



Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 1735/2002

Datum des Entscheids: 13. November 2002

Rechtsgebiet: Politische Rechte

Stichwort: Initiative – Ungültigkeit

verwendete Erlasse: Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung
Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung
§ 29a Abs. 1 kantonale Bürgerrechtsverordnung
§ 4 Initiativgesetz
§ 23 Abs. 2 Gemeindegesetz

Zusammenfassung:

Die Initiative «Einbürgerungen vors Volk!» des SPV ist mit der Kompetenzordnung des kantonalen Rechts für Volksentscheide vereinbar; das kantonale Recht schliesst Urnenabstimmungen zu Einbürgerungen nicht aus (E. 3–5).

Entscheide über die Erteilung eines Bürgerrechts sind staatliche Entscheide und als solche an das Recht, vor allem auch an die verfassungsmässigen Grundrechte gebunden (E. 7).

Urnenabstimmungen über Einbürgerungen können systembedingt den Anforderungen hinsichtlich der Begründungspflicht nicht genügen (E. 8).

Der Schutz der Privatsphäre der Einbürgerungswilligen (nicht zulässige Offenlegung eines «Persönlichkeitsprofils») und der Informationsanspruch der Stimmberechtigten zur Wahrung der Abstimmungsfreiheit lassen sich nicht vereinbaren (E. 9).

Das Bundesgericht hat diesen Entscheid mit Urteil vom 9. Juli 2003 geschützt (BGE 129 I 232)

Entscheidtext:

- A. Am 5. Oktober 1999 reichte die Schweizerische Volkspartei (SVP) der Stadt Zürich eine Volksinitiative mit dem Titel «Einbürgerungen vors Volk!» ein. Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut: «Die einschlägigen Bestimmungen und Beschlüsse in der Stadt Zürich sind dahingehend zu ändern, dass die Befugnis zur Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer den in der Stadt wohnenden verbürgerten Stimmberechtigten zugewiesen wird.» An seiner Sitzung vom 17. Januar 2001 beschloss der Gemeinderat von Zürich auf Antrag des Stadtrates, die Initiative für ungültig zu erklären.
- B. Mit Eingaben vom 16. und 23. Februar 2001 erhoben die SVP der Stadt Zürich, Thomas Meier, Mauro Tuena sowie Hans R. Bachofner Beschwerde beim Bezirksrat Zürich mit dem Antrag, der fragliche Beschluss des Gemeinderates sei aufzuheben und



es sei die Volksinitiative «Einbürgerungen vor Volk!» dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Mit Beschluss vom 30. August 2001 hiess der Bezirksrat die Beschwerde gut und wies den Stadtrat sowie den Gemeinderat an, die Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» der Gemeindeabstimmung zu unterbreiten.

- C. Gegen diesen Bezirksratsbeschluss erhob der Stadtrat von Zürich namens und im Auftrag des Gemeinderates von Zürich am 26. September 2001 Beschwerde beim Regierungsrat mit dem Antrag, der Beschluss des Bezirksrates vom 30. August 2001 sei aufzuheben und es sei dementsprechend der Beschluss des Gemeinderates von Zürich vom 17. Januar 2001 zu bestätigen, womit die Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» für ungültig erklärt wurde.
- D. Der Bezirksrat Zürich verzichtet auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdegegner beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen.
- E. Auf die Ausführungen der Parteien ist, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Es kommt in Betracht:

- 1. Gemäss § 155 Abs. 3 des Gemeindegesetzes (GG) bedarf die Anfechtung eines Bezirksratsbeschlusses, der einen Beschluss des Grossen Gemeinderates aufhebt, eines Beschlusses des Grossen Gemeinderates. Dieser Beschluss wurde vom Gemeinderat von Zürich am 19. September 2001 gefällt. Da die Beschwerde zudem fristgerecht eingereicht wurde und der Regierungsrat für deren Behandlung zuständig ist, ist auf die Beschwerde einzutreten.
- 2. Gemäss Art. 15 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO) kann mit einer Initiative der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen Referendum untersteht.
 - a) Mit dem vorliegend zu beurteilenden Initiativbegehren wird verlangt, dass die Befugnis zur Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer den in der Stadt Zürich stimmberechtigten Stadtbürgerinnen und Stadtbürgern zugewiesen wird. Rechtlich gesehen handelt es sich um einen Vorschlag zur Einführung des obligatorischen Verwaltungsreferendums für die Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer. Hierzu bedarf es einer Änderung von Art. 42 lit. c GO; diese Bestimmung legt fest, dass die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren sind, der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates zusteht. Würde über die Initiative abgestimmt und diese angenommen, hätte der Stadtrat bzw. der Gemeinderat den Stimmberechtigten eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Es liegt demnach eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung vor. Dabei ist unbestritten, dass die Initiative die formellen Anforderungen des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz) erfüllt.
 - b) Über die Gültigkeit von Initiativen entscheidet in der Stadt Zürich der Gemeinderat. Für die Ungültigerklärung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der in der betreffenden Sitzung anwesenden Ratsmitglieder (§ 4 Abs. 2 Initiativgesetz). Anlässlich seiner Sit-



- zung vom 17. Januar 2001 hat der Gemeinderat von Zürich bei 110 anwesenden Mitgliedern mit 87 Ja-Stimmen beschlossen, die Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» für ungültig zu erklären. Das notwendige Quorum wurde somit erreicht.
- c) Gemäss § 4 Initiativgesetz ist eine Initiative unter anderem dann ungültig, wenn sie dem Bundesrecht oder der Staatsverfassung widerspricht. Ganz allgemein gilt nach Lehre und Rechtsprechung, dass Volksinitiativen keine Bestimmungen enthalten dürfen, die dem übergeordneten Recht widersprechen. Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren verlangt, höherrangiges Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2117). Für Volksinitiativen auf Gemeindeebene bedeutet dies, dass ihre Gültigkeit Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsordnung, mit dem Bundesrecht, mit dem interkantonalen und dem kantonalen Recht voraussetzt (vgl. BGE 125 I 227).
- d) Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zu den politischen Rechten in den Kantonen gewisse Grundsätze festgelegt, nach denen die Gültigkeit von Initiativen zu beurteilen ist. Wird die Initiative in Form einer einfachen Anregung eingereicht, ergibt sich ein grösserer Interpretationsspielraum als bei formulierten Initiativen (BGE 105 Ia 366). Im Falle ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wird es nämlich Sache des Gesetzgebers sein, einen Text abzufassen, der gleichzeitig den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Willen und die Anforderungen des geltenden Rechts berücksichtigt. Schliesslich gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts für alle Volksinitiativen, dass sie angesichts der Unverletzlichkeit des Stimmrechts stets in der für die Initianten günstigsten Weise auszulegen sind (BGE 125 I 231). Es gehört zur festen Praxis, dass kantonale Volksinitiativen wenn möglich mit verfassungskonformer Auslegung vor einer Ungültigerklärung zu bewahren sind (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 1982, S. 24). Nach dem Auslegungsgrundsatz «in dubio pro populo» ist im Zweifelsfall, das heisst bei unklarer und umstrittener Gesetzeslage, jenes Auslegungsergebnis als richtig anzusehen, das die Anwendung des Volksrechts am besten ermöglicht. Diese Praxis wird in der Literatur allerdings zu Recht mit der Begründung kritisiert, der Grundsatz «in dubio pro populo» laufe darauf hinaus, in umstrittenen Fällen das demokratische Element im Verhältnis zu rechtsstaatlichen Gesichtspunkten von vornherein zu bevorzugen. Dies sei unzulässig, denn die schweizerische Demokratie sei ja gerade eine rechtsstaatliche, in die Regeln des Rechtsstaates eingebundene Demokratie (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 432).
3. Es stellt sich zunächst die Frage, ob sich die mit der Initiative vorgeschlagene Zuständigkeitsregelung bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts mit dem kantonalen Recht vereinbaren lässt. Die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes lauten wie folgt: «Das Gemeindebürgerrecht wird von der Gemeindeversammlung auf Antrag des Gemeinderates erteilt» (§ 23 Abs. 1 GG). «Die Gemeindeordnung kann die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung dem Grossen Gemeinderat oder dem Gemeinderat übertragen» (§ 23 Abs. 2 GG).
- a) Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, dass in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung nach §23 Abs. 2 GG ausschliesslich dem Grossen Gemeinderat (in der Stadt Zürich als



- «Gemeinderat» bezeichnet) oder dem Gemeinderat (in der Stadt Zürich als «Stadtrat» bezeichnet) übertragen werden kann. Gemäss dieser Regelung seien die Gemeinden nicht frei, die Kompetenz zur Bürgerrechtserteilung irgendeinem Organ zu übertragen. Es müsse deshalb angenommen werden, der kantonale Gesetzgeber habe implizit Urnenabstimmungen über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ausgeschlossen. Der Beschwerdeführer stützt sich dabei auf ein Rechtsgutachten, das der Stadtrat von Zürich bei Andreas Auer, Professor an der Universität Genf, in Auftrag gegeben hat (Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit der stadtzürcherischen Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!», erstattet von Andreas Auer, Juni 2000, im folgenden als Gutachten Auer zitiert).
- b) Der Bezirksrat kommt in seinem Entscheid zum Schluss, dass zumindest erhebliche Zweifel an der Behauptung bestünden, dass die mit der Initiative vorgeschlagene Kompetenzregelung unzulässig sei. Es bestehe namentlich keine entsprechende Praxis, die es den Gemeinden verbieten würde, die Stimmberechtigten über Einbürgerungsentscheide an der Urne entscheiden zu lassen. Nach Auffassung des Bezirksamtes wäre denn auch nicht einzusehen, warum der Gesetzgeber Einbürgerungsentscheide durch die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung ausdrücklich vorsehen, an der Urne hingegen verbieten sollte, zumal die vom Beschwerdeführer angeführten Bedenken hinsichtlich allfälliger Grundrechtsverletzungen in beiden Fällen eine gewisse Berechtigung hätten. Zudem gehörten Einbürgerungsentscheide nicht zu den in §§ 93 und 117 GG namentlich aufgeführten Geschäften, die der Urnenabstimmung nicht unterstellt werden dürfen. Die Beschwerdegegner 1–3 teilen im Wesentlichen diese Auffassung.
- c) Strittig ist somit die Auslegung von § 23 GG. Thalmann vertritt die Auffassung, dass nachträgliche Urnenabstimmung und fakultatives Referendum nach Gesetz zwar möglich seien, dass aber diese Verfahren in grossen Gemeinden weder sinnvoll noch für den Betroffenen zumutbar seien (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage 2000, § 23 N.1.2). Thalmann äussert sich jedoch nicht zur Frage, ob es in Parlamentsgemeinden rechtlich zulässig wäre, Einbürgerungsentscheide gestützt auf eine entsprechende Bestimmung in der Gemeindeordnung grundsätzlich der Urnenabstimmung zu unterstellen. Jaag vertritt die Auffassung, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche verfassungswidrig seien (Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Supplement zur 2. Auflage, Zürich 2001, N. 1313a). Jaag gelangt allerdings nicht zum Ergebnis, dass die geltende kantonale Zuständigkeitsordnung den Entscheid in der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausschliessen würde. Er vertritt vielmehr die Meinung, dass § 23 GG geändert und § 93 GG ergänzt werden müsse, damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden können (Jaag, a.a.O., N. 1313 c). Auf Grund dieser Lehrmeinungen kann somit nicht der Schluss gezogen werden, dass die Initiative gegen kantonales Recht verstösst.
4. Bei der Auslegung einer Gesetzesbestimmung ist zunächst auf den Wortlaut, den Wortsinn und den Sprachgebrauch sowie auf den systematischen Zusammenhang der fraglichen Bestimmung abzustellen. Zu berücksichtigen ist weiter die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist.



- a) § 23 Abs. 2 GG regelt in erster Linie verschiedene Möglichkeiten einer Kompetenzdelegation; dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung, insbesondere aus den Begriffen «die Gemeindeordnung kann (...) übertragen». Eine Kompetenzdelegation hat nur dann Sinn, wenn eine gesetzliche Zuständigkeitsvermutung besteht, die in jenem Fall zum Zug kommt, wo eine Gemeinde von der Delegationsmöglichkeit keinen Gebrauch macht. Eine solche Zuständigkeitsvermutung besteht gemäss § 23 Abs. 1 GG zu Gunsten der Gemeindeversammlung, d.h. zu Gunsten der Stimmberechtigten in der ordentlichen Gemeindeorganisation. § 23 Abs. 1 GG schweigt sich jedoch darüber aus, wie es sich damit bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeindeverrat verhält.
- b) Die parlamentarische Organisation bringt eine Aufteilung der grundlegenden Entscheidungskompetenzen zwischen dem Grosse Gemeindeverrat und den Stimmberechtigten an der Urne mit sich (Thalmann, a.a.O., Vorbemerkungen zu §§ 88–117, N. 2). Nachdem § 23 Abs. 2 GG die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation an den Grosse Gemeindeverrat schafft, kommt als primär zuständiges Organ nur noch die Gemeinde in Frage, d.h. die Gesamtheit der Stimmberechtigten, die ihre Rechte durch die Urne ausüben (vgl. 89 GG). Eine vergleichbare Regelung der Kompetenzdelegation mit identischer Terminologie findet sich in § 107 Abs. 2 GG, wonach die Gemeindeordnung die Wahl der Mitglieder von Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen dem Grosse Gemeindeverrat übertragen kann. In diese Richtung weist im Übrigen auch § 29 der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO), wo festgehalten ist, dass die Gemeindeversammlung oder die von der Gemeindeordnung bezeichnete Instanz über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass die primäre Zuständigkeit beim Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts bei der Gemeinde liegt, d.h. bei der Gesamtheit der Stimmberechtigten, die bei einer Gemeinde mit Grosse Gemeindeverrat ihre Rechte an der Urne ausüben. Von dieser Regelung kann im Rahmen der Gemeindeordnung abgewichen werden; das Gemeindegesetz gewährt den Gemeinden die Freiheit, die ihnen zuzugende Zuständigkeitsregelung im Rahmen verschiedener vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellter Varianten selber auszuwählen. Im Falle der Organisation mit Grosse Gemeindeverrat stellt das Gesetz zwei Varianten zur Verfügung, nämlich die Delegation an den Grosse Gemeindeverrat und die Delegation an den Stadtrat.
- c) Zu einem vergleichbaren Ergebnis führt auch die systematische und teleologische Auslegung der Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Organisation mit Grosse Gemeindeverrat. Gemäss § 88 GG werden in der Stadt Zürich die Befugnisse der Gemeindeversammlung durch einen Grosse Gemeindeverrat ausgeübt. Die Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten des Grosse Gemeindeverrates wird allerdings mehrfach zu Gunsten der Zuständigkeit der Stimmberechtigten durchbrochen, nämlich dort, wo das Gesetz (§ 91 Ziffern 1, 2 und 4 GG) oder die Gemeindeordnung (gestützt auf § 91 Ziffer 3 GG) Geschäfte der obligatorischen Urnenabstimmung unterstellt. Mit der Erwähnung der Gemeindeordnung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Parlamentsgemeinden selber darüber befinden sollen, welche Geschäfte sie – neben dem gesetzlichen Minimum – den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung unterbreiten wollen. Diese freiheitliche Konzeption der Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Gemein-



deorganen, wie sie im fünften Titel des Gemeindegesetzes ihren Niederschlag gefunden hat, stützt die Schlussfolgerung, dass die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts den Stimmberechtigten übertragen werden kann. Es kommt hinzu, dass Einbürgerungsentscheide nicht zu den Geschäften gehören, die gemäss § 93 GG der Gemeindeabstimmung nicht unterstellt werden dürfen.

