

4025

KR-Nr. 54/2001

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative KR-Nr. 54/2001 betreffend
Stimmrecht in bürgerlichen Angelegenheiten**

(vom 6. November 2002)

Der Kantonsrat hat am 11. Juni 2001 folgende von Ralf Margreiter, Zürich, am 8. Februar 2001 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Die Kantonsverfassung ist dahingehend zu ändern, dass alle Stimmberechtigten in jener Gemeinde, in welcher sie stimmberechtigt sind, auch in bürgerlichen Angelegenheiten mitbestimmen können.

Begründung:

Die 130 Jahre alte Kantonsverfassung enthält ein Exklusivrecht für Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen: Nur sie besitzen in bürgerlichen Angelegenheiten politische Rechte. Dieses Privileg ist historisch gewachsen und hatte einst einen konkreten Sinn. Heute hingegen gibt es keine Rechtfertigung mehr, dieses Sonderrecht aufrechtzuerhalten und Personen mit Gemeindebürgerrecht anders zu behandeln als die übrigen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen. Vor langen Zeiten bot das Gemeindebürgerrecht eine ganze Reihe von Privilegien. Im Kanton Zürich sind diese – mit der einzigen Ausnahme der Einbürgerungsfragen – heute alle gegenstandslos. Mit der vorgeschlagenen Änderung der Kantonsverfassung soll auch diese letzte Ausnahme, die Beschneidung der politischen Rechte von Personen ohne Gemeindebürgerrecht, aufgehoben werden. In Zukunft soll es allen Stimmberechtigten in ihrer Gemeinde möglich sein, ihre politischen Rechte in allen Fragen gleichermassen auszuüben. Es ist zeitgemäss und eines liberalen Staates würdig, diese nur noch historisch begründete, aber noch immer existierende Ungleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern aufzuheben. Es sollen alle Stimmberechtigten gleichermassen mitbestimmen können, wer in Zukunft zur Schweiz gehört.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Der Initiant verlangt eine Änderung der Rechtsordnung in dem Sinne, dass das Stimmrecht in bürgerlichen Angelegenheiten nicht nur den in der betreffenden Gemeinde wohnhaften Bürgerinnen und Bürgern dieser Gemeinde zukommen soll, sondern allen in der betreffenden Gemeinde wohnhaften und stimmberechtigten Personen. Er begründet sein Anliegen im Wesentlichen damit, dass das Privileg der in ihrer Heimatgemeinde wohnhaften Stimmberechtigten historisch erklärbar sei, aber heute jede Rechtfertigung eingebüsst habe. Aus Gründen der Rechtsgleichheit sei es geboten, dass sämtliche in einer Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten mitentscheiden könnten, wer in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen werden soll.

Die gesetzliche Grundlage für die Vorrechte der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger findet sich in Art. 50 der Kantonsverfassung (LS 101). Gemäss Satz 2 dieser Bestimmung besitzen in bürgerlichen Angelegenheiten nur die (in der Gemeinde wohnhaften) Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger politische Rechte. Zu den bürgerlichen Angelegenheiten gehört heute nur noch der Entscheid über Einbürgerungsgesuche von Ausländerinnen und Ausländern, in einigen wenigen Gemeinden ferner die Verwaltung der ehemaligen bürgerlichen Nutzungsgüter sowie von zweckgebundenen Zuwendungen Dritter gemäss den §§ 129 f. des Gemeindegesetzes (LS 171.1) (Hans-Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 78 N. 3).

Historisch betrachtet waren die Aufgaben zwischen der politischen Gemeinde im weiten Sinn und der bürgerlichen Abteilungen der politischen Gemeinde nicht immer gleich verteilt. Gemäss Art. 50 Abs. 2 der Kantonsverfassung in der Fassung vom 31. März 1869 gehörte zum Zuständigkeitsbereich der bürgerlichen Abteilungen zusätzlich das Armenwesen. Stimmberechtigt waren nicht nur die in der betreffenden Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger, sondern auch ausserhalb dieser Gemeinde, aber innerhalb der Kantonsgrenze wohnhafte Gemeindebürger. Die Verfassungsrevision vom 23. Oktober 1927 führte dazu, dass in Angelegenheiten des Armenwesens fortan alle in der betreffenden Gemeinde wohnhaften Schweizerbürger stimmberechtigt waren. Ferner wurde die Stimmberechtigung bei Bürgerrechtserteilungen auf die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger beschränkt. In der Verfassungsnovelle vom 28. Mai 1978 wurde Art. 50 der Kantonsverfassung neu formuliert, wobei der Norminhalt keine wesentlichen Änderungen erfuhr.

Bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts geht es heute nicht mehr in erster Linie um die Aufnahme der gesuchstellenden Person in die Gruppe der in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürgerinnen

und Gemeindeglieder, sondern um die Aufnahme in die Gruppe sämtlicher in dieser Gemeinde lebenden Schweizerinnen und Schweizer. Die Schweizerinnen und Schweizer ohne Bürgerrecht der betreffenden Gemeinde haben mit den gesuchstellenden Personen nicht weniger Kontakt als die Einwohnerinnen und Einwohner, die zudem über das Bürgerrecht dieser Gemeinde verfügen. Auch die rechtlichen Folgen der Gutheissung oder Abweisung eines Einbürgerungsgesuchs trifft die Gruppe der in der Gemeinde wohnhaften Gemeindegliederinnen und -glieder nicht stärker als die übrigen hier wohnenden Schweizerinnen und Schweizer. Es fragt sich deshalb, ob fortan im Sinne der Einzelinitiative die politischen Gemeinden und nicht mehr ihre bürgerlichen Abteilungen über Einbürgerungsgesuche entscheiden sollen. Dies würde aber faktisch die Abschaffung der bürgerlichen Organe der politischen Gemeinde zur Folge haben, denn für die Verwaltung der nur noch vereinzelt anzutreffenden Bürgergüter rechtfertigte sich die Beibehaltung solcher Organe nicht.

Wie eingangs dargelegt findet sich die rechtliche Grundlage für die heute geltende Rechtsordnung nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verfassungsstufe. Zwar führt die Kantonsverfassung nicht näher aus, was unter den so genannten «bürgerlichen Angelegenheiten» zu verstehen ist, sondern überlässt dies dem formellen Gesetzgeber. Da heute im Wesentlichen nur noch der Entscheid über Einbürgerungsgesuche unter diesen Begriff fällt, würde die Übertragung dieser Kompetenz an die politischen Gemeinde faktisch zur Abschaffung der verfassungsmässig vorgezeichneten bürgerlichen Organe der politischen Gemeinde führen. Mit Blick auf die laufende Totalrevision der Kantonsverfassung hält es der Regierungsrat für geboten, der Diskussion des Verfassungsrates in dieser Frage nicht vorzugreifen und auf Rechtsänderungen zu verzichten.

In diesem Sinne beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Buschor

Der Staatsschreiber:

Husi