

Zürich, den 1. April 2009

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. November 2008 reichten die Gemeinderäte Balthasar Glättli (Grüne) und Martin Abele (Grüne) die folgende Motion, GR-Nr. 2008/499, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die städtischen Bestimmungen für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländer in das Bürgerrecht der Stadt Zürich aufzuheben und künftig Einbürgerungen nur noch nach den kantonalen Richtlinien vorzunehmen.

Begründung

Die Richtlinien für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich stammen aus dem Jahre 1936. Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG), sowie die kantonale Bürgerrechtsverordnung (BüV) regeln das Aufnahmeverfahren ins Bürgerrecht hinreichend.

Bereits der Bund schreibt heute zwingend vor, dass eine einbürgerungswillige Person während insgesamt 12 Jahren in der Schweiz gewohnt haben muss. 3 dieser 12 Jahre müssen in den letzten 5 Jahren vor Einreichung des Gesuches liegen. Zusätzlich verlangt die Bürgerrechtsverordnung des Kantons Zürich, dass die gesuchstellende Person in den letzten 2 Jahren vor Einreichung des Gesuches ununterbrochen in der Gemeinde gelebt haben muss, in der das Einbürgerungsgesuch gestellt wird.

Ergänzende Bestimmungen hinsichtlich Wohnsitzfristen sind von Bund und Kanton nicht vorgeschrieben. Es steht den Wohngemeinden allerdings frei, von Gesuchstellenden längere Wohnsitzfristen zu fordern. Die Stadt Zürich fordert in ihren Richtlinien eine verlängerte Wohnsitzfrist in der Stadt Zürich von 6 Jahren.

Künftig soll auf eine spezielle zusätzliche Wohnsitzfrist in der Stadt Zürich verzichtet werden. Aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen ist heute die Mobilität wesentlich grösser als zum Zeitpunkt des ursprünglichen Erlasses der Verordnung aus dem Jahre 1936. Auch von Seiten der Arbeitgeber wird die Mobilität von Berufstätigen vorausgesetzt. Mit den bestehenden Vorschriften zur Wohnsitzdauer in der Schweiz und im Kanton Zürich wird bereits sichergestellt, dass die Bürgerrechtsbewerberinnen und -Bewerber eine langjährige Verbindung mit der Schweiz und mit unserem Kanton haben. Die Kantonalen Bestimmungen sind umfassend und bedürfen keiner weiteren Einengungen durch die Stadt Zürich.

Die Weisung BG-Nr. 793 (GR-Nummer 2000/1 23) aus dem Jahre 2000, deren Beratung im Gemeinderat sistiert ist, könnte gleichzeitig zurückgezogen und die Abschreibung der damit verbundenen Motionen 1999/178 und 1999/217 beantragt werden.

Mit einer Motion wird der Stadtrat verpflichtet, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderates [GschO GR, AS 171.100]). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

1. Vorbemerkungen

Am 21. April 1999 reichte die Sozialdemokratische Fraktion des Gemeinderates eine Motion ein mit dem Anliegen, dass die Richtlinien für die Aufnahme ins Bürgerrecht der Stadt Zürich aufzuheben und Einbürgerungen nach den kantonalen Bestimmungen vorzunehmen seien.

Am 26. Mai 1999 reichten die Gemeinderäte Hansjörg Sörensen und Ronald Schmid eine Motion ein, mit der sie eine Präzisierung von Art. 7 der Richtlinien verlangten. Die Bewerbenden sollen nicht unbedingt eine schweizerische Mundart sprechen, es soll genügen, wenn sie sich in schriftdeutscher Sprache ausdrücken können. In einem neuen Art. 7b sollte die bisherige Anforderung, wonach die Bewerbenden einige schweizerische staatsbürgerliche Kenntnisse besitzen müssen, umformuliert werden. Art. 7c schliesslich sollte die Praxis hinsichtlich der Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung in die städtischen Richtlinien aufnehmen.

Der Gemeinderat überwies beide Motionen an den Stadtrat zum Antrag.

Mit der Überweisung von zwei sich widersprechenden Motionen, nämlich der Aufhebung der städtischen Richtlinien bzw. der Übernahme der kantonalen Bestimmungen einerseits und der Festschreibung der derzeitigen kantonalen bzw. städtischen Praxis bezüglich staatsbürgerlicher Kenntnisse, sprachlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen andererseits, war damals die schwierige Situation entstanden, dass der Stadtrat nur einen der beiden Vorstösse erfüllen konnte, während der andere als unerfüllbar abgeschrieben werden müsste. Der Stadtrat hätte entweder die gültigen Richtlinien anpassen und anschliessend abschaffen, oder diese – in Erfüllung nur einer Motion – abändern oder abschaffen müssen.

Er entschied sich damals für eine Kompromisslösung, indem einerseits die Festschreibung der Praxis gemäss der Motion Sörensen/Schmid und, soweit möglich, die kantonalen Bestimmungen in der Vorlage übernommen wurden. Mit der Weisung BG-Nr. 793, GR Nr. 2000/123, beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat, die städtischen Richtlinien zu ändern und die Motionen der SP-Fraktion und der Gemeinderäte Sörensen/Schmid als erledigt abzuschreiben.

Die Vorlage wurde mit GR-Beschluss vom 10. April 2002 der «Spezialkommission Einbürgerungsrichtlinien» zur Bearbeitung übergeben (17er-Kommission). Diese überwies die Weisung ihrerseits mit Beschluss vom 3. Mai 2006 an die Bürgerrechtskommission. Die Bürgerrechtskommission sistierte ihre diesbezügliche Arbeit, um die aktuellen Entwicklungen auf Bundes- und Kantonsebene bzw. deren Auswirkungen auf die städtischen Kompetenzen abzuwarten.

Mit der nun eingereichten Motion Glättli/Abele wird der Stadtrat erneut eingeladen, die städtischen Richtlinien aufzuheben und Einbürgerungen von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern nach kantonalem Recht vorzunehmen.

2. Stellungnahme zur Motion

Die Motionäre verlangen, dass die städtischen Bestimmungen für die Aufnahme von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Aus-

ländern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich – insbesondere die Wohnsitzfristen – aufzuheben und künftig Einbürgerungen nur noch nach den kantonalen Richtlinien vorzunehmen seien.

Die Verfassung des Kantons Zürich verlangt gemäss Art. 20 Abs. 2 (KV, LS 101) eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz. Mit dem Erlass eines Bürgerrechtsgesetzes sollen einheitliche Voraussetzungen und Verfahren im ganzen Kanton geschaffen werden. Damit verbunden ist der Verlust der bisherigen Rechtssetzungskompetenzen der Gemeinden in verschiedenen Bereichen, namentlich auch bei den Wohnsitzfristen. Eine durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich einberufene Arbeitsgruppe, in der auch die Stadt Zürich vertreten war, arbeitete einen Gesetzesentwurf aus. Dieser wurde von der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich den Gemeinden und interessierten Kreisen im Herbst 2008 zur Vernehmlassung übergeben mit der Einladung, bis Ende Dezember 2008 dazu Stellung zu nehmen.

Gemäss dem Gesetzesentwurf können ausländische Bewerbende ein Gesuch um Erteilung des Bürgerrechts stellen, wenn sie seit drei Jahren in der Gemeinde Wohnsitz haben. Mit dem Wohnsitzerfordernis von drei Jahren soll den Gemeinden die notwendige Zeit eingeräumt werden, die gesuchstellende Person kennenzulernen und deren Integration in die örtlichen Verhältnisse zu beurteilen. Manche Gemeinden kennen heute eine Frist von zwei Jahren, während in anderen Gemeinden zum Teil eine Wohnsitzdauer von bis zu sechs Jahren, wie sie auch die Stadt Zürich kennt, verlangt wird. Mit der nun vorgesehenen Wohnsitzdauer von drei Jahren wird ein Mittelweg beschritten.

In seiner Vernehmlassungsantwort begrüsst der Stadtrat diese Regelung. Mit zwölf Jahren fordere das Bundesrecht eine im Vergleich zum Ausland lange Frist. Die kommunale Wohnsitzdauer soll richtigerweise nicht den Zweck einer zusätzlichen Verschärfung erfüllen, sondern der Gemeinde die Beurteilung der Integrationsbemühungen der Bewerbenden ermöglichen.

Wenn die Wohnsitzfrist gemäss Verlangen der Motionäre auf zwei Jahre verkürzt werden sollte, muss dies im gesetzgeberischen Verfahren, das einige Zeit in Anspruch nimmt, geschehen. Die neue Regelung wäre dann – wenn überhaupt – nur kurze Zeit in Kraft, bevor sie durch das kantonale Bürgerrechtsgesetz, das gemäss Vernehmlassungsvorlage des Kantons eine Wohnsitzfrist von drei Jahren statuiert, abgelöst würde. Das bedeutet konkret, dass Bürgerrechtsbewerbende nach der Änderung der Richtlinien durch den Gemeinderat wohl für eine kurze Zeit lediglich eine Wohnsitzfrist von zwei Jahren und, wenig später, nach Einführung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, eine von drei Jahren erfüllen müssten.

Die Bürgerrechtskommission hat, wie oben dargelegt, ihre Bemühungen um eine Änderung der anerkanntermassen nicht mehr zeitgemässen Richtlinien sistiert, um die Entwicklungen in Bund und Kanton bzw. deren Auswirkungen auf die städtischen Kompetenzen abzuwarten.

Die neuen Entwicklungen haben dem Bürgerrecht seither entscheidende Impulse gegeben. So hat das Bundesgericht im Jahr 2003 entschieden, dass es sich beim Einbürgerungsentscheid um einen

Rechtsanwendungsakt handelt und somit als Verfügung zu qualifizieren sei (BGE 129 I 238), und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich haben in der Abstimmung zur Änderung der Gemeindeordnung (GO, LS 101.100) am 25. November 2007 beschlossen, die Kompetenz zur Einbürgerung auch für im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer an den Stadtrat zu übertragen. Zudem verlangt die neue Zürcher Kantonsverfassung (KV, LS 101), wie oben erwähnt, eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen (KV Art. 20 Abs. 2).

Die Einführung des kantonalen Gesetzes, das die neuen Tendenzen berücksichtigt, wird demnächst vom Kantonsrat beraten, sodass es, wie bereits erwähnt, keinen Sinn macht, die Richtlinien im jetzigen Zeitpunkt zu ändern.

Zusammenfassend stellt der Stadtrat fest, dass die im neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz festgelegte Wohnsitzfrist dem Anliegen der Motionäre sehr weit entgegenkommt. Es ist aus den genannten Gründen sinnvoll, die Ausarbeitung des neuen Gesetzes abzuwarten und nicht noch kurz vorher die Richtlinien der Stadt Zürich zu ändern, die mit dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Gesetzes ohnehin abgeschafft werden müssen.

Im Hinblick auf die kommende Gesetzgebung und im Rahmen der vorstehend beschriebenen Grundhaltung des Stadtrates ist er bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy