

9282

Ratschlag und Entwurf

zu einer

Initiative „Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen im Kanton Basel-Stadt“

vom 4. November 2003 / PMD 002634

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
7. November 2003

Inhaltsverzeichnis

I.	Inhalt der Initiative	3
II.	Generelles zum Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer	3
1.	Bundesrechtliche Vorgaben	3
2.	Handhabung in den Kantonen	4
III.	Haltung des Regierungsrates zum Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer	5
1.	zum Status quo	5
2.	Im Rahmen der zukünftigen Integrationspolitik	6
3.	Verwiesen sei weiter auf das Begleitwort des Vorstehers PMD zum Leitbild	6
IV.	Stellungnahme des Regierungsrates zur vorliegenden Initiative	7
V.	Zur Frage eines Gegenvorschlages	8
VI.	Antrag	9

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat die Initiative „Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen im Kanton Basel-Stadt“, eingereicht von der Humanistischen Partei, nach Kenntnisnahme der Berichte zur rechtlichen Zulässigkeit (Bericht Nr. 9096) und zum weiteren Vorgehen (Bericht Nr. 0093), zur Beratung und Beschlussfassung.

I. Inhalt der Initiative

Nachdem der Grosse Rat den Initiativtext mit Beschluss vom 25. Oktober 2001 auf das rechtlich Zulässige reduziert hat, soll mit der formulierten Initiative folgende Bestimmung neu in die Kantonsverfassung aufgenommen werden:

§ 29^{bis} Alle im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer, welche eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen, erhalten in Kantonsangelegenheiten und in solchen der Einwohnergemeinden das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht gemäss den § 26 bis 29 der Kantonsverfassung, sofern sie darum ersuchen.

² Die gemäss § 26 der Kantonsverfassung für Schweizer Bürger und Bürgerinnen geltenden Voraussetzungen sind auf Ausländerinnen und Ausländer sinngemäss anzuwenden."

II. Generelles zum Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer

1. Bundesrechtliche Vorgaben

Die politischen Rechte in Bundessachen stehen einzig den Schweizerinnen und Schweizern zu (vgl. Art. 136 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Beim Ständerat, dessen Wahl von den Kantonen geregelt wird (Art. 150 Abs. 3 BV), könnten die Kantone ein Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer vorsehen, was aber in keinem Kanton der Fall ist.

Im Bund wurde die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer letztmals im Oktober 2001 im Nationalrat diskutiert. Ein Postulat wollte erreichen, dass geprüft würde, ob für ausländische Staatsangehörige, die sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhielten, das Stimmrecht auf Bundesebene eingeführt werden sollte (00.3512 Postulat Rennwald). Das Postulat ist nicht überwiesen worden (Amtliches Bulletin 2001 Nationalrat, 1379 f.).

In die Kompetenz der Kantone fällt unter anderem die Befugnis zu bestimmen, wer zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton befugt ist. Entsprechend darf der Bund nur die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten regeln. Die Aus-

übung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten fällt demgegenüber in die Kompetenz der Kantone (Art. 39 Abs. 1 BV). Die Kantone sind somit befugt, alle oder einen Teil der den Schweizerinnen und Schweizern zuerkannten politischen Rechte auf ihre ausländische Bevölkerung auszudehnen oder die Gemeinden hierzu zu ermächtigen.

2. Handhabung in den Kantonen

Verschiedene Kantone haben Regelungen erlassen, die Ausländerinnen und Ausländern die politische Mitwirkung erlauben.

Im Kanton Jura haben Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler und kommunaler Ebene das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht; davon ausgenommen sind einzig Abstimmungen zur Kantonsverfassung ("scrutin touchant la matiere constitutionnelle"). Seit 1998 haben die Ausländerinnen und Ausländer zudem das passive Wahlrecht, allerdings beschränkt auf kommunale Legislativorgane (Conseil de ville/Conseils generaux/Commissions communales). Vorausgesetzt wird, dass die Ausländerinnen und Ausländer seit zehn Jahren im Kanton wohnen (und damit in der Regel Niedergelassene sind) und für kommunale Angelegenheiten zusätzlich, dass sie seit 30 Tagen in der betreffenden Gemeinde wohnen (Art. 70 und 73 der Verfassung der Republik und des Kantons Jura).

Im Kanton Neuenburg haben Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler und kommunaler Ebene das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht. Vorausgesetzt wird die Niederlassungsbewilligung sowie für kantonale Angelegenheiten ein fünfjähriger Wohnsitz im Kanton und für kommunale Angelegenheiten ein einjähriger Wohnsitz in der Gemeinde. Das passive Wahlrecht steht Niedergelassenen nicht zu (Art. 37 Abs. 1 Bst. c und Art. 95 Abs. 5 der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg sowie Art. 2 und 3 des Gesetzes über die politischen Rechte und Art. 15 des Gemeindegesetzes).

Im Kanton Waadt haben die Stimmberechtigten am 22. September 2002 mit der neuen Kantonsverfassung ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene angenommen. Vorausgesetzt wird nebst dem Wohnsitz in der Gemeinde, ein mindestens dreijähriger Wohnsitz im Kanton sowie ein mindestens zehnjähriger Besitz einer Aufenthaltsbewilligung - und damit in der Regel eine Niederlassungsbewilligung (Art. 142 der Verfassung des Kantons Waadt).

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden können die Gemeinden das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen. Bisher haben zwei Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Vorausgesetzt wird ein zehnjähriger Wohnsitz in der Schweiz (und damit in der Regel eine Niederlassungsbewilligung), wovon ein fünfjähriger im Kanton. Das Stimm- und Wahlrecht darf

Ausländerinnen und Ausländern allerdings nur gewährt werden, wenn diese ein entsprechendes Begehren stellen (Art. 105 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden). Sodann können Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene an der Volksdiskussion teilnehmen: Alle Kantonsbewohner können dem Kantonsrat zu kantonalen Sachvorlagen einen schriftlichen Antrag einreichen und diesen vor dem Kantonsrat persönlich begründen (Art. 56 KV AR).

In Graubünden können künftig die Gemeinden bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie Ausländerinnen und Ausländern (sowie Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern) das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten erteilen wollen. (Art. 9 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai / 14. September 2003).

Im Kanton Freiburg hat der Verfassungsrat am 20. Februar 2003 in erster Lesung beschlossen, dass nebst Schweizerinnen und Schweizern auch niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, in der Gemeinde und im Kanton stimm- und wahlberechtigt sind.

In mehreren anderen Kantonen kam es in der Vergangenheit zu Volksabstimmungen über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer, allein seit 1990 gab es über zwölf Abstimmungen zu diesem Thema. Obwohl sich die Vorlagen zum Teil stark unterschieden und sehr unterschiedliche Wirkungen entfaltet hätten, wurden sie allesamt verworfen, und dies unabhängig davon, ob es sich um ein umfassendes Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene gehandelt hätte oder lediglich um ein fakultatives Stimm- und [aktives] Wahlrecht auf Gemeindeebene.

III. Haltung des Regierungsrates zum Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer

Der Regierungsrat hat seine Haltung zur politischen Partizipation der Migrationsbevölkerung im Leitbild zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt vom August 1999 formuliert. Diese Aussagen haben weiterhin Bestand. Folgendes sei aus diesem Leitbild zitiert:

1. zum Status quo:

"Im Prinzip können sich alle Gesellschaftsmitglieder ungeachtet ihrer Nationalität auf die Grundrechte der Bundesverfassung berufen. Die verfassungsmässig garantierte Glaubens-, Meinungsäusserungs-, Sprach-, Ehe-, Kultus-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit reflektiert die Grundidee eines modernen demokratischen Staates. Das heisst, Ausländerinnen und Ausländer können sich beispielsweise innerhalb ihrer ausländischen Organisationen bei Vernehmlassungen, wenn sie in Kommissionen Einsitz haben, in kirchlichen Gremien, als Mitglieder eines Elternrates etc. äussern. Eine wirklich politische Stimme haben

sie jedoch nicht. Sie besitzen weder Stimm- noch Wahlrecht noch Initiativ- und Referendumsrecht."

2. im Rahmen der zukünftigen Integrationspolitik:

"Eine grundlegende Voraussetzung für eine paritätische Integration, für die aktive und gleichberechtigte Teilhabe an den gesellschaftlichen Prozessen und Entwicklungen im Ganzen, sind die politischen Partizipationsmöglichkeiten. In den drei Leitideen der zukünftigen Integrationspolitik reflektiert sich eine moderne, zukunftsgerichtete Haltung. Sie beinhaltet die Orientierung nach den Ressourcen und dem Potential, umfasst das Wohlergehen der gesamten Gesellschaft und nimmt den Menschen als Individuum ernst. Die Massnahmenswerpunkte liegen entsprechend in den Bereichen Bildung, Erwerbsarbeit, Stadt- resp. Quartierentwicklung und Vernetzung, um das Potential der Zugewanderten zum Nutzen der Gesamtgesellschaft baldmöglichst zur Entfaltung zu bringen. Falls sich diese leistungsorientierte, auf eine rasche Integration abzielende Politik als effizient und wirksam erweisen sollte, müsste dem demokratischen Grundsatz no taxation without representation ("keine Steuerpflicht ohne Stimm- und Wahlrecht") Folge geleistet werden, um nicht dem Vorwurf der Unglaubwürdigkeit ausgesetzt zu sein. Für die zukünftige Integrationspolitik bedeutet der Grundsatz auch umgekehrt, dass diejenigen, die über Rechte verfügen, selbstverständlich auch ihre Pflichten wahrnehmen und sich aktiv für eine erfolgreiche Integration engagieren. Der Grundsatz unterstützt zudem den Individualansatz der zukünftigen Integrationspolitik, denn, einmal zum Tragen gekommen, hat er den grossen Vorteil, dass sich die Ausländerinnen und Ausländer durch politische Rechte als Individuen artikulieren können und damit auch vermehrt als Individuen wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund ist mittelfristig, bei nachweislichem Erfolg der Integrationsbemühungen und bei genügender Akzeptanz innerhalb der schweizerischen Bevölkerung, die Einführung des aktiven kommunalen Stimm- und Wahlrechts für die Landgemeinden bzw. des kantonalen Stimm- und Wahlrechts für alle Niedergelassenen zu prüfen. Auf nationaler Ebene soll im Zuge der Modernisierung der Integrationspolitik die Vereinfachung der Einbürgerungsmöglichkeit nach EU-Durchschnittsnorm an die Hand genommen werden."

3. Verwiesen sei weiter auf das Begleitwort des Vorstehers PMD zum Leitbild:

"Die Partizipation schliesslich, die Beteiligung an allen gesellschaftlichen Prozessen, ist für eine echte Integration unentbehrlich. Staatliche und private Institutionen sollen sich öffnen, soweit dies nicht bereits der Fall ist, und Vereine und Parteien aktiv dazu angehalten werden. Im Unteren Kleinbasel wird diese Öffnung auf die Gesamtbevölkerung im Rahmen der Trägerschaft für das geplante Quartiersekretariat bereits erprobt. Schritt für Schritt ist die neue Integrationspolitik in Richtung vollständiger Mitwirkung und -verantwortung zu entwickeln. Unter der Voraussetzung, dass sich diese geplanten Integrations-

massnahmen als erfolgreich erweisen sollten, wird der Regierungsrat prüfen, ob den Stimmenden in einigen Jahren die Möglichkeit gegeben werden soll, sich zur Partizipation mit dem aktiven Stimm- und Wahlrecht für Niedergelassene (C-Ausweis) an der Urne zu äussern. Was heute noch visionär tönen mag, hat sich in den Gemeinden des Kantons Neuenburg seit langem bewährt. Auf nationaler Ebene ist mittelfristig, als Teil einer offensiven Integrationspolitik, die Vereinfachung der Einbürgerung (auf europäischen Durchschnitt) anzustreben."

Daraus ergibt sich, dass der Regierungsrat die politische Partizipation der Niedergelassenen grundsätzlich als Teil einer glaubwürdigen und kohärenten modernen Integrationspolitik anerkennt und einen sorgfältigen, pragmatischen und nachvollziehbaren Weg zur Realisierung der vollständigen Mitwirkung und Verantwortung der Niedergelassenen festgelegt hat.

IV. Stellungnahme des Regierungsrates zur vorliegenden Initiative

Die Initianten möchten die politische Partizipation im Kanton Basel-Stadt ausweiten auf alle im Kanton wohnhaften, erwachsenen Ausländerinnen und Ausländer, welche eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen (derzeit ca. 40'000). Sie sollen in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht erhalten, sofern sie darum ersuchen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass ein solches Begehren nur im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung realisiert werden sollte und auch nur in diesem Rahmen mehrheitsfähig sein könnte. Der Kontext zur Gesamtrevision der Verfassung ist sinnvoll, weil die demokratische Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer und generell der Bevölkerung stets im Kontext zur Entwicklung der gesamten Verfassung bzw. der politischen Rechte betrachtet werden muss.

Im Kanton Basel-Stadt läuft zurzeit eine Totalrevision der Verfassung. Nach der ersten Lesung im Verfassungsrat wird dieser Entwurf in die Vernehmlassung geschickt. Der Entwurf stellt auch die politische Partizipation der ausländischen Bevölkerung zur Diskussion. Demgemäss kann, wer die Bedingungen der Einbürgerung erfüllt, das aktive und passive Stimmrecht beantragen (s. auch unten zur Frage eines Gegenvorschlags).

Für die künftige Diskussion über die politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern stehen für den Regierungsrat die Niedergelassenen (C-Ausweis) im Vordergrund, also jene drei Viertel der ausländischen Bevölkerung, die abgesehen von den politischen Rechten den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt sind und seit mindestens 5 (EU-Bürger/innen) bis 10 Jahren (andere) in der Schweiz leben. In Basel-Stadt sind dies derzeit ca. 27'500 erwachsene Personen.

Der Regierungsrat kann die Volksinitiative in der vorliegenden Form nicht unterstützen. Die Initiative will einerseits sämtliche Ausländer/innen mit einer Aufenthaltsbewilligung (also auch Kurzaufenthalter, Saisonniers etc.) einbeziehen, andererseits sollen Ausländerinnen und Ausländer die neue Rechte nur erhalten, wenn sie darum ersuchen. Eine solche Regelung hält der Regierungsrat für problematisch.

Das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer sollte vielmehr vom Besitz einer Niederlassungsbewilligung oder zumindest von einer bestimmten Mindestaufenthaltsdauer im Gemeinwesen abhängig gemacht werden. Bei einer langen Aufenthaltsdauer ist Gewähr dafür geboten, dass nur gesellschaftlich integrierte Ausländerinnen und Ausländer vom Stimm- und Wahlrecht profitieren, also solche, die mit den hiesigen Verhältnissen ausreichend vertraut sind. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit langem in der Schweiz aufhalten, ist auch nicht anzunehmen, dass sie, kaum würden sie das Stimm- und Wahlrecht erhalten, die Schweiz verlassen würden und damit noch mitbestimmen könnten, obwohl sie von einem Entscheid später nicht mehr betroffen wären.

Wenn noch keine Integration stattgefunden hat, macht es hingegen kaum Sinn, das Stimm- und Wahlrecht zu gewähren, setzt dieses doch voraus, dass die Stimmberechtigten in der Lage sind, sich mit der Politik ihres Gemeinwesens eingehend auseinanderzusetzen. Daher ist es durchaus sachgerecht, die Gewährung des Stimm- und Wahlrechts vom Besitz einer Niederlassungsbewilligung oder von einer Mindestaufenthaltsdauer abhängig zu machen.

Der Regierungsrat lehnt die Initiative in der vorliegenden Form aus all diesen Gründen ab.

V. Zur Frage eines Gegenvorschlages

Wie oben beschrieben, ist zurzeit der Verfassungsrat mit der Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung beschäftigt. In dieser sind auch Bestimmungen zur vorliegenden Thematik vorgesehen.

Ein Gegenvorschlag zur vorliegenden Initiative würde die Arbeit des Verfassungsrates in unnötiger Weise konkurrenzieren und komplizieren. Schliesslich ist zu befürchten, dass es bei den Stimmberechtigten zu einer nicht geringen Verwirrung führen würde, wenn nebst der vorliegenden Initiative und den entsprechenden Bestimmungen des Verfassungsentwurfs noch eine dritte Variante „ins Spiel“ gebracht würde.

Ausserdem haben sämtliche interessierten Kreise der Bevölkerung in der kommenden Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf die Möglichkeit, ihre Ansichten und Vorschläge zur Thematik des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer zu äussern.

Aus diesen Erwägungen stellt sich der Regierungsrat gegen die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

VI. Antrag

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative „Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen im Kanton Basel-Stadt“ dem Souverän mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag vorzulegen.

Basel, 5. November 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
Der Präsident

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber

Dr. Robert Heuss

Grossratsbeschluss

betreffend

Initiative „Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen im Kanton Basel-Stadt“

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrats,
beschliesst:

://: Die Initiative „Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen im Kanton
Basel-Stadt“ wird dem Souverän mit Empfehlung auf Verwerfung und
ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.