

Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2012

4891

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Für mehr Demokratie»
(fakultatives Stimm- und Wahlrecht
für Ausländerinnen und Ausländer
auf Gemeindeebene)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2012,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für mehr Demokratie» (fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene) wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Art. 22 der Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt ergänzt:

Abs. 2 (neu): «Die Gemeinden können die politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten ausserdem für Ausländerinnen und Ausländer vorsehen, die seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz leben und seit mindestens 3 Jahren ununterbrochen in der Gemeinde wohnen und die es persönlich beantragen.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Demokratie heisst Selbstbestimmung des Volkes. Wer von staatlichen Entscheiden betroffen ist und hier Steuern bezahlt, muss mitbestimmen können. Heute ist aber ein bedeutender Teil der erwachsenen Bevölkerung von dieser Mitbestimmung ausgeschlossen: Menschen, welche schon seit Jahrzehnten hier leben – oder gar hier geboren sind.

Demokratie bedeutet auch, dass jede Gemeinde frei darüber entscheiden kann, wer in Gemeindeangelegenheiten mitbestimmen darf. Mit der angestrebten Verfassungsänderung erhalten die Gemeinden im Kanton Zürich das Recht, allen lang ansässigen Einwohnerinnen und Einwohnern das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten zu erteilen. Diese Entscheidungsfreiheit stärkt die Demokratie auf Gemeindeebene.»

Weisung**A. Ziel der Initiative**

Die Initiative «Für mehr Demokratie» will den Gemeinden ermöglichen, dort ansässigen Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte in Gemeindeangelegenheiten einzuräumen, sofern diese ein entsprechendes Begehren stellen und seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, wovon mindestens drei Jahre ununterbrochen in der betreffenden Gemeinde.

B. Zustandekommen der Initiative

Am 4. August 2011 wurden die Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 4. Februar 2011 (ABI 2011, 365) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für mehr Demokratie» (fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene) bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2011 stellte die Direktion fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2011, 3242).

C. Gültigkeit der Initiative

Hält der Regierungsrat eine Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, GPR, LS 161). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (§ 130 Abs. 4 GPR). Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ganz oder teilweise ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

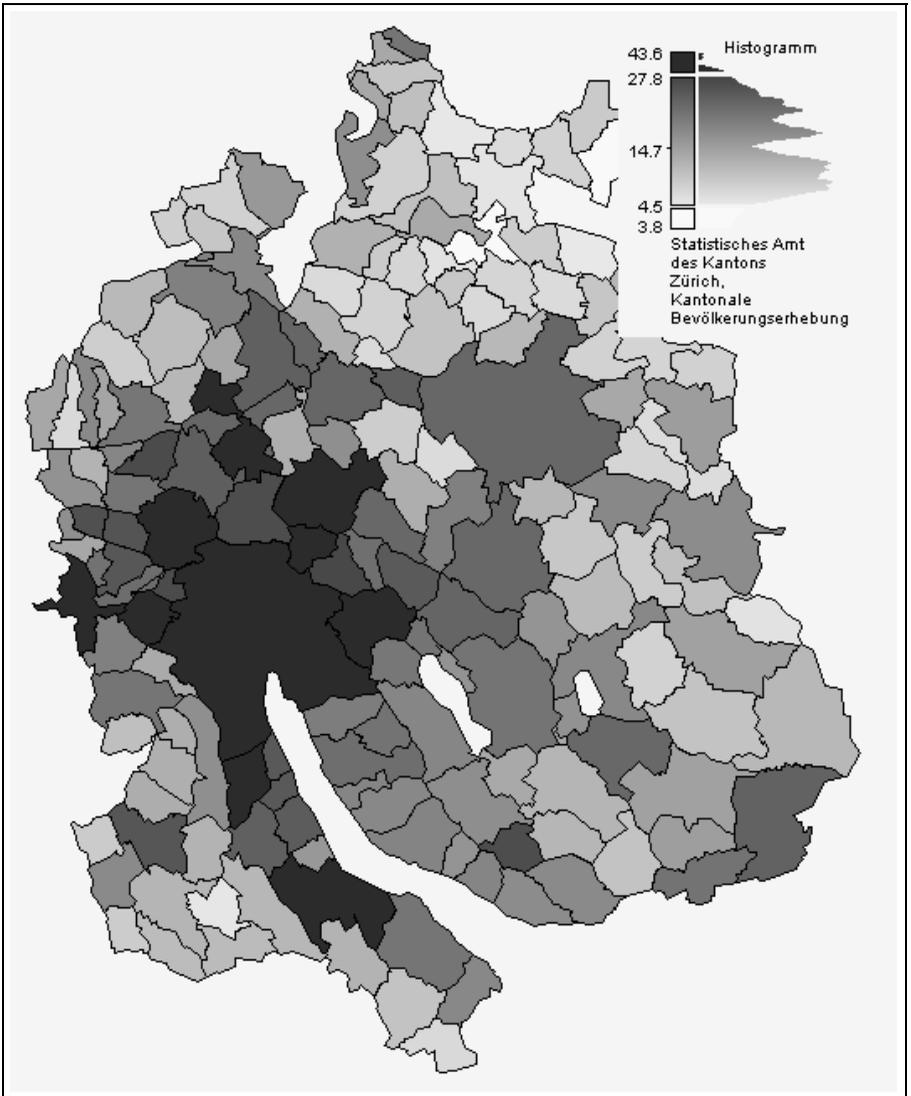
Die Volksinitiative «Für mehr Demokratie» wahrt die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Sie will den Gemeinden ermöglichen, ihren dort ansässigen Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte in Gemeindeangelegenheiten einzuräumen, wenn bestimmte, im Initiativtext näher umschriebene Voraussetzungen erfüllt sind. 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. Schliesslich sieht das Bundesrecht in Art. 39 Abs. 1 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 kommunalen Angelegenheiten und steht deshalb nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Zusammenfassend erweist sich die Volksinitiative als rechtmässig.

D. Grundlagen

1. Ausländerbestand im Kanton Zürich und in den Gemeinden

Gemäss Angaben des Statistischen Amtes zählte die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Zürich am 31. Dezember 2010 rund 1 371 000 Personen. Die Zahl umfasst 1 042 000 Personen mit schweizerischem und 329 000 Personen mit ausländischem Pass. Der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen macht somit im Durchschnitt 24% aus (Schweiz: 22,4%).

Der Ausländeranteil ist in den Zürcher Gemeinden unterschiedlich hoch. Hohe Anteile von über 30% weisen die Gemeinden Zürich, Höri, Oberglatt, Opfikon, Regensdorf, Dietikon, Schlieren und Dübendorf auf. Spitzenreiter sind Schlieren und Opfikon mit Ausländeranteilen über 43%. In ländlichen Gemeinden sind die Quoten wesentlich tiefer. Ausländeranteile von höchstens 5% weisen Adlikon (3,8%), Oberstammheim (4,4%), Altikon (4,7%) Trüllikon (4,9%), und Rifferswil (5%) auf.



Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden am 31. Dezember 2010. (Quelle: Statistisches Amt)

Unter der ausländischen Bevölkerung im Kanton Zürich sind insgesamt 176 Nationen vertreten, wobei die Hälfte der ausländischen Staatsangehörigen aus nur vier Ländern stammt (Deutschland, Italien, Serbien und Portugal). Von der Personengruppe mit ausländischem Pass ist ein Fünftel (19%) in der Schweiz geboren. Sie gehören der zweiten oder dritten Ausländergeneration an.

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 Zürich

Im Kanton Zürich stehen das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte in Angelegenheiten des Kantons, der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnen, das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (Art. 22 KV). Ausländerinnen und Ausländer haben demnach auch 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 zwanzig Jahren Gegenstand von mehreren parlamentarischen Vorstössen. In der Volksabstimmung vom 26. September 1993 wurde die Volksinitiative vom 7. März 1991 für ein fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht (vgl. KR Nr. 59/1991) abgelehnt, und zwar mit 66% Nein-Stimmen. In der Folge kam es zu neuen Vorstössen im Kantonsrat, denen aber ebenfalls kein Erfolg beschieden war: Auf die parlamentarische Initiative Cahannes/Huonker vom 10. Januar 1994 betreffend Verfassungsänderung zur Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer und Ausländerinnen in Angelegenheiten, die Schulfragen betreffen (vgl. KR-Nr. 22/1994), trat der Kantonsrat am 18. September 1995 nicht ein.

Am 10. Juli 2000 erreichten zwei Behördeninitiativen des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 29. März 2000 (KR-Nrn. 173 und 174/2000) das notwendige Quorum von 60 Stimmen nicht. Noch während der Verfassungskonferenz an der Arbeit war, überwies der Kantonsrat am 15. November 2004 eine Einzelinitiative in der Form der allgemeinen Anregung (vgl. KR-Nr. 264/2004), die Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben und die Niederlassungsbewilligung haben, das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene gewähren wollte. Mit Beschluss vom 10. Mai 2006 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative definitiv zu unterstützen (Vorlage 4316). Der Kantonsrat lehnte sie jedoch am 12. Februar 2007 mit 94 zu 56 Stimmen ab. Trotz dieser erfolglosen Versuche ist die Einräumung politischer Rechte an Ausländerinnen und Ausländer dem Kanton Zürich nicht völlig fremd. Sowohl die Evangelisch-reformierte Kirche als auch die Römisch-katholische Körperschaft haben von ihrer Autonomie gemäss Art. 130 Abs. 2 lit. a KV Gebrauch gemacht und ihren ausländischen Mitgliedern das Stimm- und Wahlrecht in kirchlichen Angelegenheiten eingeräumt (vgl. Art. 20 Abs. 1 Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche, LS 181.10, und Art. 10 Abs. 1 Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft, LS 182.10). Soweit ersichtlich, hat sich dieser Schritt bis heute bewährt.

c. Rechtslage in anderen Kantonen

Andere Kantone räumen die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten in unterschiedlichem Umfang auch Ausländerinnen und Ausländern ein:

- Im *Kanton Neuenburg* stehen niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern sowie Staatenlosen die politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten nach fünfjährigem Wohnsitz im Kanton zu (Art. 37 Abs. 1 lit. c KV/NE). Eine Einschränkung besteht beim passiven Wahlrecht: Dieses besteht nur für richterliche Behörden. Auf Gemeindeebene verfügen ausländische Stimmberechtigte über sämtliche politischen Rechte.
- Im *Kanton Jura* besitzen niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer die politischen Rechte sowohl auf kantonomer wie auf kommunaler Ebene; einzig von Abstimmungen über die Änderung der Kantonsverfassung sind sie ausgeschlossen. Vorausgesetzt werden ein zehnjähriger Wohnsitz in der Schweiz und ein einjähriger Wohnsitz im Kanton. Um die politischen Rechte auf Gemeindeebene ausüben zu können, müssen Ausländer und Ausländerinnen zudem seit mindestens zwanzig Tagen in der Gemeinde wohnhaft sein (Art. 73 KV/JU; Art. 3 Loi sur les droits politiques).

- Im *Kanton Freiburg* verfügen Ausländerinnen und Ausländer über die politischen Rechte in kommunalen Angelegenheiten, wenn sie seit fünf Jahren Wohnsitz im Kanton haben (Art. 48 Abs. 1 lit. b KV/FR). Ausländerinnen und Ausländern mit Niederlassungsbewilligung und fünfjährigem Wohnsitz im Kanton kann zudem das passive Wahlrecht bei Richterwahlen eingeräumt werden (Art. 9 Abs. 1 lit. a Justizgesetz).
- Im *Kanton Genf* verfügen Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens acht Jahren rechtmässigen Wohnsitz in der Schweiz haben, über das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten und das Recht, Initiativen und Referenden auf Gemeindeebene zu unterzeichnen (Art. 42 Abs. 1 KV/GE).
- Im *Kanton Waadt* stehen Ausländerinnen und Ausländern alle politischen Rechte auf Gemeindeebene zu, wenn sie sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhalten und seit mindestens drei Jahren im Kanton wohnhaft sind (Art. 142 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 KV/VD).
- Im *Kanton Basel-Stadt* werden die Gemeinden durch die Kantonsverfassung ermächtigt, das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene einzuführen (§ 40 Abs. 2 KV/BS).
- Auch im *Kanton Graubünden* besteht die Möglichkeit eines aktiven und passiven Ausländerstimm- und -wahlrechts. Die Kantonsverfassung ermächtigt die Gemeinden, die Voraussetzungen für die Einführung eines Ausländerstimmrechts zu bestimmen (Art. 9 Abs. 4 KV/GR). Erst wenige Gemeinden haben davon Gebrauch gemacht.
- Im *Kanton Appenzell Ausserrhoden* wurde eine Bestimmung in die Kantonsverfassung aufgenommen, wonach Gemeinden das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen können, die seit zehn Jahren in der Schweiz, davon fünf Jahre im Kanton wohnen. Allerdings müssen Ausländerinnen und Ausländer, die diese Voraussetzungen erfüllen, ein entsprechendes Zulassungsbegehren stellen (Art. 105 Abs. 2 KV/AR). Auch hier haben erst wenige Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf ihrem Gebiet das Ausländerstimmrecht einzuführen.
- Im *Kanton Thurgau* ist kein eigentliches Ausländerstimmrecht vorgesehen, aber doch eine Art politische Beteiligung, indem Ausländerinnen und Ausländer in Gemeindeangelegenheiten beratend mitwirken können (§ 19 KV/TG).

In den anderen Kantonen ist das Ausländerstimmrecht, abgesehen von staatskirchlichen Institutionen, nur vereinzelt in gewissen öffentlich-rechtlichen Körperschaften verwirklicht (vgl. Denise Buser, Kantonales Staatsrecht, Basel 2011, N 290 ff.; Peter Kottusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 22 N. 24 ff.).

3. Mögliche Anknüpfungspunkte für die Zuerkennung der politischen Rechte

Bei der Frage, wem die politischen Rechte zuerkannt werden sollen, kann auf unterschiedliche Gesichtspunkte abgestellt werden. Diese beruhen auf einem unterschiedlichen Verständnis der Demokratie. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden (vgl. P. Heusser, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich 2001, S. 30 ff.; Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, Ausschreibung «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft», Bern-Wabern 2008, S. 6 f.):

- *Modell der Bürgerdemokratie.* Nach diesem Modell wird die Zugehörigkeit zum Staatsverband in erster Linie durch die Staatsbürgerschaft bestimmt. Das Volk als oberste Instanz staatlichen Handelns besteht nach der Konzeption der Bürgerdemokratie nur aus den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern. Ihre politische Selbstbestimmung sehen sie als Folge einer abstammungsmässigen und politisch verbundenen Solidargemeinschaft. Folgerichtig steht der ausländischen Bevölkerung kein Stimm- und Wahlrecht zu. Das Stimmrecht ist nicht Mittel zur Integration, sondern deren Folge: Es wird erst gewährt, wenn der Integrationsprozess abgeschlossen und eine Einbürgerung stattgefunden hat. Nach diesem Modell bilden die politischen Rechte eine Einheit, das heisst, der Staatsebene folgende Unterscheidungen sind nicht vorgesehen. Die Problematik des Modells der Bürgerdemokratie zeigt sich bei einem hohen Ausländeranteil in einem Staat. In solchen Situationen bleibt ein grosser Anteil der Bevölkerung von deren Selbstbestimmungsrecht ausgeschlossen. Solche Demokratiedefizite können dadurch ausgeglichen werden, dass die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht zu streng sind.
- *Modell der Betroffenenemokratie.* Nach diesem Modell können sich diejenigen an der kollektiven Willensbildung beteiligen und mitentscheiden, die von staatlichen Regelungen und Entscheidungen betroffen sind. Das Modell fördert die aktive Teilnahme und dadurch auch die Integration der Einzelnen in die Gemeinschaft und deren Identifikation mit dem Gemeinwesen. Die Vorteile des

Modells zeigen sich besonders deutlich bei Volksabstimmungen über Sachfragen, die für eine bestimmte Region starke Auswirkungen haben. So kann ein konkretes Bauvorhaben wie etwa die Erstellung einer neuen Strasse, eines Regionalhospitals oder eines Flughafens einen Teil der Bevölkerung weitaus stärker treffen als andere Teile. In solchen Fällen ist es nach dem Modell der Betroffenenemokratie nicht gerechtfertigt, auch die Bewohnerinnen und Bewohner anderer Regionen über die Vorlage entscheiden zu lassen. Denn es soll vermieden werden, dass eine vom Bauprojekt nicht direkt betroffene Mehrheit die direkt betroffene regionale Minderheit überstimmt. Die Schwierigkeit dieses Modells liegt darin, objektive Kriterien zu finden, um den Kreis der Betroffenen zuverlässig von der Gruppe der Nichtbetroffenen abzugrenzen.

- *Modell der Territorialdemokratie.* Mit diesem Modell können die Abgrenzungsprobleme der Betroffenenemokratie einfach gelöst werden, indem man als Betroffene alle Menschen bezeichnet, die innerhalb eines bestimmten, klar umgrenzten Staatsgebiets wohnen. Das Stimm- und Wahlrecht wird somit von der Sesshaftigkeit, das heisst vom Wohnsitz eines Menschen abhängig gemacht. Werden die politischen Rechte allen Einwohnerinnen und Einwohnern eines bestimmten Gebietes eingeräumt, so lässt sich das Ideal der Übereinstimmung der Kreise von Regierenden und Regierten annähernd erreichen. Dieses Modell erfordert jedoch einen Mindestbezug zwischen den Stimmberechtigten und dem Staatswesen. Für die Vergabe der politischen Rechte wird daher oft eine mehrjährige Wohnsitzdauer vorausgesetzt.

Auf Bundesebene stehen die politischen Rechte ausschliesslich den Schweizerinnen und Schweizern zu (Art. 137 BV). Der Bund 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.

E. Inhaltliche Beurteilung der Volksinitiative

Wer in einer Demokratie auf welche Art an der kollektiven Willensbildung mitwirken kann, ist keine ein für alle Mal feste Grösse, sondern hängt vom jeweils aktuellen Staats- und Gesellschaftsverständnis ab. So gewährte die Bundesverfassung von 1848 das Stimm-

und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten lediglich den über 20 Jahre alten Männern mit Schweizer Bürgerrecht. Dadurch war mehr als die Hälfte der Bevölkerung von der Ausübung der politischen Rechte ausgeschlossen. 1972 wurde das Stimm- und Wahlrecht auf Schweizerinnen ausgedehnt und 1991 das Mindestalter auf 18 Jahre gesenkt. Ausländerinnen und Ausländer sind von der Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene jedoch weiterhin ausgeschlossen.

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 ein vergleichsweise zurückhaltender Vorschlag zur Beteiligung der Ausländerinnen und Ausländer am politischen Geschehen. So geht es hier einzig um die politischen Rechte auf Gemeindeebene. Auch braucht es die Zustimmung der betreffenden Gemeinde, um den dort wohnenden Ausländerinnen und Ausländern zu ermöglichen, sich am politischen Geschehen aktiv zu beteiligen. Ferner sollen die politischen Rechte nur jenen Ausländerinnen und Ausländern zuerkannt werden können, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, davon die letzten drei Jahre ununterbrochen in der betreffenden Gemeinde. Schliesslich muss eine Ausländerin oder ein Ausländer ein entsprechendes Gesuch stellen.

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 kommunaler 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: Unter gewissen Voraussetzungen könnten die Gemeinden auch den bei ihnen wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte in kommunalen Angelegenheiten zuerkennen.

Gegen die Initiative spricht sodann, 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 möglicherweise über politische Rechte auf kommunaler Ebene, nicht aber über solche auf kantonaler und auf Bundesebene. Der Wortlaut der Initiative liesse sogar unterschiedliche Lösungen unter mehreren Gemeinden zu: Während eine Gemeinde den dort ansässigen Ausländerinnen und Ausländern sämtliche politischen Rechte auf kommunaler Ebene einräumen könnte, könnte sich eine andere Gemeinde darauf beschränken, ihnen das aktive Wahl- und Stimmrecht einzuräumen.

Eine weitere Problematik der Initiative ergibt sich daraus, dass Ausländerinnen und Ausländer, welche die kommunalen politischen Rechte ausüben wollen, ein entsprechendes Gesuch einreichen müssen. Das führt einerseits zu einer nicht sinnvollen Unterscheidung innerhalb der Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen zur Erlangung der kommunalen politischen Rechte an sich erfüllen. Andererseits wird mit dem Meldeerfordernis eine nicht zweckmässige Unterscheidung zu den Schweizerinnen und Schweizern geschaffen, für die bekanntlich kein Meldeerfordernis besteht.

Gegen die Initiative spricht schliesslich, dass sich der Verfassungsrat 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 ausgesprochen haben.

In Abwägung der Argumente überwiegen aus heutiger Sicht jene, die gegen die Volksinitiative sprechen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die politischen Rechte ausschliesslich auf dem Weg der Ein-

bürgerung erlangt werden sollten. Der Regierungsrat hält also am Prinzip der Bürgerdemokratie fest. Umgekehrt fordert er, dass die Hürden zur Einbürgerung nicht zu hoch angesetzt werden. Auch aus diesem Grund hat er das Bürgerrechtsgesetz in der vom Kantonsrat verabschiedeten, verschärften Fassung den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Volksinitiative «Für mehr Demokratie» (fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene) abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger Husi