- d) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder die grammatikalische noch die systematische und teleologische Auslegung der Bestimmungen des Gemeindegesetzes die Auffassung des Beschwerdeführers zu stützen vermag, wonach der kantonale Gesetzgeber Urnenabstimmungen über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts implizit ausschliessen wollte.
5. Neben den erwähnten Auslegungsmethoden ist im vorliegenden Fall auch die historische Auslegung zu berücksichtigen. Massgebliches Element ist dabei der Wille des konkreten historischen Gesetzgebers. Anhaltspunkte zur Ermittlung des Willens liefern die Materialien zur Entstehung der Gesetzesnorm (vgl. Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, S. 34). Die Materialien fallen nach der Rechtsprechung allerdings nur dann ins Gewicht, wenn sie angesichts einer unklaren gesetzlichen Bestimmung eine klare Antwort geben; sie sind zudem umso weniger zu beachten, je weiter sie zeitlich zurückliegen (BGE 111 II 152).
- a) Die Zuständigkeitsnorm von § 23 GG wurde am 22. Juni 1926 im Rahmen des totalrevidierten Gemeindegesetzes in Kraft gesetzt und blieb seither unverändert. Für die Stadt Zürich hat das Gemeindegesetz allerdings erst seit dem Jahre 1969 Geltung. Bis zu diesem Zeitpunkt war in der Stadt Zürich das Zuteilungsgesetz (ZutG) aus dem Jahre 1891 massgebend, das in umfassender Weise die Organisation der erweiterten Stadt Zürich und insbesondere auch die Frage der Zuständigkeit zur Behandlung von Einbürgerungsgesuchen regelte. Gemäss § 41 ZutG bildeten die in der Gemeinde verbürgten Mitglieder des Gemeinderates eine Sektion, der die Besorgung der bürgerlichen Angelegenheiten sowie die Wahl der bürgerlichen Behörden obliegt. Das Zuteilungsgesetz enthielt somit eine abschliessende Zuständigkeitsregelung zu Gunsten des Bürgerlichen Gemeinderates, die der allgemeinen Bestimmung von § 23 GG voringing. Der kantonale Gesetzgeber hat somit Urnenabstimmungen über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts für die Stadt Zürich bis zum Jahre 1969 ausdrücklich ausgeschlossen.
- b) Aus der geschilderten zeitliche Abfolge ergibt sich, dass der Gesetzgeber 1926 mit dem Erlass von § 23 Abs. 2 GG eine Delegationsnorm ausschliesslich für die Versammlungsgemeinden und für allfällige neu zu bildende Parlamentsgemeinden geschaffen hat, nicht jedoch für die Stadt Zürich. Ein Vergleich zwischen dem Gemeindegesetz und dem Zuteilungsgesetz zeigt deutliche Unterschiede bei der Ausgestaltung der Organisationsfreiheit. Während die Organisationsform der Stadt Zürich im Zuteilungsgesetz durch das kantonale Recht bis in zahlreiche Einzelheiten festgesetzt war, gewährt das Gemeindegesetz den übrigen grösseren Gemeinden die Freiheit, den ihnen zusagenden Organisationstypus im Rahmen verschiedener vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellter Varianten selber auszuwählen. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat sind kurz gefasst, da dem Gesetzgeber daran gelegen war, den Gemeinden, die sich für die Einführung der Organisation mit Grosseem Gemeinderat entschliessen, ein Höchstmass an



Selbstbestimmungsrecht für ihre Organisation und Verwaltung zu belassen (Amtsblatt des Kantons Zürich [ABI] 1968, S. 861). So ist im Gemeindegesetz in einer Reihe von Bestimmungen auf die Gemeindeordnung verwiesen, wo für die Stadt Zürich das Zuteilungsgesetz selbst die entsprechende Regelung vornimmt (ABI 1921, S. 1095). Diese Unterschiede zeigen sich auch bei der Regelung der Zuständigkeiten im Bereich Einbürgerung: Das Zuteilungsgesetz schreibt der Stadt Zürich zwingend vor, dass für die Besorgung der bürgerlichen Angelegenheiten der Bürgerliche Gemeinderat zuständig ist, während die übrigen Parlamentsgemeinden im Rahmen von § 23 GG zwischen verschiedenen Zuständigkeitsvarianten wählen können.

- c) 1969 wurden die für die Städte Zürich und Winterthur geltenden Zuteilungsgesetze aufgehoben und die beiden Stadtgemeinden den Organisationsvorschriften des Gemeindegesetzes unterstellt (Gesetz über die Abänderung des Gemeindegesetzes und über die Aufhebung der Zuteilungsgesetze für die Städte Zürich und Winterthur vom 14. September 1969 [OS 43, 345]). Mit der Aufhebung der historisch bedingten Sonderregelungen für Zürich und Winterthur wurden auch die nicht mehr gerechtfertigten Beschränkungen der Organisationsautonomie der beiden Städte aufgehoben (ABI 1968, S. 866). Die freiheitliche Tendenz des Gemeindegesetzes ermöglichte es, auch die Städte Zürich und Winterthur den gemeindegeseztlichen Normen über die Gemeindeorganisation mit grossem Gemeinderat zu unterstellen, wobei lediglich einige wenige Änderungen erforderlich waren (ABI 1968, S. 867). Es war der erklärte Wille des Gesetzgebers, die Städte Zürich und Winterthur in die Lage zu versetzen, ihre Organisation in erheblich grösserem Umfange als bisher selbstständig zu gestalten (ABI 1968, S. 866).
- d) Die Aufhebung der Zuteilungsgesetze bedingte, dass die Stadt Zürich verschiedene bis anhin durch das kantonale Recht geregelte Fragen selber zu ordnen hatte, darunter auch die Frage der Zuständigkeit beim Entscheid über die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht. Die Stadt Zürich hat dies mit einer Totalrevision der Gemeindeordnung getan (Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970, GO) und darin auch die Zuständigkeiten der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates (Art. 42 GO) und des Stadtrates (Art. 52 GO) – im Rahmen der in § 23 Abs. 2 GG zur Verfügung gestellten Delegationsmöglichkeiten – festgelegt.
- e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber mit der Unterstellung der Stadt Zürich unter die Organisationsvorschriften des Gemeindegesetzes die Autonomie der Stadt Zürich auf dem Gebiete des Organisationsrechts erweitert hat. Mit diesem Grundanliegen der Gesetzesvorlage aus dem Jahre 1969 lässt sich die Auffassung nicht vereinbaren, der historische Gesetzgeber habe Urnenabstimmungen über Einbürgerungen ausschliessen wollen. In den Materialien finden sich keine entsprechenden Hinweise. Es kommt hinzu, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der fraglichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (1926 und 1969) die Einbürgerung als Akt von grosser staatspolitischer Bedeutung betrachtet und als wichtiges Element der direkten Demokratie empfunden wurde.
- f) Auf Grund dieser Erwägungen kann festgehalten werden, dass das kantonale Recht keine Bestimmungen enthält, die es den Gemeinden mit Grossem Gemeinderat untersagen würde, die Befugnis zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts den Stimmberech-



tigten zuzuweisen. Demzufolge verstösst die Initiative «Einbürgerungen vors Volk!» nicht gegen kantonales Recht.

6. Nach Auffassung des Beschwerdeführers, der sich dabei zur Hauptsache auf das erwähnte Gutachten Auer abstützt, verstossen die von der Initiative verlangten Urnenabstimmungen über Einbürgerungen gegen die Bundesverfassung. Die Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen an der Urne wird in der Lehre und Praxis kontrovers beurteilt, wobei sich im Wesentlichen folgendes Bild ergibt:
 - a) Auer vertritt die Auffassung, dass Einbürgerungsentscheide rechtlich als Verwaltungsakte zu qualifizieren seien, die – auch wenn sie von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern getroffen werden – rechtsgebunden seien und insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundsätze und die Grundrechte beachten müssten. Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche würden das verfassungsrechtliche Begründungsverbot, das Rechtsgleichheitsprinzip, das Diskriminierungs- und das Willkürverbot sowie das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre verletzen. Es widerspreche zudem der Funktion und der Würde der direkten Demokratie, und damit den politischen Rechten, die Stimmberechtigten über eine Frage entscheiden zu lassen, die sie nicht anders als verfassungswidrig beantworten könnten (Gutachten Auer, S. 19). Volksabstimmungen über die rechtliche Situation eines Einzelnen seien verfassungswidrig, weil das Volk wegen seiner Funktionsweise Entscheidungen über die Rechtsstellung eines Individuums nicht in Einklang mit dessen Grundrechten treffen könne; auch könne das Volk bei Wahrung des Anspruchs des Gesuchstellers auf Schutz seiner Privatsphäre keine solche Verfügungen treffen, ohne dass die Abstimmungsfreiheit jedes einzelnen Stimmbürgers verletzt würde (Andreas Auer / Nicolas von Arx, Direkte Demokratie ohne Grenzen? in: AJP 2000, S. 928).
 - b) Der Beschwerdeführer verweist weiter auf Jaag, der anlässlich des ersten Zürcher Gemeindeforums vom 2. November 2000 die Auffassung vertreten habe, dass Einbürgerungsentscheide an der Urne und in der Gemeindeversammlung gegen die Verfassung verstossen würden (vgl. «Tages-Anzeiger» vom 3. November 2000). In seiner vor kurzem erschienenen Nachführung zum Lehrbuch «Verwaltungsrecht des Kantons Zürich» hält Jaag fest, dass die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung zum Entscheid über Einbürgerungsgesuche verfassungswidrig sei; das gleiche gelte für Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche (Jaag, a.a.O., N. 1313a). Jaag argumentiert, bei einem Volksentscheid sei es nicht möglich, den Anspruch auf Schutz der Privatsphäre sowie die Begründungspflicht für Verfügungen zu erfüllen. Einbürgerungsgesuche müssten gestützt auf Art. 5 und Art. 35 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) das Rechtsgleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot sowie das Willkürverbot beachten. Die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben sei bei einem Volksentscheid über Einbürgerungsgesuche nicht gewährleistet (Jaag, a.a.O., N. 1313b).
 - c) Anderer Meinung ist Hangartner, der sich in einer unlängst erschienenen Publikation kritisch mit der Position von Auer auseinandersetzt und dabei die Auffassung vertritt, dass Bürgerschaftsentscheide über Einbürgerungen nicht grundsätzlich rechtswidrig seien. Auch Bürgerschaftsentscheide könnten die Grundrechte beachten und täten dies in der Regel auch (Hangartner, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 8/2001, S. 967). Unter dem gesetzlich fixierten Vorverständnis, der Einbürgerungsentscheid sei ein Ermessensentscheid, sei die Zuständigkeit des Volkes folge-



richtig. Allerdings bestehe die Gefahr von willkürlichen und diskriminierenden Einbürgerungsentscheiden. Diese Gefahr bestehe aber stets, wenn auf Grund eines grossen Ermessensspielraums entschieden werde; auch bei Abstimmungen über Referendumsvorlagen könnten sich die Stimmberechtigten von unlauteren Motiven leiten lassen (Hangartner/Kley, a.a.O., N. 326). Der Umstand, dass es in Einzelfällen zu willkürlichen und diskriminierenden Entscheiden komme, lasse den Schluss auf eine strukturelle Rechtswidrigkeit der entsprechenden Volksentscheide nicht zu. Eine strukturelle Schranke für Volksentscheide liegt nach Hangartner nur dann vor, wenn klare gesetzliche Vorgaben den Entscheid determinieren; erst dann bestehe eine unverhältnismässig grosse Gefahr rechtswidriger Entscheide durch politische Instanzen, die nicht in erster Linie rechtlich argumentieren (Hangartner, a.a.O., S. 962). Die grundrechtliche Problematik liegt nach Auffassung Hangartners somit nicht im Volksentscheid, sondern im allzu grossen Ermessen beim Entscheid über die Einbürgerung. De lege ferenda wäre die Verrechtlichung des Einbürgerungsentscheids verfassungsadäquat und würde dann auch die Zuständigkeit der Bürgerschaft zum Entscheid im Einzelfall überflüssig machen (Hangartner, a.a.O., S. 967).

- d) Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 22. Januar 2001 hält fest, dass bei individuellen Verwaltungsreferenden die Gefahr der Ungleichbehandlung, der Verletzung des Diskriminierungsverbotes und des Willkürverbotes bestehe. Ebenso seien solche Entscheidungen im Zusammenhang mit der Pflicht, einen Entscheid zu begründen, und mit der Abstimmungsfreiheit problematisch. Angesichts dieser Risiken sollten Korrekturen vorgesehen werden, die der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung und der Eigenständigkeit der Kantone Rechnung tragen; die Erteilung von subjektiven Rechten und die Schaffung von Rechtsmitteln könnten solche Korrekturen darstellen (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 2001 II, 65.35, S. 357ff.).
- e) Die Arbeitsgruppe Bürgerrecht, die 1999 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzt wurde, gelangt in ihrem Schlussbericht zur Auffassung, dass es Sache der Kantone sei, die Zuständigkeit der kantonalen und kommunalen Behörden im Bereich der Einbürgerungen zu regeln. Dies ergebe sich aus der verfassungsmässig garantierten Organisationskompetenz der Kantone. Es könne daher nicht Sache des Bundes sein, den Kantonen die Kompetenz einer bestimmten Gemeindebehörde – z. B. der Gemeindeexekutive, dem Gemeindeparlament oder einer gewählten Einbürgerungskommission – für die Einbürgerung vorzuschreiben. Die Arbeitsgruppe vertritt die Meinung, dass eine bundesrechtliche Bestimmung, die Urnenabstimmungen und Beschlüsse von Gemeindeversammlungen im Bereich der Einbürgerung für unzulässig erklären würde, nur über eine Verfassungsrevision eingeführt werden kann. Sie war auch der Meinung, dass in diesem politisch höchst sensiblen Bereich versucht werden sollte, eine Lösung im Rahmen des bestehenden Verfassungsrechts zu finden (Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bundesamt für Ausländerfragen, Bern 2000, S. 40).
- f) Die Frage der Zulässigkeit von Volksentscheiden bei Einbürgerungen war bis anhin nur selten Gegenstand der Rechtsprechung. Das Verfassungsgericht des Kantons Basellandschaft hat im Fall Pratteln festgehalten, dass kantonale und kommunale Zuständigkeitsvorschriften, die den Stimmbürgern das Recht erteilen, letztinstanzlich und frei über Einbürgerungsgesuche von Ausländern zu befinden, höchst fragwürdig seien (Ur-



teil vom 29. März 2000, E. 6). Umgekehrt hat der Regierungsrat des Kantons Luzern im Fall Emmen kürzlich entschieden, dass es im Kanton Luzern zulässig sei, die Zusage des Gemeindegewaltens durch die Stimmberechtigten an der Urne vornehmen zu lassen (Entscheidung «Emmen» des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 19. März 2002, E. 11, teilweise publiziert in «plädoyer» 2/2002, S. 67). Es kann somit nicht von einer gefestigten Rechtsprechung gesprochen werden, die es erlauben würde, die Frage zu beantworten, ob die Gewährleistung der Grundrechte in genereller Weise die Gegenstände begrenzt, die dem kommunalen Referendum unterstellt werden dürfen (vgl. VPB 2001 II, S. 370).

- g) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die ältere Lehrmeinung und die überwiegende Behördenpraxis Urnenabstimmungen und Beschlüsse von Gemeindeversammlungen im Bereich der Einbürgerung als zulässig und mit der Bundesverfassung als vereinbar erachten (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 960). Die neuere Lehrmeinung, die insbesondere auch von Experten des Zürcher Gemeinderechts vertreten wird (vgl. Jaag, a.a.O., N. 1313b; H. R. Thalmann, zitiert in «Tages-Anzeiger» vom 3. November 2000), geht hingegen davon aus, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungen verfassungswidrig seien. Weitgehende Einigkeit herrscht in der Lehre darin, dass es rechtspolitisch erwünscht wäre, die Einbürgerungskompetenz einer Verwaltungsbehörde (Hangartner, a.a.O., S. 963) bzw. einem Gemeindeparlament unter Ausschluss des fakultativen Referendums (Jaag, a.a.O., N. 1313c) zu übertragen.
7. Für die Beurteilung der Gültigkeit der vorliegenden Initiative ist die Frage von Bedeutung, welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen der Einbürgerungsentscheid genügen muss.
- a) Nach Auffassung des Bezirksamtes handelt es sich bei der Entscheidung über die Aufnahme ins Gemeindegewaltensrecht von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern nicht um eine Verfügung im klassischen Sinn, da in der Regel nicht eine Gemeindebehörde, sondern die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament hierüber entscheiden würden. In der Lehre wird hingegen übereinstimmend die Auffassung vertreten, dass Entscheidungen über die Erteilung oder die Verweigerung des Bürgerrechts rechtlich als Verwaltungsakte bzw. als Verfügungen zu qualifizieren sind (Jaag, a.a.O., N. 1313b; Auer/von Arx, a.a.O., S. 925). Es handelt sich bei der Einbürgerungsentscheidung um einen «individuellen, an den Einzelnen gerichteten Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird» (Art. 5 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes [VwVG]).
- b) Nach § 22 Abs. 1 GG sind die Gemeinden bei Personen, die keinen Anspruch auf Einbürgerung haben, «berechtigt, aber nicht verpflichtet», das Bürgerrecht zu erteilen. Wo kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, liegt es im freien Ermessen der Stimmberechtigten, ob sie das Einbürgerungsgesuch annehmen oder ablehnen. Dieser Umstand hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten im Einzelfall nicht gezwungen sind, auch bei Erfüllen aller formellen und materiellen Voraussetzungen, die Einbürgerung zu erteilen. Die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden ist allerdings nicht unbegrenzt, denn der Einbürgerungsentscheid wird nicht in einem rechtsfreien Raum gefällt. Da die Stimmberechtigten bei der Einbürgerungsentscheidung kein auf dem Gedanken der Repräsentation beruhendes politisches Recht ausüben, sondern Verwaltungsfunktionen



wahrnehmen, sind sie bei den Einbürgerungsbeschlüssen an die verfassungsrechtlichen Grundsätze gebunden (Georg Müller, *Reservate staatlicher Willkür – Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle*, in: *Festschrift Hans Huber*, Bern 1981, S. 124).

- c) Einbürgerungsentscheide sind staatliche Entscheide, und staatliche Entscheide sind an das Recht gebunden. Das Recht ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BV Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns. Art. 35 BV schreibt vor, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen und dass an die Grundrechte gebunden ist, wer staatliche Aufgaben übernimmt. Die Grundrechte müssen somit auch beim Einbürgerungsentscheid beachtet werden, und zwar auch dann, wenn der Entscheid von den Stimmberechtigten getroffen wird (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 963; *Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Baselland vom 29. März 2000*, E. 4.4.) Zu den wichtigsten Grundrechtsgarantien, die das Verfahren und den Inhalt von Einbürgerungsbeschlüssen betreffen, gehören das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) und die Pflicht, einen Entscheid zu begründen (Art. 29 Abs. 2 BV).
- d) Ist eine Entscheidungsinstanz – im vorliegend Fall die Stimmberechtigten – an die Grundrechte gebunden, so müssen ihre Entscheide im Hinblick auf die Einhaltung dieser Grundrechte überprüft werden können. Der Umstand, dass die Stimmberechtigten an der Urne oder in der Gemeindeversammlung über Einbürgerungsgesuche entscheiden, darf nicht dazu führen, dass die Verletzung eines Grundrechts einfach hingenommen wird. In der Lehre wird einhellig die Auffassung vertreten, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide mit Rücksicht auf mögliche Grundrechtsverstösse auch dann, wenn die Gesetzgebung volles Ermessen einräumt, anfechtbar sein müssen. Fehlender Rechtsschutz verletzt das Willkürverbot (Hangartner, a.a.O., S. 967). In diesem Zusammenhang stösst auch die Praxis des Bundesgerichts zunehmend auf Kritik, keine staatsrechtlichen Beschwerden wegen Verletzung der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots in Ermessensentscheiden über Einbürgerungsgesuche entgegenzunehmen (Hangartner/Kley, a.a.O., S. 142 f.; Auer/von Arx, a.a.O., S. 933).
- e) Im Kanton Zürich gibt es eine Beschwerdemöglichkeit gegen Beschlüsse von Stimmberechtigten, mit denen Einbürgerungsgesuche abgewiesen werden. Gesuchstellende, die keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben, können den ablehnenden Entscheid mit Beschwerde an den Bezirksrat und anschliessend an den Regierungsrat weiterziehen. Die Beschwerdegründe sind indessen eingeschränkt: Gemäss § 29a Abs. 2 BüVO stehen der gesuchstellenden Person nur zwei mögliche Rügen offen, nämlich die Verletzung von Verfahrensvorschriften und die Verletzung des übergeordneten Rechts. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gemeinden Gesuche von Personen, die keinen Anspruch auf Einbürgerung haben, ohne Begründung ablehnen können (§ 29 a Abs. 1 BüVO). Es ist allerdings fraglich, ob diese Bestimmung mit der in Art. 29 Abs. 2 BV statuierten Begründungspflicht vereinbar ist. Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Revision des Bürgerrechts vor, dass die Kantone Gerichtsbehörden zu schaffen haben, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen. Dabei müssen das Beschwerderecht und



die Beschwerdegründe mindestens den gleichen Umfang aufweisen wie im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde (Bundesblatt 2002, S. 1963).

8. Ein zentraler Einwand des Beschwerdeführers gegen die Zulassung von Urnenentscheiden bei Einbürgerungen betrifft das Problem der Begründung von Volksentscheiden. Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Diese grundrechtliche Verfahrensgarantie vermittelt unter anderem ein Anrecht auf die Begründung des Entscheides, der von der Behörde getroffen wird. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfordert dieser Grundsatz, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht, einen Entscheid zu begründen (BGE 124 II 146). Nur wenn der Betroffene die Gründe der Entscheidbehörde kennt, kann er sich gegebenenfalls vor einer übergeordneten Instanz dagegen sachgerecht zur Wehr setzen (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 539). Die neueren Lehrmeinungen gehen davon aus, dass auch bei Einbürgerungsentscheiden ein Anspruch auf Begründung besteht, weil es sich hierbei nicht um politische Akte, sondern um Verwaltungsakte handelt (vgl. Arbeitsgruppe Bürgerrecht, a.a.O., S. 39). Die Verwirklichung dieses Anspruchs wirft allerdings eine Reihe von grundsätzlichen Problemen auf.
 - a) Gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers sind Volksentscheide, vor allem wenn sie an der Urne getroffen werden, weder begründungsfähig noch begründungspflichtig. Das Stimmvolk, das sich aus dem Willen und den Auffassungen der einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zusammensetzt, könne als Ganzes nicht denken, diskutieren, nicht beraten und keine einheitliche Meinung bilden (Auer/ von Arx, a.a.O., S. 928). Gemäss der verfassungsrechtlich gewährleisteten Abstimmungsfreiheit schulde der einzelne Stimmbürger niemandem Rechenschaft über sein Stimmverhalten. Er habe im Gegenteil Anspruch auf strikte Geheimhaltung seiner Stimmabgabe. Es sei deshalb schlicht nicht feststellbar, welche Gründe die Mehrheit der Stimmenden zu einer bestimmten Stimmabgabe bewogen hätten. Auer zieht daraus den Schluss, dass begründungsunfähige Urnenabstimmungen über begründungspflichtige Verwaltungsentscheide notwendigerweise gegen den verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf rechtliches Gehör verstossen würden (Gutachten Auer, S. 12 f.).

Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass § 29a BÜVO ausdrücklich vorsehe, dass die Gemeindeversammlung oder der Grosse Gemeinderat die Aufnahme ausländischer Gesuchsteller mit Geburtsort im Ausland ohne Begründung ablehnen können. Die Beschwerdegegner 1–3 machen geltend, die Tatsache, dass Volksabstimmungen nicht begründungsfähig seien, sei mit der direkten Demokratie untrennbar verbunden.
 - b) Die einzelnen Stimmberechtigten müssen ihren Entscheid in der Tat nicht begründen. Im Falle einer Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten an der Urne bleiben die Motive für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches in der Regel unbekannt. Dies hat zur Folge, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches für die betroffene Person in der Regel weder nachvollziehbar noch transparent ist. Auf Grund der fehlenden Begründungspflicht und der geheimen Stimmabgabe ist im konkreten Fall kaum feststellbar, welche Gründe die Mehrheit der Stimmenden zu einer negativen oder positiven Stimmabgabe bewogen haben. Die «wahren Gründe» für die Zustimmung oder



Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches bleiben somit im Dunklen und können wegen des Abstimmungsgeheimnisses auch nicht erfragt werden.

- c) Es stellt sich das Problem, dass der Entscheid nicht von der Instanz begründet werden kann, die ihn gefällt hat, weil es sich dabei um die Stimmberechtigten der Gemeinde handelt. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Aufgabe der Rechtsmittelinstanz, die solche Entscheide zu überprüfen hat (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes, Bundesblatt 2002, S. 1964). Die Lösung dieses Widerspruchs ist in der Lehre und Rechtsprechung noch offen. Hangartner vertritt die Auffassung, dass sich die Gründe für die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen in der Regel aus der Diskussion an der Versammlung und aus Parteiparolen, Hinweisen in Zeitungen oder Diskussionen im Vorfeld der Versammlung oder Urnenabstimmung ergeben würden. In dem seltenen Fall, in dem tatsächlich keine Begründung ersichtlich sei, wäre der Entscheid als unbegründet und deswegen von vornherein als willkürlich zu beurteilen (Hangartner, a.a.O., S. 961). Die Arbeitsgruppe Bürgerrecht vertritt die Auffassung, bei Einbürgerungsentscheiden sei eine Begründungspflicht nur im Rahmen des Möglichen anzunehmen. Unter dieser Prämisse könne der Begründungspflicht auch dann Genüge getan werden, wenn die Behörde, welche das zuständige Gemeindeorgan verrete, die möglichen Gründe darlege, die nach ihrer Auffassung zum negativen Entscheid geführt haben (Arbeitsgruppe Bürgerrecht, a.a.O., S. 42). Dies würde konkret bedeuten, dass die Begründung im Rechtsmittelverfahren im Rahmen einer Vernehmung von einem stellvertretenden Organ nachgeliefert wird. Die nachgeschobene Begründung wäre dann den abgewiesenen Bürgerrechtsbewerberinnen und -bewerbern zur Stellungnahme zu unterbreiten, um ihnen auf diesem Weg eine sachgemässe Anfechtung des negativen Einbürgerungsentscheides zu ermöglichen.
- d) Es ist offensichtlich, dass bei Einbürgerungsentscheiden an der Urne ein Spannungsfeld zwischen der Begründungspflicht und der systembedingten Undurchführbarkeit dieses Anspruchs gegeben ist. Bei negativen Einbürgerungsentscheiden der Stimmberechtigten an der Urne kann in den meisten Fällen nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen dieses Resultat zu Stande gekommen ist. Die Annahme, die Gründe für die Ablehnung würden sich in der Regel aus Diskussionen in der Bevölkerung, aus Hinweisen in der Zeitung oder aus Parteiparolen ergeben, entspricht nur in seltenen Fällen der Realität. Die Stimmberechtigten können aus verschiedenen Motiven einem Gesuch um Einbürgerung nicht zustimmen. So ist denkbar, dass jemand ein Gesuch aus persönlichen oder politischen Gründen ablehnt oder weil er oder sie bei jeder Abstimmung Nein stimmt. Es kann auch sein, dass jemand grundsätzlich gegen Einbürgerungen ist oder aus anderen spezifischen Gründen die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verweigert. Die Vielfalt an Motiven bei der Stimmabgabe macht es für das stellvertretende Organ praktisch unmöglich, eine Begründung nachzuliefern, die dem in einem klassischen Verwaltungsverfahren üblichen verfassungsmässigen Anspruch genügt und die verschiedenen Ablehnungsgründe nachvollziehbar und kongruent erklärt (Entscheid «Emmen» des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 19. März 2002, a.a.O., E. 4).
- e) Im Unterschied zu einer Urnenabstimmung kann in einer Gemeindeversammlung, in einem Parlament oder in einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission über die anstehenden Bürgerrechtsgesuche eine rechtlich geregelte Diskussion stattfinden (vgl.



Hangartner, a.a.O., S. 960). Argumente pro und kontra können vorgebracht und diskutiert werden. Zudem kann sich die Exekutivbehörde im Rahmen der Gemeindeversammlung und der Parlamentsdebatte in die Diskussion einbringen und allfällige Korrekturen und Richtigstellungen bei vorangegangenen Voten anbringen (Entscheid «Emmen», a.a.O., E. 11). Durch die Diskussion können die Stimmberechtigten Informationen aus erster Hand erhalten und den Entscheidungsvorgang unmittelbar selber miterleben (BGE 121 I 143 f.). Bei einer Urnenabstimmung hingegen fehlt diese Möglichkeit zur Diskussion von Einbürgerungsgesuchen in einem geregelten Rahmen. Daraus folgt, dass das Risiko der Verletzung der Begründungspflicht bei Urnenabstimmungen grösser ist als bei Entscheiden in der Gemeindeversammlung oder im Parlament, wo immerhin die Möglichkeit besteht, dass sich aus der Diskussion Anhaltspunkte für eine Begründung im Fall der Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches ergeben können.

- f) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Teil der Lehre die Auffassung vertritt, dass mit Einbürgerungsentscheiden an der Urne notwendigerweise gegen das Grundrecht des Anspruchs auf rechtliches Gehör verstossen wird (Auer/von Arx, a.a.O., S. 930). Ein weiterer Teil der Lehre und der Praxis argumentiert hingegen, die Begründung eines ablehnenden Einbürgerungsentscheids könne formell von einem beauftragten Organ geliefert werden (Hangartner, a.a.O., S. 967; Arbeitsgruppe Bürgerrecht, a.a.O., S. 42). Das Kernproblem, dass der Volksentscheid nicht anders als unbegründet ergehen kann, wird dadurch allerdings nicht gelöst. An die Stelle der von der Verfassung geforderten Begründung tritt ein Begründungssurrogat, das lediglich die möglichen Gründe darlegt, die nach Einschätzung des stellvertretenden Organs mutmasslich zur Ablehnung des Einbürgerungsgesuches geführt haben; dies können, müssen aber nicht die tatsächlichen Gründe sein, welche die Stimmberechtigten zur Ablehnung bewogen haben. Ob mit dieser «Begründung im Rahmen des Möglichen» eine sachgemässe Anfechtung von negativen Einbürgerungsentscheiden erreicht werden kann, muss deshalb bezweifelt werden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Begründungspflicht systembedingt nicht genügen können.
9. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass sich der Schutz der Privatsphäre bei Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche nicht durchsetzen lasse. Auf der einen Seite mache es die verfassungsrechtliche Informationspflicht der Behörden unumgänglich, den Stimmberechtigten detaillierte Angaben über Herkunft, Vermögen, Einkommen, Ausbildung, berufliche Tätigkeit, Aussehen usw. der Gesuchstellenden zukommen zu lassen, damit sie den Entscheid in Kenntnis der Sache treffen könnten. Auf der anderen Seite stelle die breite Veröffentlichung solcher sensiblen Daten geradezu ein Schulbeispiel einer Grundrechtsverletzung dar, die auch nicht durch das Einverständnis der betroffenen Gesuchstellenden gerechtfertigt werden könne. Praktisch hätten sie nämlich gar keine Möglichkeit, sich einer solchen Veröffentlichung zu widersetzen. Es bestehe somit ein unüberbrückbarer Widerspruch zwischen zwei verfassungsmässigen Rechten, einerseits dem Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf eine vollständige Information über den Abstimmungsgegenstand und andererseits dem Recht der Gesuchstellenden auf Schutz persönlicher und sensibler Daten (Gutachten Auer, S. 13).



Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, dass es sich angesichts der besonderen Natur des Einbürgerungsentscheids rechtfertige, die Bekanntgabe persönlicher Daten des Einbürgerungswilligen an die Stimmberechtigten auf das notwendige Minimum zu beschränken. Andererseits sei ihm zuzumuten, in diesem Ausmass seine persönlichen Daten offen zu legen; sein Gesuch dürfe als Zustimmung zum besagten Vorgehen bzw. Verfahren interpretiert werden, zumal er keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung besitze.

- a) Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Zum Schutzbereich dieser Verfassungsnorm gehört auch der Prozess der Willensbildung im Vorfeld einer Abstimmung: Sicherzustellen ist eine möglichst offene und vielfältige Auseinandersetzung, die schliesslich in einen rationalen, von der Kenntnis der wesentlichen Tatsachen und der vertretenen Argumente getragenen Entscheid mündet (Jörg Paul Müller, a.a.O., S. 370, vgl. BGE 123 I 63). Im Falle von individuellen Verwaltungsreferenden, welche die Rechtsstellung eines Einzelnen betreffen, ergibt sich für die Behörden aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit eine besondere Informationspflicht. Anders als bei allgemeinen Verwaltungsreferenden gibt es bei Einbürgerungsentscheiden kaum einen freien Wettbewerb der Meinungen in den verschiedenen Publikationsmitteln, der den Stimmberechtigten Argumente für oder gegen die Einbürgerung eines bestimmten Gesuchstellenden liefert. Die Erfahrungen aus der Luzerner Gemeinde Emmen, die als einzige Schweizer Gemeinde mit Parlament die Einbürgerungen dem obligatorischen Referendum unterstellt, zeigen, dass öffentliche Diskussionen allenfalls im Rahmen von Flugblättern oder Leserbriefen stattfinden; dabei wird jedoch nicht etwa die Eignung einzelner Gesuchstellender beispielsweise im Hinblick auf ihre Sprachkenntnisse oder Integration thematisiert, sondern den Stimmberechtigten wird nahe gelegt, Gesuchstellende aus bestimmten Herkunftsländern generell nicht einzubürgern (vgl. Entscheid «Emmen», a.a.O., E. 6d). In einer Stadt von der Grösse Zürichs dürfte es zudem in der Regel nicht möglich sein, dass sich die Stimmberechtigten persönlich ein Bild von den Gesuchstellenden und ihrer Eignung für die Einbürgerung machen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die behördlichen Abstimmungserläuterungen die wichtigste Informationsquelle darstellen und deshalb umfassende und detaillierte Angaben über die Gesuchstellenden enthalten müssen, um den Anforderungen der Abstimmungsfreiheit gerecht zu werden.
- b) Der durch Art. 13 BV gewährleistete Schutz der Privatsphäre gibt jeder Person Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens (Abs. 1) sowie auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten (Abs. 2). Gemäss Rechtsprechung sind der verfassungsrechtlich geschützten Privatsphäre alle der Öffentlichkeit nicht zugänglichen Angaben über eine Person zuzurechnen, wie etwa erkennungsdienstliche Daten, Informationen über medizinische Behandlungen, Mitgliedschaften und Tätigkeiten in einem Verein (BGE 124 I 34). Im Einbürgerungsverfahren müssen der zuständigen Behörde detaillierte Angaben über Herkunft, Einkommen, Vermögen, Ausbildung und Tätigkeit des Gesuchstellers zur Verfügung gestellt werden, die zumindest teilweise als sensible Daten einzustufen sind. Neben den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz der Privatsphäre treten die verfassungs- und konventionsrechtlichen Diskriminierungsverbote (vgl. Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK). Sie verbieten, einen Menschen aus be-



stimmten Gründen, wie soziale Stellung, Herkunft, Lebensform oder weltanschauliche oder politische Überzeugung, zu diskriminieren. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass im Einbürgerungsverfahren die grundrechtlichen Ansprüche des Einbürgerungsbewerbers auf Schutz seiner Privatsphäre und Beachtung des Diskriminierungsverbots zu respektieren seien. Es dürften deshalb keine Angaben über Eigenschaften, Einstellungen und Lebensumstände verlangt werden, die wegen der grundrechtlichen Diskriminierungsverbote nicht zur Grundlage eines ablehnenden Einbürgerungsentscheids gemacht werden dürften (Hangartner, a.a.O., S. 967). Zu den Umständen, die für den Abstimmungsentscheid nicht von Bedeutung sind und daher gar nicht abgeklärt werden dürfen, gehören gemäss Hangartner der Gesundheitszustand, die Religionszugehörigkeit oder die Einkommensverhältnisse der Gesuchstellenden (Hangartner, a.a.O., S. 961). Ebenso erweist sich die Veröffentlichung von Fotografien von einbürgerungswilligen Personen im Amtsblatt oder in den Abstimmungserläuterungen als unverhältnismässig und muss daher unterbleiben (Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2000, S. 6).

- c) Da es bei Einbürgerungsgesuchen nicht nur darum geht, «ob» ihnen stattgegeben wird, sondern auch «wer» davon betroffen ist, müssen die Stimmberechtigten über Informationen sowohl in Bezug auf den eigentlichen Hoheitsakt als auch im Hinblick auf den Gesuchstellenden verfügen. Die Stimmberechtigten haben die Frage zu beantworten, ob sie der Ansicht seien, die gesuchstellenden Personen seien mit der schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen genügend vertraut, um das Bürgerrecht zu erhalten (Art. 14 Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [BüG] bzw. § 21 BüVO). Zu klären ist demzufolge, welche Informationen mit welchem Detaillierungsgrad den Stimmberechtigten zur Verfügung gestellt werden müssen, um ihnen eine Meinungsbildung über die Frage der Eignung der Gesuchstellenden zu ermöglichen. Nach Auer/von Arx sind hier zwei Lösungen denkbar: Entweder erhielten die Stimmberechtigten völlig anonyme Informationen; dann wüssten sie nicht, wem der Entscheid zugute kommen soll, und könnten keinen sachgerechten Entscheid treffen. Bei dieser Lösung sei zwar die Privatsphäre der betroffenen Personen vollumfänglich gewährleistet, die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten hingegen aufs Größte verletzt. Oder die Stimmberechtigten erhielten weit reichende Informationen über die Gesuchstellenden und könnten sich dann eine Meinung über die Vorlage und die Person bilden und mehr oder weniger abschätzen, wie sie an der Urne zu entscheiden gedenken (Auer/von Arx, a.a.O., S. 931). Diese Informationen müssten derart beschaffen sein, dass daraus Schlüsse gezogen werden können im Hinblick auf den Willen und die Fähigkeit der Gesuchstellenden, die hiesigen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche zu akzeptieren. Die üblichen Angaben über Geburtsort und -datum, Zivilstand, Kinder, Ausbildung, bisherige Tätigkeit, Arbeitgeber, Datum der Einreise in die Schweiz, Hobbys sowie die Höhe der Einbürgerungstaxe würden jedoch nicht genügend Elemente vermitteln, um die Eignung beurteilen bzw. um sich ein umfassendes Bild über die Persönlichkeit des Bewerbers machen zu können. Dieser Mangel könnte einzig behoben werden, wenn den Stimmberechtigten ein vollständiges Persönlichkeitsprofil der Gesuchstellenden zur Verfügung gestellt würde, was mit der persönlichen Freiheit jedoch nicht zu vereinbaren wäre (Auer/von Arx, a. a. O., S. 927)



und auch vor dem Prinzip der Verhältnismässigkeit nicht standhielte (Auer/von Arx, a.a.O., S. 931).

- d) Die umfassende Information über die Persönlichkeit der Gesuchstellenden ist aber nicht nur aus rechtlichen Erwägungen, sondern auch aus praktischen Gründen kein taugliches Mittel, um den von der Verfassung geforderten umfassenden Prozess der Meinungsbildung zu ermöglichen. Im Falle der Stadt Zürich wären nach Annahme der Initiative pro Jahr rund 450 Einbürgerungsgesuche an der Urne zu entscheiden, wenn man auf den Durchschnitt der vom Gemeinderat Zürich in den letzten fünf Jahren behandelten Gesuche abstellt. Bei gleichmässiger Aufteilung auf die vier jährlich zur Verfügung stehenden Abstimmungstermine würden den Stimmberechtigten pro Abstimmungstermin mehr als 100 Einbürgerungsgeschäfte zum Entscheid vorgelegt. Wenn man davon ausgeht, dass die notwendigen Informationen über ein Einbürgerungsgesuch mindestens eine Seite beanspruchen, so würde die Weisung über 100 Seiten umfassen; eine solche Informationsfülle, welche viermal im Jahr anfallen würde, wäre von den Stimmberechtigten mit vertretbarem Aufwand nicht zu bewältigen. Es kommt hinzu, dass sich das handschriftliche Ausfüllen von mehr als 100 Stimmzetteln für die Stimmberechtigten als unzumutbar erweist. Auch der Gesetzgeber steht auf dem Standpunkt, dass es Grenzen gibt für die Belastung der Stimmberechtigten bei der Ausübung ihrer politischen Rechte. So sieht § 58 Abs. 2 des Wahlgesetzes (WAG) bei Erneuerungswahlen von Behörden mit mehr als 12 Mitgliedern vor, dass den Stimmberechtigten ein Wahlzettel mit gedruckten Vorschlägen zur Verfügung gestellt wird.
- e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich bei Volksentscheiden über Einbürgerungsgesuche an der Urne – unter den konkreten Bedingungen einer Stadt von der Grösse Zürichs – die Abstimmungsfreiheit nicht mit den Persönlichkeitsrechten der Bürgerrechtsbewerberinnen und -bewerber vereinbaren lässt. Der Schutz der Privatsphäre verlangt, dass im Einbürgerungsverfahren die Datenerhebung und Datenbekanntgabe auf ein Minimum beschränkt wird. Dies wiederum verträgt sich nicht mit dem Anspruch der Stimmberechtigten auf Kenntnis derjenigen Informationen, die für die Meinungsbildung über die Eignung der Gesuchstellenden wesentlich sind. Wenn jedoch die Stimmberechtigten nicht über die entscheidungswesentlichen Informationen verfügen, so führt dies zu einer unzulässigen Aushöhlung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung; die Stimmberechtigten entscheiden dann nicht mehr über konkrete Einbürgerungsfälle, sondern müssten sich beim Ausfüllen der Stimmzettel gezwungenermassen darauf beschränken, einen Entscheid über die Richtung der Einbürgerungs- bzw. der Ausländerpolitik zu treffen (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 962). Diese Stellungnahme kann sich auch darin äussern, dass Personen aus bestimmten Herkunftsländern entweder generell aufgenommen oder generell abgelehnt werden (vgl. Michael Bützer, Durch Einbürgerungen an der Urne diskriminiert – ein Vergleich der Einbürgerungsentscheide in fünf Schweizer Städten, in: «Tages-Anzeiger» vom 30. Juli 2002).
10. Auf Grund der vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die vorliegende Initiative zwar nicht gegen kantonales Recht, wohl aber gegen die Bundesverfassung verstösst. Die Einhaltung der massgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist bei Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche mindestens in zweifacher Hinsicht nicht gewährleistet. Es kommt bei individuellen Verwaltungsreferenden, welche unmittelbar den Rechtsstatus von einbürgerungswilligen Ausländern und Ausländerinnen betreffen, zu



unlösbaren Widersprüchen zwischen unterschiedlichen verfassungsmässigen Rechten, namentlich zwischen dem Schutz der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Garantien auf der einen und der Abstimmungsfreiheit auf der anderen Seite. Dazu gehört einmal der Widerspruch zwischen dem Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf eine vollständige Information über den Abstimmungsgegenstand und dem Recht der Geschworenen auf Schutz der Privatsphäre. Als unüberbrückbar erweist sich auch der Gegensatz zwischen dem Anspruch auf Begründung des Einbürgerungsentscheides und der systembedingten Undurchführbarkeit dieses Anspruches, da Volksentscheide weder begründungsfähig noch begründungspflichtig sind. Die direkte Demokratie stösst bei individuellen Verwaltungsreferenden somit an Grenzen, die ihr von der Verfassung vorgezeichnet sind (Auer/von Arx, a.a.O., S. 929). Dies gilt insbesondere auch unter den konkreten Bedingungen einer Stadt von der Grösse Zürichs, wo Volksentscheide allein schon auf Grund der hohen Zahl der Einbürgerungsgesuche kaum praktikabel sind und zu einer Überforderung der Stimmberechtigten führen würden.

Mit der Kompetenzbegründung zu Gunsten des Volkes, wie sie die vorliegende Initiative verlangt, ist die Wahrscheinlichkeit rechtswidriger Entscheide geradezu programmiert. Damit erweist sich bereits die Einführung des Volksrechtes als willkürlich, und es kann insoweit von strukturellen Schranken der Volksrechte gesprochen werden. An diesem Ergebnis vermag auch die Tradition des Volksentscheids über Einbürgerungsgesuche und der Auslegungsgrundsatz «in dubio pro populo» nichts zu ändern, weil bei einer gesamthaften Würdigung aller massgebenden Interessen die rechtsstaatlichen Gesichtspunkte das demokratische Element überwiegen. Da für eine verfassungskonforme Auslegung der Initiative kein Raum bleibt, können die Mängel der Initiative auch nicht im Rahmen eines späteren Gesetzgebungsverfahrens korrigiert werden.

11. Der Beschluss des Gemeinderates von Zürich, die Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» für ungültig zu erklären und den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung vorzulegen, erweist sich somit als rechtmässig. Auf Grund der vorstehenden Ausführungen ist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gutzuheissen. Entsprechend ist der Beschluss des Bezirkrates Zürich vom 30. August 2001 aufzuheben und der Beschluss des Gemeinderates von Zürich vom 17. Januar 2001 betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» zu bestätigen. Sodann sind in Anwendung von § 132 WAG die Verfahrenskosten auf die Staatskasse zu nehmen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat :

- I. Die Beschwerde des Gemeinderates von Zürich vom 26. September 2001 gegen den Beschluss des Bezirkrates Zürich vom 30. August 2001 betreffend die Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» wird gutgeheissen.
- II. Der Beschluss des Bezirkrates Zürich vom 30. August 2001 wird aufgehoben, und der Beschluss des Gemeinderates von Zürich vom 17. Januar 2001 betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» wird bestätigt.
- III. Die Verfahrenskosten werden auf die Staatskasse genommen.
- IV. Mitteilung ...