

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 9. Mai 2018

356.

Schriftliche Anfrage von Marcel Tobler, Isabel Garcia und 1 Mitunterzeichnenden betreffend Konsultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, die seit fünf Jahren in der Stadt wohnen, Chancen und Risiken für die Einführung eines solchen Rechts sowie konkrete logistische Umsetzung und Wertung der Resultate

Am 7. Februar 2018 reichten Gemeinderat Marcel Tobler (SP), Gemeinderätin Isabel Garcia (GLP) und 1 Mitunterzeichnender folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/66, ein:

Die Schweiz ist stolz auf ihre demokratische Tradition. In den Zürcher Kirchgemeinden sind Stimmrechte sowie aktive und passive Wahlrechte für Ausländerinnen und Ausländer längst etabliert und zur Gewohnheit geworden. Der Kanton Zürich kennt im Gegensatz zu anderen Kantonen (BS, AR, GR, FR, GE, VD, NE, JU) aber keine politischen Stimm- und Wahlrechte für Ausländerinnen und Ausländer, weder auf Kantons- noch Gemeindeebene (§ 3 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte, GPR). In der Stadt Zürich ist dadurch rund ein Drittel der erwachsenen Bevölkerung vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Dieser Anteil nimmt seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich zu und hat heute ein solch hohes Niveau erreicht, dass er ein zu gewichtiges demokratisches Defizit darstellt. Die Stadt Zürich muss als offenes und fortschrittliches Gemeinwesen Mittel und Wege finden, die vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossenen Zürcherinnen und Zürcher besser am politischen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen.

Der Ausländerinnen- und Ausländerbeirat der Stadt Zürich regte Ende 2017 an, dass Zürcherinnen und Zürcher ohne Schweizer Pass, die seit fünf Jahren in der Stadt wohnen, Stimm- und Wahlunterlagen sowie ein konsultatives Stimm- und Wahlrecht erhalten. Dies würde dem Informations- und Demokratiedefizit bei der betroffenen Bevölkerung entgegenwirken und den Partizipationswillen und die Zusammengehörigkeit stärken (Medienmitteilung vom 24. November 2017).

Mit aktiv zugestellten Stimm- und Wahlunterlagen anerkennt die Stadt alle Zürcherinnen und Zürcher als Teil des Gemeinwesens, fördert ihre Meinungsbildung auch ohne Schweizer Staatsbürgerschaft und lädt sie gleichzeitig ein, am demokratischen Austausch für das Gemeinwesen teilzunehmen. Umgekehrt, wer seit fünf Jahren in Zürich wohnt, lebt, arbeitet und Steuern zahlt, dürfte in der Lage sein, sich eine fundierte Meinung über städtische Angelegenheiten zu bilden. Mit den zusätzlichen, konsultativen Stimmen ergibt sich ein umfassendes Gesamtbild des politischen Willens der Zürcher Wohnbevölkerung und erlaubt den Behörden eine besser legitimierte, bevölkerungsnah und bedürfnisgerechte Politikgestaltung.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was hält der Stadtrat vom Anliegen des Ausländerinnen- und Ausländerbeirats? Gedenkt der Stadtrat das Anliegen umzusetzen? Wenn nein, warum nicht?
2. Welche politischen Chancen und Risiken erkennt der Stadtrat durch zugesandte Stimm- und Wahlunterlagen und konsultative Stimmen?
3. Wie geht der Stadtrat damit um, wenn das konsultative Meinungsbild vom ordentlichen abweicht?
4. Wie gedenkt der Stadtrat die konsultativen Stimmen zu sammeln, auszuwerten und den Resultaten Rechnung zu tragen?
5. Welchen Mehraufwand erwartet der Stadtrat durch das Erstellen und Versenden von konsultativen Stimm- und Wahlunterlagen?
6. Welchen Mehraufwand erwartet der Stadtrat für die Organisation und die Durchführung eines konsultativen Urnengangs parallel zum ordentlichen?
7. Auf welchen Zeitpunkt hin könnte ein konsultatives Stimm- und Wahlrecht frühestens eingeführt werden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Laut Bundesverfassung sind die Kantone für die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuständig (Art. 39 Abs. 1 BV, SR 101). 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 Angelegen-

heiten stimmberechtigt sind (Art. 22 Kantonsverfassung, KV, LS 101). Die konkreten politischen Rechte sind im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) geregelt, wobei die besonderen Bestimmungen des Gemeindegesetzes vorbehalten bleiben (§ 1 Abs. 1 GPR, LS 161). Der Regierungsrat hielt beim Erlass des GPR explizit fest, dass Konsultativabstimmungen einerseits nicht bindend und andererseits nach wie vor unzulässig seien (Weisung Regierungsrat vom 28. August 2002, S. 1639). Gemäss herrschender Zürcher Lehre lässt das kantonale Recht – weder das GPR noch das neue Gemeindegesetz – den Gemeinden keine Autonomie, eine Rechtsgrundlage für ein konsultatives Stimm- und Wahlrecht zu schaffen (siehe Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Jaag/Rüssli/Jenni, Zürich Basel Genf 2017, § 12 N 16 sowie Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, 4. Kapitel N 143 mit weiteren Verweisen).

Die Einführung eines konsultativen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer würde zunächst eine Anpassung im übergeordneten kantonalen Recht bedingen, wofür gegenwärtig der politische Wille fehlt. In den vergangenen Jahren war die Frage, ob und inwieweit der im Kanton Zürich wohnhaften ausländischen Bevölkerung politische Rechte eingeräumt werden sollen, wiederholt Gegenstand von Volksabstimmungen und parlamentarischen Debatten. Sie wurde auch im Verfassungsrat bei der Revision der 2006 in Kraft getretenen Kantonsverfassung intensiv beraten. In der neuen Kantonsverfassung wurde bewusst auf die Einräumung von politischen Rechten für Ausländerinnen und Ausländer (Stimm-, Wahl-, Initiativ- und Referendumsrecht) verzichtet. Auch die Einführung eines fakultativen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer auf der Gemeindeebene, wie von der Volksinitiative «Für mehr Demokratie» verlangt, wurde in der Abstimmung vom 22. September 2013 mit 75 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. In der Stadt Zürich betrug der Nein-Stimmenanteil 61 Prozent (GR Nr. 2017/77). Der fehlende politische Wille des kantonalen Gesetzgebers zeigt sich auch beim neusten Vorstoss zur Erweiterung der politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer. Mit Beschluss vom 26. Februar 2018 hat der Kantonsrat die parlamentarische Initiative Rigoni/Hauri (KR Nr. 193/2017) für eine Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern abgelehnt.

Meinungsumfragen kennzeichnen sich dadurch, dass sie an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft und formlos durchgeführt werden. Im Unterschied zu Konsultativabstimmungen braucht es für deren Durchführung keine besondere Rechtsgrundlage. Für die Beurteilung, ob es sich bei einer Befragung um eine informelle Meinungsumfrage oder eine Konsultativabstimmung handelt, ist entscheidend, ob die Befragung in der spezifischen äusseren Form des Abstimmungsverfahrens durchgeführt wird (Entscheid Regierungsrat Luzern 1993 III Nr. 11 Ziffer 2). Wenn der Akt und der Rahmen der Stimmabgabe dem äusserlichen Bild einer «normalen» Volksabstimmung entspricht, handelt es sich um eine Konsultativabstimmung und nicht um eine Meinungsumfrage (Verwaltungsgericht St. Gallen, B 2015/290, E.3.3.2.)

Der Vorschlag des Ausländerinnen- und Ausländerbeirats sieht vor, dass alle Ausländerinnen und Ausländer, die seit fünf Jahren in der Stadt Zürich wohnen, von der Stadt Stimm- und Wahlunterlagen erhalten. Die Befragung der ausländischen Bevölkerung soll also im Rahmen der kommunalen Wahlen und Abstimmungen erfolgen. Ferner ist die Teilnahme der Ausländerinnen und Ausländer an eine Wohnsitzdauer geknüpft. Das heisst, dass die Behörden verpflichtet sind, allen Ausländerinnen und Ausländern, die die Voraussetzungen erfüllen, die Stimm- und Wahlunterlagen zuzustellen. Die vorgeschlagene Befragung der ausländischen Bevölkerung entspricht deshalb nicht einer formlosen Meinungsumfrage, sondern einer Konsultativabstimmung. Die Durchführung von Konsultativabstimmungen stellt eine Erweiterung der politischen Rechte dar, für die wie dargelegt eine Rechtsgrundlage fehlt.

Das Bundesgericht hat zur Bedeutung eines Abstimmungsverfahrens festgehalten, dass dies in streng rechtlichen Bahnen verlaufen müsse, weil die Gesamtbürgerschaft in öffentlicher Funktion als höchstes Organ der staatlichen Willensbildung in Anspruch genommen werde. Das höchste Gericht hält fest, dass Konsultativabstimmungen zu Unsicherheiten, zu Gefahr

der Manipulation und der Verwischung der Verantwortung führen können (BGE 1C_51/2014 E. 2.4). Würde neben jeder ordentlichen Abstimmung der Stimmbevölkerung auch eine Konsultativabstimmung der nicht stimmberechtigten Ausländerinnen und Ausländer durchgeführt, würde – insbesondere bei abweichenden Resultaten – die Eindeutigkeit der Aussagekraft der ordentlichen Abstimmung bzw. der eindeutige Wille der Stimmbevölkerung beeinträchtigt. Auch wenn die Resultate von Konsultativabstimmungen für die Behörden rechtlich nicht bindend wären, wäre in der Praxis bei jeder Abstimmung abzuwägen, inwieweit das Ergebnis der Konsultativabstimmung bei der Umsetzung faktisch einfließen sollte und dürfte. Aus einer solchen Unsicherheit liesse sich gerade *«keine besser legitimierte, bevölkerungsnah und bedürfnisgerechte Politikgestaltung»* ableiten, wie es in der Schriftlichen Anfrage heisst.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu den Fragen 1, 2 und 3 (*«Was hält der Stadtrat vom Anliegen des Ausländerinnen- und Ausländerbeirats? Gedenkt der Stadtrat das Anliegen umzusetzen? Wenn nein, warum nicht?»*), (*«Welche politischen Chancen und Risiken erkennt der Stadtrat durch zugesandte Stimm- und Wahlunterlagen und konsultative Stimmen»*), (*«Wie geht der Stadtrat damit um, wenn das konsultative Meinungsbild vom ordentlichen abweicht?»*):

Der Stadtrat steht dem Kernanliegen des Ausländerinnen- und Ausländerbeirats, die Partizipation der in der Stadt Zürich wohnhaften Bevölkerung zu verbessern, positiv gegenüber. Wie in den einleitenden Bemerkungen dargelegt, ist aber der Vorschlag des Ausländerinnen- und Ausländerbeirats, ein konsultatives Stimm- und Wahlrecht einzuführen, aus rechtlichen Gründen nicht zulässig. Auch hält der Stadtrat ein für die Behörden nicht bindendes Instrument für ungeeignet, die Teilhabe von Ausländerinnen und Ausländern am politischen Meinungsbildungsprozess tatsächlich zu verbessern. Vielmehr ist er unter den gegebenen Bedingungen der Meinung, es sei eine höhere Einbürgerungsquote derjenigen ausländischen Bevölkerung anzustreben, die die dazu nötigen Voraussetzungen erfüllt. In diesem Sinne hat die Stadtpräsidentin das letzte Jahr rund 39 000 Ausländerinnen und Ausländer, die die Wohnsitzfristen erfüllen, schriftlich über diese Möglichkeit informiert (vgl. auch GR Nr. 2017/190). Es ist vorgesehen, diese Form der Information in Zukunft periodisch durchzuführen. Für die ausländische Bevölkerung von Bedeutung sind im Weiteren all diejenigen Partizipationsmöglichkeiten, die nicht an das Stimm- und Wahlrecht gebunden sind. Die Integrationsförderung der Stadt Zürich hat diese im Frühling 2017 zusammengestellt, an einem Arbeitstreffen mit Migrant*innenorganisationen vorgestellt und auf ihrer Website publiziert.

Zu den Fragen 4, 5, 6 und 7 (*«Wie gedenkt der Stadtrat die konsultativen Stimmen zu sammeln, auszuwerten und den Resultaten Rechnung zu tragen»*), (*«Welchen Mehraufwand erwartet der Stadtrat durch das Erstellen und Versenden von konsultativen Stimm- und Wahlunterlagen?»*), (*«Welchen Mehraufwand erwartet der Stadtrat für die Organisation und Durchführung eines konsultativen Urnengangs parallel zum ordentlichen?»*), (*«Auf welchen Zeitpunkt hin könnte ein konsultatives Stimm- und Wahlrecht frühestens eingeführt werden?»*):

Aufgrund der rechtlich nicht gegebenen Möglichkeit einer Durchführung von konsultativen Abstimmungen und Wahlen verzichtet der Stadtrat auf die Beantwortung dieser Fragen.

Der Stadtrat könnte sich indes vorstellen, die Informationsunterlagen zu Volksabstimmungen interessierten Ausländerinnen und Ausländern besser zugänglich zu machen, sofern der Ausländerinnen- und Ausländerbeirat dies als sinnvoll erachtet.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti