



An den Grossen Rat

19.5500.02

PD/P195500

Basel, 11. März 2020

Regierungsratsbeschluss vom 10. März 2020

## **Motion Edibe Gölgeli und Konsorten betreffend «Stimmrecht für Einwohner\*innen ohne Schweizer Bürgerrecht» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2019 die nachstehende Motion Edibe Gölgeli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Aktuell liegt der Ausländer\*innen Anteil im Kanton Basel-Stadt bei über 35% der gesamten Wohnbevölkerung. Diese Wohnbevölkerung hat keine Schweizer Staatsbürgerschaft. Drei Viertel von ihnen sind in der Schweiz geboren oder leben seit mehr als zehn Jahren im Kanton. Sie sind ein fester Bestandteil unserer Gesellschaft; sie haben wichtige Funktionen in der Wirtschaft, engagieren sich im Quartier und nehmen an kulturellen Anlässen teil. Aber sie haben nicht die Möglichkeit, am politischen Prozess mitzuwirken.

Politische Partizipation ist von grosser Bedeutung für die Integration von Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht: Zum einen fördert die Auseinandersetzung mit spezifischen gesellschaftlichen Themen das Zugehörigkeitsgefühl sowie das Bewusstsein für die Pflichten als Bewohner\*innen eines Landes. Zum anderen stärkt das politische Engagement dieser Personen die Demokratie, in dem Menschen, die grundsätzlich von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen bleiben, ihre Meinung zu spezifischen Anliegen und Fragestellungen äussern können.

Geht es um das Ausländer\*innenstimmrecht, gibt es in erster Linie einen Röstigraben. In den Kantonen Jura und Neuenburg, dürfen Ausländer\*innen auf kantonaler Ebene abstimmen und wählen. Die fast 60'000 Personen ohne Stimm- und Wahlrecht in Basel-Stadt sollen in der lokalen Demokratie partizipieren können und in der lokalen Meinungs- und Willensbildungsprozesse besser eingebunden werden. Dazu soll diesem ihnen ermöglicht werden, das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler Ebene für Basel-zu erhalten.

diesem ihnen ermöglicht werden, das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler Ebene für Basel-zu erhalten.

Die Regierung wird gebeten innerhalb eines halben Jahres einen Gesetzesentwurf vorzulegen, damit Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt, die das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen, das kantonale Stimm- und Wahlrecht erhalten, wenn sie mindestens fünf Jahre Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt haben und im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind.

Edibe Gölgeli, Tonja Zürcher, Esther Keller, Sebastian Kölliker, Thomas Gander, Sarah Wyss, Jo Vergeat, Claudio Miozzari, Harald Friedl, Nicole Amacher, Pascal Pfister, Lea Steinle, Raphael Fuhrer, Alexandra Dill, Beatrice Messerli, Oliver Bolliger, Michelle Lachenmeier, Thomas Grossenbacher, Georg Mattmüller, Ursula Metzger, Seyit Erdogan, Semseddin Yilmaz“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb eines halben Jahres einen Gesetzesentwurf vorzulegen, damit Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt, die das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen, das kantonale Stimm- und Wahlrecht erhalten, wenn sie mindestens fünf Jahre Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt haben und im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind.

Gemäss Art. 34 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Dabei handelt es sich um eine abstrakte Formulierung, die zum Ausdruck bringen soll, dass die politischen Rechte in dem Umfang gewährleistet werden, wie sie vom Recht des Bundes und der Kantone eingerichtet wurden (vgl. Steinmann in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 3. Aufl. 2014, Art. 34, Rz 10). Die Kantone re-

geln die Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selber (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV). Der Kanton Basel-Stadt regelt dies in den §§ 40 ff. der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100). Dabei wird u.a. festgehalten, dass stimmberechtigt ist, wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Basel-Stadt politischen Wohnsitz hat und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Die Verfassungsbestimmungen werden im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz, SG 132.100) konkretisiert. Die Umsetzung des Motionsanliegens hat zur Konsequenz, dass nicht nur wie gefordert Gesetze, sondern auch die Kantonsverfassung zu ändern sind. Dabei sind auch Erlasse zu prüfen, die sich beispielsweise mit den Voraussetzungen der Wählbarkeit in kantonale Ämter befassen. Zudem bedarf die Änderung der Kantonsverfassung in diesem Themenbereich der Genehmigung des Bundes (vgl. Art. 91 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR, SR 161.1]).

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen (wie auch Verfassungsbestimmungen) fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist von einem halben Jahr zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage kann nicht als unmöglich bezeichnet werden, ist aber als sehr ambitioniert zu betrachten.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Situation im Kanton Basel-Stadt**

Eine Prognose des kantonalen Amtes für Statistik besagt, dass in zehn Jahren weniger als die Hälfte der Basler Bevölkerung stimmberechtigt sein dürfte. Der Anteil der Stimmberechtigten nimmt seit Jahren stetig ab. Zurzeit können sich über 35% der Einwohnerinnen und Einwohner politisch nicht beteiligen. Die fehlenden Mitbestimmungsrechte sind weder für den Integrationsprozess noch für das Zugehörigkeitsgefühl und die Identität der Nicht-Stimmberechtigten förderlich und können schliesslich dem gesellschaftlichen Frieden schaden.

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt sieht vor, dass «die Einwohnergemeinden das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten auf weitere Einwohner und Einwohnerinnen ausdehnen» können (§ 40).

## **3. Stimm- und Wahlrecht in der Schweiz**

Ausländerinnen und Ausländer sind in der Schweiz von der politischen Partizipation weitgehend ausgeschlossen. Sie können weder an eidgenössischen Abstimmungen noch an eidgenössischen Wahlen teilnehmen. Kantone und Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, eigene Regelungen zur politischen Partizipation zu erlassen.

Die Bundesverfassung (Art. 34 BV) hält fest: «Die politischen Rechte sind gewährleistet». Die Mitgestaltung der Politik, die Meinungsäusserung bei Abstimmungen und das Recht zu wählen sind die Grundlage einer demokratischen Rechtsordnung. In der Regel binden Staaten die politische Partizipation an die Staatsangehörigkeit. Diese Praxis ist allerdings nicht zwingend und auch nicht überall historisch gewachsen. Der Kanton Neuenburg etwa kennt seit 1849 das Ausländerstimmrecht. In der EU ist die Bindung an die Staatsangehörigkeit nur noch begrenzt ge-

ben, denn Angehörige von EU-Staaten können auf kommunaler Ebene wählen und abstimmen, wenn sie aus einem andern EU-Staat kommen.

### **3.1 Stimm- und Wahlrecht auf Kantonsebene**

Zurzeit erlauben nur die Kantone Jura und Neuenburg ausländischen Staatsbürgern das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht unter bestimmten Bedingungen. Kein Kanton erlaubt ausländischen Staatsbürgern das passive Wahlrecht.

### **3.2 Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene**

Folgende Kantone verfügen über das Stimmrecht, das aktive Wahlrecht und das passive Wahlrecht für Legislative und Exekutive in den Gemeinden: Jura, Neuenburg, Waadt und Fribourg. Genf verfügt über das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht in den Gemeinden. Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden verfügen über das fakultative Stimm- und Wahlrecht in den Gemeinden. In Graubünden haben inzwischen einige Gemeinden der ausländischen Bevölkerung den Weg an die Urnen geöffnet - ebenso eine Gemeinde im Appenzell Ausserrhoden.

## **4. Zum Inhalt der Motion**

### **4.1 Begehren der Motion**

Die Motionärinnen und Motionäre bitten den Regierungsrat, innerhalb von sechs Monaten einen Gesetzesentwurf vorzulegen, damit Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt, die das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen, das kantonale Stimm- und Wahlrecht erhalten, wenn sie mindestens fünf Jahre Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt haben und im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind. Aufgrund der Formulierung des Motionsbegehrens („das kantonale Stimm- und Wahlrecht“) geht der Regierungsrat davon aus, dass es sich sowohl auf das Stimmrecht als auch auf das *aktive und passive* Wahlrecht bezieht.

### **4.2 Beurteilung des Begehrens**

Der Kanton Basel-Stadt hat sich in den letzten zehn Jahren verändert und ist um rund 10'000 Personen gewachsen. Der Ausländeranteil nahm dabei stetig zu. Die Zusammensetzung der zugezogenen Bevölkerung hat sich im Verlauf der letzten Jahre verändert. So ziehen vermehrt gut qualifizierte Personen in die Region. Auch nimmt das Bewusstsein für demokratische Prozesse, Mitwirkung und Teilhabe in der Bevölkerung zu, insbesondere auch das Bewusstsein für die positiven Auswirkungen von Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten für den Integrationsprozess.

Der Regierungsrat begrüsst das Begehren der Motionärinnen und Motionäre und ist der Ansicht, dass es angebracht wäre, erneut über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten abzustimmen. Als Stadtkanton war Basel-Stadt der erste Deutschschweizer Kanton, der das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene einführte. Nun könnte er auch der erste Deutschschweizer Kanton sein, der das Stimm- und Wahlrecht für Personen ohne Schweizer Bürgerrecht einführt. Es ist für den Kanton zentral, das Potenzial an Wissen und Können der hier wohnenden Personen ohne Schweizer Bürgerrecht für die politische Partizipation in unserem Kanton zu gewinnen.

Die Motion verlangt die Vorlage eines Gesetzesentwurfs innerhalb von sechs Monaten. Wie unter Ziff. 1 dargelegt, ist diese Frist äusserst ambitioniert. Die Umsetzung des Motionsanliegens erfordert eine Anpassung der Kantonsverfassung sowie die Prüfung der Anpassung verschiedener Erlasse. Insbesondere werden die Wählbarkeitsvoraussetzungen im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG, SG 154.100) revidiert werden müssen. Es stellt sich die Frage, ob respektive wie sich die

Erweiterung des Kreises der Stimm- und Wahlberechtigten auf kantonaler Ebene auch auf die Gemeindeebene auswirken soll. Die Einwohnergemeinde Riehen knüpft das Stimm- und Wahlrecht derzeit an das kantonale Stimmrecht (§ 10 Abs. 1 Gemeindeordnung Riehen, RiE 111.100), ebenso die Einwohnergemeinde Bettingen (§ 6 Abs. 2 Gemeindeordnung Bettingen, BeE 111.100). Der Einbezug aller betroffenen Behörden und Gemeinwesen und die Berücksichtigung ihrer Anliegen sind wichtig und zeitintensiv. Geprüft werden muss schliesslich auch, welche Auswirkungen die geplanten Änderungen auf die Abstimmungsunterlagen haben und ob diese angepasst werden müssen. Dies sind nur Beispiele für vielfältige Fragen, die sich im vorliegenden Zusammenhang stellen. Es ist im Interesse des Motionsanliegens, genügend Zeit für eine sorgfältige Prüfung dieser Fragen einzuräumen. Eine Umsetzungsfrist von einem halben Jahr ist dafür klar zu kurz. Der Regierungsrat beantragt daher, die Motion zur Erfüllung innert zwei Jahren zu überweisen.

## 5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Edibe Gögeli und Konsorten betreffend „Stimmrecht für Einwohner\*innen ohne Schweizer Bürgerrecht“ dem Regierungsrat zur Erfüllung innert zwei Jahren zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin