



An den Grossen Rat

11.5057.03

PD/P115057

Basel, 10. Juni 2015

Regierungsratsbeschluss vom 9. Juni 2015

Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern“

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 22. Mai 2013 vom Schreiben Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern des Regierungsrates Kenntnis genommen und entgegen dem Antrag des Regierungsrates den nachstehenden Anzug Tanja Soland stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Ausländerinnen und Ausländer, die seit Jahren in Basel wohnen und arbeiten, sollen eine Möglichkeit erhalten, besser an der Gesellschaft zu partizipieren. Einerseits sollen alle Einwohnerinnen und Einwohner von Basel-Stadt die Möglichkeit haben, in einer gewissen Form am gesellschaftlichen wie auch am politischen Leben teilzuhaben. Andererseits muss versucht werden, den in Basel-Stadt wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern die politische Mitwirkung und Einflussnahme attraktiv zu gestalten, damit diese überhaupt ein Interesse entwickeln, die schweizerische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Dabei stehen zum einen die vielen Ausländerinnen und Ausländer im Fokus, die z.T. schon seit Jahrzehnten hier leben bzw. sogar hier geboren und zur Schule gegangen sind, zum anderen aber auch die Personen, die aufgrund des Freizügigkeitsabkommens in Basel arbeiten und leben und damit zu unserem Wohlstand beitragen. Diesen Personen muss die Integration und Partizipation an unserer Gesellschaft vereinfacht werden, damit diese ein Interesse haben, sich hier heimisch zu fühlen und sich längerfristig niederzulassen, damit sie nicht nur aufgrund eines besseren Jobangebots die Region wieder verlassen. Daher soll geprüft werden, wie man in Basel-Stadt wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern am besten eine Möglichkeit geben könnte, um besser am gesellschaftlichen, sozialen und politischen Leben teilzuhaben. Dabei sollen insbesondere die Varianten eines Initiativrechts bzw. Referendumsrechts geprüft werden sowie eine Art "Volksdiskussion" wie es der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt.

Bei einer Volksdiskussion können alle im Kanton wohnhaften Personen mitmachen. Wenn z.B. ein neues Gesetz von der Regierung verabschiedet wurde und die Vernehmlassung abgeschlossen ist, erfolgt eine erste Lesung im Kantonsrat. Dieser publiziert die Ergebnisse im Amtsblatt und lädt dann zur Volksdiskussion ein. Diese ist offen für alle Personen und wird teils sogar als Anhörung im Parlament durchgeführt. Die Resultate dieser Volksdiskussion fließen in die zweite Lesung im Parlament ein.

Der Regierungsrat wird folglich beauftragt, Möglichkeiten zur Erweiterung der politischen Partizipation der in Basel-Stadt wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer zu prüfen und darüber zu berichten.

Tanja Soland, Beatriz Greuter, Franziska Reinhard, Brigitta Gerber, Mustafa Atici, Mirjam Ballmer, Christine Keller, Martin Lüchinger, Sibel Arslan, Ursula Metzger Junco P., Anita Heer, Atilla Toptas, Gülsen Oezturk, Bülent Pekerman, Salome Hofer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Anzugsstellenden möchten, dass Ausländer/innen, die seit Jahren in Basel wohnen und arbeiten, eine Möglichkeit erhalten, besser an der Gesellschaft zu partizipieren. Neben den vielfältigen, heute bereits für alle Einwohner/innen von Basel-Stadt existierenden und auch mannigfaltig genutzten Möglichkeiten, am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzunehmen, soll in Zukunft insbesondere versucht werden, die politische Mitwirkung und Einflussnahme für Ausländer/innen attraktiver zu gestalten, um ihr Interesse an einer schweizerischen Staatsbürgerschaft zu fördern. Insbesondere diejenigen Personen stehen dabei im Fokus, die hier die Schulen besucht haben, hier arbeiten und zu unserem Wohlstand beitragen. Aber auch die Integration und Partizipation der Neuzugezogenen soll vereinfacht werden, damit diese Personen sich hier rasch heimisch fühlen und sich längerfristig niederlassen.

Für die im Kanton Basel-Stadt wohnenden nicht stimmberechtigten Ausländer/innen bestehen nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich im Rahmen der politischen Partizipation im engeren Sinne¹, dh. im Rahmen der formellen Mitwirkungsverfahren, politisch zu beteiligen. Die Anzugsstellenden schlagen daher vor, insbesondere Varianten eines Initiativ- bzw. Referendumsrechts sowie die Volksdiskussion, wie es der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt, zu prüfen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass sich die Ausgangslage seit Überweisung des Anzugs 2011 neu präsentiert. Einerseits sind die heute in Basel existierenden Formen der informellen politischen Partizipation oder politischen Partizipation im weiteren Sinne² vielfältiger geworden; es existiert heute für Ausländer/innen in Basel eine Menge an Möglichkeiten des zivilgesellschaftlichen Engagements, welche unter anderem auch dank der finanziellen Unterstützung durch Bund und Kanton in den letzten Jahren stetig ausgebaut wurden. Andererseits sind in den letzten Jahren Schweiz weit in einigen Städten und Gemeinden neue Formen politischer Mitwirkung entstanden. Einige dieser neuen Formen der informellen politischen Partizipation könnten für die politischen Akteure Basels durchaus Beispielcharakter aufweisen und Anreiz zum politischen Handeln bieten.

Im Folgenden soll daher nicht nur auf die von den Anzugstellern erwähnte Volksdiskussion des Kantons Appenzell Ausserrhoden, sondern explizit auch auf andere Beispiele informeller politischer Partizipation eingegangen werden. Um für Basel als relevante Beispiele gelten zu können, wird der Überblick bewusst auf eine Auswahl von Initiativen und Projekte grösserer Städte und Gemeinden beschränkt. Die Übersicht will und kann daher nicht abschliessend sein, denn gerade auf Gemeindeebene laufen schweizweit Dutzende von Initiativen und Projekte zur verbesserten Integration und Partizipation der ausländischen Wohnbevölkerung. Die Volksdiskussion bildet hier die Ausnahme, sie ist schweizweit das einzige Instrument, welches Ausländer/innen auch auf kantonaler Ebene eine politische Partizipation, nicht aber Mitbestimmung, erlaubt.

¹ Zentrales Element der formellen politischen Partizipation oder **politischen Partizipation im engeren Sinne** ist das Stimm- und Wahlrecht. Dabei wird zwischen dem aktiven und dem passiven Wahlrecht unterschieden. Auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gelten jedoch nicht die gleichen Rechte der politischen Teilnahme. Auf Bundesebene sind Ausländer/innen von dieser Form der politischen Beteiligung ausgeschlossen. Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene ist je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich geregelt. Laut Bundesverfassung können die Kantone entscheiden, ob und inwiefern sie die ausländische Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse miteinbeziehen. Es besteht hier also die Möglichkeit, die vollen politischen Rechte auf Ausländer/innen auszuweiten. In diesem Fall wird ihnen eine politische Teilnahme im engeren Sinne ermöglicht, auch wenn die Rechte dabei meist an verschiedene Bedingungen geknüpft werden. Das Stimmvolk des Kantons Basel-Stadt hat die Einführung des Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene in der Abstimmung vom 26. September 2010 abgelehnt. Auf kommunaler Ebene jedoch (Riehen und Bettingen) wäre die Einführung des Stimm- und Wahlrechts gemäss der Verfassung des Kantons Basel-Stadt seit 2005 möglich.

² Für eine umfassende politische Teilnahme und Teilhabe ist nicht nur das Stimm- und Wahlrecht, sondern auch die informelle politische Partizipation oder **politische Partizipation im weiteren Sinne** von grosser von Bedeutung. Darunter wird das Einwirken auf die Willensbildung und die Meinungsäußerung verstanden. Dies beinhaltet, dass Personen ihre Meinung in politische Diskussionen einbringen können, indem sie beispielsweise ihre Ansichten schriftlich veröffentlichen und für andere zugänglich machen oder indem sie sich Organisationen oder Vereinen anschliessen, welche sich politisch engagieren. Freiheitsrechte, wie Vereins- und Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit, allgemeine Meinungsäußerungsfreiheit und Petitionsfreiheit sichern diese Form der politischen Teilhabe und gelten für die gesamte Bevölkerung, wodurch sich auch die ausländische Bevölkerung – auch ohne Stimm- und Wahlrecht – an entsprechenden Prozessen der Willensbildung und an Meinungsäußerung beteiligen kann.

2. Übersicht über neue Formen informeller politischer Partizipation

Die meisten neuen Formen politischer Partizipation im weiteren Sinne³ basieren auf dem Konzept der „Citoyenneté“, welches die aktive Komponente von Bürgerschaft ins Zentrum stellt. Citoyenneté verweist auf Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten von Bürger/innen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Orientierungsrahmen für Partizipation stellen vielmehr die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen oder der Bezug zum Wohnort dar. Im Fokus stehen dabei die Meinungsbildung und Willensäusserung, aber auch die Aneignung von Wissen über demokratische Prinzipien und die Grundrechte. Mit den dargestellten neuen Formen der politischen Partizipation werden politische Mitwirkungsrechte, jedoch keine Mitentscheidungsrechte eingeräumt. Ohne Stimm- und Wahlrecht sind Mitbürger/innen ohne Schweizer Pass also auch weiterhin von der politischen Partizipation im engeren Sinne⁴ ausgeschlossen, da sie trotz Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten an der Urne letztlich nicht mitentscheiden dürfen.

2.1 Kanton Appenzell Ausserrhoden: „Volksdiskussion“

Als einziger Schweizer Kanton kennt Appenzell Ausserrhoden seit 1995 das verfassungsrechtliche Instrument der Volksdiskussion als institutionalisiertes Mitwirkungsverfahren auf Kantonsebene. Grundsätzlich wird nach jeder 1. Lesung von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, aber auch bei anderen wichtigen Geschäften, die Volksdiskussion im Sinne von Art.56 der Kantonsverfassung durchgeführt. In diesem Rahmen können alle Kantonseinwohner/innen, auch solche ohne Schweizer Pass (Ausländeranteil: ca. 14%), bei der Kantonskanzlei schriftliche Anträge zur Vorlage einreichen. Wer will, kann sein Anliegen persönlich vor dem Rat vertreten. Die Stellungnahmen aus der Bevölkerung werden von den zuständigen Verwaltungsdepartementen in die jeweiligen Berichte der Regierung an den Kantonsrat eingearbeitet.

Erfahrungen: Über die Beteiligung und die eingegangenen schriftlichen Anträge wird keine Statistik geführt. Nach Aussage der Kantonskanzlei Appenzell Ausserrhoden wird die Volksdiskussion zwar regelmässig, aber nicht in grossem Umfang genutzt. Je nach Thema der Vorlagen gehen in der Regel keine bis zu einem Dutzend Stellungnahmen ein. Bei einzelnen Vorlagen, welche viele Bürger/innen persönlich betreffen, können es im Ausnahmefall aber auch weit über hundert Be- und Anträge sein (Beispiel: Totalrevision des Gesetzes über das Halten von Hunden 2014). Ob und in welchem Ausmass auch Ausländer/innen das Instrument nutzen, ist nicht bekannt.

2.2 Stadt Burgdorf: „Jugend- und Ausländerantrag“

Die Stadt Burgdorf hat im Februar 2008 ein Antragsrecht für Jugendliche und Ausländer/innen im Parlament der Gemeinde eingeführt. Jugendliche sowie Ausländer/innen mit Wohnsitz in der Einwohnergemeinde (Anteil Ausländer/innen: ca. 13%) verfügen gemäss Gemeindeordnung (Art. 26) über erleichterte Antragsmöglichkeiten. Demnach können mindestens 30 Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren einen Antrag zuhanden des Gemeinderates stellen. Das gleiche Recht steht auch Ausländer/innen ab 14 Jahren zu. In diesem Falle braucht es für einen solchen Antrag die Unterschriften von mindestens 30 Personen mit Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsbewilligung (Ausweis C oder B). Ein Jugend- oder Ausländerantrag wird im Parlament wie ein Vorstoss eines Ratsmitglieds behandelt. Die Bestimmungen des Reglements über die Organisation und das Verfahren des Stadtrats sind sinngemäss anwendbar.

Erfahrungen: Keine. Es wurde bis heute noch kein Jugend- oder Ausländerantrag eingereicht.

2.3 Stadt Luzern: „Bevölkerungsantrag“

Mit der Totalrevision der Gemeindeordnung hatten die Stimmberechtigten der Stadt Luzern im Jahr 1999 das Instrument der Volksmotion geschaffen. Eine Volksmotion konnte aber nur von Bürger/innen mit Stimm- und Wahlrecht ergriffen werden. Durch die Überweisung eines parlamentarischen Vorstosses wurde der Luzerner Stadtrat 2014 beauftragt, das Motionsrecht auch auf

³ Siehe Fussnote 2

⁴ Siehe Fussnote 1

Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) auszudehnen und das Instrument der Volksmotion durch den Bevölkerungsantrag zu ersetzen (Ausländeranteil insgesamt: ca. 24%). Die dazu notwendige Änderung der Gemeindeordnung wurde 2014 vom Stimmvolk angenommen und ist seit Januar 2015 in Kraft. Ein Bevölkerungsantrag ist sinngemäss wie eine Motion eines Mitglieds des Grossen Stadtrates zu behandeln. Damit können Gesetzesänderungen oder das Ergreifen von Massnahmen verlangt werden, die in den Kompetenzbereich des Luzerner Stadtparlaments sowie solche, die in die Zuständigkeit des Stadtrates fallen. Im zweiten Falle muss er in ein Postulat umgewandelt werden. Mit einem Postulat kann der Stadtrat zur Prüfung von Massnahmen verpflichtet werden. Für einen Bevölkerungsantrag braucht es 200 Unterschriften von Personen, die das Mündigkeitsalter 18 erreicht, ihren Wohnsitz in der Stadt Luzern und ein Schweizer Bürgerrecht oder eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) haben.

Erfahrungen: Die Stadt Luzern hat aufgrund der kurzen Zeit seit Einführung des Bevölkerungsantrags im Januar 2015 noch keine grossen Erfahrungen gemacht und dementsprechend noch keine Aussagen über die Nutzung des Instruments seitens der nicht stimm- und wahlberechtigten Ausländer/innen machen. Seit Januar 2015 wurde ein Bevölkerungsantrag eingereicht, dies zum Thema „Gegen die Verlosung von Marroniständen und -plätzen in der Stadt Luzern“.

2.4 Stadt Luzern: „C-Feier“

Im Rahmen des Projekts „Teil-haben statt Geteilt-sein“ der vier Luzerner Gemeinden Wolhusen, Willisau, Hochdorf und Luzern, hat die Stadt Luzern 2013 mit einem feierlichen Anlass zum ersten Mal Einwohner/innen begrüsst, die die Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) erhalten haben. Grundsätzlich will die Stadt Luzern mit ihrem Projekt Impulse setzen, um die Ressourcen und Potenziale von länger ansässigen Migrant/innen zu nutzen und eigenverantwortliches Mitwirken anzuregen. Ziel dieses offiziellen Anlasses war es, dass politisch und gesellschaftlich interessierte Migrant/innen ihr Wissen um die Mitverantwortung und Teilhabe erweitern können und eine Möglichkeit zum Austausch erhalten.

Erfahrungen: Im Vorfeld des Anlasses war nicht klar, inwieweit die neu niedergelassenen Personen tatsächlich an der Feier ihres neuen Status interessiert sind und sich zum Mitwirken am Anlass motivieren lassen. Erfreulicherweise haben sich aber über 60 Ausländer/innen für die Veranstaltung angemeldet und in den verschiedenen Themengruppen engagiert mitdiskutiert. An der Feier wurde über die neue rechtliche Situation der Niedergelassenen sowie über die Möglichkeiten der Mitwirkung und der Freiwilligenarbeit in Sport und Kultur, im Quartier, in Gesellschaft und Politik informiert. Dass ein aktives Engagement auch einen grossen persönlichen Nutzen hat, vermittelten verschiedene Referent/innen, die zum Teil selbst eine Migrationsbiographie haben.

2.5 Stadt Bern: „Partizipationsmotion“

Nach dem Vorbild der Stadt Burgdorf will auch die Stadt Bern in Anlehnung an die bereits existierende Jugendmotion eine sogenannte Partizipationsmotion einführen. Das neue Reglement über die politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern (Partizipationsreglement) sieht vor, dass Ausländer/innen künftig mit einer Motion an den Stadtrat gelangen und damit ihre Anliegen direkt in den politischen Prozess erbringen können (Anteil Ausländer/innen: ca. 22.5%). Voraussetzung sind mindestens 200 Unterschriften von ausländischen Personen. Unterschriftsberechtigt sind Ausländer/innen mit Ausweis C, B und F (vorläufig aufgenommene Personen). Sie müssen zudem seit mindestens drei Monaten in der Stadt Bern wohnhaft und volljährig sein. Die Motion muss begründet sein, einen klaren Antrag enthalten und einen Gegenstand betreffen, für den der Stadtrat oder die Stimmberchtigten zuständig sind. Der/die Erstunterzeichner/in soll die Partizipationsmotion zudem im Stadtrat persönlich vertreten können. Diese Sonderform der Partizipation soll Schweizer/innen nicht offen stehen, die Partizipationsmotion soll ausschliesslich für Ausländer/innen eingeführt werden.

Erfahrungen: Seit der Inkraftsetzung des entsprechenden Reglements 2003 sind in der Stadt Bern 4 Jugendmotionen an den Stadtrat eingereicht worden. Das neue Partizipationsreglement wurde erst im August 2014 vom Berner Stadtrat genehmigt und wird den Berner Stimmberchtigten am 14. Juni 2015 zur Abstimmung vorgelegt.

2.6 Stadt Bern: „Abstimmungsbotschaften für Ausländer/innen“

Die Stadt Bern hat bis Ende 2014 allen niedergelassenen Ausländer/innen (mit C-Ausweis), welche dies jeweils wünschten, die Abstimmungsbotschaften zu städtischen Abstimmungsvorlagen zukommen lassen. Dabei mussten sich die interessierten Personen nicht bei jedem Abstimmungstermin um die Unterlagen bemühen, da die Stadt Bern periodisch alle Personen mit Status C anfragte, ob sie von diesem Service (weiterhin oder neu) Gebrauch machen möchten. Das Angebot existiert in dieser Form heute nicht mehr, die Abstimmungsbotschaften sind seit Anfang 2015 für nicht stimmberechtigte Einwohner/innen jedoch elektronisch via Internet abrufbar.

Erfahrungen: Im Jahr 2014 nahmen noch etwas mehr als 1'300 Personen den Versand der Abstimmungsbotschaften in Anspruch (dh. ca. 1'300 Versände pro Abstimmstermin). Seit Anfang 2015 verzichtet die Stadt Bern wie bereits erwähnt auf dieses Angebot. Dies einerseits aus Spargründen, andererseits weil Abstimmungsbotschaften heute elektronisch sehr gut zugänglich sind. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass Ausländer/innen in der Regel über einen Internetzugang verfügen. Auf expliziten Wunsch stellt Bern die Abstimmungsbotschaften immer noch zu. Nach Auskunft der Stadtkanzlei Bern gab es allerdings keine Reaktionen auf die den Bezüger/innen persönlich angekündigte Einstellung des Serienversands (auch keine negativen). Die Einstellung des Angebots war mit dem städtischen Kompetenzzentrum für Integration vorgängig abgesprochen worden.

2.7 Stadt Lausanne: „La citoyenneté, ça s'apprend“

Im Rahmen des laufenden Projekts „La citoyenneté, ça s'apprend“ entwickelte die Stadt Lausanne ein umfassendes Programm, welches die Bevölkerung über seine politischen Rechte informiert und ihre Teilhabe am öffentlichen Leben verbessert. Angesprochen ist die ausländische Stimmbevölkerung (im Kanton Waadt haben Ausländer/innen seit 2003 auf Gemeindeebene das volle aktive und passive Wahlrecht sowie das Stimmrecht) ebenso wie 18-Jährige, welche das Stimmrecht gerade erst erhalten haben (Ausländeranteil insgesamt: ca. 42%). Eine Broschüre und ein Wanderbus informieren vor jeder Abstimmung über die politischen Rechte, ein Film zeigt auf, wie diese ausgeübt werden können, und ein Kalender gibt Auskunft darüber, wann und wo die verschiedenen Aktivitäten stattfinden. Eingesetzt werden diese Instrumente an verschiedenen Sensibilisierungsveranstaltungen der Kampagne, welche bis Ende 2016 durchgeführt wird.

