

Antrag des Regierungsrates vom 10. Mai 2006

4316

**Beschluss des Kantonsrates
zur Einzelinitiative KR-Nr. 264/2004 betreffend
Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene
für langjährige niedergelassene Ausländerinnen
und Ausländer**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 10. Mai 2006,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 264/2004 betreffend Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene für langjährige niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer wird definitiv unterstützt.

II. Der Regierungsrat wird mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage beauftragt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat am 15. November 2004 folgende von Dimitris Sarisavas, Zürich, am 29. Juni 2004 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Die Zürcher Verfassung wird wie folgt ergänzt respektive geändert:

Im Kanton Zürich wird den Einwohnerinnen/Einwohnern ausländischer Herkunft, die seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz leben, das Niederlassungsrecht besitzen sowie in vollen bürgerlichen Rechten stehen, das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene gewährt.

Einschränkend kann allenfalls auch festgehalten werden, dass diese Rechte nicht automatisch in allen Gemeinden gewährt werden,

sondern den einzelnen Gemeinden das Recht eingeräumt wird, durch Gemeindebeschluss diese Rechte einzuführen.

Begründung:

1. Die meisten von uns kommen aus Ländern, die in den vergangenen 100 Jahren bittere Erfahrungen mit Diktatur, Unterdrückung des Meinungsäusserungsrechtes und/oder Bürgerkriegen machen mussten. Die Schweiz – mit ihren ausgebauten demokratischen Mitbestimmungsrechten und ihrer direkten Demokratie – erschien uns darum als ideal. Nach unserer – mit so hohen Erwartungen und Hoffnungen verbundenen – Einwanderung haben wir es aber – je länger wir hier lebten, arbeiteten, Familien gründeten, Kinder gross zogen usw. – als schmerzlich empfunden, auf allen Ebenen von direkten Mitbestimmungsrechten ausgeschlossen zu sein. Erst mit der – erst nach langen Jahren möglichen – Einbürgerung sind uns dann diese Rechte ja vollumfänglich zuerkannt worden.

Rückblickend sind wir überzeugt, dass – unter Wahrung unserer auch durch unsere Herkunft bestimmten Identität und Kultur – unsere Integration (und diejenige unserer Ehepartnerinnen/-partner und Kinder) in die schweizerische Gesellschaft wesentlich erleichtert und gefördert worden wäre, wenn uns nach Gewährung des Niederlassungsstatus auf Gemeindeebene das Stimm- und Wahlrecht zugesprochen worden wäre.

2. In der Schweiz sind rund 20% der Einwohnerinnen und Einwohner vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Nur $\frac{4}{5}$ der Einwohnerinnen und Einwohner steht es damit zu, über die Gestaltung des für sie nächsten und wichtigsten Lebensraumes – der Gemeinde – mitzubestimmen.

Dabei sind sie als Steuerzahlerinnen/-zahler, Eltern von schulpflichtigen Kindern, Mieterinnen/Mieter oder Hausbesitzerinnen/-besitzer, Arbeitnehmerinnen/-nehmer oder Besitzerinnen/Besitzer von selbständigen Betrieben usw. sehr direkt betroffen und besonders abhängig von Entscheiden auf Gemeindeebene.

3. Mit der so fortschrittlichen wie weitsichtigen Bundesverfassung von 1848 respektive ihrer Revision von 1870 wurde – zu Beginn der grossen innerschweizerischen Wanderungsbewegungen – als neue und grosse demokratische Errungenschaft allen Schweizerinnen/Schweizern, ohne Rücksicht auf ihre kantonale Herkunft und unter Wahrung ihrer kulturellen Wurzeln das gemeine Niederlassungs-

recht und gleichzeitig auch das Stimm- und Wahlrecht auf allen Ebenen und ohne jede Einschränkung zugesprochen.

Heute – da die Schweiz eine Periode starker Einwanderung erlebt hat – wäre aus unserer Sicht folgerichtig, dass mit der Gewährung der Niederlassungsfreiheit diesen Einwohnerinnen/Einwohnern ausländischer Herkunft auch das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene gewährt würde. Die Integration sowie der Abbau von trennenden Vorurteilen und Spannungen würden dadurch unserer Meinung nach sehr gefördert und erleichtert – so wie dies im 19. Jahrhundert bezüglich der innerschweizerischen Verhältnisse der Fall war.

4. In der Schweiz haben mehrere Kantone bereits heute das Stimm- und Wahlrecht für Niedergelassene auf Gemeindeebene realisiert. So der Kanton Neuenburg seit über 150 Jahren (mit im Allgemeinen sehr positiven Erfahrungen). Neu eingeführt sind inzwischen diese Rechte in den Kantonen Jura, Waadt, Appenzell Ausserrhoden (hier als Ermächtigung an die Gemeinden, diese Rechte einzuführen) und Freiburg. In weiteren Kantonen wird die Einführung dieser Rechte intensiv diskutiert.

Wir bitten Sie – sehr geehrte Kantonsrätinnen und Kantonsräte – um Unterstützung unseres Begehrens. Wir sind überzeugt davon, dass dessen Realisierung sich positiv auf das gemeinsame Zusammenleben, den Abbau von Spannungen und die Förderung der Integration auswirken würde.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

I. Ausgangslage

Der Kreis derjenigen, die berechtigt sind, an der politischen Willensbildung teilzunehmen, ist seit der Schaffung des Bundesstaates von 1848 stets grösser geworden. Die Bundesverfassung von 1848 gewährte das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten lediglich den Schweizern, die das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten. Durch die Totalrevision der Bundesverfassung von 1876 wurden die politischen Rechte auf Kantons- und Gemeindeebene von den Kantons- und Gemeindebürgern auf sämtliche Schweizer Bürger ausgedehnt.

1972 wurde das Stimm- und Wahlrecht auch den Frauen mit Schweizer Bürgerrecht eingeräumt, und 1992 wurde das Stimm- und Wahlrechtsalter auf das zurückgelegte 18. Altersjahr gesenkt. Massgebende Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene ist bis heute das Schweizer Bürgerrecht (Art. 136 der Bundesverfassung [BV; SR 101]).

Die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten fällt in die Kompetenz der Kantone (Art. 36 Abs. 1 BV). Die Kantone können somit die den Schweizerinnen und Schweizern zustehenden politischen Rechte auf ihre ausländische Bevölkerung ausdehnen oder die Gemeinden hierzu ermächtigen. Im Kanton Zürich stehen die politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten (Stimmrecht, aktives und passives Wahlrecht, Recht zur Unterzeichnung und Einreichung von Wahlvorschlägen, Initiativen und Referenden sowie Recht, an Gemeindeversammlungen teilzunehmen [§ 2 des Gesetzes über die politischen Rechte, GPR; LS 161; nachfolgend «Stimm- und Wahlrecht» genannt]) lediglich Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder -schwäche entmündigt sind (vgl. Art. 22 der neuen, am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Kantonsverfassung [KV; LS 101] sowie § 2 GPR).

Die Einzelinitiative verlangt die Einführung des (fakultativen) kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer, die bereits seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben und über die Niederlassungsbewilligung verfügen. Ende 2004 lebten im Kanton Zürich 281 418 Ausländerinnen und Ausländer (Niedergelassene, Aufenthaltler [Jahres- und Kurzaufenthalter sowie anerkannte Flüchtlinge]), was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung (1 255 645 Personen) von rund 22% entsprach. Der Anteil jener, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügten, belief sich auf gut 71% (200 596 Personen). Daraus kann gefolgert werden, dass die meisten Ausländerinnen und Ausländer bereits seit längerer Zeit in der Schweiz bzw. im Kanton Zürich leben, da die Niederlassungsbewilligung grundsätzlich erst nach zehnjährigem ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz erteilt wird (Art. 11 Abs. 5 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAV; SR 142.201]). Rund 57% (115 110 Personen) der Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zürich stammten Ende 2004 aus einem der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (vgl. zum Ganzen Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2006, 16. Ausgabe, Dezember 2005, S. 15 und 28, sowie Bundesamt für Migration [Hrsg.], Die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Länder und die Verschärfung der flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping, S. 16 ff.).

II. Bisherige Bestrebungen zur Einführung des (fakultativen) kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zürich

Das (fakultative) kommunale Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer war bereits mehrmals Gegenstand der politischen Diskussion. Dessen Einführung scheiterte jedoch bis anhin stets:

In der Volksabstimmung vom 26. September 1993 wurde die Volksinitiative vom 7. März 1991 (KR-Nr. 59/1991) für ein fakultatives Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene abgelehnt.

Auf die Parlamentarische Initiative Franz Cahannes, und Renata Huonker, Zürich, vom 10. Januar 1994 betreffend Verfassungsänderung zur Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer und Ausländerinnen in Angelegenheiten, welche Schulfragen betreffen (KR-Nr. 22/1994), trat der Kantonsrat am 18. September 1995 – nach zunächst vorläufiger Unterstützung – nicht ein.

Am 10. Juli 2000 erreichten zwei Behördeninitiativen des Gemeinderates Zürich vom 29. März 2000 (KR-Nrn. 173 und 174/2000) das notwendige Quorum von 60 Stimmen nicht: Die eine Behördeninitiative hatte zum Ziel, die Gemeinden zu ermächtigen, das Stimm- und Wahlrecht in Schulangelegenheiten für Ausländerinnen und Ausländer, die im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind, einführen zu können. Die zweite verlangte, die kantonalen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer als Beisitzerinnen und Beisitzer an der Schlichtungsbehörde für Miet-sachen sowie an den Miet- und Arbeitsgerichten wählbar sind.

Im Rahmen der 2004 abgeschlossenen Arbeiten zur Totalrevision der Kantonsverfassung lehnte der Verfassungsrat mit Beschluss vom 2. Juli 2004 einen Minderheitsantrag ab, der Ausländerinnen und Ausländern, die seit fünf Jahren im Kanton wohnen, die gleichen politischen Rechte sowohl in Kantons- als auch in Gemeindeangelegenheiten einräumen wollte, wie den im Kanton wohnenden Schweizerinnen und Schweizern. Auch jener Minderheitsantrag zur Einführung eines fakultativen kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer, sofern diese zehn Jahre in der Schweiz und davon fünf Jahre im Kanton wohnen, fand im Verfassungsrat keine Mehrheit.

Zusammengefasst machen die Gegner des (fakultativen) kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer geltend, dass das Stimm- und Wahlrecht in der Schweiz traditionellerweise an das Schweizer Bürgerrecht gekoppelt sei. Es brauche auch auf kommunaler Ebene einige Vertrautheit mit den demokratischen Institutionen, um mitbestimmen zu können. Der Weg zur Erlangung der politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer müsse daher

über die Integration und die Einbürgerung führen. Sie sei einem schematischen Ausländerstimm- und wahlrecht vorzuziehen.

III. Rechtslage zum Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in den anderen Kantonen

Die Kantone Jura, Neuenburg, Waadt, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Freiburg, Genf und Basel-Stadt kennen das (fakultative) Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in unterschiedlicher Ausgestaltung. Im Einzelnen ist die Situation die folgende (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, N. 1380b, Verfassungsentwurf des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 sowie zur Volksabstimmung vom 24. April 2005 im Kanton Genf betreffend Einführung des kommunalen Ausländerstimm- und -wahlrechts, NZZ vom 25. April 2005, Nr. 91, S. 8):

Im Kanton Freiburg sind niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer, die seit fünf Jahren im Kanton leben, in ihrer Wohnsitzgemeinde stimm- und wahlberechtigt.

Im Kanton Jura haben Ausländerinnen und Ausländer, die seit zehn Jahren im Kanton – und für kommunale Angelegenheiten zusätzlich seit 30 Tagen in der betreffenden Gemeinde – wohnen, auf kantonaler und kommunaler Ebene das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht; vom Stimmrecht ausgenommen sind Abstimmungen über die Kantonsverfassung. Im Übrigen haben sie auch das passive Wahlrecht in Gemeindekommissionen und Gemeindeparlamente.

Der Kanton Neuenburg gewährt Ausländerinnen und Ausländern, welche die Niederlassungsbewilligung besitzen, sowie Staatenlosen nach fünfjährigem Wohnsitz im Kanton das Stimm- und aktive Wahlrecht. Auf kommunaler Ebene wird das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht nach einjährigem Wohnsitz im Kanton erteilt; das passive Wahlrecht ist auf Gemeindekommissionen beschränkt.

Im Kanton Waadt steht Ausländerinnen und Ausländern, die Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde und seit mindestens drei Jahren Wohnsitz im Kanton haben sowie mindestens seit zehn Jahren in der Schweiz wohnhaft sind, das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler Ebene zu.

Die Stimmberechtigten des Kantons Genf haben in der Volksabstimmung vom 24. April 2005 einer Volksinitiative zugestimmt, die verlangt, dass Ausländerinnen und Ausländern, die bereits seit mehr als acht Jahren in der Schweiz wohnen, das Stimm- und das aktive Wahlrecht auf kommunaler Ebene eingeräumt wird. Das weitergehende Begehren, das den genannten Ausländerinnen und Ausländern zusätzlich

das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene zugestehen wollte, wurde demgegenüber verworfen.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden können die Gemeinden Ausländerinnen und Ausländern, die seit zehn Jahren in der Schweiz, wovon deren fünf im Kanton, wohnen und ein entsprechendes Begehren stellen, das Stimm- und Wahlrecht einräumen. Seit der am 1. Mai 1996 in Kraft getretenen Regelung haben drei von 20 Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (Stand Ende April 2006).

Im Kanton Graubünden können die Gemeinden bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten erteilen wollen. Die entsprechende Ermächtigung im kantonalen Recht trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Von den 208 Gemeinden haben inzwischen deren acht politische Mitwirkungsrechte für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt (Stand Ende April 2006).

Im Kanton Basel-Stadt wurde in der Volksabstimmung vom 30. Oktober 2005 eine neue Kantonsverfassung angenommen. Mit ihr werden die Einwohnergemeinden künftig ermächtigt, das Stimm- und Wahlrecht auf weitere Einwohnerinnen und Einwohner auszudehnen; die ursprünglich im Entwurf vorgesehene Bestimmung, den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern, die seit zehn Jahren im Kanton wohnen, das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten einzuräumen, wurde in der zweiten Lesung vom Verfassungsrat verworfen.

Die übrigen Kantone räumen der ausländischen Wohnbevölkerung – wie heute der Kanton Zürich – keine politischen Mitwirkungsrechte ein.

IV. Rechtslage zum Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in europäischen Staaten sowie in der Europäischen Union

1. Rechtslage in europäischen Staaten

Verschiedene Staaten in Europa haben das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt (vgl. Heusser, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Diss. Zürich 2001, S. 72 ff.):

In Irland kommen Ausländerinnen und Ausländer nach einer mindestens sechsmonatigen Wohnsitzdauer in den Genuss des aktiven und passiven Wahlrechts auf Gemeindeebene. Auf nationaler Ebene erhal-

ten diejenigen Ausländerinnen und Ausländer das Wahlrecht zum irischen Parlament, die aus Ländern stammen, die den dort ansässigen Iren gleiche oder zumindest ähnliche Rechte einräumen. Bis heute steht das Wahlrecht in Irland lediglich den Bürgerinnen und Bürgern von Grossbritannien zu.

Die Niederlande gewähren allen Ausländerinnen und Ausländern, die seit fünf Jahren im Land leben, das Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten.

In Schweden wird den Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens drei Jahren in Schweden gemeldet sind, für kommunale und regionale Angelegenheiten das Stimm- und Wahlrecht eingeräumt.

In Dänemark und Norwegen steht Ausländerinnen und Ausländern das aktive und passive Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten zu, sofern sie sich seit mehr als drei Jahren rechtmässig im Land aufhalten.

In den Staaten Grossbritannien, Portugal, Spanien, Finnland und Island ist das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf bestimmte Ausländerkategorien beschränkt (z. B. für Ausländerinnen und Ausländer aus gleichsprachigen Ländern oder für Ausländerinnen und Ausländer aus Ländern, die Gegenrecht halten).

2. Rechtslage in der Europäischen Union

Die Europäische Union führte 1992 die so genannte Unionsbürgerschaft ein. Unionsbürgerin oder Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats hat. Sämtliche Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat besitzen grundsätzlich das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie bei Wahlen zum Europäischen Parlament, selbst wenn sie dessen Staatsangehörigkeit nicht besitzen. Mit der Unionsbürgerschaft soll den Bürgerinnen und Bürgern die Zugehörigkeit zur Europäischen Union konkreter und stärker bewusst gemacht werden (vgl. dazu Heusser, a.a.O., S. 204 ff., und Website des Informationsbüros für Deutschland des Europäischen Parlamentes unter <http://www.europarl.de/europa/vorstellung/unionsbuergerschaft.html> im Internet abrufbar).

V. Beurteilung der Einzelinitiative

1. in der politischen Diskussion im Zusammenhang mit dem Ausländerstimm- und wahlrecht stehen sich zwei unterschiedliche Demokratie- modelle gegenüber: Das eine Modell beruht auf dem Prinzip des modernen Nationalstaates. Die Zugehörigkeit zu ihm besteht aus einer Schutz-

und Schicksalsgemeinschaft von Personen, die das gleiche Bürgerrecht besitzen. Insofern besteht das Volk nach diesem Verständnis lediglich aus Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern. Folglich sind die politischen Rechte für die Vertreterinnen und Vertreter dieses Demokratie-modells untrennbar mit dem Bürgerrecht verbunden. Dementsprechend fordern sie, dass die Einräumung politischer Mitwirkungsrechte für Ausländerinnen und Ausländer über den Weg der Einbürgerung führen müsse. Das entgegengesetzte Modell geht demgegenüber vom Grundsatz aus, wonach möglichst alle Menschen, die von einem Entscheid betroffen sind, an der Entscheidungsfindung partizipieren müssen. Angesichts der grundsätzlichen Begrenztheit hoheitlicher Massnahmen auf das eigene Staatsgebiet sollen nach dieser Konzeption für die Einräumung politischer Rechte – abgesehen von einem minimalen Bezug zwischen dem Staatswesen und den Stimmberechtigten – territoriale Kriterien ausreichend sein. Für die Zuerkennung politischer Rechte steht demnach nicht das Bürgerrecht, sondern das Kriterium der dauerhaften Sesshaftigkeit in einem bestimmten Staatsgebiet im Vordergrund (Domizil- oder Territorialprinzip; vgl. zum Ganzen Heusser, a. a. O., S. 30 ff., und Thürer, Der politische Status der Ausländer in der Schweiz – Rechtsposition im Spannungsfeld zwischen politischer Rechtlosigkeit und Gleichberechtigung?, in: Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 197 ff.).

Die politische Gleichberechtigung zwischen Schweizerinnen und Schweizern sowie integrierten Ausländerinnen und Ausländern ist grundsätzlich auf dem Weg zur Einbürgerung zu erreichen (vgl. dazu Bericht an den Regierungsrat über eine Ausländer- [und Integrations-] Politik im Kanton Zürich vom 30. Januar 2002, S. 36). In diesem Sinn sprach sich der Regierungsrat auch im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der Kantonsverfassung für die Beibehaltung der bisherigen Anknüpfung der politischen Rechte an das Bürgerrecht aus (vgl. dazu Stellungnahme des Regierungsrates an die Kommission 2 des Verfassungsrates vom 28. August 2002). Gleichzeitig wies er allerdings ebenfalls darauf hin, dass mit der international zunehmend mobilen Gesellschaft auch ein neues Modell denkbar werde, das am Wohnsitz anknüpfe und allen Personen, die sich dauernd im Territorium eines Staates aufhalten würden und dessen Staatsgewalt und Recht unterworfen seien, unabhängig von ihrer Nationalität die politischen Rechte zugestehe.

2. Mit dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Abkommen über den freien Personenverkehr wird die stufenweise Einführung der Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der 15 bisherigen Staaten der Europäischen Union geregelt (so genanntes Freizügigkeitsabkommen); in Bezug auf die zehn neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen,

Slowenien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern [Beitritt 1. Mai 2004]) wurde eine separate, am 1. April 2006 in Kraft getretene Übergangsregelung festgelegt, die eine schrittweise und kontrollierte gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte ermöglicht (Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union; AS 2006, 895). Nach Ablauf der Übergangsfristen für die bisherigen 15 sowie die zehn neuen Staaten der Europäischen Union gelten die Regeln des freien Personenverkehrs – wie sie heute bereits innerhalb der Europäischen Union zur Anwendung gelangen – grundsätzlich auch im Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union.

Der freie Personenverkehr wird die gesellschaftliche Mobilität zwischen der Schweiz und der Europäischen Union mit ihren mittlerweile 25 Mitgliedstaaten mit insgesamt rund 450 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern nachhaltig erhöhen. Vor dem Hintergrund dieser neuen Ausgangslage ist von der bisher untrennbaren Verknüpfung der Zuerkennung politischer Rechte mit dem Bürgerrecht jedenfalls auf kommunaler Ebene abzurücken. Den geänderten Rahmenbedingungen ist – entsprechend dem Domizil- bzw. Territorialprinzip – Rechnung zu tragen.

Ausserdem kommt Folgendes in Betracht: Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern hängt in erster Linie von der Aufnahme in die Arbeitswelt sowie der sprachlichen und kulturellen Annäherung ab. Die Förderung der Integration hat jedoch darüber hinaus alle gesellschaftlichen Bereiche zu erfassen. Mit der Möglichkeit der Beteiligung an der staatlichen Willensbildung im kommunalen Zuständigkeitsbereich steigt die Bereitschaft der ausländischen Wohnbevölkerung, sich aktiv mit politischen Fragestellungen in der Gemeinde auseinander zu setzen und entsprechende Mitverantwortung zu übernehmen. Die Einbindung von Ausländerinnen und Ausländern in die lokale politische Verantwortung stellt somit ebenfalls einen wichtigen Integrationsbaustein dar.

Beinahe drei Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich verfügt über die Niederlassungsbewilligung. Ein Grossteil der niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländer lebt und arbeitet schon seit Jahren im Kanton Zürich und leistet einen unverzichtbaren Beitrag an das Wohlergehen unserer Gesellschaft. Die Einräumung politischer Rechte auf kommunaler Ebene an diese bedeutende Bevölkerungsgruppe entspricht somit dem angemessenen Gegenstück zu den ihnen auferlegten Pflichten. Das Ausländerstimm- und wahlrecht hat aber – neben der faktischen Bedeutung – auch eine wichtige symbolische Tragweite. Die schweizerische Bevölkerung bringt mit der Möglichkeit der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer nämlich zum Aus-

druck, dass sie diese als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft ernst nimmt.

Die ausländischen Arbeitskräfte bilden seit jeher einen wichtigen Faktor auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Sie werden auch in Zukunft eine wichtige Stellung einnehmen, namentlich in den (hoch-)qualifizierten Beschäftigungen (z. B. Informatik, Forschung und Entwicklung), die voraussichtlich an Bedeutung gewinnen werden. Gerade für (hoch-)qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer dürfte sich die Aussicht, politische Rechte auf Gemeindeebene ausüben zu können, als ein – neben den allgemeinen Arbeits- und Lebensbedingungen – zusätzliches Argument erweisen, im Kanton Zürich eine Arbeitsstelle anzutreten. Es kann davon ausgegangen werden, dass das (fakultative) kommunale Ausländerstimm- und -wahlrecht einen günstigen Einfluss auf die Standortattraktivität des Kantons Zürich hat, was sich entsprechend positiv auf die Rekrutierung von (hoch-)qualifizierten ausländischen Arbeitnehmenden auswirkt.

Auch wenn die Einräumung politischer Rechte an sesshaft gewordene Ausländerinnen und Ausländer – wie erwähnt – grundsätzlich über die Verleihung der Staatsangehörigkeit erfolgen soll, steht dieser Grundsatz nicht in Widerspruch zum Begehren der Einzelinitiative. Das Einbürgerungsverfahren – namentlich durch dessen Mehrstufigkeit bedingt – erweist sich zum einen nach wie vor als verhältnismässig langwierig und einigermaßen hürdenreich. Die vom Bund angestrebte Bürgerrechtsrevision, mit der verschiedene Lockerungen der Einbürgerungsvoraussetzungen vorgesehen waren, scheiterte allerdings in der Volksabstimmung vom 26. September 2004. Immerhin dürfen mit der auf den 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüVO [LS 141.11]; vgl. dazu die revidierten §§ 43–48 BüVO) lediglich noch kostendeckende Gebühren verlangt werden. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass u. a. Ausländerinnen und Ausländer mit deutscher und österreichischer Staatsangehörigkeit – die Ende 2004 zusammen rund 15% (29 611 Personen) der niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zürich (200 596 Personen) bildeten – diese bei Erwerb des schweizerischen Bürgerrechts grundsätzlich nach wie vor verlieren. Von den 30 meistvertretenen Nationen im Kanton Zürich kennen indes noch deren weitere acht das Doppelbürgerrecht grundsätzlich nicht. Es sind dies Bosnien-Herzegowina, China, Dänemark, Indien, Japan, Niederlande (Angehörige der 2. Generation und Ehepartner verlieren die niederländische Staatsangehörigkeit nicht), Sri Lanka und die Tschechische Republik (die Ehepartner verlieren die tschechische Staatsangehörigkeit nicht). Ihr Anteil an der niedergelassenen ausländischen Wohnbevölkerung machte per Ende 2004 rund 5,5% (10 693 Personen) aus (vgl. dazu im Einzelnen Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2006, a. a. O.,

S. 28). Mehr als ein Fünftel der im Kanton Zürich niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer aus den 30 meistvertretenen Nationen würde demnach bei einer Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit grundsätzlich verlieren. Da noch weitere 57 Länder die doppelte Staatsangehörigkeit nicht zulassen, ist der Anteil an der gesamthaft im Kanton Zürich niedergelassenen Wohnbevölkerung, die bei einer Einbürgerung ihre Staatsangehörigkeit grundsätzlich verlieren würde, entsprechend höher. Es können also durchaus achtenswerte Gründe vorliegen, trotz Integration auf eine Einbürgerung zu verzichten. Insofern erscheint die Einbürgerung nicht stets als echte Alternative zur Gewährung politischer Rechte an integrierte Ausländerinnen und Ausländer.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass inzwischen immerhin acht Kantone – davon drei Deutschschweizer Kantone – das (fakultative) Ausländerstimm- und -wahlrecht auf kommunaler Ebene eingeführt haben (vgl. oben Ziff. III). Aus keinem dieser Kantone sind negative Erfahrungen mit der Zuerkennung dieser Rechte an Ausländerinnen und Ausländer bekannt. Das (fakultative) kommunale Ausländerstimm- und wahlrecht wurde nach dessen Einführung – die im Kanton Neuenburg bald 150 und im Kanton Jura über 20 Jahre zurückliegt – denn auch in keinem der besagten Kantone wieder abgeschafft.

Der Umstand, dass der Verfassungsrat die Einführung des (fakultativen) kommunalen Ausländerstimm- und wahlrechts – ebenso wie ein allgemeines Ausländerstimm- und -wahlrecht auf kantonaler Ebene – abgelehnt hat (vgl. oben Ziff. II), spricht schliesslich nicht gegen die erneute Prüfung des Anliegens im Rahmen der vorliegenden Einzelinitiative. Abgesehen von inhaltlichen Argumenten ist die durch den Verfassungsrat verworfene Gewährung politischer Rechte an Ausländerinnen und Ausländer auch darauf zurückzuführen, dass die Verfassungsrevision nicht durch die kontroverse Materie belastet oder gar gefährdet werden sollte. Die anfangs Jahr in Kraft getretene neue Kantonsverfassung erlaubt es nunmehr, das Begehren auf Grund einer separaten Vorlage unbelastet von nicht direkt mit dem Begehren zusammenhängenden Überlegungen zu beurteilen.

3. Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union bildet zwar den unmittelbaren Anlass, um die Einräumung politischer Rechte auf kommunaler Ebene künftig nicht mehr zwingend vom Schweizer Bürgerrecht abhängig zu machen. Die Gewährung des (fakultativen) kommunalen Stimm- und Wahlrechts ist deswegen jedoch nicht auf niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, welche die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union haben, zu beschränken. Andernfalls würden beinahe 40% der niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer im

Kanton Zürich von vornherein von den politischen Rechten auf kommunaler Ebene ausgeschlossen, was aus integrationspolitischen Überlegungen nicht sinnvoll ist.

Das vorstehend erläuterte Modell der Unionsbürgerschaft setzt die Mitgliedschaft in der Europäischen Union voraus und steht folglich im Kanton Zürich nicht zur Diskussion. Abgesehen davon ist ohnehin sicherzustellen, dass lediglich politisch integrierte Ausländerinnen und Ausländer in den Genuss politischer Rechte auf kommunaler Ebene kommen. Jene Kantone, die das (fakultative) kommunale Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt haben, stellen auf die Niederlassungsbewilligung, eine Mindestwohnsitzdauer oder auf eine Kombination beider Voraussetzungen ab. Die Niederlassungsbewilligung wird zwar grundsätzlich erst nach zehn Jahren Aufenthalt gewährt. Bestimmte Personenkategorien erhalten diese aber bereits nach fünf Jahren (Staatsangehörige aus Ländern, mit denen die Schweiz entsprechende Staatsverträge abgeschlossen hat [z. B. USA]; Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde [Art. 60 des Asylgesetzes, AsylG; SR 142.31]; ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgern [Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; ANAG; SR 142.20]). Für die Sicherstellung der politischen Integration ist somit neben der Niederlassungsbewilligung auch auf eine Mindestwohnsitzdauer abzustellen. Die Einzelinitiative stellt zwar ebenfalls auf das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung ab, sieht aber lediglich eine zehnjährige Wohnsitzdauer in der Schweiz vor. Von der notwendigen Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen kann allerdings erst ausgegangen werden, wenn ein Teil der von der Einzelinitiative geforderten Mindestwohnsitzdauer von zehn Jahren in der Schweiz auf den Kanton Zürich entfällt; es ist daher vorzusehen, dass ein angemessener Anteil der Mindestwohnsitzdauer auf den Kanton Zürich entfällt.

Die Einzelinitiative verlangt, dass den fraglichen Ausländerinnen und Ausländern das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene eingeräumt wird; eventuell sollen die Gemeinden auch lediglich ermächtigt werden, ihnen diese Rechte einzuräumen. Die Regelungen in den Kantonen, die das (fakultative) kommunale Ausländerstimm- und wahlrecht kennen, sind unterschiedlich (vgl. oben Ziff. III). Über das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung sowie der Mindestwohnsitzdauer wird sichergestellt, dass lediglich Ausländerinnen und Ausländer in den Genuss politischer Rechte auf Gemeindeebene kommen, die mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sind. Folglich besteht kein Bedürfnis, die einzuräumenden Rechte – z. B. auf das Stimm- und aktive Wahlrecht – zu begrenzen. Auf Grund der Gemeindeautonomie soll demgegenüber den Gemeinden die Einführung des kommunalen Ausländerstimm- und -wahlrechts nicht vom kantonalen Gesetzgeber

aufgezwungen werden. Vielmehr sollen diese lediglich ermächtigt werden, das Ausländerstimm- und -wahlrecht auf Gemeindeebene nach den kantonalen Vorgaben einzuführen. Der Umstand, dass es damit in den Gemeinden zu unterschiedlichen Regelungen kommen kann, ist als Folge der in diesem Zusammenhang höher einzustufenden Gemeindeautonomie hinzunehmen.

VI. Schlussbemerkung und Antrag

Aus den dargelegten Gründen erweist sich die Einzelinitiative als unterstützungswürdig. In Ergänzung zum Initiativbegehren ist vorzusehen, dass ein angemessener Anteil der Mindestwohnsitzdauer von zehn Jahren in der Schweiz auf den Kanton Zürich entfällt. Im Übrigen sollen die Gemeinden lediglich ermächtigt werden, das kommunale Stimm- und Wahlrecht nach den kantonalen Vorgaben einzuführen.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 264/2004 definitiv zu unterstützen und den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zu beauftragen.

Zürich, 10. Mai 2006

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Diener

Der Staatsschreiber:

Husi