



An den Grossen Rat

11.5057.02

PD/P 115057
Basel, 10. April 2013

Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2013

Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. April 2011 den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Ausländerinnen und Ausländer, die seit Jahren in Basel wohnen und arbeiten, sollen eine Möglichkeit erhalten, besser an der Gesellschaft zu partizipieren. Einerseits sollen alle Einwohnerinnen und Einwohner von Basel-Stadt die Möglichkeit haben, in einer gewissen Form am gesellschaftlichen wie auch am politischen Leben teilzuhaben. Andererseits muss versucht werden, den in Basel-Stadt wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern die politische Mitwirkung und Einflussnahme attraktiv zu gestalten, damit diese überhaupt ein Interesse entwickeln, die schweizerische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Dabei stehen zum einen die vielen Ausländerinnen und Ausländer im Fokus, die z.T. schon seit Jahrzehnten hier leben bzw. sogar hier geboren und zur Schule gegangen sind, zum anderen aber auch die Personen, die aufgrund des Freizügigkeitsabkommens in Basel arbeiten und leben und damit zu unserem Wohlstand beitragen. Diesen Personen muss die Integration und Partizipation an unserer Gesellschaft vereinfacht werden, damit diese ein Interesse haben, sich hier heimisch zu fühlen und sich längerfristig niederzulassen, damit sie nicht nur aufgrund eines besseren Jobangebots die Region wieder verlassen. Daher soll geprüft werden, wie man in Basel-Stadt wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern am besten eine Möglichkeit geben könnte, um besser am gesellschaftlichen, sozialen und politischen Leben teilzuhaben. Dabei sollen insbesondere die Varianten eines Initiativrechts bzw. Referendumsrechts geprüft werden sowie eine Art "Volksdiskussion" wie es der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt.

. Bei einer Volksdiskussion können alle im Kanton wohnhaften Personen mitmachen. Wenn z.B. ein neues Gesetz von der Regierung verabschiedet wurde und die Vernehmlassung abgeschlossen ist, erfolgt eine erste Lesung im Kantonsrat. Dieser publiziert die Ergebnisse im Amtsblatt und lädt dann zur Volksdiskussion ein. Diese ist offen für alle Personen und wird teils sogar als Anhörung im Parlament durchgeführt. Die Resultate dieser Volksdiskussion fliessen in die zweite Lesung im Parlament ein.

Der Regierungsrat wird folglich beauftragt, Möglichkeiten zur Erweiterung der politischen Partizipation der in Basel- Stadt wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer zu prüfen und darüber zu berichten.

Tanja Soland, Beatriz Greuter, Franziska Reinhard, Brigitta Gerber, Mustafa Atici, Mirjam Ballmer, Christine Keller, Martin Lüchinger, Sibel Arslan, Ursula Metzger Junco P., Anita Heer, Atilla Toptas, Gülsen Oeztürk, Bülent Pekerman, Salome Hofer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Anzugstellenden möchten allen in Basel-Stadt wohnhaften Ausländer/innen ermöglichen, am gesellschaftlichen und am politischen Leben teilzuhaben. Die Integration und Partizipation der Zugezogenen muss vereinfacht werden, damit diese Personen sich hier heimisch fühlen und sich längerfristig niederlassen. Die politische Mitwirkung und Einflussnahme soll attraktiv gestaltet werden, um das Interesse an einer schweizerischen Staatsbürgerschaft zu fördern. Insbesondere diejenigen Personen stehen im Fokus, die hier die Schulen besucht haben, hier arbeiten und zu unserem Wohlstand beitragen. Dabei sollen insbesondere die Varianten eines Initiativrechts bzw. Referendumsrechts geprüft werden sowie die Art Volksdiskussion wie es der Kanton Appenzell Auserrhoden kennt.

Die wichtigsten politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind das Wahl- und Stimmrecht sowie die Initiativ- und Referendumsrechte. Die Möglichkeit, an Vernehmlassungen teilzunehmen, gehört ebenfalls zu den offiziellen demokratischen Mitwirkungsrechten. Neben den Kantonen, die das Stimm- und Wahlrecht für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländern kennen, stellt die Volksdiskussion eine ausserrhodische Besonderheit dar, die auch nicht stimmberechtigten Einwohner/innen die Möglichkeit bietet, mitzuwirken.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die nicht stimmberechtigte Bevölkerung in Basel-Stadt bereits heute die Möglichkeit hat, sich in politische Prozesse einzubringen.

1.1 Petition

Alle Einwohner/innen haben das Recht, schriftlich Bitten, Anregungen und Beschwerden an jede Behörde zu richten und haben Anspruch auf eine Beantwortung.

1.2 Vernehmlassung

Gemäss § 53 der Kantonsverfassung vom 22. März 2005 (KV) besteht eine weitere Möglichkeit der Mitwirkung für alle Einwohner/innen im Vernehmlassungsverfahren. *«Wenn Behörden Vernehmlassungen zu Vorhaben von allgemeiner Tragweite durchführen, geben sie der Öffentlichkeit davon Kenntnis und allen interessierten Personen Gelegenheit, zum Vorhaben Stellung zu nehmen.»*

1.3 Mitwirkung der Quartierbevölkerung

Mitwirkungsrechte in der Raumplanung sind in Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) festgehalten. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

Gemäss § 55 der KV besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Anhörung für alle Einwohner/innen: *«Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.»* Die Quartierbevölkerung soll somit in die Meinungs- und Entscheidungsprozesse der Behörden einbezogen werden. Die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 sowie der Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in Basel-Stadt setzen diesen Auftrag um. Nachdem verschiedene Mitwirkungsverfahren evaluiert wurden, wurde der Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung überarbeitet und ist seit Januar 2012 gültig. Mit dem Einbezug von Gruppen, die bei formellen Verfahren ausgeschlossen sind, wie z.B. Migrant/innen, können Entscheide besser abgestützt und die Identifikation der Bevölkerung mit dem Quartier gestärkt werden.

1.3.1 Stadtteilsekretariate

Die Stadtteilsekretariate Kleinbasel und Basel-West sowie die Quartierkoordination Gundeldingen stehen als offizielle Anlaufstellen für die Quartierbevölkerung zur Verfügung. In Kooperation mit weiteren Quartierorganisationen und interessierten Bewohner/innen können sie einen schriftlichen Antrag für ein Mitwirkungsverfahren an die Kontaktstelle für Quartierarbeit stellen (Kantons- und Stadtentwicklung, PD).

2. Die Volksdiskussion in Appenzell Ausserrhoden

Als einziger Schweizer Kanton kennt Appenzell Ausserrhoden die Volksdiskussion als Mitwirkungsverfahren. Sind zwei Lesungen eines Geschäfts, Verfassungs- und Gesetzesvorlagen wie auch andere wichtige Geschäfte, vorgesehen, untersteht das Geschäft der Volksdiskussion. Die Volksdiskussion wird nach der ersten Lesung des Kantonsrates durchgeführt. In diesem Rahmen können alle Kantonseinwohner/innen, auch Bewohner/innen ohne Schweizer Pass, schriftliche Anträge einreichen (Art. 56 der Kantonsverfassung, bGS 111.1). Die Frist für das Einreichen wird jeweils im Amtsblatt und im Internet veröffentlicht oder kann bei der Kantonskanzlei telefonisch nachgefragt werden. Wer sein Anliegen persönlich vor dem Rat vertreten will (Art. 31 der Geschäftsordnung des Kantonsrates, bGS 141.2), muss sich spätestens eine Woche vor der betreffenden Kantonsratssitzung bei der Kantonskanzlei telefonisch, schriftlich oder per Mail melden. Die Stellungnahmen aus der Bevölkerung werden in die jeweiligen Berichte der Regierung eingearbeitet. Nach Aussage der Kantonskanzlei Appenzell Ausserrhoden wird die Volksdiskussion wenig genutzt, je nach Thema gehen keine oder ein bis zwei Stellungnahmen ein. Der Aufwand für die Verwaltung ist dementsprechend nicht gross.

3. Stellungnahme/Beurteilung

An der Abstimmung vom September 2010 wurde die kantonale Initiative «Stimm- und Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten» verworfen. Somit hat die Mehrheit der stimmberechtigten Bevölkerung Basels entschieden, formelle Mitwirkungsverfahren für Ausländer/innen nicht zu unterstützen. Das Initiativrecht wie auch das Referendumsrecht sind Teil der formellen Mitwirkung. Sollten Initiativrecht und Referendumsrecht für in Basel-Stadt wohnhafte Ausländer/innen eingeführt werden, müsste eine Volksabstimmung darüber entscheiden.

In Anbetracht des zunehmenden Ausländeranteils verfolgt die baselstädtische Integrationspolitik gemäss Leitbild und Handlungskonzept 1999 u.a. die Förderung der Partizipationschancen von Zugezogenen in Gesellschaft und Politik. In der Ergänzung zum Leitbild 2012 bekennt sich die Regierung zu einem Ausbau der bestehenden Mitwirkungsrechte gemäss § 55 der KV.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die bestehenden informellen Mitwirkungsverfahren gestärkt und bekannter gemacht werden sollen, insbesondere auch in der Migrationsbevölkerung. Bisher zeichnet sich eine Tendenz ab, dass die Migrationsbevölkerung, in der Hauptsache bildungsferne Zugezogene, nur schwer zu einer aktiven Teilhabe bei Mitwirkungsverfahren oder etwa bei Vernehmlassungen zu motivieren ist. Das Vorgehen und die Möglichkeiten sind zu wenig bekannt, die Mitwirkungsprozesse sind hochschwellig und bedingen bereits im Voraus einen höheren Integrationsgrad. Zudem sind immer noch zahlreiche Migrant/innen bei komplexen Sachverhalten auf Übersetzungsdienste angewiesen. Basisdemokratische Partizipationsmöglichkeiten sind praktisch unbekannt. Formalisierte Partizipationsmöglichkeiten via Vernehmlassung oder Mitwirkungsprozesse entsprechen nicht dem kulturellen Wissen oder den kulturellen Gepflogenheiten. Meist führt erst ein gezieltes, direktes Vorgehen mit persönlichem Kontakt zu einem Ergebnis.

Mit den Informationsmodulen im Rahmen der Projektförderung verfügt die Fachstelle Diversität und Integration über einen Informationskanal, der ohne grösseren zusätzlichen Aufwand für dieses Anliegen genutzt werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass unter den verschiedenen

zugezogenen Bevölkerungsgruppen grosse Unterschiede bezüglich Verständigung oder Erreichbarkeit vorherrschen. Gut und hoch qualifizierte Zugezogene, insbesondere deutsch sprechende, sind leicht erreichbar. Es verfügen nicht alle Bevölkerungsgruppen über Vereinsstrukturen oder ähnliche Informationswege, sie sind somit unterschiedlich erreichbar. So sind z.B. portugiesisch oder albanisch sprechende Gruppierungen oder Gruppierungen aus Eritrea für die Behörden aus sprachlichen wie auch aus kulturellen Gründen praktisch kaum oder noch nicht erreichbar.

Mit Unterstützung der interdepartementalen Strategiegruppe Integration ISI werden die kantonalen Behörden aufgefordert, bei Vernehmlassungsverfahren zukünftig vermehrt Migrationsorganisationen und -vereine miteinzubeziehen. Die GGG Ausländerberatung, die im Rahmen des Leistungsvertrags mit dem Kanton für die Betreuung von Migrationsvereinen zuständig ist, kann den Zugang zu zahlreichen Migrationsvereinen gewährleisten. Auch hier gilt es zu berücksichtigen, dass bei weitem nicht alle Bevölkerungsgruppen über Vereinsstrukturen oder ähnliche Informationskanäle verfügen. Um dem Anspruch der Chancengleichheit gerecht zu werden und um ein Ungleichgewicht in der Migrationsbevölkerung zu verhindern, ist hier grosse Sorgfalt geboten.

Appenzell Ausserrhoden hat rund 53'000 Einwohner/innen, davon verfügen knapp 15% nicht über einen Schweizer Pass (rund 7950 ausländische Einwohnende). In Basel-Stadt beträgt der Ausländeranteil rund 34% (ca. 65'000 ausländische Einwohnende). Somit sind die beiden Halbkantone schwer miteinander zu vergleichen. Ein Mitwirkungsverfahren entsprechend der Volksdiskussion wäre in Basel-Stadt einiges aufwändiger. Zum einen ist der Anteil der Migrationsbevölkerung in Basel viel grösser, zum Anderen finden in Appenzell Ausserrhoden im Gegensatz zu Basel nur ca. 8 Kantonsratssitzungen pro Amtsjahr statt mit einer entsprechend geringeren Anzahl von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen und anderen wichtigen Geschäften.

4. Fazit

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Anzugstellenden, Mitwirkungsverfahren und Vernehmlassungsverfahren in der Migrationsbevölkerung bekannter zu machen und die Prozesse und Abläufe nach Möglichkeit zu vereinfachen. Folglich werden die zuständigen Behörden in Zukunft Migrationsorganisationen und -vereine gezielt in öffentliche Vernehmlassungsverfahren miteinbeziehen.

Die Einführung eines Initiativ- bzw. Referendumsrechts ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht erwünscht. Die Einführung einer Volksdiskussion entsprechend dem Appenzeller Modell würde der Verwaltung einiges an zusätzlichen und nicht vorausplanbaren Ressourcen abverlangen und wird abgelehnt.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland und betreffend „politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Carlo Conti
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin