

Zürich, den 15. Dezember 2004

Der Stadtrat von Zürich

an den Gemeinderat

Am 9. Juni 2004 reichte Gemeinderat Prof. Dr. Kurt Maeder (CVP) folgende Motion GR Nr. 2004/314 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, einen Entwurf zur Änderung bzw. Ergänzung der Gemeindeordnung vorzulegen, der zum Inhalt hat, dass

- die Bürgerrechtskommission des Gemeinderates in ihrer Organisation, mit ihrem Auftrag und ihren Kompetenzen so ausgerüstet wird, dass sie die Frage der Erteilung des Bürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren sind, abschliessend beurteilen und entscheiden kann;
- die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates in ihren Sitzungen die Funktion der Rechtsmittelinstanz für jene Bürgerrechtsgesuche erfüllt, die von der Bürgerrechtskommission abgelehnt worden sind.

Begründung:

Die Erteilung des Bürgerrechts ist ein Vorgang von hohem politischem Stellenwert, geht es doch dabei um die Frage der Zusammensetzung des Souveräns.

Die in der Stadt Zürich geübte Praxis beim Einbürgerungsprozedere wird seit geraumer Zeit von verschiedenen Seiten und aus verschiedenen Motiven in Frage gestellt.

Viele Mitglieder der Bürgerlichen Abteilung demonstrieren durch ihr Verhalten während der Sitzungen, dass sie Sinn und Notwendigkeit dieser Einrichtung in der jetzigen Form nicht mehr genügend erkennen können.

Die Mehrheit der Zürcher Bürgerinnen und Bürger dürfte jedoch die Erteilung des Bürgerrechts immer noch als bedeutsame und gewichtige politische Entscheidung beurteilen.

Entscheidungen von solcher Tragweite müssen weiterhin von gewählten Repräsentanten der Gemeinde getroffen und verantwortet werden. Einbürgerungen dürfen nicht als blosse routinemässige Verwaltungsakte eingestuft werden.

Mit der vorliegenden Motion wird verschiedenen Bedenken und Erwartungen Rechnung getragen und der Weg gewiesen zu einer zeitgemässen, effizienten und demokratisch abgestützten Einbürgerungspraxis in der Stadt Zürich.

Gleichzeitig beantragt der Motionär, seinen Vorstoss gemeinsam mit einer am 6. November 2002 von den Gemeinderäten Christoph Hug (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) eingereichten Motion GR Nr. 2002/473 zu behandeln. Diese Motion hat folgenden Wortlaut:

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.

Begründung:

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.

Gemäss Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO) wird der Stadtrat mit einer Motion verpflichtet, einen Antrag in der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates zu stellen. Will er die Motion ablehnen, so hat er dies schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO).

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die beiden genannten Motionen widersprechen. Es wird zwar das gleiche Ziel verfolgt, nämlich mittels Änderung der Gemeindeordnung die organisatorischen Voraussetzungen und den zeitlichen Ablauf der Einbürgerung von im Ausland geborenen ausländischen Personen zu verbessern und zu erleichtern, doch werden hierfür unterschiedliche Wege vorgeschlagen. Was die Motion der Gemeinderäte Christoph Hug und Balthasar Glättli anbelangt, so hat sich der Stadtrat bereits für eine Entgegennahme ausgesprochen. Eine Überweisung oder eine Ablehnung durch den Gemeinderat ist jedoch noch nicht erfolgt. Die Motion von Gemeinderat Dr. Kurt Maeder lehnt der Stadtrat indes aus folgenden Gründen ab:

Mit dem Vorstoss wird sinngemäss verlangt, dass die Kompetenz für die Erteilung des Bürgerrechts an ausländische Personen, die nicht in der Schweiz geboren sind, der Bürgerrechtskommission des Gemeinderates übertragen wird. Heute obliegt diese Befugnis gemäss Art. 24 bzw. Art. 42 der Gemeindeordnung grundsätzlich der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates. Damit ist der Gesetzgeber seinerzeit dem hohen politischen Stellenwert, der den Einbürgerungsentscheiden zukommt, gerecht geworden. Diese Regelung besagt mit andern Worten, dass sämtliche in der Gemeinde verbürgerten Mitglieder des Parlaments in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden.

Im Unterschied zur Bürgerrechtskommission des Gemeinderates ist die Bürgerliche Abteilung keine blossе Kommission des Gemeinderates, sondern ein selbständiges Beschlussorgan, welches ausdrücklich vom Gemeindegesetz dafür eingesetzt worden ist (vgl. § 103 GG). Dies ist im vorliegenden Fall deshalb von grundsätzlicher Bedeutung, weil nach allgemeinen Grundsätzen Kommissionen des Gemeinderates nur antragstellenden Charakter haben und nicht selbständig über Geschäfte entscheiden können. Eine solche Befugnis steht nur dem Rat als Ganzem oder einem Organ, das im Gemeindegesetz ausdrücklich damit betraut ist, zu (vgl. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., N. 3.4.2 zu § 105).

Die Unzulässigkeit der Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf die Bürgerrechtskommission ergibt sich im Grunde genommen auch aus § 23 des Gemeindegesetzes. Im Falle, dass das Gemeindebürgerrecht nicht durch die Gemeindeversammlung erteilt wird (§ 23 Abs. 1 GG), nennt das Gesetz nämlich als Delegationsmöglichkeit den Grossen Gemeinderat oder den Gemeinderat (§ 23 Abs. 2). Hinweise, dass diese Aufzählung nicht abschliessend wäre, finden sich keine. Laut Thalmann hat der Bürgerrechtsbewerbende „Anspruch auf einen Entscheid dieser Organe, ...“ (Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, a.a.O., N. 1 zu § 23). Die in § 23 Abs. 2 GG erwähnte Kompetenzdelegation an die Gemeinde- oder Stadträte macht seiner Ansicht nach deshalb primär in jenen Fällen Sinn, bei denen eine Aufnahme-pflicht besteht, d. h., wo für Ermessensentscheide praktisch kein Raum bleibt und sich daher eine Delegation an die Exekutive gleichsam aufdrängt. Er erachtet aber „die gänzliche Delegation an die Exekutive“ ebenfalls für möglich, was wiederum für die Umsetzung der Motion der Gemeinderäte Christoph Hug und Balthasar Glättli spricht.

Abgesehen davon, dass die Verlagerung der Einbürgerungskompetenz auf die neunköpfige Bürgerrechtskommission des Gemeinderates (BRK) schon aus rechtlichen Gründen nicht in Frage kommt, würde mit einem solchen Schritt auch die politische Bedeutung und die Gewichtung solcher Entscheide deutlich herabgemindert. Die vom Volk gewählten parlamentarischen Vertreterinnen und Vertreter werden nämlich durch die Mitglieder der Bürgerrechtskommission nur rudimentär repräsentiert. So sind etwa Gruppierungen ohne Fraktionsstärke von einer Mitgliedschaft von vorneherein ausgeschlossen. Die Argumentation des Motionärs ist in diesem Punkt widersprüchlich, weist er doch selber auf die politische Bedeutsamkeit von Einbürgerungsentscheiden hin. Eine Kompetenzdelegation an die Bürgerrechtskommission ist aus all diesen Gründen mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Daran vermag

auch die Benennung des Parlaments als (zusätzliche) Rechtsmittelinstanz nichts zu ändern.
Der Stadtrat lehnt es deshalb ab, die Motion entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy