

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative "Demokratie stärken: Stimm- und Wahlrecht für
Ausländerinnen und Ausländer (Demokratie-Initiative)"

13-104

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative "Demokratie stärken: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Demokratie-Initiative)".

Die Initiative wurde von einem Initiativkomitee, bestehend aus Vertretern der Alternativen Liste Schaffhausen, am 11. September 2013 mit 1'011 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 24. September 2013 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 38 vom 27. September 2013, S. 1377 f.). Sie hat folgenden Wortlaut:

"Art. 23 Abs. 1 der Kantonsverfassung ist wie folgt zu ändern:

¹ Stimm- und wahlberechtigt in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten sind alle im Kanton wohnhaften mündigen Schweizerinnen und Schweizer sowie mündige Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnhaft sind und über eine gültige Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen.

[Rückzugsklausel]"

1. Formelle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'011 Unterschriften - gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das vollumfänglich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes abgefasst ist, wahrt zudem so-wohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Sie will den im Kanton ansässigen Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten einräumen, wenn bestimmte, im Initiativtext näher umschriebene Voraussetzungen erfüllt sind.

2. Materielle Prüfung

Das Bundesrecht sieht in Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) vor, dass der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten regelt, während die Kantone für die Regelung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuständig sind. Demzufolge können die Kantone die Voraussetzungen und die Art der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten anders regeln, als es der Bund in eidgenössischen Angelegenheiten getan hat. Die Volksinitiative beschränkt sich auf die Regelung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten und steht deshalb nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Sodann sind keine praktischen Schwierigkeiten ersichtlich, die der Verwirklichung der Initiative, das heisst ihrer Umsetzung in die Praxis entgegenstehen würden. Die Initiative ist deshalb nicht als offensichtlich undurchführbar zu beurteilen. Zusammenfassend erweist sich die Volksinitiative als rechtmässig.

3. Beurteilung der Initiative

A. Grundlagen

1. Ausländerbestand im Kanton Schaffhausen

Gemäss kantonaler Bevölkerungserhebung zählte die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Schaffhausen am 31. Dezember 2012 77'936 Personen (vgl. Geschäftsbericht Kanton Schaffhausen 2012, S. A65). Die Zahl umfasst 59'179 Personen mit schweizerischem und 18'757 Personen mit ausländischem Pass. Der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen macht somit im Durchschnitt rund 24% aus.

2. Träger der politischen Rechte

a) Rechtslage im Bund

Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Alle Berechtigten verfügen über dieselben politischen Rechte und Pflichten. Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen (Art. 136 Abs. 1 und 2 BV).

b) Rechtslage im Kanton Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen stehen das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten allen im Kanton wohnhaften mündigen Schweizerinnen und Schweizern zu (Art. 23 Abs. 1 der Kantonsverfassung; KV). Ausländerinnen und Ausländer haben demnach in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten keine politischen Rechte. Ob und inwiefern Ausländerinnen und Ausländern im Kanton politische Rechte eingeräumt werden sollen, war in den letzten Jahren verschiedentlich ein Thema. In der Volksabstimmung vom 4. März 2001 wurde die - im Rahmen der ersten Abstimmung über die neue Kantonsverfassung statt-

findende - Variantenabstimmung über die Einführung eines Ausländerstimm-rechts auf Gemeindeebene deutlich mit 9'147 Ja zu 21'536 Nein abgelehnt. In der Folge kam es zu neuen Vorstössen im Kantonsrat, denen aber ebenfalls kein Erfolg beschieden war: Die beiden Motionen von Kantonsrat Matthias Frick betreffend demokratische Partizipation ausländischer Staatsangehöriger auf Gemeindeebene (Motion Nr. 2010/6) und betreffend Massnahme zur Hebung der demokratischen Legitimation von Politikentscheiden (Motion Nr. 2010/7) wurden vom Kantonsrat mit Beschluss vom 6. Dezember 2010 nicht erheblich erklärt (vgl. Kantonsratsprotokoll 2010, S. 704).

c) Rechtslage in anderen Kantonen

Einzelne Kantone, insbesondere in der Westschweiz, räumen die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten in unterschiedlichem Umfang auch Ausländerinnen und Ausländern ein: In den Kantonen Neuenburg und Jura stehen niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu, jeweils mit leicht unterschiedlichen Voraussetzungen. Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Graubünden und Waadt sehen politische Rechte in unterschiedlichem Umfang für Ausländerinnen und Ausländer in kommunalen Angelegenheiten vor. Zu erwähnen ist, dass in den drei Kantonen AR, BS und GR die Kantonsverfassung die Gemeinden ermächtigt, das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene einführen zu können.

Alle anderen Kantone kennen kein Ausländerstimmrecht. Im Kanton Zürich wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 2013 die kantonale Volksinitiative "Für mehr Demokratie (fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene)" mit einem Nein-Stimmenanteil von 75 % deutlich abgelehnt (vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich vom 4. Oktober 2013).

B. Sachliche und politische Wertung

Bei der Frage, wem die politischen Rechte zuerkannt werden sollen, kann auf unterschiedliche Gesichtspunkte abgestellt werden. Diese beruhen auf einem unterschiedlichen Verständnis der Demokratie. Beim Modell der Bürgerdemokratie wird die Zugehörigkeit zum Staatsverbund in erster Linie durch die Staatsbürgerschaft bestimmt. Nach dem Modell der Betroffenenendemokratie kann sich an der kollektiven Willensbildung mitbeteiligen und mitentscheiden, wer von staatlichen Regelungen und Entscheidungen betroffen ist. Das Modell fördert die aktive Teilnahme und dadurch auch die Integration der Einzelnen in die Gemeinschaft und deren Identifikation mit dem Gemeinwesen. Mit dem Modell der Territorialdemokratie können die Abgrenzungsprobleme der Betroffenenendemokratie gelöst werden, indem man als Betroffene alle Menschen bezeichnet, die innerhalb eines klar umgrenzten Staatsgebiets wohnen.

Auf Bundesebene stehen die politischen Rechte ausschliesslich den Schweizerinnen und Schweizern zu (Art. 137 BV). Der Bund - und auch der Kanton Schaffhausen - folgt damit dem Modell der Bürgerdemokratie. Aufgrund der teilweisen Souveränität der Kantone und des föderalistischen Prinzips ist es den Kantonen jedoch unbenommen, für ihren Bereich die politischen Rechte anders zu regeln (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV). So können die Kantone insbesondere dem Modell der

Territorialdemokratie folgen und die politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene auch den im Kanton wohnenden Ausländerinnen und Ausländern einräumen.

Die Volksinitiative bricht die Verbindung von Staatsbürger-recht und politischen Rechten auf. Das Modell der Bürgerdemokratie würde aufgeweicht, indem für die kantonale und kommunale Ebene auch Ausländerinnen und Ausländer politische Rechte hätten.

C. Würdigung und Schlussfolgerung

Die politischen Rechte werden durch Art. 34 BV im Sinne einer Grundrechtsgarantie gewährleistet. Die nähere Ausgestaltung des Stimm- und Wahlrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ist jedoch dem kantonalen Recht vorbehalten (Art. 39 Abs. 1 BV). Der Spielraum der Kantone ist verhältnismässig gross. Insbesondere können sie das Stimmrechtsalter und ein Stimm- und Wahlrecht von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland und von Personen ohne schweizerische Staatsangehörigkeit selbst regeln. Die Kantone haben es somit in der Hand, den Kreis der Personen, die an der kollektiven Willensbildung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten teilnehmen, auszudehnen. Die vorliegende Volksinitiative ist im Schweizer Vergleich ein sehr weitgehender Vorschlag zur Beteiligung der Ausländerinnen und Ausländer am politischen Geschehen. Ein Ausländerstimmrecht auf kantonaler Ebene kennt kein einziger Deutschschweizer Kanton. Einzig die Kantone Neuenburg und Jura kennen dieses Recht für die kantonale und kommunale Ebene. Zudem sollen die politischen Rechte bereits den Ausländerinnen und Ausländern zuerkannt werden, die seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz leben.

Für die Unterstützung der vorliegenden Volksinitiative spricht, dass damit auf die zunehmende internationale Mobilität der Bevölkerung reagiert werden kann. Auch würde die Initiative die gesellschaftliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer unterstützen. Ein Grossteil von ihnen lebt und arbeitet seit Jahren im Kanton und leistet einen unverzichtbaren Beitrag an den Wohlstand unserer Gesellschaft. Die Initiative wäre deshalb ein Zeichen der Wertschätzung ihnen gegenüber. Den Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte auf kantonaler Ebene einzuräumen, wäre zudem ein Gegenstück zu den ihnen auferlegten staatlichen Pflichten (insbesondere der Steuerpflicht), die sich kaum von jenen der Schweizerinnen und Schweizer unterscheiden.

Gegen die Volksinitiative spricht, dass damit die in der Schweiz traditionell sehr stark empfundene Verbindung von Staatsbürgerrecht und politischen Rechten aufgebrochen würde. Wie bereits erwähnt, verfügen nach dem heute vorherrschenden Modell der Bürgerdemokratie ausschliesslich die Bürgerinnen und Bürger eines Staatswesens über die politischen Rechte. Würde die Volksinitiative verwirklicht, würde dieser Grundsatz eingeschränkt: Die politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene würden dann auch den im Kanton wohnenden Ausländerinnen und Ausländern eingeräumt.

Gegen die Initiative spricht zudem, dass damit der Grundsatz der Einheit aller politischen Rechte verletzt wird. Erlangt eine Person das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht eines Kantons, ist sie Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger (Art. 37 Abs. 1 BV). Für das Modell der

Bürgerdemokratie bedeutet dies konsequenterweise, dass auch die politischen Rechte einheitlich für alle staatlichen Ebenen bestehen oder nicht bestehen. Wird die vorliegende Volksinitiative verwirklicht, wird dieser Grundsatz eingeschränkt. Denn eine Ausländerin oder ein Ausländer verfügt dann über politische Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene, nicht aber über solche auf Bundesebene.

Gegen die Initiative spricht schliesslich, dass sich die Stimmberechtigten des Kantons und der Kantonsrat in den vergangenen Jahren mehrfach mit dem Anliegen beschäftigt haben, wobei sie sich stets gegen die Ausdehnung der politischen Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer - auf Gemeindeebene und erst recht auf kantonaler Ebene (vgl. Beschluss des Kantonsrates vom 6. Dezember 2010 zur Motion 2010/7 betreffend Massnahme zur Hebung der demokratischen Legitimation von Politikentscheiden) - ausgesprochen haben.

In Abwägung der Argumente überwiegen aus heutiger Sicht klar diejenigen gegen die Volksinitiative. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die politischen Rechte ausschliesslich auf dem Weg der Einbürgerung erlangt werden sollten. Der Regierungsrat hält also am Prinzip der Bürgerdemokratie fest.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Volksinitiative "Demokratie stärken: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Demokratie-Initiative)" abzulehnen.

4. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen sieht der Regierungsrat auch keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis 11. März 2013)

- a) ob er die Volksinitiative direkt dem Volk mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung zum Entscheid unterbreitet (Abstimmung innerhalb von 6 Monaten nach dem Beschluss des Kantonsrates) oder
- b) ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. In diesem Falle wäre ein konkreter Gesetzesentwurf innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat abschliessend zu behandeln. Die Volksabstimmung hätte spätestens nach weiteren sechs Monaten stattzufinden.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren betreffend "Demokratie stärken: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Demokratie-Initiative)" den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 3. Dezember 2013

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger