftsquote* (Anteil der Bürgerinnen und Bürger an der langfristig wohnhaften Gesamtbevölkerung), die *Einbürgerungsquote* (Anteil der Eingebürgerten an der langfristig wohnhaften ausländischen Bevölkerung) und die *Ausländerwahlrechtsquote* (Anteil der wahlberechtigten Ausländerinnen und Ausländer an der langfristig wohnhaften ausländischen Bevölkerung, gewichtet nach lokalem und nationalem Wahlrecht).

Die Werte geben den Länderscore auf der IMIX-Skala an (0–100), untersucht wurden 20 etablierte EU-Demokratien mit stabilen Grenzen und die Schweiz, die Daten sind von 2010 oder möglichst naheliegend.

über das Stimm- und Wahlrecht verfügen. Nur so können alle, die den Gesetzen des Staates unterworfen sind, auch an der Formulierung dieser Gesetzgebung teilhaben.

Darüber, wie und wann politische Inklusion genau stattfinden sollte, gehen die Meinungen allerdings auseinander. Viele betrachten die Einbürgerung als Königsweg, weil sie den politischen Status der Bürgerschaft mit sich bringt. Einige fordern dagegen das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer, da eine Einbürgerung nicht zwingende Voraussetzung für politische Rechte sein soll.

Wervor allem vom einzelnen Individuum ausgeht, vertritt eher die Meinung, dass Immigrantinnen und Immigranten im neuen Land sofort mitbestimmen können müssen, da alles andere einer Unterdrückung ihrer Selbstbestimmung gleichkommt. Wer sich dagegen stärker an der politischen Gemeinschaft orientiert, argumentiert, dass sich Immigrantinnen und Immigranten zuerst zu einem gewissen Grad selbst in die Gesellschaft integrieren sollen.

Mit dem *Immigrant Inclusion Index* bilden wir den grösstmöglichen gemeinsamen Nenner dieser unterschiedlichen Positionen ab: Erstens berücksichtigen wir sowohl die Einbürgerung als auch das Ausländer-Stimmrecht, gewichten jedoch die Einbürgerung höher. Zweitens legen wir einen zeitlichen Massstab fest: Nach fünf

Jahren Aufenthaltszeit sollte die politische Inklusion erfolgen, da man davon ausgehen kann, dass Immigrantinnen und Immigranten das politische System nach dieser Zeit hinreichend gut kennen. Zudem zeigen Zahlen der OECD, dass es nach fünf Jahren Aufenthalt relativ wahrscheinlich ist, dass Menschen auch künftig im Land wohnhaft bleiben.

Schweizer Exklusivität: nichts Neues

Die besonders starke Exklusivität der Schweizer Demokratie ist nichts Neues. Auch die Frauen blieben in der Schweiz viel länger vom Stimmvolk ausgeschlossen als in anderen Ländern. Dass sie das Stimm- und Wahlrecht 1971 doch noch erhielten, kann auch damit begründet werden, dass sich die Schweiz den europäischen Menschenrechtsnormen nicht länger verweigern wollte.

Im Gegensatz zum Frauenstimmrecht fehlt aber in Bezug auf die Inklusion der Immigrantinnen und Immigranten nicht nur weitgehend der interne Druck, sondern auch die rechtliche Einbettung in eine internationale Ordnung, welche die Durchsetzung universeller Menschenrechte unterstützt: Während die EU sicherstellt, dass ihre Mitgliedsländer alle EU-Bürgerinnen und -Bürger bei Kommunalwahlen mitbestimmen lassen, unterliegt die Schweiz als Nicht-Mitglied der EU dieser Verpflichtung nicht.

Bisher haben nur wenige Kantone und Gemeinden von sich aus beschlossen, ihr deutliches Demokratiedefizit durch ein Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer etwas abzumildern. Auf Bundesebene wurde die Chance dazu mit der aktuellen Revision des Bürgerrechtsgesetzes vertan: Es trat 2018 in Kraft und schreibt für die Einbürgerung eine zehnjährige Aufenthaltszeit fest.

Zur Autorschaft:

Den IMIX entwickelt haben der Luzerner Politikologieprofessor Joachim Blatter sowie seine ehemaligen Studierenden Samuel Schmid und Andrea Blättler. Im Seminar «Zur Qualität von Demokratien und Demokratie-Messinstrumenten» entwickelten Blättler und Schmid erste Ansätze, die sie in den folgenden Jahren zusammen mit Blatter weiter ausarbeiteten. Ihren Ansatz konnte das Trio an diversen Konferenzen und in mehreren Publikationen vorstellen. 2018 wurde der Artikel «Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union» mit dem renommierten *JCMS Best Article Prize* ausgezeichnet. Die Publikation bietet sich für all jene an, die sich vertieft mit dem IMIX befassen wollen. Der hier abgedruckte Artikel basiert auf einem auf der Politikologieplattform «DeFacto» publizierten Beitrag.