Erfahrungen: Die vielfältigen Veranstaltungen haben ein Publikum unterschiedlichster Couleur angezogen. Zahlreiche Einwohner/innen von Lausanne haben sich zusammengefunden. Diese erfreuliche Beteiligung zeigt, dass ein Interesse am politischen Leben besteht, wenn dieses konkret dargestellt wird, und dass eine Annäherung in den Quartieren durchaus erwünscht ist. Die Stadt Lausanne hofft, dass das Projekt langfristige Aktivitäten nach sich zieht, die stets zum Ziel haben, die einheimische und ausländische Bevölkerung über ihre politischen Rechte zu informieren.

2.8 Gemeinde Chiasso: “Risiedo dunque (ci) sono“

Das Projekt “Risiedo dunque (ci) sono“ von Chiasso will eine vertiefte Diskussion zu Demokratie und zu demokratischen Rechten initiieren. Chiasso weist einen Ausländeranteil von 42 Prozent auf. Davon hat ein Grossteil langjährig in der Gemeinde gelebt oder ist sogar dort geboren. Ziel des Projekts war die Vertiefung der Diskussion zur demokratischen Repräsentativität der Ausländer/innen sowie zu demokratischen Rechten und Formen. Die Vorschläge sollten von den Gemeindebehörden geprüft und nach Möglichkeit umgesetzt werden. In Kursen sollten sich Migrant/innen die Grundregeln des politischen Systems aneignen können. Zudem wollte die Gemeinde Chiasso ein Ausländerforum einrichten. Dieses soll nach der Pilotphase, mit den nötigen Kompetenzen und Instrumenten ausgestattet, in die Regelstrukturen überführt werden.

Erfahrungen: Das Projekt hat aufgezeigt, dass die Teilhabe der Wohnbevölkerung an politischen Prozessen keine Selbstverständlichkeit ist. Dank den verschiedenen Veranstaltungen ist es der Gemeinde aber gelungen, Vertreter der Politik und der Verwaltung mit Bevölkerungsteilen, die sonst nur wenig politisch involviert sind, in Kontakt zu bringen. Das vorgesehene Ausländerforum

konnte aufgebaut werden, doch ist es dem Projekt nicht gelungen, diesem einen konsultativen Charakter zu verleihen und es in die Regelstrukturen zu integrieren.

2.9 Online-Plattform „Baloti.ch“

2010 startete das Zentrum für Demokratie in Aarau im Internet die Online-Plattform *baloti.ch*. In einer zweijährigen Pilotphase gab die Plattform Personen mit und ohne Stimm- und Wahlrecht die Möglichkeit, sich mit dem politischen System der Schweiz auseinanderzusetzen. Die Online-Plattform war jedoch offen für alle und konnte auch von Schweizer/innen oder im Staatskundeunterricht genutzt werden. Die Inhalte der Webseite waren in elf Sprachen übersetzt. Der Schwierigkeitsgrad des verwendeten Vokabulars entsprach etwa dem Niveau Sekundarstufe I. Interessierte konnten sich über vier nationale Abstimmungsvorlagen und über die nationalen Wahlen informieren und ihre Meinung per e-Voting kundtun. Parallel dazu wurde das Wahl- und Abstimmungsverhalten jenes Teils der Bevölkerung ohne Stimm- und Wahlrecht auf einer wissenschaftlichen Basis erforscht und die Motivationen und das Abstimmungsverhalten qualitativ analysiert.

Erfahrungen: Obwohl die Interviews mit Nutzerinnen und Nutzern der Webseite wertvolle wissenschaftliche Einsichten ermöglichte, wurden die gesteckten Ziele im Hinblick auf die Teilnahme am e-Voting nicht erreicht. Nur rund 10% der erwarteten Beteiligung wurde erreicht. Gemäss Auskunft der damaligen Projektleitung soll die Online-Plattform in naher Zukunft in einer angepassten Form wieder aufgeschaltet werden (Datum unbestimmt).

2.10 FIMM Schweiz: Regionale und eidgenössische Migrantensessionen

Das Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM Schweiz) ist der Dachverband verschiedener Migrationsorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von in der Schweiz lebenden Migrant/innen aus über 50 Ländern. Gegründet wurde es im Jahr 2000 in Bern durch den Zusammenschluss mehrerer Migrationsvereine. Das wichtigste Ziel des FIMM Schweiz ist die Chancengleichheit der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung in allen Lebensbereichen. Das grösste und wichtigste Projekt des FIMM ist zurzeit die Organisation und Durchführung von Migrantensessionen (von Migrant/innen für Migrant/innen), zuerst auf regionaler Ebene (2015), später auch auf eidgenössischer (2016). Dazu werden im Vorfeld Mentor/innenpaare bestehend aus interessierten Migrant/innen und Politiker/innen gebildet.

Erfahrungen: In der ersten Etappe wurden in der ganzen Schweiz Migrationsnetzwerke aufgebaut und zusammengeführt, schweizweit über 300 Migrationskreise über das Projekt informiert. Diese erste Etappe wurde im Frühjahr 2014 abgeschlossen und evaluiert. Auf Basis der erfolgreichen Informations- und Netzwerkaktivität sowie der gesammelten Erfahrungen finden nun als Pilotprojekt für die Region Basel am 27. Juni 2015 die erste regionale Migrantensession im Basler Rathaus statt, eine zweite Migrantensession ist für die Romandie im November 2015 in Lausanne angesetzt. Die Initiative stiess bei den Basler Parlamentarier/innen, die für ein Mentoring angefragt wurden, auf positives Echo.

3. Informelle politische Partizipation in Basel-Stadt

Der Regierungsrat stellt fest, dass die nicht stimmberechtigte Bevölkerung Basels bereits heute zahlreiche Möglichkeiten hat, sich im Rahmen der politischen Partizipation im weiteren Sinne aktiv einzubringen und entsprechend auch am gesellschaftlichen Leben in Basel teilzuhaben. Ferner wird mit diversen Initiativen der zuständigen Stellen der kantonalen Verwaltung die aktive Beteiligung der Bevölkerung auf direktem und indirektem Weg angeregt und gefördert. Genau diese aufsuchende Arbeit und das Aktivieren sind notwendig, um eine Mitwirkung vor allem bei eher bildungsfernen Migrant/innen und Migrant/innen aus nicht demokratisch strukturierten Herkunftsländern zu erreichen

Mit dem schweizweit höchsten Anteil an Politiker/innen mit Migrationshintergrund im Basler Grossen Rat und den zahlreichen in Basel existierenden und aktiven Migrationsorganisationen bieten sich zudem viele Kanäle der informellen Meinungsbildung sowie der indirekten Mitwirkung an ge-

sellschaftspolitischen Prozessen. Einschränkend ist hier zu sagen, dass die Politiker/innen ausländischer Herkunft im Parlament bisher weder die Diversität bezüglich Herkunft noch bezüglich der politischen Ausrichtung in der Basler Migrationsbevölkerung abbilden.

3.1 Petition

Seit ihrer ersten Verfassung 1848 kennt die Schweiz das Petitionsrecht, welches allen Bürger/innen erlaubt, Eingaben an jegliche Behörden auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene zu richten. Die Petition ist eine Bitschrift und kann von allen urteilsfähigen Personen unterzeichnet werden. Im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Ausländer/innen haben somit wie stimmberechtigte Einwohner/innen das Recht und die Möglichkeit, in Form einer Petition schriftlich bitten, Anregungen und Beschwerden an jede Behörde des Kantons zu richten mit Anspruch eine Antwort.

3.2 Vernehmlassungsverfahren

Gemäss §53 der Basler Kantonsverfassung von 2005 besteht für alle in Basel wohnhaften Einwohner/innen, ungeachtet ihrer Nationalität oder Herkunft, die Möglichkeit der aktiven Mitwirkung in Vernehmlassungsverfahren. Die dazu notwendigen Informationen werden von kantonalen und kommunalen Behörden auf verschiedenen Wegen (z.B. mit Informationsveranstaltungen über die Stadtteilsekretariate) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

3.3 Förderung der Einbürgerung

Der Kanton Basel-Stadt engagiert sich mit diversen Angeboten, um eine politische Mitwirkung und Einflussnahme für Ausländer/innen attraktiver zu gestalten, und dadurch auch ihr Interesse an einer schweizerischen Staatsbürgerschaft zu fördern. Jedes Jahr werden alle Ausländer/innen, welche gemäss Art. 15 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) von 1952 und §17 Abs. 1 des Basler BürG die Erfordernisse für die Einbürgerung erfüllen, mit einem persönlichen Brief über die Möglichkeit der Einbürgerung informiert. Ergänzend findet jährlich eine Informationsveranstaltung im Rathaus statt.

Ab 2015 werden nicht mehr nur alle 18-jährigen Schweizer/innen der Gemeinde Basel zur traditionellen Jungbürgerfeier eingeladen, sondern auch alle 18- jährigen Ausländer/innen, welche die Erfordernisse für die Einbürgerung erfüllen. Die Jungbürgerfeier in Form eines fröhlich-feierlichen Anlasses mit Bezug zum Staat soll die Teilnehmenden in einem angemessenen Rahmen gebührend als mündige Mitglieder des Gemeinwesens willkommen heissen und dabei insbesondere den ausländischen Jugendlichen signalisieren, dass ihre Einbürgerung und die damit einhergehende Integration ins politische Gemeinwesen erwünscht ist. Nach einem Jahr Unterbruch konnten die Basler E. Zünfte und E. Gesellschaften unter der Trägerschaft des Meisterbotts⁵ wieder für die Organisation der Feier gewonnen werden. Die E. Zünfte und E. Gesellschaften führen im Auftrag des Regierungsrates die Jungbürgerfeier seit 1984 mit Hilfe engagierter Jugendlicher und mit Unterstützung Freiwilliger aus den eigenen Reihen mit viel Erfolg durch. Der Kanton Basel-Stadt beteiligt sich ab 2015 mit jährlichen Fr. 100'000 an der Durchführung der Jungbürgerfeier.

3.4 Mitwirkungsrecht der Quartierbevölkerung

3.4.1 Raumplanung und Quartiergestaltung

In der Raumplanung sind Mitwirkungsrechte in Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 1979 festgehalten. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Gemäss §55 der Kantonsverfassung besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Anhörung für alle Einwohner/innen. Die Quartierbevölkerung soll somit in die Mei-

⁵ Das Meisterbott vertritt die Anliegen der E. Zünfte und E. Gesellschaften gegenüber den Behörden der Bürgergemeinde und der Stadt Basel. Es pflegt die Beziehungen zur Regio sowie zu in- und ausländischen Korporationen mit gleichen Zielsetzungen. Gleichzeitig koordiniert und repräsentiert es die Zünfte und Gesellschaften in gemeinschaftlichen Aufgaben und an besonderen Anlässen und setzt sich für die Pflege und Weitergabe der zünftischen Ideen in der Öffentlichkeit ein.

nungs- und Entscheidungsprozesse der Behörden einbezogen werden. Die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung von 2007 sowie der Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in Basel-Stadt von 2012 konkretisieren diesen Auftrag.

3.4.2 Quartiertreffpunkte

Die 15 subventionierten Quartiertreffpunkte Basels sind Begegnungsorte, die mit ihren vielseitigen soziokulturellen Angeboten zur Verbesserung der Lebensqualität der Quartierbewohner/innen beitragen. Das gesamtstädtische „Konzept Quartiertreffpunkte Basel“ von 2000 sowie die Rahmenrichtlinien für den Betrieb von Quartiertreffpunkten definieren ein einheitliches und strukturiertes Vorgehen für ihren Aufbau und Betrieb. Je nach Standort erleben die Quartiertreffpunkte eine mehr oder weniger lebhafte und aktive Partizipation der ausländischen Quartierbevölkerung.

3.4.3 Stadtteilsekretariate und Quartierkoordination

Die Stadtteilsekretariate Kleinbasel und Basel-West sowie die Quartierkoordination Gundeldingen sind die vom Kanton subventionierten Dachorganisationen der Vereine im Quartier. Das gesamtstädtische „Konzept Quartiersekretariate Basel“ von 2004 dient als Grundlage ihrer Arbeit. Inhaltlich bearbeiten sie Themen rund um die nachhaltige Quartierentwicklung. In Kooperation mit weiteren Quartierorganisationen und allen interessierten Bewohner/innen können sie jederzeit zu wichtigen Themen einen schriftlichen Antrag für ein Mitwirkungsverfahren an die kantonale Kontaktstelle für Quartierarbeit stellen. Der Weg des schriftlichen Antrags steht auch Ausländer/innen offen.

3.4.4 Neutrale Quartiervereine

Die 17 Neutralen Quartiervereine Basels setzen sich für die Interessen der jeweiligen Quartiere ein, insbesondere in Fragen des Verkehrs oder der Wohnqualität. Die Mitglieder der Neutralen Quartiervereine sind Privatpersonen, dh. eine aktive Mitwirkung bei der Gestaltung der Wohnumgebung steht, wie oben bereits ausführlich beschrieben, allen in Basel wohnhaften Personen offen. Als Teil der Zivilgesellschaft ist es auch ihre Aufgabe, die Integration von Nachbarn mit Migrationshintergrund zu erleichtern, ihnen z.B. die Strukturen der Mitwirkung näher zu bringen und informelle Partizipation zu ermöglichen.

4. Beurteilung / Diskussion

An der Abstimmung vom 26. September 2010 wurde die kantonale Initiative „Stimm- und Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten“ von der Basler Stimmbevölkerung verworfen. Somit entschied die Mehrheit der stimmberechtigten Bevölkerung Basels, vorerst formelle Mitwirkungsverfahren für Ausländer/innen nicht zu unterstützen. Das von den Anzugstellenden zu prüfende Initiativrecht wie auch das Referendumsrecht sind Teil der formellen politischen Mitwirkung. Sollten also Initiativrecht und Referendumsrecht für in Basel-Stadt wohnhafte Ausländer/innen eingeführt werden, müsste eine Volksabstimmung darüber entscheiden.

Die Volksdiskussion nach Art und Weise des Kantons Appenzell Ausserrhoden stellt nach Ansicht des Regierungsrats eine appenzellische Besonderheit dar. Sie kann nur schlecht als Beispiel und Vorbild zur Verbesserung der politischen Partizipation in Basel dienen. Der Stadtkanton Basel ist weder von seiner Grösse noch von seiner Bevölkerungsstruktur her mit dem ländlichen Halbkanton zu vergleichen. Zudem wurde das Instrument der Volksdiskussion nicht im Hinblick auf die Verbesserung der politischen Partizipation einer nicht stimm- und wahlberechtigten Bevölkerung eingeführt, sondern im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung 1995 und in starker Anlehnung an und Fortführung der appenzellischen Tradition der Landsgemeinde.

Von den in Kapitel 2 vorgestellten neuen Formen informeller politischer Partizipation erachtet der Regierungsrat insbesondere die Initiativen der Städte Bern und Luzern als valable Beispiele der Erweiterung von Möglichkeiten der politischen Partizipation für die nicht stimm- und wahlberechtigte Bevölkerung Basels und kann sich durchaus vorstellen, dass damit zur Verbesserung der Teil-

habe an Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozessen beigetragen werden kann. Allerdings besteht im Falle der „Partizipationsmotion“ der Stadt Bern noch keine Erfahrung, da die Vorlage zuerst vom Stimmvolk angenommen werden muss, und im Falle von Luzern sind die Erfahrungen mit dem „Bevölkerungsantrag“ noch zu jung, um zum heutigen Zeitpunkt eine abschliessende Beurteilung und Empfehlungen zu erlauben. Die Erfahrungen der Stadt Burgdorf mit dem Instrument des „Jugend- und Ausländerantrags“ sind hingegen wenig ermutigend, allerdings ist eine vergleichende Beurteilung aufgrund der Unterschiedlichkeit der beiden Städte nur schlecht möglich. Zudem zeigt sich, dass Mitwirkung nicht einfach mit der Einführung von bestimmten Instrumenten per se funktioniert. Wie die Beispiele aus Lausanne, Chiasso und von FIMM Schweiz aufzeigen, ist eine meist zeitintensive aufsuchende Aktivierung via Zivilgesellschaft und idealerweise via Schlüsselpersonen aus den diversen Gemeinschaften notwendig, um die Migrationsbevölkerung zu erreichen und Vertrauen in die Strukturen zu schaffen.

Alle anderen vorgestellten neueren Formen der politischen Partizipation zielen vorrangig auf die Verbesserung der Information der ausländischen Wohnbevölkerung der angeführten Städte und Gemeinden, um ihre Mitwirkung und Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben zu erleichtern und zu fördern. Der Regierungsrat weist zudem darauf hin, dass die Basler Integrationspolitik gemäss dem „Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt“ von 1999 die Förderung der Partizipationschancen von Einwohner/innen ohne Schweizer Pass in Gesellschaft und Politik als Ziel formuliert hat. Es ist jedoch schwierig festzustellen, inwiefern die bestehenden Instrumente tatsächlich ausreichen, um die alle Teile der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse einzubinden. In der Ergänzung 2012 zum genannten Leitbild bekennt sich die Regierung zu einem Ausbau der bestehenden Mitwirkungsrechte gemäss §55 der Kantonsverfassung. Der Regierungsrat hat zudem im Legislaturplan 2013-2017 das Thema „Integration“ erneut auf seine Agenda gesetzt. Besonders gewichtet er darin die Willkommenskultur, die Berücksichtigung kultureller Vielfalt und die Förderung der Chancengleichheit.

Es besteht weiterhin die Tendenz, dass die Migrationsbevölkerung nur mit grossem Aufwand zu einer aktiven Teilhabe bei Mitwirkungsverfahren oder etwa bei Vernehmlassungen zu motivieren ist. Die Ursachen dafür sind vielschichtig und teilweise systemimmanent. Als bekannte Hindernisse sind beispielsweise der grosse Anteil von bildungsfernen Personen unter den Ausländer/innen zu nennen, aber auch der fehlende Bekanntheitsgrad der verschiedenen Möglichkeiten und konkreten Verfahren selbst, das mangelnde Vertrauen in das Staatswesen und in die Behörden wie auch Unkenntnis über und Misstrauen gegenüber demokratischen Prozessen. Mitwirkungsprozesse erfordern oft von vorneherein einen hohen Integrationsgrad als Bedingung zur Partizipation, was die Aktivierung erschwert. Zudem bestehen zum vertieften Verständnis komplexer Sachverhalte sicherlich nach wie vor auch sprachliche Barrieren. Formalisierte Partizipationsmöglichkeiten und basisdemokratische Prozesse entsprechen oft nicht dem kulturellen Wissen oder Gepflogenheiten der ausländischen Wohnbevölkerung Basels und müssen zuerst vermittelt und erlernt werden.

Die kantonalen Behörden sind aufgefordert, bei Vernehmlassungsverfahren Migrationsorganisationen und -vereine miteinzubeziehen. In Anbetracht der Chancengerechtigkeit als Grundlage der Integration ist der Kanton gefordert, die Migrationsbevölkerung bei Mitwirkungsprozessen miteinzubeziehen.

Die erste regionale Migrantensession der Schweiz findet in Basel statt. Sie soll Ausländer/innen die Prozesse der direkten Demokratie näher bringen. Die Veranstaltenden hoffen, die Ergebnisse dieses Pilotprojekts später im Grossen Rat einbringen zu können. Der Regierungsrat begrüßt diese Initiative und wertet sie als Anlass von migrationspolitischer Bedeutung. Deshalb unterstützt der Kanton das Pilotprojekt mit 10'000 Franken aus der Projektförderung 2015, welche von Bund und Kanton gespiesen wird, und hofft, dass die Migrantensession viele Ausländer/innen zur Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben in Basel ermutigt. Die Erfahrung wird zeigen, ob dieser Form der informellen politischen Partizipation ein konsultativer Charakter verliehen werden kann und ob sie in die Regelstrukturen des politischen Basels zu integrieren sein wird.

5. Fazit

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Anzugstellenden, Mitwirkungsverfahren und Vernehmlassungsverfahren in der Migrationsbevölkerung weiter bekannt zu machen.

Die Einführung eines Initiativ- bzw. Referendumsrechts ist aus der Sicht des Regierungsrats zum jetzigen Zeitpunkt nicht erwünscht. Der Einführung einer Art „Volksdiskussion“ entsprechend dem Appenzeller Modell steht der Regierungsrat nach wie vor ablehnend gegenüber. Hingegen erachtet er die Instrumente „Partizipationsmotion“ und „Bevölkerungsantrag“ der Städte Bern und Luzern, wie übrigens auch das Modell des „Jugend- oder Ausländerantrags“ der Stadt Burgdorf, als interessante Möglichkeiten zur Erweiterung der politischen Partizipation von nicht stimmberechtigten Ausländer/innen.

In jedem Fall steht es den Anzugsstellenden offen, via parlamentarischen Vorstoss die Einführung eines neuen Instruments der informellen Partizipation für Basel auf die politische Agenda zu heben.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin