

Vorlage an den Landrat

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative
«Stimmrecht für Niedergelassene»**

Datum: 13. Dezember 2016

Nummer: 2016-401

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2016/401

Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene"

vom 13. Dezember 2016

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR¹) die Vorlage über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene".

Die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" wurde im Juli 2016 mit 1'912 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei eingereicht² und hat folgenden Wortlaut³:

I.

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:

In § 21 Absatz 2 werden nach dem Wort "Schweizerbürgerrecht" die Wörter "oder die Niederlassungsbewilligung" eingefügt.

§ 22 Absatz 1 Buchstabe b. erhält folgenden Wortlaut:

Stimmberechtigte haben das Recht:

b. Wahlvorschläge einzureichen und sich an Wahlen zu beteiligen;

§ 22 Absatz 1 Buchstabe c. erhält folgenden neuen Wortlaut:

Stimmberechtigte haben das Recht:

c. in öffentliche Ämter gewählt zu werden, wenn sie das Schweizerbürgerrecht besitzen;

In § 22 Absatz 1 wird der bisherige Buchstabe c. neu zu Buchstabe d.

§ 23 Absatz 2 erhält folgenden neuen Wortlaut:

Wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, erwirbt mit der Niederlassung, wer das Schweizerbürgerrecht nicht besitzt, erwirbt mit der Niederlassungsbewilligung das Stimmrecht in Angelegenheiten des Kantons und der Gemeinde.

Gleichzeitig wird das Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 wie folgt geändert:

¹ SGS 120

² Verfügung vom 30.08.2016 der Landeskanzlei (Amtsblatt Nr. 36 vom 08.09.2016)

³ Der Initiativtext ist im Amtsblatt Nr. 05 vom 29.01.2015 publiziert.

In § 3 Absatz 4 Buchstabe a. werden nach dem Wort "Schweizerinnen" die Wörter "und andere Personen mit einer Niederlassungsbewilligung" eingefügt.

II.

Wenn auch die Initiative „Stimmrecht mit 16“ angenommen wird, dann lautet der neue § 22 Absatz 1 Buchstabe c. wie folgt:

Stimmberechtigte haben das Recht:

c. in öffentliche Ämter gewählt zu werden, wenn sie das Schweizerbürgerrecht besitzen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben;

und im Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 lautet § 3 Absatz 4 Buchstabe a. über das Stimmregister wie folgt:

⁴ In das kantonale bzw. kommunale Stimmregister sind einzutragen:

a. alle Schweizer und Schweizerinnen und andere Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, etc.

III.

Die angenommenen Änderungen werden am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam.

2. Formelle Gültigkeit der Initiative

Mit Verfügung vom 30. August 2016⁴ stellte die Landeskanzlei fest, dass die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" mit 1'912 gültigen Unterschriften die von der Kantonsverfassung⁵ verlangten Unterschriften aufweist. Damit ist die Verfassungsinitiative formell gültig zu Stande gekommen.

3. Materielle Gültigkeit der Initiative

Neben den formellen Voraussetzungen einer Verfassungsinitiative ist deren Rechtsgültigkeit auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung nimmt in der Regel der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat vor⁶.

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2016 teilte der Rechtsdienst das Ergebnis seiner Abklärung zur Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" mit⁷. In seinem Gutachten kommt er zum Schluss, dass die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene"

- die formalen Kriterien der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie erfüllt und
- inhaltlich nicht gegen höherrangiges Bundesrecht⁸ verstösst.

⁴ Amtsblatt Nr. 36 vom 8. September 2016

⁵ § 31 Absatz 1 Kantonsverfassung (SGS 100)

⁶ § 12a Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11)

⁷ Siehe Beilage 2.

⁸ Dieses überlässt den Kantonen, zu regeln, ob und – falls ja – wieweit auch den im Kanton wohnhaften Ausländer/-innen das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten gewährt werden soll (siehe nachfolgend Seite 4, Ziffer 3.2.2).

Gestützt auf diesen Befund beurteilt der Rechtsdienst die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" als rechtmäßig und führt in seinem Gutachten im Wesentlichen folgende Gründe dafür an:

3.1 Einheit der Form⁹ und Einheit der Materie¹⁰

3.1.1 Nach dem Grundsatz der Einheit der Form kann eine Volksinitiative (nur) entweder als formuliertes Begehren oder als nichtformuliertes Begehren eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Die formulierte Volksinitiative enthält einen ausgearbeiteten Entwurf auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Mit der nichtformulierten Volksinitiative wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten.

Mit der Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" wird die (gleichzeitige) Änderung sowohl von Verfassungsrecht als auch von Gesetzesrecht verlangt. Der Rechtsdienst beurteilt diesen Umstand zwar als ungewöhnlich, sieht aber keinen Anlass, die Verfassungsinitiative deswegen unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Form als (teilweise) rechtsungültig zu erklären¹¹.

Das Erfordernis der Einheit der Form ist somit erfüllt.

3.1.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie untersagt es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die ohne inneren Zusammenhang sind. Die Stimmberechtigten sollen nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" beschränkt sich thematisch auf ein einziges Anliegen. Die Initiantinnen und Initianten streben mit dem Begehren an, das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten auch den im Kanton wohnhaften und angemeldeten Ausländerinnen und Ausländern zu verleihen, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Zu diesem Zweck soll das Stimmrecht (auch) für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer in der Kantonsverfassung sowie – als notwendige Folge der Verfassungsänderung – im Gesetz über die politischen Rechte (im Rahmen der Regelungen betreffend das Stimmregister) festgeschrieben werden. Da für die Wählbarkeit in öffentliche Ämter (passives Wahlrecht) unverändert den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten sein soll, sieht die Volksinitiative auch entsprechende Anpassungen der verfassungsrechtlichen Regelungen über den Inhalt des Stimmrechts vor. Für den Rechtsdienst ändern diese nichts daran, dass sich die Initiative thematisch auf ein einziges Anliegen beschränkt, nämlich die Erweiterung des Stimmrechts auf im Kanton wohnhafte und angemeldete Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung.

Nach dem Rechtsdienst sind die gleichzeitig eingereichten formulierten Verfassungsinitiativen "Stimmrecht mit 16" sowie "Stimmrecht für Niedergelassene" inhaltlich nicht derart miteinander verknüpft, dass beispielsweise die Annahme des Stimmrechtsalters 16 durch die Stimmbürgerchaft gleichzeitig die Einführung des Ausländerstimmrechts im Sinne der Initiative "Stimmrecht für Niedergelassene" zur Folge hätte. Vielmehr stehe den Stimmberechtigten frei, beide Volks-

⁹ § 28 Absatz 1 Kantonsverfassung in Verbindung mit §§ 64 und 65 Gesetz über die politischen Rechte (GpR; SGS 120)

¹⁰ § 67 GpR

¹¹ Gutachten Seite 3.

begehren abzulehnen oder beide anzunehmen oder lediglich einem der zwei Volksgehren zuzustimmen.

Somit ist auch das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

3.2 Keine unmöglichen oder offensichtlich rechtswidrigen Inhalte¹²

Eine Volksinitiative darf, um rechtsgültig zu sein, weder unmögliche noch offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweisen.

3.2.1 Unmöglich ist ein Volksbegehren, wenn sein Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist¹³. Dies trifft auf die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" zweifellos nicht zu.

3.2.2 Offensichtlich rechtswidrig ist ein Volksbegehren, wenn sein Anliegen gegen höherrangiges Recht – also Bundesrecht – verstösst.

Aus materiell-rechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, gegen welches höherrangige Recht die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" verstossen sollte¹⁴. Sie betrifft das Stimmrecht, welches das Abstimmungs-, das Wahl- und das Initiativrecht umfasst. Nach der Bundesverfassung wird die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten vom Bund geregelt, während die Kantone sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie bleibt es dem kantonalen Recht vorbehalten, das Stimmrecht auf den Ebenen des Kantons und der Gemeinden zu regeln. Mangels einer bundesrechtlichen Vorgabe können die Kantone insbesondere frei bestimmen, ob sie (auch) den im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte gewähren oder nicht. Folglich steht dem Initiativebegehren, den in unserem Kanton wohnhaften und angemeldeten Ausländerinnen und Ausländern, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, das Stimmrecht in Angelegenheiten des Kantons und den Gemeinden zu gewähren, von Bundesrechts wegen nichts entgegen.

¹² § 29 Absatz 1 Kantonsverfassung: "Der Landrat erklärt unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig."

¹³ Unmöglich wäre beispielsweise ein Begehren, das – etwa aus verfahrenstechnischen Gründen – nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist.

¹⁴ Gutachten Rechtsdienst, Seite 4 f., Ziffer 7a

4. Fazit

Die mit der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften zu Stande gekommene Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" erfüllt einerseits die formalen Erfordernisse der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie und weist andererseits weder unmögliche noch offensichtlich rechtswidrige Inhalte auf.

Folglich erweist sich die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" als rechtsgültig.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" gemäss beiliegendem Landratsbeschluss als rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 13. Dezember 2016

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:
Thomas Weber

Der Landschreiber:
Peter Vetter

Beilagen: 1. Entwurf Landratsbeschluss
2. Gutachten 6.12.2016 Rechtsdienst Regierungsrat/Landrat

**Landratsbeschluss
über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative " Stimmrecht für Nie-
dergelassene"**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

://: Die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene" wird als rechts-
gültig erklärt.

Liestal,

Im Namen des Landrats
Der Präsident:

Der Landschreiber:



An die
Sicherheitsdirektion
Herr Stephan Mathis, Generalsekretär

Liestal, 6. Dezember 2016 Bo

030 16 24

Formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht für Niedergelassene"; Prüfung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrter Herr Mathis

Sie haben uns die formulierte Verfassungs- (und Gesetzesinitiative) "Stimmrecht für Niedergelassene" zukommen lassen mit der Bitte, deren Rechtsgültigkeit abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag nach und können uns dazu wie folgt äussern:

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

2. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 30. August 2016, publiziert im Amtsblatt Nr. 36 vom 8. September 2016). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.





Formelles

3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

5. Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative „Stimmrecht für Niedergelassene“ wirft hinsichtlich der formalen Gültigkeitserfordernisse, nämlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keine besonderen Probleme auf. So ist das Volksbegehren ohne Zweifel einheitlich in der Form der formulierten Initiative gehalten. Inhaltlich streben die Initiantinnen und Initianten mit dem vorliegenden Begehren der Sache nach an, im Kanton Basel-Landschaft und dessen Einwohnergemeinden das Stimmrecht (neben den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern) auch den in unserem Kanton wohnhaften und angemeldeten Ausländerinnen und Ausländern zu verleihen, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Unter „Niederlassungsbewilligung“ im Sinne der Initiative ist offenkundig die bestimmten Ausländerinnen und Ausländern nach den Regeln des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2005 über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) verliehene Niederlassungsbewilligung gemäss Artikel 34 Absatz 1 AuG gemeint. Umgekehrt versteht sich von selbst, dass alle im Kanton Basel-Landschaft wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer nicht in den Genuss des (kantonalen und kommunalen Stimmrechts) kommen sollen, die über einen anderen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus verfügen (beispielsweise Ausländerinnen und Ausländer mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung gemäss Artikel 32 Absatz 1 AuG, einer Jahresaufenthaltsbewilligung gemäss Artikel 33 Absatz 1 AuG, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, Asylbewerberinnen und -bewerber etc.). Zu diesem Zweck soll laut dem Volksbegehren das Stimmrecht (auch) für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer in § 21 Absatz 2 KV sowie, als notwendige Folge der Verfassungsänderung, in § 3 Absatz 4 Buchstabe a GpR (im Rahmen der Regelungen betreffend das Stimmregister) verankert werden. Da die Wählbarkeit in öffentliche Ämter (sogenanntes passives Wahlrecht) unverändert den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten sein soll, sieht die Volksinitiative



ergänzend entsprechende Anpassungen der verfassungsrechtlichen Regelungen betreffend den Inhalt des Stimmrechts vor (vgl. dazu Ziffer I. des Initiativtextes betreffend Änderungen von § 22 Absatz 1 KV). Schliesslich findet das Begehren der Initiantinnen und Initianten auch seinen Niederschlag in der verfassungsmässigen Regelung der Ausübung des Stimmrechts (vgl. dazu Ziffer I. des Initiativtextes betreffend § 23 Absatz 2 KV). Diese Anpassungen ändern jedoch nichts daran, dass sich die Initiative thematisch auf ein einziges Anliegen beschränkt, nämlich auf die Erweiterung des Stimmrechts auf im Kanton Basel-Landschaft wohnhafte und angemeldete Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung.

Hinzuweisen ist diesem Zusammenhang allerdings auf den zumindest ungewöhnlichen Umstand, dass im Rahmen ein und derselben Volksinitiative die (gleichzeitige) Änderung sowohl von Verfassungs- als auch von Gesetzesrecht verlangt wird. Der Wortlaut von § 64 Absatz 1 GpR, wonach ein Volksbegehren als formulierte Initiative gilt, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen *der Verfassung oder eines Gesetzes* enthält, schliesst eine „kombinierte Verfassungs- und Gesetzesinitiative“ zumindest nicht a priori aus. Selbst wenn das Vorgehen der Initiantinnen und Initianten eingedenk dessen als rechtlich fragwürdig angesehen werden kann, besteht nach unserem Dafürhalten kein Anlass, die vorliegende Initiative deswegen unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Form als (teilweise) rechtsungültig zu taxieren. Dies insbesondere deshalb nicht, weil die geforderte Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte die entsprechende Verfassungsänderung (Einführung des Stimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung) uneingeschränkt übernimmt, so dass im Falle der Annahme der Initiative keinerlei inhaltliche Diskrepanzen zwischen den zu ändernden Erlassen entstünden. Aus diesem Grund kann vorliegend davon abgesehen werden, die grundsätzliche Problematik von Initiativen, die sich ausdrücklich auf Erlasse verschiedener Rechtsetzungstufen beziehen, näher zu untersuchen.

Im Weiteren enthält das Volksbegehren einen erklärenden, d.h. über keinerlei normativen Gehalt verfügenden Passus (vgl. Ziffer II. des Initiativtextes), der - in Gestalt einer reinen Hypothese - die Folgen für die Wortlaute der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte aufzeigt für den Fall, dass auch die vom selben Initiativkomitee separat lancierte Volksinitiative „Stimmrecht mit 16“ von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommen werden sollte. Die letztere Initiative verlangt im Wesentlichen, dass im Kanton Basel-Landschaft und dessen Einwohnergemeinden das Stimmrechtsalter 16 (heute: 18) eingeführt wird. Unter dem Gesichtspunkt des Erfordernisses der Einheit der Materie ist diesbezüglich von Bedeutung, dass die beiden Volksbegehren inhaltlich nicht derart miteinander verknüpft sind, dass beispielsweise die Annahme des Stimmrechtsalters 16 durch die Stimmbürgerschaft gleichzeitig die Einführung des Ausländerstimmrechts im Sinne der Initiative „Stimmrecht für Niedergelassene“ zur Folge hätte. Vielmehr steht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern - als Folge des Bestehens von zwei eigenständigen, inhaltlich unterschiedlichen Initiativen - frei, nach Gutdünken beide Begehren abzulehnen, beide Begehren anzunehmen oder aber lediglich einer der beiden Volks-



initiativen zuzustimmen. Eingedenk dessen besteht kein Anlass zur Befürchtung, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten im Zuge der Abstimmung über die Initiative „Stimmrecht für Niedergelassene“ an einer unverfälschten Willenskundgabe gehindert werden. Aus diesen Gründen ist auch das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

Materielles

6. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Initiative offenkundig nicht gegeben.

7. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, Erwägung 3).

a) Aus materiell-rechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, inwiefern das Volksbegehren gegen höherrangiges Recht verstossen sollte. Wie bereits erwähnt, beschlägt die vorliegende Initiative das Stimmrecht. Dieses ist der zusammenfassende Ausdruck für die verschiedenen politischen Rechte, d.h. für die Rechte, die den Bürgerinnen und Bürgern eine Mitwirkung bei der staatlichen Willensbildung vermitteln. Es umfasst das Abstimmungs-, das Wahl- und das Initiativrecht (ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage 2016, N. 1363). Gemäss Artikel 39 Absatz 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Bestimmung gibt dem Bund die Kompetenz, die Ausübung der politischen Rechte in den eidgenössischen Angelegenheiten zu regeln; diese Kompetenz beruht auf der Organisationsautonomie des Bundes. Dagegen enthält Artikel 39 Absatz 1 BV keine demokratischen Mindestanforderungen an die Kantone. Die in dieser Be-



stimmung erwähnte Zuständigkeit der Kantone, die Stimmrechtsausübung in Verfassung und Gesetz zu regeln, ist deklaratorischer Natur; sie besteht ohnehin aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie (St. Galler BV-Kommentar, BERNHARD EHRENZELLER, BENJAMIN SCHINDLER, RAINER J. SCHWEIZER, KLAUS A. VALLENDER [Hrsg.], 3. Auflage 2014: ANDREAS KLEY, Artikel 39 BV, Rz. 2 ff.). Als Ausfluss dieses Grundsatzes bleibt dem kantonalen Recht vorbehalten, das Stimmrecht auf den Ebenen des Kantons und der Gemeinden zu regeln (hinsichtlich der - im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht relevanten - bundesrechtlichen Einschränkungen der kantonalen Regelungsfreiheit hinsichtlich des Stimmrechts vgl. ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, DANIELA THURNHERR, a.a.O., N. 1376 ff.). In Ermangelung einer entsprechenden bundesrechtlichen Vorgabe steht den Kantonen auf der Grundlage von Artikel 39 Absatz 1 BV demnach insbesondere frei zu bestimmen, (auch) den im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte zu gewähren (vgl. ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, DANIELA THURNHERR, a.a.O., N. 1380c, einschliesslich der umfassenden Übersicht der aktuellen kantonalen Regelungen betreffend das Ausländerstimmrecht). Damit steht dem hier zu beurteilenden Begehren der Initiantinnen und Initianten, den in unserem Kanton wohnhaften und angemeldeten Ausländerinnen und Ausländern, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, das Stimmrecht in Angelegenheiten des Kantons und den Gemeinden zu gewähren, von Bundesrechts wegen nichts entgegen.

b) Aus rechtssetzungstechnischer Sicht ist gegen Ziffer I. des Initiativtextes, in dessen Rahmen die ausformulierten Änderungen der Kantonsverfassung sowie des Gesetzes über die politischen Rechte als Folge der Anliegen des Volksbegehrens festgehalten sind, nicht zu beanstanden. Aus den bereits erwähnten Gründen kommt Ziffer II. des Initiativtextes keinerlei normative Bedeutung zu, zumal hier (bloss der Information halber) dargestellt wird, welche Folgen die allfällige Annahme dieser sowie der sachverwandten Initiative „Stimmrecht mit 16“ für die zu ändernden Erlasse hätte. Damit hat der letztere Passus keinen Einfluss auf die Frage der Rechtsgültigkeit der vorliegenden Volksinitiative.

8. Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die formulierte Verfassungsinitiative „Stimmrecht für Niedergelassene“ als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie und verstösst nicht gegen höherrangiges Bundesrecht, zumal dieses den Kantonen überlässt zu regeln, ob und - falls ja - inwieweit auch den im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten gewährt werden soll.



In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleiben wir

mit freundlichen Grüßen

lic. iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter

lic. iur. Hans Jakob Speich-Meier
Leiter Rechtsdienst