

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

13.09.2017

### **Motion der SP-, Grüne-, GLP- und CVP-Fraktionen betreffend Einführung einer AusländerInnen-Initiative als Instrument für die Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 29. März 2017 reichten die SP-, Grüne-, GLP- und CVP-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2017/77, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Anpassung der Gemeindeordnung bzw. der nachgelagerten gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, mit der die AusländerInnen-Initiative als Instrument für die Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern am politischen Prozess eingeführt wird. Die AusländerInnen-Initiative soll allen volljährigen in der Stadt Zürich wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern offen stehen, die über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen. Die AusländerInnen-Initiative muss einen klaren Antrag und eine Begründung enthalten sowie ein Anliegen betreffen, für das der Stadtrat oder der Gemeinderat der Stadt Zürich zuständig ist. Zur Einreichung einer AusländerInnen-Initiative sind mindestens 50 Unterschriften notwendig. Das Verfahren lehnt sich an jenes der Behandlung von Einzelinitiativen an.

Begründung:

In der Stadt Zürich leben zur Zeit gut 125'000 Ausländerinnen und Ausländer aus rund 170 Nationen, das entspricht 31,9% der Bevölkerung. Davon sind rund 107'000 Personen mindestens 18 Jahre alt. Im Alterssegment der 25- bis 29-Jährigen beträgt der Anteil der ausländischen Bevölkerung 42,7%, bei den 30- bis 34-Jährigen 47% und bei den 35- bis 39-Jährigen 44,9%.

In Artikel 2 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich wird stipuliert, dass «die Gemeinde die Wohlfahrt und das harmonische Zusammenleben ihrer Bewohnerinnen und Bewohner fördert». Seit 1999 verfügt die Stadt Zürich ausserdem über ein Integrationsleitbild, dessen Ziel eine «schnelle und möglichst gute Integration aller» ist und wobei auch «Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglicht werden soll».

Trotz des hohen ausländischen Bevölkerungsanteils und trotz der in der Gemeindeordnung sowie im Integrationsleitbild formulierten Zielsetzungen existiert in der Stadt Zürich zur Zeit kein Instrument, mit dem sich Ausländerinnen und Ausländer, ihre Anliegen in strukturierter Form in die städtische Politik einbringen und somit aktiv am politischen Leben der Stadt partizipieren können.

Mit der AusländerInnen-Initiative wird ein massgeschneidertes Instrument kreiert, das die Mitwirkung der ausländischen Bevölkerung fördert und es ihr ermöglicht, sich im politischen Prozess der Stadt Zürich Gehör zu verschaffen, ohne dass ein politisches Recht im eigentlichen Sinn geschaffen wird.

In unserer direkten Demokratie ist es unerlässlich, dass möglichst viele Menschen aus allen Altersklassen und allen Bevölkerungsschichten am politischen Leben teilnehmen. Ausserdem ist es auf Dauer demokratie- und gesellschaftspolitisch bedenklich, einen Drittel der Bevölkerung – und in gewissen Alterssegmenten fast die Hälfte – von jeglicher politischer Mitsprache auszuschliessen. Dies insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass in gewissen Altersgruppen die ausländische Bevölkerung in den nächsten Jahren die Mehrheit stellen wird.

Gerade in Städten mit ihrem hohen und tendenziell steigenden Anteil ausländischer Bevölkerung kommt in diesem Bereich eine Pionierrolle zu und es liegt sowohl im Interesse der Schweizer wie der ausländischen Bevölkerung, hier neue massgeschneiderte Formen der Mitwirkung zu suchen und auszuprobieren.

Gemäss Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

## **1. Vorbemerkungen**

In der Stadt Zürich leben etwas mehr als 418 000 Menschen (Stand Ende März 2017) aus rund 170 Nationen gut und in Frieden zusammen. Die Durchmischung der Quartiere ist auch kleinräumig gewährleistet, Konflikte zwischen Ethnien sind in Zürich keine zu verzeichnen. Zürich wird als Wohnort ausserordentlich geschätzt. Dabei sind keine Unterschiede in der Wahrnehmung nach Nationalitäten feststellbar; das zeigen die repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Im täglichen Zusammenleben in unserer Stadt spielt die Nationalität kaum je eine Rolle. Es gibt mithin keine Anzeichen auszumachen, dass das in Art. 2 der Gemeindeordnung stipulierte harmonische Zusammenleben nicht erreicht wird.

Von den gut 418 000 in Zürich wohnhaften Personen haben knapp 135 000 oder gut 32 Prozent keinen Schweizer Pass. Die allermeisten dieser Menschen haben die Niederlassungsbewilligung Ausweis C (66 000) oder eine Jahresaufenthaltsbewilligung B (57 300). Ihnen ist, wie vorstehend dargelegt, der Zugang zum Stimm- und Wahlrecht und damit zur politischen Mitbestimmung auch im Fall bester Integration verwehrt. Im Unterschied zu einigen anderen Kantonen (s. Ziff. 2.2 nachstehend) steht der ausländischen Bevölkerung ohne Schweizer Pass im Kanton und damit auch in der Stadt Zürich als Möglichkeit zur vollen politischen Mitbestimmung nur die Erlangung des Schweizer Bürgerrechts offen. Der Stadtrat begrüsst deshalb, wenn sich Ausländerinnen und Ausländer, die die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen, sich auch einbürgern lassen.

## **2. Rechtslage**

### **2.1 Kanton und Stadt Zürich**

Gemäss Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sind die Kantone zuständig für die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kantone können also die Voraussetzungen und die Art der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Belangen anders regeln, als es der Bund in eidgenössischen Angelegenheiten getan hat.

Im Kanton Zürich stehen das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnen, das 18. Lebensjahr erlangt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (Art. 22 Kantonsverfassung; KV, LS 101).

Die Frage, ob und inwieweit der im Kanton Zürich wohnhaften ausländischen Bevölkerung politische Rechte eingeräumt werden sollen, war in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wiederholt Gegenstand von Volksabstimmungen, von parlamentarischen Debatten und wurde auch im Verfassungsrat bei der Revision der 2006 in Kraft getretenen Kantonsverfassung intensiv beraten.

Im Jahr 1993 wurde eine Volksinitiative für ein fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht mit einer Zweidrittelmehrheit abgelehnt. 1995 trat der Kantonsrat auf eine parlamentarische Initiative, die das Ausländerstimmrecht in Schulfragen einführen wollte, nicht ein. Auch auf zwei Behördeninitiativen des Zürcher Gemeinderats im Jahr 2000, die nebst einer Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern als Beisitzerin oder Beisitzer an der Schlichtungsbehörde für Mietsachen erneut das kommunale Wahlrecht in Schulangelegenheiten verlangten, trat der Kantonsrat nicht ein. Im Jahr 2007 war das Ausländerstimmrecht ein letztes Mal Thema im Kantonsrat. Die Einzelinitiative Sarisavas, die ein kommunales Stimm- und Wahlrecht auf Antrag für seit zehn Jahren in der Schweiz niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer verlangte, wurde trotz Unterstützung durch den Regierungsrat im Kantonsrat deutlich abgelehnt. Auch bei den Arbeiten zur Verfassungsrevision war die Einführung des Stimm- und Wahlrechts

im Verfassungsrat *der* neuralgische Punkt; es war sogar die Rede von einem «Killerparagrafen», der für das Schicksal der neuen Zürcher Verfassung entscheidend sein würde (zitiert nach Peter Kottusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung). Deshalb wurde schlussendlich bewusst auf die Einräumung von politischen Rechten (Stimm-, Wahl-, Initiativ-, Referendumsrecht) für Ausländerinnen und Ausländer in der neuen Kantonsverfassung verzichtet. Und schliesslich wurde die Volksinitiative «Für mehr Demokratie», die das fakultative Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene hätte einführen wollen, in der Abstimmung vom 22. September 2013 mit 75 Prozent Neinstimmen deutlich abgelehnt; auch in der Stadt Zürich gab es einen Ja-Stimmenanteil von nur 39 Prozent.

Aufgrund dieser Ausgangslage gibt es für die Stadt Zürich keinerlei Spielraum, in eigener Kompetenz den in Zürich niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern ein Initiativrecht zuzugestehen, weil das Initiativrecht im Kanton Zürich an das mit dem Schweizer Bürgerrecht verknüpfte Stimmrecht gebunden ist (Art. 22 i.V.m. Art. 24 KV). Da sich sowohl der Kantonsrat wie auch der kantonale und kommunale Souverän wiederholt gegen die Einführung eines wie auch immer gearteten Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländern ausgesprochen haben, fehlt nicht nur die gesetzliche Grundlage für das von den Motionärinnen und Motionären geforderte Initiativrecht für Ausländerinnen und Ausländer, sondern darüber hinaus ist explizit der Wille des Gesetzgebers erkennbar, kein wie auch immer ausgestaltetes Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab; er ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Selbstverständlich aber steht dem Gemeinderat die Möglichkeit zu, in eigener Kompetenz mittels einer Behördeninitiative, eine Änderung oder Ergänzung der Kantonsverfassung und der massgeblichen Gesetze zu verlangen. Im Erfolgsfall hätte die Stadt Zürich die Möglichkeit, ein Stimm-, Wahl- und/oder Initiativrecht für Ausländerinnen und Ausländer nach Massgabe der geschaffenen gesetzlichen Rahmenbedingungen im Kanton Zürich einzuführen.

Dabei sei darauf hingewiesen, dass am 10. Juli 2017 im Kantonsrat eine parlamentarische Initiative zur Ergänzung der Kantonsverfassung eingereicht worden ist (KR-Nr. 193/2017), wonach «volljährigen Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz im Kanton Zürich und einer Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung nach Bundesgesetzgebung das politische Recht der Ausländerinnen- und Ausländer-Initiative gemäss Art. 24 KV offensteht» (Ergänzung von Art. 22 KV), sofern die Initiative von «200 volljährigen Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz im Kanton Zürich und einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nach Bundesgesetzgebung» unterstützt wird (Ergänzung von Art. 24 KV). Ob diese Initiative das notwendige Quorum von 60 Mitgliedern des Kantonsrats erreichen wird, ist offen.

## **2.2 Andere Kantone**

Im Kanton Neuenburg stehen niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern sowie Staatenlosen die politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten nach fünfjährigem Wohnsitz im Kanton zu. Im Kanton Jura besitzen die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer nach 10-jährigem Wohnsitz in der Schweiz und einjährigem Wohnsitz im Kanton die politischen Rechte auf kantonaler und nach dreissig Tagen seit Zuzug in die Gemeinde auch auf kommunaler Ebene. Nach fünfjährigem Wohnsitz im Kanton Freiburg verfügen die Ausländerinnen und Ausländer über die politischen Rechte in kommunalen Belangen. Der Kanton Genf gesteht ihnen nach achtjährigem Wohnsitz in der Schweiz das kommunale Stimmrecht und zudem das Initiativrecht auf Gemeindeebene zu. Die Kantone Basel-Stadt und Graubünden haben die Gemeinden ermächtigt, den Ausländerinnen und Ausländern ein kommunales Stimmrecht einzuräumen. Im Kanton Appenzell können Ausländerinnen und Ausländer, die seit 10 Jahren in der Schweiz wohnhaft sind, ein Zulassungsgesuch zur Erlangung des kommunalen Stimmrechts einreichen. Und im Kanton Thurgau können sich Ausländerinnen und

Ausländer gemäss Kantonsverfassung in Gemeindeangelegenheiten zumindest beratend beteiligen.

### **3. Integrationspolitische Zielsetzungen des Stadtrats**

Übergeordnetes Ziel der städtischen Integrationsarbeit ist es, dass die in Zürich wohnenden Menschen sich hier zuhause fühlen und sich aktiv am wirtschaftlichen und sozialen Leben beteiligen. Je besser dies gelingt, umso besser gestalten sich das Zusammenleben und das Zusammenarbeiten. Der Stadtrat hat deshalb für die laufende Legislaturperiode wie schon in früheren Jahren integrationspolitische Ziele verabschiedet. Konkret will er die Chancengerechtigkeit erhöhen, die Willkommenskultur pflegen, ein gutes Zusammenleben fördern, Eigenverantwortung ermöglichen, Herausforderungen angehen und die Stadt Zürich integrationspolitisch als aktive, pragmatische und wegweisend Kraft positionieren. Mit diesen Zielsetzungen verbunden ist eine Vielzahl von Einzelmassnahmen. Die Einführung des Ausländerstimmrechts oder einer «AusländerInnen-Initiative» gehören aufgrund der geltenden Rechtslage nicht zu diesen Massnahmen, obwohl der Stadtrat der Auffassung ist, dass das Ausländerstimmrecht geeignet wäre, die integrationspolitischen Ziele noch besser zu erreichen.

Eine möglichst breite Abstützung von politischen Entscheiden erhöht insbesondere die Legitimität der getroffenen Entscheide. Für die Demokratie wäre es darum ein Gewinn, wenn auch jener Teil der Zürcher Bevölkerung ohne Schweizer Pass, der gut integriert ist und sich am politischen Leben beteiligen möchte, die Chance hätte, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen. Wer hier lebt, arbeitet, Steuern zahlt, Kinder gross zieht und seine Zukunft in Zürich plant, sollte auch dann politisch partizipieren können, wenn sie oder er kein Schweizer Bürgerrecht besitzt. Die von den Motionärinnen und Motionären verlangte «AusländerInnen-Initiative» entspricht in ihrer Zielsetzung durchaus den integrationspolitischen Absichten des Stadtrats. Es würde langjährig niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern die Möglichkeit zu einer intensiveren Partizipation am gesellschaftlichen und politischen Leben in Zürich geben.

Der Stadtrat ist aber bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen, um nach Vorliegen des Entscheids zur vorstehend erwähnten zurzeit hängigen parlamentarischen Initiative im Kantonsrat zur Einführung eines kantonalen Initiativrechts für Ausländerinnen und Ausländer (KR-Nr. 193/2017) weitere mögliche Massnahmen zur Förderung der Mitwirkung der ausländischen Bevölkerung auch an politischen Prozessen zu prüfen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**