

Regierungsratsbeschluss

vom 8. Mai 2017

Nr. 2017/829

KR.Nr. VA 0203/2016 (STK)

Volksauftrag "Ermächtigung der Gemeinden zur Einführung des Stimm- und Wahlrechts für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene"

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen an die Hand zu nehmen, um es den Gemeinden zu ermöglichen, das Stimm- sowie das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene für volljährige niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis C) einzuführen. Die tatsächliche Einführung eines solchen kommunalen Wahl- und Stimmrechts soll so den Gemeinden überlassen werden.

2. Begründung

Dem in der Bundesverfassung verankerten Subsidiaritätsprinzip¹⁾ entsprechend macht es Sinn, die Vergabe dieser kommunalen politischen Rechte den Gemeinden zu überlassen. Allfällige Kosten und Nutzen einer solchen Massnahme tragen alleine die betroffenen Gemeinden. Viele niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer leben schon sehr lange hier. Viele sind hier geboren, bei einigen bereits deren Eltern. Sie sind meist schon lange Teil unserer Gesellschaft, sind hier sozialisiert, übernehmen Verantwortung, haben dieselben Pflichten, bereichern unser Zusammenleben und tragen die Konsequenzen unserer Entscheidungen mit. Ohne sie würde unsere Gesellschaft längst nicht mehr funktionieren. Dennoch verfügen sie über keine entsprechenden politischen Rechte. Es geht dabei um eine relativ grosse Minderheit. Im Kanton Solothurn handelt es sich dabei insgesamt um 42'373 Personen²⁾ mit Ausweis C, was beinahe 16 Prozent der Wohnbevölkerung entspricht.

Es wäre eine gesellschaftliche Anerkennung und demokratiepolitisch ein Fortschritt, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, diese bedeutende Minderheit auf kommunaler Ebene partizipieren zu lassen. Dies würde die politische Ungleichheit vermindern, die Rechtsgleichheit³⁾ fördern und die Qualität der Demokratie verbessern, indem demokratische Entscheidungen auf kommunaler Ebene breiter abgestützt wären und damit höhere Legitimation geniessen würden. Darüber hinaus könnten solche Partizipationsmöglichkeiten viele junge Menschen motivieren, sich politisch stärker in die Gemeinschaft einzubringen. Dies entspräche auch der Bundesverfassung⁴⁾ und wäre überhaupt durchaus wünschenswert. Ebenso könnte eine Einführung die Suche nach geeigneten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erleichtern.

Viele Gemeinden bekunden seit längerer Zeit Mühe, ihre Ämter zu besetzen. Es ist im gesamtgesellschaftlichen Interesse, das vorhandene Potential an gut ausgebildeten und motivierten Menschen auf der politischen Ebene zu nutzen.

¹⁾ Bundesverfassung: Art. 5a/Art. 43a Abs. 2 und Abs. 3.

²⁾ Bundesverwaltung admin.ch (Stand 2015).

³⁾ Bundesverfassung: Art. 8.

⁴⁾ Bundesverfassung: Art. 41 Abs. 1 Lit g.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Politische Entscheide im Kanton Solothurn

3.1.1.1 Volksinitiative „zäme läbe - zäme wähle“; Volksabstimmung vom 23. November 1997

Am 23. November 1997 wurde die Volksinitiative „zäme läbe – zäme wähle“ mit 8'434 Ja-Stimmen zu 63'280 Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Mit der Volksinitiative sollte Artikel 25 der Verfassung des Kantons Solothurn geändert werden. Absatz 2 sollte neu lauten: Das Stimm- und Wahlrecht steht ebenfalls im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen oder seit mindestens fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz haben. Die Initiative forderte folglich ein generelles Ausländerstimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene.

3.1.1.2 Teilrevision des Gemeindegesetzes; Vernehmlassung und Volksabstimmung vom 25. September 2005

2004 wurde zur Teilrevision des Gemeindegesetzes eine Vernehmlassung unter anderem zum Thema der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer durchgeführt. Die Verfassungsänderung wurde in die Vorlage aufgenommen, da verschiedentlich in Einwohnergemeinden im Zusammenhang mit Revisionen der Gemeindeordnungen die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer diskutiert wurde. Dies vor allem aus der Not heraus, dass sie nicht genügend Leute rekrutieren konnten, die bereit waren, in der Gemeinde ein Amt auszuüben. Im durchgeführten Vernehmlassungsverfahren fand die Ermöglichung des Ausländerstimmrechts weitgehende Zustimmung. Wichtig war den Vernehmlassenden vor allem die Tatsache, dass die Gemeinden nicht zur Einführung gezwungen werden, sondern dies autonom bestimmen können. Zweifel wurden lediglich hinsichtlich der unterschiedlichen Ausgestaltung des Wahl- und Stimmrechts auf den drei Ebenen Bund/Kanton/Gemeinden genannt. Dies könne zu Komplikationen führen und im Zusammenhang mit Integrationsbemühungen sollten die Möglichkeiten der Einbürgerung besser ausgeschöpft werden. Die Bedenken kamen in erster Linie aus Kreisen der Bürgergemeinden, weil es bei denjenigen Einwohnergemeinden, die mit Bürgergemeinden fusioniert haben, dazu führen könnte, dass Ausländerinnen und Ausländer über Einbürgerungsgesuche mitentscheiden. Eine solche Situation ist zwar denkbar, kann aber dadurch umgangen werden, dass Einbürgerungsgeschäfte durch eine Bürgerkommission mit entsprechenden Entscheidkompetenzen durchgeführt werden.

Im Kantonsrat wurde der Beschlussesentwurf mit 66 Ja zu 22 Nein Stimmen angenommen.

An der Volksabstimmung vom 25. September 2005 wurde die Verfassungsänderung, welche das freiwillige Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene einführen wollte, deutlich mit 60 zu 40 Prozent der Stimmen vom Stimmvolk abgelehnt. Von den damals 126 Gemeinden haben 20 der Vorlage zugestimmt und 106 die Vorlage verworfen. Die Verfassungsänderung war Teil der Vorlage Teilrevision des Gemeindegesetzes¹⁾.

Seit der Abstimmung 2005 gab es keine Vorstösse mehr zu diesem Thema.

¹⁾ B+E vom 27. September 2004, 2004/2035, RG 184/2004.

3.1.1.3 Freiwilliges Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer in den Kirchgemeinden

Mit dem neuen Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 wurde das damalige Wahlgesetz geändert und das freiwillige Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene für Kirchgemeinden eingeführt. Die Regel wurde mit der GpR-Revision vom 22. September 1996 unverändert übernommen. Stand Anfang 2017 haben rund 4/5 der 100 Kirchgemeinden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht.

3.1.2 Übersicht Regelungen kommunales Ausländerstimmrecht in den Kantonen

Acht Kantone haben ein Ausländerstimmrecht in kommunalen Angelegenheiten eingeführt.

Die Kantone AR, BS und GR kennen ein fakultatives Ausländerstimmrecht, wie dies der Volksauftrag verlangt. Bei einem fakultativen Ausländerstimmrecht steht es jeder Gemeinde frei, von der Möglichkeit der Einführung Gebrauch zu machen und mittels Änderung der Gemeindeordnung den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler Ebene zu erteilen.

Die Kantone FR, GE, JU, NE und VD haben ein obligatorisches Ausländerstimmrecht in kommunalen Angelegenheiten eingeführt.

Die Voraussetzungen und Arten des Stimm- und Wahlrechts unterscheiden sich von Kanton zu Kanton, wie sich aus der folgenden Übersicht entnehmen lässt:

Kanton	Zeitpunkt Einführung	Fakultativ	Aktives Stimm- und Wahlrecht	Passives Wahlrecht	Voraussetzungen (kumulativ)
AR	seit 1995	Ja	Ja	Ja	10 Jahre in CH, 5 Jahre im Kanton, ausdrückliches Begehren
BS	seit 2005	Ja	Offen	Offen	Offen
FR	seit 2006	Nein	Ja	Ja	Niederlassungsbew., 5 Jahre im Kanton
GE	seit 2005	Nein	Ja	Nein	8 Jahre rechtmässiger Wohnsitz in CH
GR	seit 2004	Ja	Offen	Offen	Offen
JU	seit 1979	Nein	Ja	Ja (ausser Gemeindepräsidium)	10 Jahre in CH, 1 Jahr im Kanton, 30 Tage in Gemeinde
NE	seit 1849	Nein	Ja	Ja	Niederlassungsbew., 1 Jahr im Kanton
VD	seit 2002	Nein	Ja	Ja	10 Jahre in CH, 3 Jahre im Kanton

3.2 Einwohnergemeinden

Wie sich schon in der Vernehmlassung zur Änderung des Gemeindegesetzes 2004 gezeigt hat, gibt es immer wieder Einwohnergemeinden mit dem Bedürfnis niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern insbesondere das passive Wahlrecht zu verleihen. Mit dem Begriff „niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer“ sind nicht alle im Kanton lebenden Ausländerinnen und Ausländer gemeint, sondern die niedergelassenen, die seit Jahren in einer Solothurner Gemeinde leben oder gar hier geboren wurden. Sie arbeiten hier, bezahlen Steuern und wären bereit, sich in der Gemeinde zu engagieren. Die heute geltenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen im Kanton Solothurn verunmöglichen es, dass eine Einwohnergemeinde freiwillig mittels Änderung ihrer Gemeindeordnung das Stimm- und Wahlrecht für die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer einführen könnte. Beispielsweise kommt es vor, dass ein Finanzexperte, der seit 20 Jahren in der Schweiz lebt und perfekt Schweizerdeutsch spricht, nicht in die Rechnungsprüfungskommission gewählt werden kann, weil er nur die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt.

3.3 Gemeindeautonomie stärken und Rekrutierung Gemeindebehörden optimieren

Mit den gemäss Volksauftrag verlangten Anpassungen der Rechtsgrundlagen würde den Einwohnergemeinden das Recht gewährt, für ihre niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer das Stimm- und Wahlrecht einzuführen, ohne dass ein Zwang dazu besteht. Dies bietet den Einwohnergemeinden Chancen, niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer in die politische Verantwortung zu integrieren. Hinzu kommt, dass durch einen grösseren Kandidatenkreis mehr Personen zur Auswahl für die Besetzung der politischen Ämter zur Verfügung stehen und fachliches Knowhow der Einwohnerinnen und Einwohner einer Einwohnergemeinde besser genutzt werden kann.

Die Erheblicherklärung des Volksauftrages und die anschliessende Umsetzung bedeutet nicht, dass allen Ausländerinnen und Ausländern in den Einwohnergemeinden generell das Stimmrecht gewährt wird. Jede Gemeinde kann selbständig festlegen, ob sie das Wahl- und Stimmrecht für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene einführen möchte. Die Einwohnergemeinden müssten die Einführung explizit in ihre Gemeindeordnung aufnehmen. Das wiederum heisst, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den Einwohnergemeinden nochmals dazu äussern könnten, ob das Stimm- und Wahlrecht niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer in ihrer Einwohnergemeinde gewährt werden soll. Solange eine Einwohnergemeinde nicht aktiv wird, bleibt es bei der heutigen Regelung.

Ein fakultatives Stimm- und Wahlrecht der Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene stärkt unserer Meinung nach die Gemeindeautonomie und stellt den Einwohnergemeinden ein wertvolles Instrument zur Einbindung der ausländischen Bevölkerung in die politischen Prozesse und zur Nutzung von zusätzlichem Potential an Wissen und Motivation zur Verfügung.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Aktuarin JUKO (stb)
Parlamentsdienste
VSEG, Geschäftsstelle, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen
Traktandenliste Kantonsrat
Christian Baur, Nelkenweg 15, 4500 Solothurn