Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.1/2003 /sta

Sitzung vom 9. Juli 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich (SVP), Badenerstrasse 600, 8048 Zürich,
2. Thomas Meier, Tulpenstrasse 46, 8051 Zürich,
3. Mauro Tuena, Giblenstrasse 10, 8048 Zürich,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Richard Nägeli, Bahnhofstrasse 106, 8001 Zürich,

gegen

Gemeinderat von Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich,
Bezirksrat Zürich, Postfach, 8023 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, 8090 Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Ungültigerklärung der Volksinitiative "Einbürgerungen vors Volk!",

Stimmrechtsbeschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 13. November 2002.

Sachverhalt:
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."
In seiner Sitzung vom 17. Januar 2001 beschloss der Gemeinderat von Zürich auf Antrag des Stadtrates, mit der hierfür erforderlichen Zweidrittels-Mehrheit, die Initiative für ungültig zu erklären.
B.
Gegen den Beschluss des Gemeinderates erhoben u.a. die SVP der Stadt Zürich, Thomas Meier und Mauro Tuena Beschwerde beim Bezirksrat Zürich. 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 den Bezirksratsbeschluss erhob der Stadtrat namens des Gemeinderates Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zürich. Am 13. November 2002 hiess der Regierungsrat die Beschwerde gut, hob den Beschluss des Bezirksrates auf und bestätigte den Beschluss des Gemeinderates betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative "Einbürgerungen vors Volk!".
D.
Gegen den Entscheid des Regierungsrats erhoben die SVP der Stadt Zürich, Thomas Meier und Mauro Tuena

Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und die Volksinitiative vom 5. Oktober 1999 "Einbürgerungen vors Volk!" sei dem Volk als gültig vorzulegen.
E.
Der Stadtrat und der Regierungsrat, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen. Der Bezirksrat hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. In ihrer Replik halten die Beschwerdeführer an ihrem Antrag fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der angefochtene Entscheid des Regierungsrats bestätigt die Ungültigerklärung der Volksinitiative "Einbürgerungen vors Volk!" durch den Gemeinderat der Stadt Zürich. Er betrifft somit die politischen Rechte und kann Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG sein. Dieses Rechtsmittel erfasst auch die politischen Rechte auf kommunaler Ebene (BGE 120 Ia 194 E. 1a S. 196 mit Hinweisen). Der Entscheid des Regierungsrats ist letztinstanzlich im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG. Die Beschwerdeführer sind als stimmberechtigte Einwohner der Stadt Zürich bzw. als politische Partei, die im Gebiet der Stadt Zürich tätig ist, zur Beschwerde legitimiert (BGE 118 Ia 184 E. 1b S. 188 mit Hinweisen). Die übrigen Eintretensvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Stimmrechtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Gemäss Art. 4 des Zürcher Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969 (Initiativgesetz) ist eine Initiative unter anderem dann ungültig, wenn sie dem Bundesrecht oder der Staatsverfassung widerspricht. Ganz allgemein gilt, dass eine Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen (BGE 125 I 227 E. 4a S. 231 mit Hinweis).
2.1 Der Gemeinderat der Stadt Zürich erklärte die Initiative gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Auer aus zwei Gründen für ungültig: Zum einen verletzten Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche Bundesverfassungsrecht, namentlich das verfassungsrechtliche Begründungsgebot, das Rechtsgleichheitsprinzip, das Diskriminierungs- und das Willkürverbot sowie das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre; zum anderen widerspreche die von der Initiative vorgeschlagene Zuständigkeitsregel § 23 des Zürcher Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG), wonach das Gemeindebürgerrecht von der Gemeindeversammlung auf Antrag des Gemeinderates erteilt wird und die Gemeindeordnung die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung dem Grossen Gemeinderat oder dem Gemeinderat übertragen kann.
2.2 Der Regierungsrat kam im angefochtenen Entscheid zum Ergebnis, das kantonale Recht enthalte keine Bestimmungen, die es den Gemeinden verbieten würden, die Befugnis zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts den Stimmberechtigten zuzuweisen. Dagegen teilte er die Auffassung des Gemeinderates, dass die Initiative gegen die Bundesverfassung verstosse. Es bestehe ein unlösbarer Widerspruch zwischen dem Recht der Stimmbürger auf eine vollständige Information über den Abstimmungsgegenstand und dem Recht der Gesuchsteller auf Schutz ihrer Privatsphäre. Als unüberbrückbar erweise sich auch der Gegensatz zwischen dem verfassungsmässigen Anspruch auf Begründung des Einbürgerungsentscheids und der systembedingten Undurchführbarkeit dieses Anspruchs, da Volksentscheide weder begründungsfähig noch begründungspflichtig seien. Die direkte Demokratie stosse bei individuellen Verwaltungsreferenden somit an Grenzen, die ihr von der Verfassung vorgezeichnet seien. Dies gelte insbesondere auch unter den konkreten Bedingungen einer Stadt von der Grösse Zürichs, wo Volksentscheide allein schon auf Grund der hohen Zahl der Einbürgerungsgesuche (rund 450 pro Jahr) kaum praktikabel seien und zu einer Überforderung der Stimmberechtigten führen würden. Mit
der Kompetenzbegründung zu Gunsten des Volkes, wie sie die Initiative verlange, seien rechtswidrige Entscheide geradezu vorprogrammiert. Damit erweise sich bereits die Einführung des Volksrechtes als verfassungswidrig. Für eine verfassungskonforme Auslegung der Initiative verbleibe kein Raum. Die Mängel der Initiative könnten auch im Rahmen eines späteren Gesetzgebungsverfahrens nicht korrigiert werden.

Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob der Regierungsrat die Initiative zu Recht wegen Verletzung von Bundesverfassungsrecht für ungültig erklärte. Diese Frage prüft das Bundesgericht frei (BGE 121 I 334 E. 2b S. 338 mit Hinweisen). Die noch vom Gemeinderat angenommene Verletzung von kantonalem Recht wurde vom Regierungsrat verworfen und ist somit im vorliegenden Verfahren nicht mehr zu prüfen.
2.3 Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist das Initiativbegehren nach den üblichen Aus-

legungsmethoden zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn - wie hier - eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 121 I 334 E. 2c S. 338 f. mit Hinweisen).
2.4 Das Initiativbegehren verlangt, dass die Befugnis zur Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer den in der Stadt Zürich stimmberechtigten Stadtbürgern zugewiesen wird. Es verlangt somit die Einführung eines obligatorischen Verwaltungsreferendums für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer. Über die Einbürgerung würden nicht mehr die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates oder des Stadtrates entscheiden, sondern - auf deren Antrag - die Stimmberechtigten an der Urne. Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens überlässt die Initiative dem kommunalen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber.

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Einführung der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche Bundesverfassungsrecht verletzt. Dies ist nur dann der Fall, wenn eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Verfahrens von vornherein ausgeschlossen erscheint.
3.
Der Regierungsrat ging im angefochtenen Entscheid davon aus, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Begründungspflicht systembedingt nicht genügen könnten. Die Beschwerdeführer vertreten dagegen die Auffassung, dass Einbürgerungsentscheide keine reinen Verwaltungsakte oder Verfügungen seien, sondern politische Akte. Die Stimmberechtigten nähmen bei Einbürgerungsentscheiden keine Verwaltungsfunktion wahr, sondern übten ein auf dem Gedanken der Repräsentation des Souveräns beruhendes politisches Recht aus. Sinngemäss verneinen sie damit eine Begründungspflicht für Einbürgerungsentscheide des Volkes an der Urne. Im Übrigen sei auch eine nachträgliche Begründung negativer Einbürgerungsentscheide durch eine Gemeindebehörde möglich, auf der Grundlage der Diskussionen und Parolen im Vorfeld der Abstimmung. Damit werde einem etwaigen Begründungsanspruch Genüge getan.
3.1 In Lehre und Rechtsprechung werden zur Begründungspflicht bei Einbürgerungsentscheiden verschiedene Ansichten vertreten:
Früher wurde überwiegend die Auffassung vertreten, dass Einbürgerungsentscheide - wie Begnadigungsentscheide - keiner Begründung bedürften, weil auf sie kein Rechtsanspruch bestehe und die Behörden einen sehr weiten Ermessensspielraum hätten (so noch Urteil des Bundesgerichts P 87/69 vom 23. Dezember 1971, E. b/cc, publ. in: ZBl 74/1973 S. 281 ff.; Urteil 1P.425/1992 vom 11. Februar 1993, E. 3b; vgl. auch Walther Burckhardt, Das Beschwerderecht der Ausländer in Niederlassungs- und Naturalisationssachen, ZBJV 72/1936 S. 201 ff., insbes. S. 218). Dementsprechend sieht § 29a Abs. 1 der Zürcher Verordnung über das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht vom 25. Oktober 1978 (kantonale Bürgerrechtsverordnung [BüVO]in der Fassung vom 3. September 1997) vor, dass die Einbürgerung ausländischer Gesuchsteller mit Geburtsort im Ausland ohne Begründung abgelehnt werden kann, sofern kein Anspruch auf Einbürgerung besteht.

In der neueren Lehre wird dagegen eine Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide grundsätzlich bejaht. Einigkeit besteht auch darüber, dass eine Begründung bei Urnenentscheiden systembedingt nicht möglich ist. Daraus werden allerdings verschiedene Schlussfolgerungen gezogen:

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, die Begründung könne nachträglich, z.B. im Rechtsmittelverfahren, durch eine Behörde des zuständigen Gemeinwesens erfolgen (Yvo Hangartner, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 2001 S. 949 ff., insbes. S. 960 f.; Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bern, Dezember 2000, S. 42; so wohl auch Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 142).

Andere Autoren folgern im Gegenteil, dass Einbürgerungsgesuche dem Volk nicht zur Abstimmung an der Urne unterbreitet werden dürften (Andreas Auer/Nicolas von Arx, Direkte Demokratie ohne Grenzen?, AJP

2000 S. 923 ff., insbes. S. 930 f.; Regina Kiener, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 18/2000 S. 213 ff., insbes. S. 220 und 222; Adriano Previtali, Naturalisation: sur quels critères?, Plädoyer 2000 3 S. 48 ff. insbes. S. 50 f.; Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Supplement zur 2. Aufl., Zürich 2001, N. 1313a und 1313b S. 11; Meinungsäusserung von Ulrich Zimmerli, wiedergegeben in: Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bern 2000, S. 36).
3.2 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (früher: Art. 4 aBV) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörden ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; zu Art. 4 aBV grundlegend BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f.; vgl. auch Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 182 zu Art. 25). Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt
werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f. mit Hinweisen).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist Teil der allgemeinen Verfahrensgarantien, die in Art. 29 BV für "Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen" gewährleistet werden (vgl. Abs. 1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht ein Anspruch auf rechtliches Gehör und damit auch auf Begründung immer dann, wenn ein Hoheitsakt unmittelbar die Rechtsstellung eines Einzelnen berührt (BGE 119 Ia 141 E. 5c S. 149 ff.; 114 Ia 281 E. 4b S. 284; 112 Ia 107 E. 2b S. 109), d.h. dieser Partei eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens ist. Art. 29 Abs. 2 BV gewährt dementsprechend den "Parteien" Anspruch auf rechtliches Gehör. In BGE 119 Ia 141 (E. 5c/dd S. 151) hat das Bundesgericht klargestellt, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör grundsätzlich auch dann besteht, wenn ein individueller Hoheitsakt, der die Rechtsstellung eines Einzelnen unmittelbar betrifft, ausnahmsweise nicht von einer Verwaltungs- oder Justizbehörde, sondern vom Parlament ausgeht. Ausgeschlossen ist der Anspruch auf rechtliches Gehör dagegen in Rechtssetzungsverfahren (BGE 121 I 230 E. 2c S. 232 mit Hinweisen).

Dies entspricht der Auffassung der Lehre, wonach es für den sachlichen Geltungsbereich von Art. 29 Abs. 2 BV nicht auf die Behörde ankommt, vor der ein Verfahren stattfindet, sondern auf den rechtsanwendenden Charakter des Verfahrens (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 513). Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in allen Verfahren bejaht, in denen jemand - als Partei - materiell betroffen, insbesondere stärker belastet sein kann als andere Personen (Reinhold Hotz, St. Galler Kommentar, N. 23 zu Art. 29 BV; Etienne Grisel, Egalité, Bern 2000, Rz. 449 f. S. 200; Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 289 S. 60; Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht: Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Diss. Bern 1998, S. 22 f.). Dazu gehören grundsätzlich alle Verfahren, die durch individuell-konkrete Anordnungen abzuschliessen sind (Andreas Auer/ Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, Bern 2000, S. 610 Rz. 1287).
3.3 In der Vergangenheit wurden Einbürgerungsentscheide überwiegend als politische Entscheide verstanden (vgl. z.B. Walter Bolleter, Der Erwerb des aargauischen Bürgerrechts, Diss. Zürich, Aarau 1970, S. 79). Dementsprechend war - und ist heute noch in vielen Kantonen und Gemeinden - die Legislative für Einbürgerungen zuständig (vgl. Barbara Boner, Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, Stand Dezember 1999, ZZW 2000 S. 321 ff., insbes. S. 323 ff.; Schweizerischer Gemeindeverband, Einbürgerungsgesetzgebung und -praxis in den Kantonen und Gemeinden, Wabern, April 1998). Traditionell bestand weder ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung noch eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide (Burckhardt, a.a.O., S. 216 ff.). Dementsprechend wurde angenommen, der Entscheid liege im freien Ermessen des zuständigen Organs, das die Verleihung des Bürgerrechts auch dann ohne Begründung ablehnen könne, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien (Burckhardt,

a.a.O., S. 217 ff.; Zaccaria Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 106 f.; Urs Benz, Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz, Diss. Zürich 1968, S. 114 und 129; kritisch Georg Müller, Reservate staatlicher Willkür - Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Festschrift Hans Huber, Bern 1981, S. 109-125, insbes. S. 119).

Diese Auffassung kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden: In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt (so schon Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967, S. 361: Einbürgerungen als "acte administratif").

Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen - auch wenn es sehr weit ist - pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.

Die Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung: Sie haben Anspruch auf einen Entscheid über ihr Gesuch, d.h. auf verfügungsmässige Erledigung des Einbürgerungsverfahrens. Als Partei eines Verwaltungsverfahrens haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihr Gesuch abgewiesen wird (zum engen Zusammenhang zwischen den Ansprüchen auf ein Verfahren und auf rechtliches Gehör vgl. Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 87 ff., insbes. S. 105 f.).

Die Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV stehen den Parteien eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens unabhängig von ihrer Berechtigung in der Sache zu (BGE 120 Ia 227 E. 1 S. 229 f.; 119 Ia 4 E. 1 S. 5; 119 Ib 305 E. 3 S. 309 f.; 118 Ia 232 E. 1a S. 234 f. mit Hinweisen; Jörg Paul Müller, Grundrechte, a.a.O., S. 512); insofern kann das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung die Begründungspflicht nicht ausschliessen. Auch der weite Ermessensspielraum bei Einbürgerungsentscheiden spricht aus heutiger Sicht nicht gegen, sondern für eine Begründungspflicht: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind umso strengere Anforderungen an die Begründung zu stellen, je grösser der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum ist und je vielfältiger die tatsächlichen Voraussetzungen sind, die bei der Betätigung des Ermessens zu berücksichtigen sind (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 110; 104 Ia 201 E. 5g S. 213; Mark Villiger, Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, ZBl 90/1989 S. 137 ff., insbes. S. 154 [unter ausdrücklicher Erwähnung der Aufnahme ins Bürgerrecht]; Kneubühler, a.a.O., S. 33 und 186 f.; vgl. auch BGE 128 I 327 E. 4.1 S. 340 und 127 V 431 E. 2b/cc S. 435: Kompensierung der Unbestimmtheit der Rechtsgrundlage durch eine
Stärkung der Verfahrensrechte). Gerade in solchen Fällen kann die Begründungspflicht im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidfindung beitragen und verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109; Urteil P 244/76 vom 26. Januar 1977, E. 2b, publ. in: EuGRz 1977 S. 108; näher zur Selbstkontrollfunktion der Begründung Kneubühler, a.a.O., S. 95 ff.). Schliesslich ist zu bedenken, dass eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung von Ermessensentscheiden nur möglich ist, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt.
3.4 Ein Anspruch auf Begründung lässt sich auch aus dem Diskriminierungsverbot ableiten.
3.4.1 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (AB 1998 S [Separatdruck "Reform der Bundesverfassung"]S. 36, Votum Rhinow, Berichterstatter), welche historisch und in der gegenwärtigen sozia-

len Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde (Jörg Paul Müller, Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 103 ff., insbes. S. 110). Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein
Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht (Walter Kälin/Martina Caroni, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: Walter Kälin [Hrsg.], Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, ZSR-Beiheft 29, S. 67 ff., 76 f.). Insofern beschlägt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde (Art. 7 BV). Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts macht aber die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal - wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache und weitere in Art. 8 Abs. 2 BV (in nicht abschliessender Weise) aufgezählte Kriterien - nicht absolut unzulässig. Vielmehr begründet dieser Umstand zunächst den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, der nur durch eine genügende Rechtfertigung umgestossen werden kann (Kälin/Caroni, a.a.O., S. 78). Das Diskriminierungsverbot hat also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen (AB 1998 S [Separatdruck]S. 37, Votum Rhinow, Berichterstatter; vgl. auch BGE 126 II377 E. 6a S. 393; 126 V 70 E. 4c/bb S. 73).
3.4.2 Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Dies gilt auch für die Stimmbürger, wenn sie - wie beim Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch - Verwaltungsfunktion ausüben (Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft vom 29. März 2000, E. 4.3, Basellandschaftliche Verwaltungsentscheide 2000 S. 15 ff.; Georg Müller, a.a.O., S. 109-125, insbes. S. 120; Auer/von Arx, a.a.O., S. 924/925; Kiener, a.a.O., S. 216; Doris Bianchi, Vereinheitlichungstendenzen im Einbürgerungsverfahren, in: Benjamin Schindler/Regula Schlauri [Hrsg.], Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verfahren, Zürich 2001, S. 301 ff., insbes. S. 313). Die Stimmbürger sind somit bei der Abstimmung über Einbürgerungsgesuche an die Grundrechte - namentlich an das Diskriminierungsverbot - gebunden.
3.4.3 Das Diskriminierungsverbot ist in Einbürgerungsverfahren von besonderer Bedeutung, da die Gefahr besteht, dass die "Eignung" eines Bewerbers aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnisch-kulturellen Gruppe verneint wird, die von der Mehrheit als "fremd" empfunden wird (Kiener, a.a.O., S. 217; Hangartner, a.a.O., S. 959). Diese Gefahr des Entscheids aufgrund von Stereotypen wird noch verstärkt, wenn über Einbürgerungsgesuche an der Urne entschieden wird, allein aufgrund der Angaben in den Abstimmungsunterlagen, ohne vorherige Anhörung der Gesuchsteller und ohne detaillierte Kenntnis der Einbürgerungsunterlagen. Insofern muss eine wirksame Kontrolle derartiger Entscheide gewährleistet sein. Aus dem Abstimmungsergebnis allein geht jedoch in aller Regel nicht hervor, ob der ablehnende Entscheid aufgrund der Anknüpfung an ein verfassungsrechtlich verpöntes Merkmal erfolgte, und wenn ja, ob gewichtige Gründe bestehen, die diese Anknüpfung ausnahmsweise rechtfertigen. Die Begründung ist somit unabdingbare Voraussetzung für eine Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden unter dem Blickwinkel des Diskriminierungsverbots. Ohne eine Begründungspflicht besteht die Gefahr, dass das Diskriminierungsverbot faktisch leer läuft
(so auch René Schaffhauser, Bürgerrechte, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 19 Rz. 17).
3.5 Nach dem Gesagten sind Einbürgerungsentscheide grundsätzlich zu begründen. Dieser Begründungspflicht können die Stimmbürger an der Urne nicht nachkommen, wie der Regierungsrat zutreffend ausgeführt hat. Zu prüfen ist deshalb, ob es genügt, wenn ein Gemeindeorgan den Gesuchstellern nachträglich die möglichen Gründe für den ablehnenden Urnenentscheid übermittelt.

Für eine solche Begründungspflicht "im Rahmen des Möglichen" (Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, S. 42) spricht die Überlegung, dass auch Entscheide von Gemeindeparlamenten oder anderen Kollegialorganen (z.B. dem Regierungsrat) nachträglich begründet werden, beispielsweise durch das Büro des betreffenden Rates oder durch eine beauftragte Dienststelle. Diese stützt sich auf die Begründung des Antrags, sofern diesem gefolgt wurde, bzw. auf die Diskussion im Vorfeld des Entscheids (Hangartner, a.a.O., S. 961).

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Urnenabstimmung in aller Regel keine Diskussion der Stimmbürger vorausgeht. Zumindest in einer Gemeinde von der Grösse Zürichs ist die Durchführung einer öffentlichen Diskussion, an der alle Stimmberechtigten teilnehmen und sich äussern können, von vornherein ausgeschlossen. Das für die Begründung zuständige Organ wäre deshalb auf Mutmassungen angewiesen. Parteiparolen, Flugblätter, Leserbriefe und andere Meinungsäusserungen im Vorfeld der Abstimmung können gewisse Hinweise geben, jedoch lässt sich die Bedeutung dieser Meinungsäusserungen schwer abschätzen. Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs an der Urne kann von einem Stimmbürger zum anderen aus ganz unterschiedlichen Motiven erfolgen. Diese Vielfalt an Motiven macht es für das stellvertretende Organ praktisch unmöglich, eine Begründung des Entscheids zu finden. An die Stelle der von der Verfassung geforderten Begründung tritt somit ein Begründungssurrogat, das lediglich die möglichen Gründe darlegt, die nach Einschätzung des stellvertretenden Organs mutmasslich zur Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs geführt haben.
Eine solche substituierte Begründung kann wesentliche Funktionen der Begründungspflicht nicht erfüllen: Da sie im Nachhinein, durch ein anderes als das entscheidende Organ erfolgt, entfällt die Funktion der Selbstkontrolle. Angesichts ihres hypothetischen Charakters wird sie auch die abgewiesenen Gesuchsteller kaum befriedigen und von der Richtigkeit oder zumindest Sachlichkeit des negativen Urnenentscheids überzeugen können. Schliesslich erscheint es auch problematisch, die Anerkennung einer Urnenabstimmung davon abhängig zu machen, dass es der Verwaltungsbehörde gelingt, eine sachliche Begründung für das Abstimmungsergebnis zu finden.
3.6 Zu prüfen ist deshalb, ob es andere Möglichkeiten gibt, die systembedingt fehlende Begründung von Urnenentscheiden auszugleichen. Hangartner (a.a.O., S. 959) schlägt vor, der Gefahr von diskriminierenden Entscheiden dadurch zu begegnen, dass die Frage nach Eigenschaften, die Anlass zu einer diskriminierenden Behandlung des Einbürgerungsgesuchs geben könnten, gar nicht gestellt werden dürfe. In den Abstimmungsunterlagen dürften also beispielsweise die Herkunft, die Sprache, die soziale Stellung (Vermögen und Einkommen des Einbürgerungsbewerbers), die Lebensform, die weltanschaulichen oder politischen Überzeugungen des Gesuchstellers nicht erwähnt werden. Denkt man diesen Vorschlag zu Ende, so müsste sogar der Name des Bewerbers anonymisiert werden, weil dieser Rückschlüsse auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnisch-kulturellen Gruppe zulassen könnte. Es erscheint fraglich, ob das Stimmrecht bei einer derartig reduzierten Information überhaupt sinnvoll ausgeübt werden kann (vgl. dazu unten, E. 4.2.2). Eine solche Praxis würde auch dem Willen der Initianten widersprechen, welche die Einbürgerung als "zutiefst demokratischen und bedeutsamen Entscheid des Souveräns" verstehen, der Einbürgerungen "selber und in freiem
Ermessen bewilligen" solle. Ohne detaillierte Angaben über die persönlichen Verhältnisse der Gesuchsteller ist ein eigener Ermessensentscheid aber nicht möglich. Der Stimmbürger könnte mit seiner Stimme an der Urne nur noch sein Vertrauen oder sein Misstrauen in die Einbürgerungspolitik der zuständigen Gemeindeorgane zum Ausdruck bringen, indem er den Vorlagen pauschal zustimmt oder sie insgesamt ablehnt.
3.7 Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Einbürgerungsentscheide unterliegen der Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV. Eine Begründung ist jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne erfolgen, systembedingt nicht möglich. Eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde kann diesen rechtsstaatlichen Mangel nicht ausgleichen. Es sind auch keine anderen Möglichkeiten ersichtlich, die fehlende Begründung von Einbürgerungsentscheiden an der Urne auszugleichen. Dann aber verletzt bereits die Einführung des Verwaltungsreferendums für Einbürgerungsentscheide die verfassungsrechtliche Begründungspflicht.

Ob und inwiefern Einbürgerungsentscheide der Stimmbürger an einer Gemeinde- oder Bürgerversammlung der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht genügen können, braucht im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden.
4.
Der Regierungsrat nahm ferner an, es bestehe ein unlösbarer Widerspruch zwischen dem Recht der Stimmbürger auf eine vollständige Information über den Abstimmungsgegenstand und dem Recht der Gesuchstellenden auf Schutz ihrer Privatsphäre. In einer Stadt von der Grösse Zürichs sei es den Stimmberechtigten in aller Regel nicht möglich, sich persönlich ein Bild von den Gesuchstellenden und ihrer Eignung für die Einbürgerung zu machen. Die behördlichen Abstimmungserläuterungen stellten deshalb die wichtigste Informationsquelle dar und müssten umfassende und detaillierte Angaben über die Gesuchstellenden enthalten, um den Anforderungen der Abstimmungsfreiheit gerecht zu werden. Dagegen verlange der Schutz der Privatsphäre, dass im

Einbürgerungsverfahren die Datenerhebung und Datenbekanntgabe auf ein Minimum beschränkt werde. Eine umfassende Information der Stimmbürger sei auch aus praktischen Gründen nicht möglich: In der Stadt Zürich wären nach Annahme der Initiative pro Jahr rund 450 Einbürgerungsgesuche an der Urne zu entscheiden. Bei gleichmässiger Aufteilung auf die vier jährlich zur Verfügung stehenden Abstimmungstermine würden den Stimmberechtigten pro Abstimmungstermin mehr als hundert Einbürgerungsgeschäfte zum Entscheid vorgelegt. Wenn man davon ausgehe, dass die notwendigen Informationen über ein Einbürgerungsgesuch mindestens eine Seite beanspruchen, so würde die Weisung über hundert Seiten umfassen. Eine solche Informationsfülle, welche viermal im Jahr anfallen würde, wäre von den Stimmberechtigten mit vertretbarem Aufwand nicht zu bewältigen.

4.1 Die Beschwerdeführer setzen sich mit diesen, den Konflikt zwischen Abstimmungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz betreffenden Argumenten in ihrer Beschwerde nicht näher auseinander. Sie vertreten die Auffassung, bei der Umsetzung ihrer Initiative könne ein angemessenes Verfahren gewählt werden, das die nur potentiell vorhandene Gefahr einer Grundrechtsverletzung vermeiden könne. Sie legen aber nicht dar, ob und wie eine ausreichende Information der Stimmbürger unter Respektierung des grundrechtlichen Schutzes der Privatsphäre der Gesuchsteller und unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbotes gewährleistet werden könne.

4.2 Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Er gewährleistet damit die in der Rechtsprechung des Bundesgerichts als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anerkannte Wahl- und Abstimmungsfreiheit (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 189 ff.; Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b, publ. in: ZBl 102/2001 S. 148 ff. und Pra 89/2000 Nr. 129 S. 755 ff.; Urteil 1P.298/2000 vom 31. August 2001, E. 3a, publ. in: ZBl 102/2001 S. 188 ff., SJ 2001 I S. 30 und Pra 90/2001 Nr. 23 S. 127 ff.). Danach besteht ein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 129 I 185 E. 7.2 S. 199; 121 I 138 E. 3 S. 141 f. mit Hinweisen).

4.2.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben die Behörden im Vorfeld von Urnengängen hinsichtlich öffentlicher Informa-tionen allgemein Zurückhaltung zu üben, weil die Willensbildung den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten bleiben soll. Andererseits kommt den Behörden, namentlich bei Sachentscheiden, eine gewisse Beratungsfunktion zu; in Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV eine Informationspflicht der Behörden (vgl. BGE 116 Ia 466 E. 6a S. 472; Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b, publ. in: Pra 89/2000 Nr. 129 S. 755 und ZBl 102/2001 S. 148 ff.; Urteil 1P.298/2000 vom 31. August 2000, E. 3c, publ. in: Pra 90/2001 Nr. 23 S. 127 ff. und ZBl 102/2001 S. 188 ff.). Abstimmungserläuterungen sind generell zulässig; sie müssen objektiv und hinreichend vollständig sein, d.h. es ist der Behörde verwehrt, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273 und E. 4a S. 275 f.; 106 Ia 197 E. 4a S. 200; 105 Ia 151 E. 3a S. 153 mit Hinweisen; Urteil 1P.63/1997 vom 18. Juni 1997, E. 4b, publ. in: ZBl 99/1998 S. 89).

4.2.2 Die Initiative "Einbürgerungen vors Volk!" verlangt, dass die Befugnis zur Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer den in der Stadt wohnenden verbürgerten Stimmberechtigten zugewiesen wird. Bei ihrem Entscheid müssen die Stimmberechtigten insbesondere die Eignung des Bewerbers prüfen: Dieser muss in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sein, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein, die schweizerische Rechtsordnung beachten und darf die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden (§ 21 BüVO). Diese Prüfung ist nur aufgrund von detaillierten Kenntnissen der Lebensverhältnisse der Gesuchsteller möglich. In kleineren Gemeinden können diese Kenntnisse möglicherweise durch eine öffentliche Vorstellung der Bewerber mit anschliessender Fragemöglichkeit vermittelt werden. In einer Gemeinde von der Grösse Zürichs ist es dagegen, wie der Regierungsrat zutreffend darlegt, nicht möglich, dass sich jeder Stimmberechtigte persönlich ein Bild von den Gesuchstellenden macht. Die notwendigen Informationen müssen daher von den Gemeindebehörden geliefert werden, um einen sachgerechten Entscheid der Stimmbürger überhaupt erst zu ermöglichen.

Insofern ist von einer aus Art. 34 Abs. 2 BV folgenden Informationspflicht der Behörden auszugehen.

4.3 Diese Informationspflicht tritt jedoch, wie der Regierungsrat zutreffend dargelegt hat, in Konflikt mit dem verfassungsmässigen Recht der Bewerber auf Schutz ihrer Privatsphäre und auf Geheimhaltung ihrer persönlichen Daten (so auch Auer/von Arx, a.a.O., S. 927 und 932; Kiener, a.a.O., S. 219 f.; Jaag, a.a.O., Rz. 1313b S. 11; Schaffhauser, a.a.O., Rz. 17).

4.3.1 Art. 13 BV gewährleistet das Recht auf eine Privat- und eine persönliche Geheimsphäre. Abs. 2 schützt den Einzelnen vor Beeinträchtigungen, die durch die staatliche Bearbeitung seiner persönlichen Daten entstehen (Recht auf informationelle Selbstbestimmung; vgl. BGE 128 II 259 E. 3.2 S. 268; grundlegend BGE 113 Ia 1 E. 4b/bb S. 5 ff., 257 E. 4b-d S. 262 ff.). Die einzelne Person soll selbst bestimmen können, ob und zu welchem Zwecke Informationen über sie bearbeitet werden (Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar N. 38 zu Art. 13 BV).
Als besonders schützenswerte Personendaten gelten nach den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Kantone Daten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten, die Gesundheit, die Intimsphäre, die Rassenzugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen (Art. 3 lit. c des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]; § 2 lit. d des Zürcher Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 6. Juni 1993 [Datenschutzgesetz; im Folgenden: DSG/ZH]). Gleichgestellt werden sog. Persönlichkeitsprofile, d.h. "eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt" (Art. 3 lit. d DSG; § 2 lit. e DSG/ZH; zur Definition vgl. Entscheid der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 27. Januar 2000, VPB 65/2001 Nr. 48 S. 551, E. 2b).
4.3.2 Im Einbürgerungsverfahren müssen der zuständigen Behörde detaillierte Angaben über Herkunft, Einkommen, Vermögen, Ausbildung, Tätigkeit, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Freizeitgestaltung, Leumund, usw. gemacht werden. Dabei handelt es sich zum Teil um besonders schützenswerte Daten (vgl. die Aufzählung in Art. 49a des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [BüG; SR 141.0]), d.h. um Daten, bei denen eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (§ 2 lit. d DSG/ZH). In ihrer Gesamtheit fügen sich die Daten zu einem Persönlichkeitsprofil zusammen. Die Bearbeitung der genannten Daten stellt deshalb einen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (Art. 36 BV).

Die Erhebung der genannten Daten ist für die Durchführung des Einbürgerungsverfahrens unumgänglich. Der Bewerber, der ein Gesuch um Einbürgerung stellt und die hierfür nötigen Auskünfte liefert, willigt zugleich auch ein, dass seine Daten den Mitgliedern der zuständigen Behörde zugänglich gemacht werden. Müssten jedoch, wie es das Initiativbegehren verlangt, die in Zürich verbürgerten Stimmberechtigten (101'625 Personen per 31. Dezember 2001 gemäss Auskunft des Stadtschreibers von Zürich vom 5. April 2002) an der Urne über das Einbürgerungsgesuch entscheiden, so müssten schützenswerte Daten der Bewerber zehntausendfach vervielfältigt und an alle stimmberechtigten Bürger der Stadt verteilt werden. Dies wäre ein unverhältnismässiger Eingriff in die Privat- und Geheimsphäre der einbürgerungswilligen Personen. Überdies würden die Stadtzürcher Behörden, wie der Regierungsrat zutreffend dargelegt hat (vgl. oben, E. 4), vor nahezu unüberwindliche praktische Probleme bei der Vorbereitung der Urnenabstimmung gestellt.
4.4 Ein angemessener Ausgleich zwischen den sich gegenüberstehenden Grundrechtspositionen erscheint im vorliegenden Fall, unter Berücksichtigung der Verhältnisse in der Stadt Zürich, nicht möglich.
4.4.1 Der Zürcher Datenschutzbeauftragte hat vorgeschlagen, in den Abstimmungsunterlagen lediglich diejenigen Daten zu veröffentlichen, die notwendig sind, um die Kandidatinnen und Kandidaten zu identifizieren, und die Anträge bekannt zu geben, mit dem Hinweis, dass eine Zusammenfassung der für den Entscheid wesentlichen Fakten in der Gemeindekanzlei eingesehen werden kann (Tätigkeitsbericht 2000, Ziff. II.11 S. 18). Es ist damit zu rechnen, dass nur wenige Stimmberechtigten von einem solchen Einsichtsrecht Gebrauch machen würden. Diese - unter dem Blickwinkel des Datenschutzes positive - Prognose ist jedoch im Hinblick auf das Stimmrecht problematisch und erhöht die Gefahr unsachlicher Einbürgerungsentscheide.
4.4.2 In der Gemeinde Emmen, in der Einbürgerungsentscheide bereits dem obligatorischen Referendum unterliegen, wurde deshalb ein Mittelweg eingeschlagen und in den Abstimmungsunterlagen eine kurze Zusammenfassung bestimmter als relevant erachteter Angaben abgedruckt (Name, Staatsangehörigkeit, Adresse, Geburtsort, Geburtsdatum, Zivilstand, Ausbildung, bisherige Tätigkeit, Arbeitgeber, Einreise in die Schweiz, Zuzug nach Emmen, Hobbys, steuerbares Einkommen und Vermögen, Kinder, Einbürgerungstaxe und -gebühr). Es ist jedoch fraglich, ob diese Informationen genügen, um die Eingliederung einer Person in die kommunale Gesellschaft zu beurteilen (verneinend Auer/von Arx, a.a.O., S. 926 f.). Derartige Kurzinformationen erhöhen zudem die Gefahr, dass die Stimmberechtigten die Eignung stereotyp aufgrund eines oder einiger weniger Merkmale beurteilen (z.B. Herkunft) und damit das Diskriminierungsverbot verletzen.

4.4.3 Hangartner (a.a.O., S. 961) schlägt deshalb vor, die antragstellende Behörde müsse sich zuhanden der zuständigen Bürgerschaft mit der Feststellung begnügen, dass der Gesuchsteller den gesetzlichen Verpflichtungen nachkommt, die hiesige Sprache versteht und in das gesellschaftliche Leben zum Beispiel durch Mitwirkung in Vereinen integriert sei. Es trifft zu, dass in diesem Fall keine unverhältnismässige Beschränkung der Privatsphäre vorliegen würde und (mit Ausnahme möglicherweise des Namens) auch keine Anknüpfungspunkte für eine unzulässige Diskriminierung gegeben wären. Die Stimmberechtigten könnten sich aber kein eigenes Bild von der Eignung des Bewerbers machen und den Antrag der Behörde deshalb nicht sachgerecht überprüfen. Der Abstimmung käme nur noch die Bedeutung einer generellen Bestätigung oder Missbilligung der Politik der antragstellenden Behörde bzw. ihrer politischen Mehrheit zu. Dies aber ist nicht der Sinn der streitigen Initiative, welche die Einbürgerungsentscheide und damit die Sachentscheide selbst in die Kompetenz der Stimmbürger legen will.
5.
Die aufgezeigten rechtsstaatlichen Defizite der Initiative können - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer - nicht unter Hinweis auf das der Bundesverfassung zugrunde liegende demokratische Prinzip gerechtfertigt werden.

Die Bundesverfassung verlangt in den Kantonen lediglich das obligatorische Verfassungsreferendum sowie die Volksinitiative auf Verfassungsrevision (Art. 51 Abs. 1 BV). Ansonsten bleibt die Ausgestaltung der politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene dem kantonalen Recht vorbehalten (Art. 39 Abs. 1 BV). Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte, d.h. er anerkennt die kantonalen Volksrechte auch als Grundrechte des Bundes, insoweit sie vom Kanton eingeräumt worden sind (Urteil 1P.563/2001 vom 26.Februar 2002, E. 2.1, publ. in: ZBl 103/2002 S. 537; Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar, N. 2 und 6 zu Art. 34 BV).

Die Einführung des Referendumsrechts ist unproblematisch, wenn es um Sachgeschäfte (z.B. Finanzbeschluss) oder um die Gesetzgebung geht, die alle Bürger des Gemeinwesens potentiell gleichermassen betreffen. So steht es den Kantonen und Gemeinden auch frei, das Gesetz, das die Voraussetzungen für Einbürgerungen festsetzt, dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zu unterstellen. Betrifft eine einzuführende Volksabstimmung dagegen unmittelbar die Rechtsstellung Einzelner, wie dies bei Einbürgerungsentscheiden der Fall ist (E.3.3 oben; in der Terminologie von Auer/von Arx: "individuelle Verwaltungsreferenden"), so sind die Grundrechte der Betroffenen (hier: der Einbürgerungswilligen) und die Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 2 BV zu wahren. Weil dies bei der Volksabstimmung an der Urne nicht möglich ist, erweist sich die kantonale Regelung, mit der solche Einzelentscheide dem Referendum unterstellt werden, als verfassungswidrig. Insoweit sind auch der direkten Demokratie verfassungsrechtliche Grenzen gesteckt (so auch Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft vom 29. März 2000, E. 6; Auer/von Arx, a.a.O., S.932; Kiener, a.a.O., S.222 Rz. 31; Thierry Tanquerel, Les fondements démocratiques de la Constitution, in:
Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 18 Rz. 42 S.314; Jaag, a.a.O., N. 1313a und 1313b S. 11; Schaffhauser, a.a.O., Rz. 17; Bianchi, a.a.O., S. 316 ff.; Thomas Fleiner, Rechtsstaatsdefizite für Ausländerinnen und Ausländer, Festschrift Charles-Albert Morand, Basel/Genf/München 2001, S. 241; H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., §23 N. 1.2 S. 67).
6.
Nach dem Gesagten verstösst die Initiative gegen Bundesverfassungsrecht. Der Regierungsrat ging zu Recht davon aus, dass dieser Mangel nicht im Rahmen eines späteren Gesetzgebungsverfahrens korrigiert werden könne. Folglich war die Ungültigerklärung der Initiative rechtmässig und verletzte das Stimmrecht der Beschwerdeführer nicht. Die Stimmrechtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

Praxisgemäss sind keine Gerichtskosten zu erheben. Die Stadt Zürich hat als obsiegendes Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Stimmrechtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat von Zürich, dem Bezirksrat Zürich und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. Juli 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: