

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

29.11.2006

Weisung 72

Änderung der Gemeindeordnung, Übertragung der Zuständigkeit zur Erteilung des Bürgerrechts an den Stadtrat

I. Zweck der Vorlage

Mit der vorliegenden Anpassung der Gemeindeordnung soll die Zuständigkeit für Einbürgerungen einheitlich an den Stadtrat übertragen werden. Heute ist der Gemeinderat für Einbürgerungen von Personen ohne Anspruch, der Stadtrat für Einbürgerungen von Personen mit Anspruch auf Einbürgerung zuständig.

Anlass zur vorliegenden Revision gaben zwei Vorstösse aus dem Gemeinderat bzw. aus der Stimmbevölkerung, nämlich eine vom Gemeinderat am 30. März 2005 an den Stadtrat überwiesene Motion und die am 6. Juli 2005 eingereichte Volksinitiative „Mehr Fairness bei der Einbürgerung.“

Die beiden inhaltlich im Hauptpunkt identischen Begehren (die Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, die Motion in Form der allgemeinen Anregung) sollen mit einigen Änderungen ergänzt werden, welche Folge der neuen Kantonsverfassung sind und die Abschaffung der bürgerlichen Abteilungen betreffen.

II. Die beiden Anlass gebenden Vorstösse

1. Volksinitiative „Mehr Fairness bei der Einbürgerung“

Am 6. Juli 2005 hat das Initiativkomitee dem Stadtrat eine Volksinitiative (GR Nr. 2005/445) mit folgendem Begehren eingereicht.

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich wird wie folgt geändert:

Art. 42 lit. c) wird gestrichen.

Art. 52 (Neuformulierung): Die Erteilung des Bürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie an Ausländerinnen und Ausländer ist Sache des Stadtrates.

Der Initiative ist folgende Begründung beigegeben:

Die vorliegende Initiative verlangt, dass die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vollständig dem Stadtrat übertragen wird. Laut § 23 des kantonalen Gemeindegesetzes steht es den Gemeinden frei, die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts dem Parlament oder der Exekutive zu übertragen. Heute ist für die Einbürgerung von Schweizerbürger/-innen und hier geborenen oder aufgewachsenen Ausländer/-innen mit Rechtsanspruch auf Einbürgerung der Stadtrat zuständig, für die Einbürgerung der übrigen Ausländerinnen und Ausländer die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates.

Wie das Bundesgericht zurecht festgehalten hat, ist die Einbürgerung von einem politischen Ermessensentscheid zunehmend zu einem Verwaltungsakt geworden, für den klare Spielregeln, insbesondere das Verbot der willkürlichen Behandlung, gelten. Eine Behandlung von Bürgerrechtsgesuchen durch das Parlament ist deshalb nicht mehr zeitgemäss. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts durch den Stadtrat garantiert eine einheitliche, diskriminierungsfreie Einbürgerungspraxis.

Dazu kommt, dass die Behandlung der Einbürgerungsgesuche durch den Gemeinderat für die Gesuchstellenden erhebliche Verzögerungen und für die Steuerzahlenden erhebliche Zusatzkosten mit sich bringt. Grob geschätzt fallen für die Einbürgerungsgeschäfte des Gemeinderates pro Jahr Kosten (Sitzungsgelder von Bürgerrechtskommission und Gemeinderat, Aufwand Verwaltung usw.) in Höhe von rund Fr. 200 000.-- oder Fr. 200.-- pro Gesuch an.

Der Initiativtext mit Unterschriftenliste wurde dem Stadtrat am 14. März 2005 zur Vorprüfung eingereicht (§ 124 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161] in Verbindung mit § 96 Ziff. 4 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]).

Mit Beschluss vom 23. März 2005 stellte der Stadtrat fest, dass Titel und Begründung der Volksinitiative und die entsprechende Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Die sechsmonatige Sammelfrist begann am 1. April 2005 und endete am 1. Oktober 2005.

Mit Stadtratsbeschluss vom 26. Oktober 2005 wurde festgestellt, dass die Volksinitiative „Mehr Fairness bei der Einbürgerung“ mit 4370 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen und rechtmässig ist.

Gemäss § 120 Gesetz GPR können Initiativbegehren ausformuliert oder in der Form der allgemeinen Anregung gestellt werden. Mit der vorliegenden Initiative wird konkret die Streichung von Art 42 lit. c und die Neuformulierung von Art. 52 Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) verlangt, weshalb die Initiative als ausformuliert zu gelten hat.

2. Motion betreffend Bürgerrecht, Aufnahme im Ausland geborener Bewerberinnen und Bewerber durch den Stadtrat

Am 6. November 2002 haben die Gemeinderäte Christoph Hug (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) eine Motion mit folgendem Begehren eingereicht:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, die eine dahingehende Änderung der Gemeindeordnung vorsieht, dass das Bürgerrecht an im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländer durch den Stadtrat (evtl. seine Bürgerliche Abteilung) erteilt wird.

Der Motion wurde folgende Begründung beigegeben:

Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates ist ein verstaubtes Gremium, welches schlecht zum Bild eines modernen, effizienten Stadtparlamentes passt.

Die Einbürgerungstätigkeit der Verwaltung könnte mit viel weniger Aufwand in Stichproben durch die GPK geprüft werden. Es ist nicht einzusehen, weshalb gerade bei dieser nicht überaus wichtigen Verwaltungsaufgabe jedes einzelne Geschäft durch den Gemeinderat nachvollzogen werden muss; gerade auch wenn man in Betracht zieht, dass der Rat nur selten anders entscheidet als die zuständige Verwaltungsabteilung bzw. der Stadtrat.

Das Einbürgerungsverfahren würde so auf zwei Jahre verkürzt, was immer noch eine lange Dauer ist, wenn man zwölf Jahre in der Schweiz leben muss, um überhaupt ein Gesuch stellen zu dürfen.

Durch das Wegfallen der Bürgerlichen Abteilung sowie der Bürgerrechtskommission könnten jährlich mehr als Fr. 100 000.-- eingespart werden.

Der Gemeinderat überwies die Motion am 30. März 2005 dem Stadtrat zum Antrag unter folgender geänderter Fassung:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, die eine dahingehende Änderung der Gemeindeordnung vorsieht, dass das Bürgerrecht an im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländer – auf Antrag einer Begleitkommission, welche vom Gemeinderat gewählt wird, durch den Stadtrat (evtl. seine Bürgerliche Abteilung) erteilt wird.

Mit der 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 Parlamentes fällt (Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderates).

Die vorliegende Motion in Form der allgemeinen Anregung verlangt wie die Initiative eine Änderung der Gemeindeordnung; diese unterliegt gemäss Art. 10 lit. a GO dem obligatorischen Referendum.

III. Heutige Zuständigkeiten im Einbürgerungsverfahren

1. Vorgaben des kantonalen Rechts

a) Kantonsverfassung

Gemäss Art. 21 Abs. 1 der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen neuen Zürcher Kantonsverfassung (KV, LS 101) legt die Gemeindeordnung fest, ob ein von den Stimmberechtigten gewähltes Organ oder die Gemeindeversammlung das Gemeindebürgerrecht erteilt. Urnenabstimmungen sind ausgeschlossen.

b) § 23 Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz überlässt es der Gemeindeautonomie, in der Gemeindeordnung die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung dem grossen Gemeinderat (Legislative) oder dem Gemeinderat (Exekutive) zu übertragen (§ 23 GG).

2. Zuständigkeitsordnung in der Stadt Zürich

c) Gemeinderat

Gemäss Art. 24 GO bilden die in der Gemeinde verbürgerten Mitglieder des Gemeinderates die Bürgerliche Abteilung. Ihr – heute der Gemeinderat (siehe hierzu hinten VI.) – steht die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer zu, die nicht in der Schweiz geboren sind (Art. 42 lit. c GO).

d) Stadtrat

Gemäss Art. 52 GO ist die Erteilung des Bürgerrechts an Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger sowie an Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, Sache der Bürgerlichen Abteilung des Stadtrates (heute der Stadtrat; siehe hierzu hinten VI.). Das gleiche gilt für nicht in der Schweiz geborene Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, wenn sie nachweisen können, dass sie in der Schweiz während mindestens fünf Jahren Schulunterricht in einer Landessprache besucht haben (§ 21 Abs. 3 GG).

IV. Gründe für die umfassende Übertragung der Einbürgerungskompetenz an den Stadtrat

1. Begründungspflicht

Einbürgerungsentscheide müssen an ein verfassungskonformes Verfahren gebunden werden, weil im Einbürgerungsverfahren mittels einer Verfügung über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden wird.

In seinem Leitentscheid vom 9. Juli 2003 führt das Bundesgericht aus (BGE 129 I 232ff.):

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt.

Die Einbürgerungsentscheide des Gemeinderates werden zwar begründet, oft fehlen ihnen jedoch die konkreten Überlegungen, von denen sich das Parlament bei seinen Entscheiden leiten lässt. Die grosse Zahl der Mitglieder des Gemeinderates lässt dies auch gar nicht zu. Die Ablehnungsgründe müssen daher summarisch und schematisch zusammengefasst werden. Dahingegen kann der Stadtrat als Exekutivorgan der Begründungspflicht, so wie diese von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt wird, besser nachkommen und damit jeden Einzelfall verfassungskonform entscheiden. Der Stadtrat hat im Übrigen aus anderen Bereichen eine breite Praxis in persönlichkeitsbezogenen Entscheiden (z. B. im Personalrecht).

2. Persönlichkeitsinteressen und Sitzungsgeheimnis

Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens fallen zum Teil besonders schützenswerte Persönlichkeitsdaten an, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Aus diesem Grund dürfen

die vollständigen Informationen, die die persönlichen Lebensverhältnisse der Gesuchstellenden betreffen, nur kleinen Gremien zugänglich gemacht werden, die dem Sitzungsgeheimnis verpflichtet sind und unter Verschwiegenheit tagen. Dem Persönlichkeitsschutz der Betroffenen muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auch Teile der allen Mitgliedern des Gemeinderates zur Verfügung gestellten Daten der einbürgerungswilligen Personen sind schützenswürdig und müssen vertraulich bleiben. Auch wenn die Mitglieder des Gemeinderates nach jeder Ratssitzung mit Einbürgerungsgesuchen vom Präsidenten daran erinnert und aufgefordert werden, die Datenblätter in die zu diesem Zweck im Ratssaal aufgestellten Behälter zu entsorgen, ist damit nicht gewährleistet, dass die Privat- und Geheimnissphäre der einbürgerungswilligen Personen jederzeit beachtet bleiben. Das Einbürgerungsverfahren vor dem Stadtrat unterliegt dem Sitzungsgeheimnis und garantiert damit den Persönlichkeitsschutz der einbürgerungswilligen Personen.

3. Rechtsgleichheit besser gewahrt bei einheitlicher Zuständigkeit

Die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und der persönlichen Daten der einbürgerungswilligen Personen bedarf einer einheitlichen Vorgehensweise. Das prüfende Organ muss Stetigkeit garantieren und glaubwürdig handeln. Der Stadtrat als Exekutive und damit kleine Behörde kann die verfahrensrechtlichen Garantien, insbesondere das rechtliche Gehör, jederzeit gewährleisten und eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung der einbürgerungswilligen Personen garantieren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der rechtsgleichen Ausübung des auch dem Einbürgerungsverfahren teilweise innewohnenden Ermessens. Das heutige System mit geteilter Zuständigkeit zwischen Stadt- und Gemeinderat führt hingegen zwischen den Einbürgerungsverfahren für Gesuchstellende mit Rechtsanspruch (Stadtrat) und ohne Rechtsanspruch (Gemeinderat) immer wieder zu einer unterschiedlichen Wertung gleicher Tatsachen und Umstände, was dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widerspricht. Dies gilt auch innerhalb des Verfahrens ohne Rechtsanspruch durch die Antragstellung des Stadtrates an den Gemeinderat.

4. Spielraum für Gemeinden ist kleiner geworden

Die Zürcher Kantonsverfassung enthält in Art. 20 Abs. 2 eine Delegationsnorm an den Gesetzgeber, die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts abschliessend zu regeln, schränkt aber gleichzeitig die Kompetenz ein, indem die Kriterien zur Prüfung der Einbürgerungsgesuche in der Verfassung vorgeschrieben werden (Art. 20 Abs. 3 KV).

Weil die Voraussetzungen zur Einbürgerung neu bereits auf Verfassungsstufe geregelt sind und das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz weitere Präzisierungen festlegen wird, ist der Spielraum der kommunalen Einbürgerungsorgane kleiner geworden und hat kaum Auswirkungen auf die Zahl der vorgenommenen Einbürgerungen. Ferner wird der Einbürgerungsentscheid damit noch mehr zu einem Vollzugsakt für eine exekutive Behörde wie den Stadtrat.

5. Vereinfachung der Verfahrensabläufe und Kosteneinsparungen

Die umfassende Übertragung der Kompetenz zur Einbürgerung an den Stadtrat bedeutet auch eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe und den Wegfall von Doppelspurigkeiten, wodurch der administrative und personelle Aufwand reduziert bzw. das Verfahren nicht unwesentlich verkürzt werden kann.

V. Klare Zuständigkeitsregelung

Die Motion der Gemeinderäte Christoph Hug (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) wurde dem Stadtrat mit der aus der Ratsdebatte angeregten Ergänzung, „auf Antrag einer Begleitkommission, welche vom Gemeinderat gewählt wird“, überwiesen.

Die Schaffung einer durch den Gemeinderat gewählten Begleitkommission mit Antragsrecht an den Stadtrat bei Bürgerrechtsfragen ist unter dem Gesichtspunkt eines einheitlichen Ein-

bürgerungsverfahrens nicht sinnvoll. Mit einer Begleitkommission werden wesentliche Vorteile des vorerwähnten einheitlichen Einbürgerungsverfahrens, einschliesslich der Verfahrensgarantien und insbesondere die Vereinfachung der Verfahrensabläufe, wieder in Frage gestellt. Anstelle einer klaren Zuständigkeitsregelung wäre die Verantwortungsabgrenzung zwischen den Einbürgerungsorganen wieder diffus, weshalb auf die Schaffung dieser Begleitkommission zu verzichten ist.

VI. Abschaffung der bürgerlichen Abteilungen durch die Kantonsverfassung

Die neue Kantonsverfassung kennt die sogenannten bürgerlichen Abteilungen im Sinne von Art. 50 der alten Kantonsverfassung nicht mehr. Alle Einbürgerungsentscheide obliegen nun den zuständigen Organen der politischen Gemeinden. Mit der vorliegenden Änderung der Gemeindeordnung vom 26. April 1970 sollen die betreffenden Bestimmungen, die mit dem übergeordneten Recht ihre Wirksamkeit verloren haben, aufgehoben werden.

Neben dem aufgrund der Volksinitiative neu formulierten Art. 52 GO werden die folgenden, im Wortlaut wiedergegebenen Bestimmungen ersatzlos aufgehoben:

Art. 6 Abs. 2 GO:

In Angelegenheiten der Bürgerschaft entscheiden die in der Gemeinde wohnenden verbürgerten Stimmberechtigten.

Art. 24 GO:

Die in der Gemeinde verbürgerten Mitglieder des Gemeinderates bilden die Bürgerliche Abteilung.

Art. 40 GO:

Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates wählt:

- a) bereits aufgehoben
- b) bereits aufgehoben
- c) aus ihrer Mitte die Präsidentin oder den Präsidenten und acht weitere Mitglieder der Bürgerrechtskommission.

Art. 42 GO:

Der Bürgerlichen Abteilung stehen zu:

- a) bereits aufgehoben
- b) die in Art. 41 aufgeführten Geschäfte, soweit sie bürgerliche Angelegenheiten betreffen
- e) Erteilung des Bürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren sind.

VII. Schlussfolgerungen

Der Stadtrat stimmt aus den dargelegten Gründen sowohl der Volksinitiative als auch der Motion durch Unterbreitung dieser Vorlage zu. Gemäss § 132 Abs. 1 GPR i.V.m. § 96 GG gilt das Initiativbegehren als dem Referendum unterstehender Ratsbeschluss, falls der Gemeinderat der Initiative ohne Gegenvorschlag zustimmt. Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat deshalb einen beschlussfähigen Antrag zu den notwendigen Änderungen der Gemeindeordnung einschliesslich der Streichungen, die sich aufgrund der Abschaffung der bürgerlichen Abteilungen ergeben. Da es um eine Änderung der Gemeindeordnung geht, gelangt das obligatorische Referendum zum Zug.

VIII. Vorprüfung durch die Direktion der Justiz und des Innern (Gemeindeamt)

Für die Änderungen von Gemeindeordnungen ist die Genehmigung des Regierungsrates erforderlich.

Die Gemeindeordnungsänderungen werden daher parallel zur gemeinderätlichen Beratung der Direktion der Justiz und des Innern (Gemeindeamt) zur Vorprüfung eingereicht.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Gemeinde:

Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 24, 40 und 42 werden aufgehoben.

Art. 52: Die Erteilung des Bürgerrechts an Schweizerbürgerinnen und -bürger sowie an Ausländerinnen und Ausländer ist Sache des Stadtrates.

Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnungsänderung in Kraft.

Zur Beschlussfassung in eigener Befugnis:

Es wird festgestellt, dass der Volksinitiative „Mehr Fairness bei der Einbürgerung“ vom 6. Juli 2005 als Bestandteil des unter lit. A hiervoor gefassten Gemeindebeschlusses zugestimmt wird.

Die Motion GR Nr. 2002/473 von Christoph Hug und Balthasar Glättli betreffend Bürgerrecht, Aufnahme von im Ausland geborenen Bewerberinnen und Bewerbern wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy