



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5253.02

PD/P115253
Basel, 8. Februar 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 7. Februar 2012

Motion Baschi Dürr und Konsorten betreffend Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizer; Stellungnahme

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 16. November 2011 die nachstehende Motion Baschi Dürr und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

"Während der Bund den Auslandschweizern seit 1992 das Stimm- und Wahlrecht aus dem Ausland zugesteht, haben zahlreiche Kantone noch nicht nachgezogen - darunter auch Basel-Stadt. Es mag offen bleiben, ob das Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizern in kantonalen Angelegenheiten sinnvoll ist. So kann unterschiedlich beurteilt werden, ob jemand mit dem Lebensmittelpunkt auf einem anderen Kontinent über die Vorlage einer lokalen Strassenumgestaltung oder ein Gesetz über den hiesigen Nichtraucherschutz mitbestimmen soll.

Eine unbestreitbare Anomalie bleibt aber, wenn deswegen den Auslandschweizern auch das Recht verweigert wird, die Mitglieder des Ständerats zu wählen. Auch in Basel-Stadt herrscht die kuriose Situation, dass sich Auslandschweizer an der Wahl der fünf Nationalräte, nicht aber des einen Ständerats beteiligen können. Nach Meinung der Motionäre gibt es hierfür keine sachlichen Gründe und ist allein darauf zurückzuführen, dass die Wahl des Nationalrats bundes-, jene des Ständerats aber kantonalrechtlich geregelt wird.

Auch der Regierungsrat konnte unlängst bei der Beantwortung einer Interpellation zum gleichen Thema keine nachvollziehbaren Gründe gegen das Ständeratswahlrecht von Auslandschweizern nennen. Seine Ausführungen, dass der Nationalrat "das Volk" und der Ständerat "die Kantone" vertrete, greifen doppelt zu kurz. Sie werden weder den Eigenheiten des Schweizer Parlaments mit zwei genau gleich berechtigten Kammern gerecht, noch erläutern sie schlüssig, weshalb ein Auslandschweizer mehr "dem Volk" als "dem Kanton" angehören sollte.

Die Motionäre weisen ferner darauf hin, dass der Kanton Basel-Stadt mit mehr als 5% der für nationale Vorlagen Stimmberchtigten über einen doppelt so hohen "Ausländeranteil" wie der schweizerische Durchschnitt verfügt. Gleichzeitig kennen die meisten Nordwestschweizer Kantone sowie die Kantone mit grossen Städten -namentlich Basel-Landschaft, Solothurn, Jura, Zürich, Bern und Genf - die Zulassung der Auslandschweizer zur Ständeratswahl - zumeist, aber nicht immer im Verbund mit dem kantonalen Stimm- und Wahlrecht im engeren Sinn.

Aufgrund dieser Ausführungen bitten wir den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert Jahresfrist eine Vorlage zur Änderung von Verfassung und Gesetz zur Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizer vorzulegen.

Baschi Dürr, Urs Müller-Walz, Lukas Engelberger, Tobit Schäfer, Sebastian Frehner, Beat Fischer, Emmanuel Ullmann, Andreas Albrecht"

Innert Frist gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO; SG 152.100) nimmt der Regierungsrat zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion Baschi Dürr und Konsorten

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat im Hinblick auf die Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eine Vorlage zur Anpassung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und der weiteren einschlägigen Gesetze vorzulegen.

Die Vornahme der erforderlichen Erlassanpassungen fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder an diesen delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Das Begehr verstösst schliesslich auch nicht gegen übergeordnetes Recht (vgl. dazu die nachstehenden Ausführungen in Ziffer 2.1). Die Motion ist somit gemäss § 42 GO rechtlich zulässig.

2. Inhaltliche Würdigung der Motion

2.1 Anliegen der Motion

Gemäss Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, während die Kantone für die entsprechenden Regelungen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuständig sind. So gewährt Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (BPG AS; SR 161.5) den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern insbesondere das Stimm- und Wahlrecht für eidgenössische Abstimmungen und die Wahl des Nationalrats. Währenddem gemäss Art. 7 Abs. 1 desselben Erlasses für die

politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten, insbesondere für die Teilnahme an der Wahl des Ständerates, das kantonale Recht vorbehalten bleibt.

§ 40 Abs. 1 KV hält fest, dass für die Teilnahme an kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen der politische Wohnsitz zwingend im Kanton Basel-Stadt liegen muss. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die im hiesigen Stimmregister eingetragen sind, können somit nicht an kantonalen oder kommunalen Urnengängen teilnehmen, weshalb sie auch von der Wahl des basel-städtischen Mitglieds des Ständerats ausgeschlossen sind.

Die Motionäre bitten nun den Regierungsrat darum, "(...) eine Vorlage zur Änderung von Verfassung und Gesetz zur Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizer vorzulegen". Anliegen der Motion ist es somit, den im Stimmregister eingetragenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern künftig die Teilnahme an der Wahl des basel-städtischen Mitglieds des Ständerats zu ermöglichen.

2.2 Die Rechtslage in anderen Kantonen

Der Blick über die Kantongrenze hinaus zeigt, dass längst nicht alle Kantone den Auslandschweizer Stimmberchtigten ein Stimm- und Wahlrecht auf Kantonsebene einräumen. Derzeit kennen zehn Kantone (BE, BL, FR, GE, GR, JU, NE, SO, SZ, TI) ein vollumfängliches kantonales Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, das heisst, sie lassen diese zu Urnengängen in kantonalen Angelegenheiten sowie zu den Ständeratswahlen zu. Der Kanton Zürich verwehrt den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Recht, an kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, gewährt ihnen jedoch das Ständeratswahlrecht.

Im Kanton Zürich besitzen die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer für die Ständeratswahl lediglich das aktive Wahlrecht (Art. 82 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV ZH; SR 131.211]). Das passive Wahlrecht (die Wählbarkeit) besitzen demgegenüber lediglich jene Stimmberchtigten, die ihren Wohnsitz im Kanton Zürich haben, zumal nur diese in kantonalen Angelegenheiten stimmberchtigt sind (Art. 40 Abs. 1 KV ZH). Die gleiche Regelung (wenn auch nur auf Gesetzesstufe) kennt der Kanton Solothurn (§ 6 des solothurnischen Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996; SG 113.111).

Die übrigen Kantone verbinden die Wählbarkeit in politische Ämter mit der Stimmberchtigung in kantonalen Angelegenheiten, weshalb theoretisch auch eine im Ausland wohnhafte stimmberchtigte Person als Mitglied des Ständerats wählbar ist.

2.3 Auf Bundesebene geführte Diskussionen

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren zwei Vorstösse eingereicht, die den Bundesrat aufforderten, sich bei den Kantonen aktiv für die Förderung eines Ständeratswahlrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer einzusetzen (Interpellation 11.3854, Hans-Jürg Fehr; Postulat 07.3331, Mario Fehr). Am 18. Juni 2010 wandte sich der Bundesrat in einem Schreiben an die Kantone und bat sie, die Einführung eines entspre-

chenden Wahlrechts zu prüfen. Auch in seiner Antwort vom 23. November 2011 auf die Interpellation von Hans-Jürg Fehr betonte der Bundesrat, dass er die Einführung eines Ständeratswahlrechts für Auslandschweizer Stimmberechtigte in allen Kantonen sehr begrüsse. Zugleich hielt er fest, dass die Ständeratswahl gemäss Art. 150 Abs. 3 BV in die Zuständigkeit der Kantone falle und dem Bundesrat derzeit keine Mittel zur Verfügung stünden, "mit denen er die Kantone ohne Ständeratswahlrecht für die im Ausland wohnenden Schweizerinnen und Schweizer dazu verpflichten könnte, ihre Position zu revidieren".

Schliesslich hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats die Bundesverwaltung beauftragt, mit einem Rechtsgutachten die Frage zu klären, ob die Kantone ohne Verfassungsänderung verpflichtet werden können, den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Ständeratswahlrecht einzuräumen.

3. Haltung des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Regierungsrat hat sich bereits im Zusammenhang mit einer Interpellation von Baschi Dürr betreffend Ausbau des Auslandschweizerstimmrechts gegen die Zulassung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zur Ständeratswahl ausgesprochen (vom Regierungsrat mündlich beantwortet in der Sitzung des Grossen Rats vom 14. September 2011). Diese Haltung vertritt er aus den nachfolgenden Überlegungen nach wie vor.

3.2 Staatspolitische Überlegungen

a) Keine völker- und verfassungsrechtliche Verpflichtung

Das allgemeine Völkerrecht verpflichtet die Staaten nicht zur Einräumung von politischen Mitbestimmungsrechten für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ohne Wohnsitz in ihrem Heimatstaat. Auch die Bundesverfassung enthält keine entsprechende Vorschrift. Vielmehr statuiert Art. 39 Abs. 2 BV den Grundsatz des Territorialitätsprinzips. Demnach wird das Stimm- und Wahlrecht grundsätzlich am Wohnsitz der stimmberechtigten Person ausgeübt. Dennoch dürfen Bund und Kantone davon abweichende Vorschriften erlassen, wie aus derselben Verfassungsbestimmung hervorgeht. Das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, das der Bund den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern gestützt darauf gewährt, übertrifft somit die völker- und verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen an die Ausgestaltung der demokratischen Mitbestimmungsrechte.

b) Grundsatz des Personalitätsprinzips ist ein staatspolitischer Anachronismus

Das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf Bundesebene ist eine verfassungsrechtlich zulässige Ausnahme gegenüber dem allgemein geltenden Prinzip, wonach das Stimm- und Wahlrecht am politischen Wohnsitz der stimmberechtigten Person ausgeübt wird. Die entsprechenden Regelungen finden sich im

Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (BPG AS; SR 161.5).

Danach können sich die im Ausland wohnenden Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Stimmregister einer ihrer Heimatgemeinden oder im Stimmregister ihrer letzten Schweizer Wohngemeinde eintragen lassen (Art. 5 Abs. 1 BPG AS). Damit stellt das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in doppelter Hinsicht eine Ausnahme zum herrschenden Territorialitätsprinzip im Bereich der politischen Rechte dar. So können Auslandschweizer Stimmberchtigte – anders als andere Schweizerinnen und Schweizer – an einem Ort stimmen und wählen, an dem sie nicht wohnen. Im Weiteren können sie – ebenfalls im Unterschied zu den übrigen Stimmberchtigten – den Ort ihrer Stimmabgabe selber bestimmen. Diese Ungleichbehandlung der im Ausland wohnenden Schweizerinnen und Schweizern mit hier ansässigen Stimmberchtigten stellt für letztere somit eine gewisse Benachteiligung dar. So wird es insbesondere als stossend empfunden, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ihre Stimmgemeinde aus mehreren Optionen frei auswählen können, während hier wohnhafte Stimmberchtigte zwingend in ihrer Wohngemeinde wählen und abstimmen müssen. Eine in Chur wohnende Basler Bürgerin, die neben Basel noch Glarus als Heimatgemeinde hat, muss ihre politischen Rechte zwingend im Kanton Graubünden ausüben. zieht sie von Chur nach Paris, so kann sie frei entscheiden, ob ihre Stimmgemeinde Basel oder Glarus (Heimatgemeinden) oder Chur (letzter Wohnsitz in der Schweiz) sein soll.

Diese ausschliessliche Anwendung des Personalitätsprinzips ist gegenüber dem sonst generell geltenden Territorialitätsprinzip ein Anachronismus. Auch völkerrechtlich ist es üblich, im Bereich der politischen Mitbestimmungsrechte an den Wohnsitz anzuknüpfen. Neuere Entwicklungen zeigen, dass dem Wohnsitz auch im internationalen Kontext ein stärkeres Gewicht beigemessen wird als der Staatsangehörigkeit. So gewährleistet der EU-Vertrag mit dem Institut der Unionsbürgerschaft die Teilnahme von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern an Kommunalwahlen sowie an der Wahl der Mitglieder des EU-Parlaments in jenem Mitgliedstaat, in dem sie ihren aktuellen Wohnsitz haben, selbst wenn sie dessen Staatsangehörigkeit nicht besitzen.

Auch innerhalb der Schweiz ist das früher vorherrschende Personalitätsprinzip in den allermeisten Rechtsgebieten durch das modernere Territorialitätsprinzip abgelöst worden. So hat der Heimatort seine frühere Bedeutung fast vollständig verloren, seit auch das Sozialhilferecht an den Wohnsitz der bedürftigen Person anknüpft.

c) *Mitglieder des Ständerates sind Abgeordnete der Kantone*

Beim Ständerat handelt es sich wie beim Nationalrat um eine Bundesbehörde. Während Art. 149 Abs. 1 BV die Mitglieder des Nationalrats als "Abgeordnete des Volkes" bezeichnet, setzt sich die Kleine Kammer gemäss Art. 150 Abs. 1 BV aus "Abgeordneten der Kantone" zusammen. Der Ständerat repräsentiert somit nicht die Gesamtbevölkerung, sondern in erster Linie die Kantone. Durch die Institution des Ständerats sind die Kantone an der Willensbildung im Bund beteiligt. Folgerichtig bestimmen die Kantone selbst, nach welchem Wahlverfahren und für welche Amtszeiten sie ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Ständerat entsenden (Art. 150 Abs. 3 BV).

Es ist wichtig, dass das föderalistische Prinzip auch bei der Bestellung des Ständerats beachtet wird. Gerade weil die Ständerätinnen und Ständeräte in erster Linie "Abgeordnete der Kantone" sind, ist ihre lokale und regionale Verankerung von entscheidender Bedeutung. Es wird von den Mitgliedern des Ständerates erwartet, dass sie in erhöhtem Masse spezifisch kantonale und regionale Anliegen in den parlamentarischen Prozess einbringen und diese Interessen in ihrer Arbeit speziell gewichten. Entsprechend muss auch für die Wahl des Mitglieds des Ständerats eine spezielle Verbundenheit mit den hiesigen Verhältnissen vorausgesetzt werden. Auch die Fähigkeit, spezifisch lokale und regionale Aspekte bei einer Wahlentscheidung zu gewichten, hängt mit der eigenen örtlichen Verbundenheit aufs Engste zusammen. Es ist aber anzunehmen, dass diese mit zunehmender Dauer des Auslandaufenthalts abnehmen wird und die dort diskutierten gesellschaftlichen und politischen Fragestellungen aus dem Blickfeld geraten. Der Fokus wird sich erweitern und das politische Geschehen in der Heimat wird – wenn überhaupt – in erster Linie in einem gesamtschweizerischen Kontext wahrgenommen werden. Entsprechend erscheint es sachlich gerechtfertigt, die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen von der Mitbestimmung bei der Wahl der Ständevertretung auszunehmen.

d) *Ständeratswahlrecht als integraler Bestandteil des kantonalen Stimm- und Wahlrechts*

Das Ständeratswahlrecht wird von der Bundesverfassung ausdrücklich in die Regelungskompetenz der Kantone gestellt. Mit Ausnahme des Kantons Zürich räumen sämtliche Kantone, die das Ständeratswahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer kennen, dieser Personengruppe ein umfassendes Mitbestimmungsrecht an sämtlichen kantonalen Angelegenheiten ein. Das Ständeratswahlrecht wird nicht gesondert behandelt, sondern als integraler Bestandteil des kantonalen Stimm- und Wahlrechts gesehen.

Ein umfassendes kantonales Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist nicht anzustreben und wird von den Motionärinnen und Motionären auch nicht verlangt. Die Einräumung des Ständeratswahlrechts wird gleichsam als eine Art Minimalvariante vorgeschlagen. Für diese Minimalvariante fehlt es jedoch an einer staatspolitisch einleuchtenden Begründung. Das Ständeratswahlrecht ist vielmehr ein integraler Bestandteil des kantonalen Stimm- und Wahlrechts. Es ist staatspolitisch folgerichtig, dass das Recht zur Mitbestimmung in kantonalen Angelegenheiten die Wahl des Ständerates mit einschliesst bzw. das fehlende das Recht zur Mitbestimmung in kantonalen Angelegenheiten die Wahl des Ständerates ausschliesst. Gerade weil die Mitglieder des Ständerates "Abgeordnete der Kantone" – und nicht "Abgeordnete des Volkes" – sind, ist es sinnvoll, ihre Wahl jenen Stimmberechtigten zu überlassen, die im Kanton Basel-Stadt ihren Wohnsitz haben und dort stimmberechtigt sind.

Dieser Aspekt muss umso nachdrücklicher betont werden, als es im Kanton Basel-Stadt kein eigentliches kommunales Stimm- und Wahlrecht für Stimmberechtigte gibt, die in der Stadt Basel ihren Wohnsitz haben, weil sich die kommunale und die kantonale Ebene lediglich in den beiden Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen unterscheiden. Die Gewährung des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten schliesst somit immer auch die Mitbestimmung über Angelegenheiten der Stadt Basel mit ein. Es ist unbestritten, dass die Stimmberechtigung in kommunalen Angelegenheiten in nochmals erhöhtem Mass eine Verbundenheit mit dem Ort der Stimmabgabe voraussetzt. Entsprechend räumt beispielsweise der Kanton

Freiburg den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern in kommunalen Angelegenheiten keine politischen Rechte ein.

3.3 Finanzielle und operative Überlegungen

Neben den erwähnten staatspolitischen Überlegungen gründet die ablehnende Haltung des Regierungsrates auch auf operativen und finanziellen Überlegungen.

a) Mehrkosten

Die Ständeratswahlen werden im Kanton Basel-Stadt zwar mit den Nationalratswahlen koordiniert und finden grundsätzlich gleichzeitig statt. Es ist allerdings zu bedenken, dass es beim Ständerat, welcher in Basel-Stadt – im Gegensatz zum Nationalrat – nach dem Majorzsystem gewählt wird, zu zweiten Wahlgängen oder zu Ersatzwahlen kommen kann, welche von den Terminen der Nationalratswahlen abweichen. Jeder zusätzliche Urnengang ist mit erheblichen Kosten verbunden, welche durch die Zulassung von Auslandschweizer Stimmberichtigten noch weiter erhöht würden. Die Kostentragung trifft bzw. trafe die in Basel-Stadt wohnhaften Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, also auch nicht stimmberichtigte ausländische Personen, wohingegen die im Ausland lebenden Bürgerinnen und Bürger hierzu keinen Beitrag zu leisten hätten.

b) Knappe Vorbereitungszeit bei zweiten Wahlgängen

Im Zusammenhang mit eidgenössischen Urnengängen gehen sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene regelmässig Beschwerden von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ein, welche ihre Abstimmungs- oder Wahlunterlagen zu spät erhielten und de facto nicht abstimmen oder wählen konnten, zumal die Wahlkuverts zur Stimmabgabe wieder in die Schweiz zurückgesandt werden müssen. Bei der Durchführung von Ständeratswahlen würde diese Problematik noch akzentuiert, da bei diesen möglicherweise ein zweiter Wahlgang erforderlich ist. § 71 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz; SG 132.100) verlangt nämlich, dass ein zweiter Wahlgang in der Regel innert vier Wochen nach dem ersten Wahlgang stattzufinden hat. § 73 des Wahlgesetzes schreibt zudem weiter vor, dass die Wahlunterlagen mindestens zehn Tage vor dem Urnengang bei den Stimmberichtigten eingetroffen sein müssen. Diese Fristen führen dazu, dass es voraussichtlich zahlreichen Auslandschweizer Stimmberichtigten nicht möglich wäre, an einem zweiten Ständeratswahlgang teilzunehmen.

Auf Bundesebene wird dieser Problematik insoweit Rechnung getragen, als Auslandschweizer Stimmberichtigte keine Rechtsfolge daraus ableiten können, wenn das in der Schweiz rechtzeitig versandte Stimmmaterial im Ausland zu spät eintrifft (Art. 10 Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 16. Oktober 1991 [SR 161.51]). Es erscheint dem Regierungsrat aber nicht wünschenswert, auf kantonaler Ebene ein Stimmrecht einzuräumen, wenn von vorneherein von dessen faktischer Beschränkung in jenen Fällen auszugehen ist, in denen sich dieses Stimmrecht aufgrund des Wahlverfahrens organisatorisch nicht verwirklichen lässt.

Vorstellbar wäre zwar eine Ausdehnung der heute statuierten Frist zwischen den beiden Wahlgängen. Nach den Berechnungen des Ressorts Wahlen und Abstimmungen der Staatskanzlei Basel-Stadt wäre für die Gewährleistung der Teilnahmemöglichkeit aus dem Ausland zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang eine Frist von mindestens sechs Wochen erforderlich, wobei es sich um eine absolute Untergrenze handelt. Aber auch in diesem Fall müsste davon ausgegangen werden, dass weit entfernt lebenden Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern die Teilnahme am zweiten Ständeratswahlgang verwehrt bliebe. Hinzu kommt, dass eine Ausdehnung der heute statuierten Frist zwischen den beiden Wahlgängen aus grundsätzlichen Überlegungen nicht wünschenswert ist. Wie das Verwaltungsgericht des Kantons Bern in einem neueren Entscheid zu Recht festhielt, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an einer raschen Durchführung eines entscheidenden zweiten Wahlgangs. Im Kanton Bern beträgt die Frist zwischen den beiden Wahlgängen in der Regel sogar nur drei Wochen. So sei der politische Meinungsbildungsprozess im Vorfeld des ersten Wahlgangs bereits weitgehend abgeschlossen. Eine kurze Frist stelle sicher, dass bei der Stichwahl unmittelbar an die schon erfolgte Meinungsbildung angeschlossen werden könne. Die Wirkung der Werbeanstrengungen der Kandidierenden und ihrer Parteien sowie der Medienberichterstattung im Vorfeld des ersten Wahlganges lasse rasch nach, weshalb die Kandidierenden mit ihren unterschiedlichen persönlichen und politischen Profilen den Stimmberichtigten für die Stichwahl möglichst noch in frischer Erinnerung sein sollten (Urteil vom 5. Mai 2011 [Nr. 100.2011.91U] Erwägungen 4.5.7). Gegen eine Verlängerung der Frist spricht weiter der Zeitpunkt der Bundesratswahlen Mitte Dezember. Würde ein Ständeratskandidat oder eine Ständeratskandidatin nicht im ersten Wahlgang gewählt und käme es zur Stichwahl, bestünde die Gefahr, dass bis zur Bundesratswahl das Wahlresultat noch nicht validiert wäre und die Bundesratswahl somit ohne die basel-städtische Standesvertretung stattfände.

Ebenfalls keine Option ist eine Vorverlegung des Versandzeitpunktes, ohne gleichzeitige Verlängerung der Frist zwischen den beiden Wahlgängen. So gelangte der Bundesrat im Hinblick auf die Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 (die Frist zur Zustellung der Wahlunterlagen für diesen Urnengang beträgt gemäss Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR, SR 161.1] zehn Tage) mit einem Kreisschreiben an die Kantone und bat darum, den Auslandschweizer Stimmberichtigten die Wahlunterlagen bereits vor der gesetzlich statuierten Zehntagesfrist zukommen zu lassen, "um so unseren Landsleuten im Ausland die Ausübung des Wahlrechts weitestgehend zu ermöglichen", da es "innerhalb einer so kurzen Frist (...) vielen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern nicht möglich (wäre), brieflich an den Nationalratswahlen teilzunehmen (...)" . Währenddem im Vorfeld der Nationalratswahlen ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um dem Anliegen des Bundesrates Rechnung zu tragen, hätte eine Vorverlegung des Versandtermins im Hinblick auf einen zweiten Ständeratswahlgang auf die Organisation der Wahlvorbereitungsarbeiten sowohl der kantonalen Behörden als auch der politischen Parteien erhebliche Auswirkungen.

Im Übrigen würde auch eine flächendeckende Einführung des e-Voting keine Abhilfe schaffen. Solange den Stimmberichtigten nämlich von Rechts wegen zwei alternative Wege zur Ausübung des Stimmrechts offen stehen, müssen beide gleichermassen zielführend sein, da den stimmberichtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ansonsten faktisch keine Auswahlmöglichkeit bliebe.

c) e-Voting bei Majorzwahlen

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die elektronische Stimmabgabe bei der Ständeratswahl zur Zeit nur mit Einschränkungen erfolgen könnte. So ist es aufgrund der aktuellen Ausgestaltung der e-Voting-Applikation nicht möglich, beliebige Namen auf einen leeren Wahlzettel zu schreiben. § 68 lit. c des Wahlgesetzes sieht diese Handlungsoption bei Majorzwahlen aber ausdrücklich vor. Ein Ständeratswahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer hätte somit zur Folge, dass die Auswahl der zu wählenden Personen bis zur Anpassung der e-Voting-Applikation auf die gültig vorgeschlagenen und im System erfassten Kandidierenden beschränkt, und damit brieflich und elektronisch Abstimmende ungleich behandelt werden müssten. Eine entsprechende Modifikation des e-voting-Systems ist zudem selbstverständlich mit entsprechenden Kosten verbunden.

4. Antrag

Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass die Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht wünschenswert ist. Aus staatspolitischen Gründen erscheint es gerechtfertigt, bei den politischen Rechten auf eine Betonung des nicht mehr zeitgemässen Personalitätsprinzips zu verzichten, die Wahl der Ständerätin bzw. des Ständerates den im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberchtigten vorzubehalten und damit nicht zuletzt die lokale und regionale Verbundenheit der baselstädtischen Vertretung im eidgenössischen Parlament entsprechend zu gewichten. In operativer Hinsicht hätten die gesetzlichen Fristen, welche bei der Durchführung der Ständeratswahl zu beachten sind, zudem zur Folge, dass es voraussichtlich zahlreichen Auslandschweizer Stimmberchtigten nicht möglich wäre, an einem allfälligen zweiten Wahlgang teilzunehmen. Es erscheint dem Regierungsrat aber nicht erstrebenswert, auf kantonaler Ebene ein Stimmrecht einzuräumen, wenn von vorneherein von dessen partieller faktischer Beschränkung auszugehen ist. Eine Ausdehnung der massgeblichen Fristen wäre zwar beispielsweise möglich, ist angesichts der bedeutenden öffentlichen Interessen an einer raschen Durchführung des zweiten Wahlganges aber keine Option.

Dem Grossen Rat wird deshalb beantragt, die Motion Baschi Dürr und Konsorten betreffend Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizer nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin