



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	047-2020	
Vorstossart:	Motion	
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>	
Geschäftsnummer:	2020.RRGR.68	
Eingereicht am:	05.03.2020	
Fraktionsvorstoss:	Ja	
Kommissionsvorstoss:	Nein	
Eingereicht von:	SP-JUSO-PSA (Dunning, Biel/Bienne) (Sprecher/in)	
Weitere Unterschriften:	18	
Dringlichkeit verlangt:	Nein	
Dringlichkeit gewährt:		
RRB-Nr.:	1016/2020	vom 09. September 2020
Direktion:	Staatskanzlei	
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert	
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung	

Gemeindeautonomie auch bei den politischen Rechten

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Rechtsgrundlagen zu ändern, damit die Gemeinden frei sind, das kommunale Stimm- und Wahlrecht auf andere Einwohnerkategorien als Schweizerinnen und Schweizer, die ihren Wohnsitz im Kanton haben und über 18 Jahre alt sind, zu erweitern. Der Kanton kann dies an bestimmte Voraussetzungen knüpfen.

Begründung:

Der Bieler Stadtrat hat am 20. Februar 2020 ein Postulat verabschiedet, das die Stadt Biel beauftragt, an den Kanton Bern zu gelangen, um die Rechtsgrundlagen dahingehend ändern zu lassen, dass die Gemeinden den Ausländerinnen und Ausländern auf Gemeindeebene politische Rechte gewähren können.

Im Kanton Bern unterscheiden sich die demographischen Gegebenheiten stark von einer Gemeinde zur anderen. Einige Gemeinden weisen einen sehr tiefen Ausländeranteil auf, in anderen Gemeinden, wie zum Beispiel in der Stadt Biel, macht der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer über ein Drittel der Bevölkerung aus. In diesem Fall entsprechen die Gemeindebeschlüsse nicht immer den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung, da ein Drittel der Bevölkerung von den demokratischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen ist. Die politische Mitwirkung erlaubt es zudem, sich umfassend für das Leben in der Stadt einzusetzen. Ausserdem vermittelt dieses Recht ein besseres Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinde und sorgt für einen besseren Zusammenhalt der Gesellschaft.

Die Gemeindeautonomie ist ein hoher Wert im Kanton Bern: Die Gemeinden haben viel Verantwortung und sind in vielen Sachbereichen unabhängig. Es ist daher wichtig, dass sie auch selbst über die politischen Rechte in der Gemeinde entscheiden können. Die Gemeinden sollen also selbst beurteilen können, ob Ausländerinnen und Ausländer – und warum nicht auch Jugendliche – das Recht erhalten sollen, an Beschlüssen teilzunehmen, die die Schule, die Kultur, die Stadtentwicklung usw. betreffen, da sie

diese Infrastrukturen schliesslich mitfinanzieren. Da der Kanton Bern ganz grundsätzlich die Gemeindeautonomie für Gegenstände respektiert, die spezifisch zum Handlungsfeld der Gemeinden gehören, gibt es keinen objektiven Grund, weshalb dies nicht auch für die politischen Rechte auf Gemeindeebene der Fall sein sollte.

Selbstverständlich soll der Kanton Bern einen Rahmen mit bestimmten Voraussetzungen namentlich in Bezug auf die Anzahl Niederlassungsjahre in der Schweiz und im Kanton und/oder die Art der Niederlassungsbewilligung vorgeben können.

Antwort des Regierungsrates

1. Einleitende Bemerkung

Mit der vorliegenden Motion sollen die Rechtsgrundlagen angepasst werden, damit die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, das kommunale Stimm- und Wahlrecht auf Ausländerinnen und Ausländer auszuweiten. Indem die Gemeinden selbständig über die politischen Rechte auf kommunaler Ebene entscheiden können, soll die in Artikel 109 der Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) verankerte Gemeindeautonomie gestärkt werden.

Hauptforderung der Motion ist die fakultative Einführung eines Ausländerstimmrechts auf Gemeindeebene. In der Begründung des Vorstosses wird zudem – wenn auch eher beiläufig – auf die Möglichkeit verwiesen, den Gemeinden auch die Ausdehnung des Stimmrechts auf Jugendliche zu gewähren. Allerdings ist zum Thema Stimmrechtsalter ohnehin bereits ein Rechtsetzungsprojekt hängig, hat doch der Grosse Rat mit der vor kurzem überwiesenen Motion 108-2019 den Regierungsrat beauftragt, die nötige Verfassungs- und Gesetzesänderung zur Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf kantonaler und kommunaler Ebene zu schaffen.

Der Regierungsrat hat sich in der jüngeren Vergangenheit bereits mehrfach mit der Forderung nach dem Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene befasst. Im Jahr 2017 hat er in seiner Antwort zur Motion 093-2017 (Machado Rebmann, Bern, GPB-DA; Sancar, Bern, Grüne; Streit-Stettler, Bern, EVP; Hamdaoui, Biel/Bienne, SP; «Die demokratische Ordnung: Urnen für alle!») eine umfassende Auslegeordnung zum Ausländerstimmrecht vorgenommen. Dabei hat er sich wie bereits in seinen früheren Stellungnahmen dafür ausgesprochen, ein fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht einzuführen. Der Grosse Rat hat diesen Antrag jedoch an seiner Sitzung vom 20. November 2017 deutlich abgelehnt.

Auch die bernische Stimmbevölkerung hat sich bereits zum Ausländerstimmrecht äussern können, letztmals am 26. September 2010. Es lehnte die Verfassungsinitiative «zäme läbe - zäme schtimme» mit 72,3 Prozent Nein-Stimmen ab. Der Initiativtext sah vor, dass die Gemeinden das Ausländerstimmrecht für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer hätten einführen dürfen, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz, seit mindestens fünf Jahren im Kanton und seit drei Monaten in der betreffenden Gemeinde wohnen.

2. Ausgangslage

Stimmberechtigt in Gemeindeangelegenheiten sind im Kanton Bern die seit drei Monaten in der Gemeinde wohnhaften, in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Dabei sind die politischen Rechte an das Schweizer Bürgerrecht geknüpft. Ausländerinnen und Ausländer haben weder auf Kantons- noch auf Gemeindeebene ein Stimm- und Wahlrecht (vgl. Art. 55 und Art. 114 KV).

Die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kommunalen Angelegenheiten fällt in die Kompetenz der Kantone (Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Diese sind somit grundsätzlich

befugt, alle oder einen Teil der den Schweizerinnen und Schweizern zuerkannten politischen Rechte auf die ausländische Bevölkerung auszudehnen.

Die Einführung eines fakultativen kommunalen Ausländerstimmrecht würde – ebenso wie die Ermächtigung der Gemeinden, das Stimmrechtsalter für ihre jeweiligen kommunalen Angelegenheiten zu senken –, eine Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes (GG; BSG 170.11) bedingen. Die Verfassungsänderung würde der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen.

Im Kanton Bern wurden gemäss Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik¹ (Stand: Ende 2018) 1'034'977 Personen zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt, davon 169'071 Ausländerinnen und Ausländer². Dies ergibt einen Ausländeranteil von 16,3 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung.

3. Kantonsübersicht

Acht Kantone kennen Regelungen zum Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene (in unterschiedlicher Ausgestaltung)³:

- Die Kantone Freiburg, Neuenburg, Jura und Waadt gewähren Ausländerinnen und Ausländern (unter unterschiedlichen Bedingungen) das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in allen Gemeinden.
- Im Kanton Genf haben Ausländerinnen und Ausländer in allen Gemeinden das Stimmrecht und das aktive, nicht aber das passive Wahlrecht.
- Drei Kantone (AR, GR, BS) in der Deutschschweiz kennen ein fakultatives Ausländerstimmrecht⁴: Sie erlauben ihren Gemeinden, das kommunale Ausländerstimmrecht einzuführen. 29 von 125 Gemeinden im Kanton Graubünden sowie vier von 20 Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

In vielen Kantonen sind in den vergangenen Jahren zahlreiche politische Vorstösse (hauptsächlich Volksinitiativen) lanciert worden, um Ausländerinnen und Ausländern auf Kantons- und Gemeindeebene Zugang zu politischen Rechten zu verschaffen – zumeist erfolglos. Seit 2010 wurden (neben Bern) in neun Kantonen Abstimmungen über das Ausländerstimmrecht durchgeführt. In den Kantonen Basel-Stadt, Waadt, Glarus, Luzern, Zürich, Schaffhausen, Neuenburg und zuletzt am 4. März 2018 im Kanton Basel-Landschaft wurden Volksinitiativen oder Gesetzesvorlagen abgelehnt, welche die Einführung oder die Ausdehnung des Ausländerstimmrechts auf kantonaler oder kommunaler Ebene zum Ziel hatten. Die Vorlagen wurden meist massiv mit mehr als Zwei-Drittel-Mehrheiten abgelehnt. Einzig im Kanton Jura wurde 2014 die Ausweitung des passiven Wahlrechts für Gemeindeexekutiven (ausgenommen Gemeindepräsidenten) angenommen.

Im Kanton Solothurn ist die Volksinitiative «Erweiterung der Gemeindeautonomie betreffend Vergabe des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Ebene» hängig. Der Regierungsrat hat in seiner Sitzung vom 3. März 2020 die Annahme der Initiative empfohlen⁵. Der Kantonsrat hat das Geschäft noch nicht beraten.

Der Ausweitung politischer Rechte auf Ausländerinnen und Ausländer war jeweils mehr Erfolg beschieden, wenn sie in die vollständige Revision der Kantonsverfassung eingebettet wurde, wie in den Kantonen Jura (1977), Appenzell Ausserrhoden (1995), Neuenburg (2000), Waadt (2002), Graubünden (2003), Freiburg (2004) und Basel-Stadt (2005)⁶.

¹ <https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungsstandund-struktur.html>

² ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N oder EDA-Ausweis, d.h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige)

³ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/gemeinde-kantone-recht.html>

⁴ Stand: 24.04.2020

⁵ https://rrb.so.ch/rrb-detail/?no_cache=1&tx_rrbpublications_publication%5Bpublication%5D=40617&cHash=3f276c6277f0f06002558836ff220776

⁶ Vgl. ANDREAS MÜLLER / TOBIAS SCHLEGEL: Passives Wahlrecht für aktive Ausländer in ANDREAS GLASER: Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, S. 40 ff.

4. Beurteilung des Regierungsrats

Verschiedene Gründe sprechen dagegen, den Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht auf kommunaler Ebene zu gewähren. So ist insbesondere daran zu erinnern, dass mit der Möglichkeit der Einbürgerung ein bewährter Weg zur Verfügung steht, Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte einzuräumen. Eine Einbürgerung kann erfolgen, wenn die einbürgerungswillige Person integriert ist. Ist das der Fall, so ist eine Mitwirkung an den demokratischen Entscheidungsprozessen folgerichtig. Das Stimmrecht ist in diesem Sinne nicht Mittel zur Integration, sondern die Folge erfolgreicher Integration, welche sich in der Einbürgerung zeigt.

Dazu kommt, dass die Teilhabe an der Demokratie im Kanton Bern durch andere Massnahmen – wie zum Beispiel durch Einsitz in Kommissionen ohne Entscheidkompetenz oder der Mitbestimmung in Parteien – gefördert werden kann.

Schliesslich weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Motion 093-2017 erst vor relativ kurzer Zeit (November 2017) vom Grossen Rat mit 83 zu 65 Stimmen sowie die Verfassungsinitiative «zäme läbe - zäme schtimme» im Jahre 2010 vom Berner Stimmvolk mit über 70 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt wurden. Auch in anderen Kantonen waren politische Vorstösse, die darauf abzielten, Ausländerinnen und Ausländern auf kantonaler oder kommunaler Ebene den Zugang zu den politischen Rechten zu verschaffen, in den letzten zehn Jahren meist erfolglos (vgl. Ziff. 3). Es ist daher absehbar, dass das Anliegen der Motionärin von der Mehrheit der Stimmberechtigten nicht geteilt würde.

Zusammenfassend spricht sich der Regierungsrat gegen die Möglichkeit eines fakultativen Ausländerstimmrechts auf Gemeindeebene aus und beantragt daher die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat