Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.27/2003/bie
1P.665/2002/bie
Urteil vom 21. November 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud,
Gerichtsschreiber Härri.

1. Parteien
A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
Beschwerdeführer, Beschwerdeführer 2-6 vertreten durch den Beschwerdeführer 1,

gegen

Gemeinderat von Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 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, 8090 Zürich.

Gegenstand
Ungültigerklärung der stadtzürcherischen Volksinitiative "SchweizerInnen zuerst!"

Staatsrechtliche Beschwerden gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 27. November. 2002.

Sachverhalt:

A.
Am 4. Dezember 1998 reichten die Schweizer Demokraten (SD) der Stadt Zürich eine Volksinitiative mit dem Titel "SchweizerInnen zuerst!" ein. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:
"Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich wird wie folgt ergänzt:

Art. 2 Abs. 2 (neu)
Die Gemeindebehörden wachen darüber, dass Zürich eine schweizerisch geprägte Stadt bleibt. Sie räumen im Rahmen des übergeordneten Rechts den Bedürfnissen der Schweizerinnen und Schweizer den Vorrang ein."
Der Initiative ist folgende Begründung beigegeben:
"Der Ausländeranteil nimmt in Zürich seit vielen Jahren unablässig zu und beträgt jetzt fast 30 Prozent. Bei der jungen Generation sind es schon wesentlich mehr. In vielen Schulen sind unsere Schweizer Kinder längst

in der Minderheit. Die ungebremste Zuwanderung von kaum assimilierbaren Ausländern aus völlig fremden Kulturkreisen belastet unser soziales Netz aufs Äusserste. Gleichzeitig nimmt die Kriminalität beängstigend zu. Zürich ist im Begriff, seinen Charakter als schweizerische Stadt zu verlieren. Die Stadtbehörden schauen dieser Entwicklung tatenlos zu, ja begrüssen sie zum Teil sogar. Stoppen wir ihre multikulturelle Träumerei! Überall in der Welt ist es Brauch, dass die Bedürfnisse der Einheimischen vorrangig sind. Das soll auch bei uns in Zürich wieder so werden."
Am 27. Januar 1999 stellte der Gemeinderat von Zürich fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei und dem obligatorischen Referendum unterstehe. Er überwies die Initiative dem Stadtrat von Zürich zu Berichterstattung und Antragstellung.

Am 5. Juli 2000 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat, die Initiative für ungültig zu erklären; eventuell sei sie der Gemeinde mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Am 30. Mai 2001 erklärte der Gemeinderat die Initiative mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für ungültig.

Dagegen erhoben A._____ und Mitbeteiligte einerseits sowie G._____ anderseits Beschwerde beim Bezirksrat Zürich. Dieser vereinigte mit Beschluss vom 29. November 2001 die Beschwerden und hiess sie gut. Er wies den Stadt- und Gemeinderat an, die Initiative der Gemeindeabstimmung zu unterbreiten.

Dagegen reichte der Gemeinderat, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zürich ein. Dieser hiess die Beschwerde am 27. November 2002 gut. Er hob den Beschluss des Bezirksrates auf und bestätigte jenen des Gemeinderates vom 30. Mai 2001.

B.
A._____ und Mitbeteiligte führen Stimmrechtsbeschwerde mit dem Antrag, den Beschluss des Regierungsrates aufzuheben; die Initiative sei gültig zu erklären; eventuell sei die Sache zur neuen Entscheidung im Sinne der bundesgerichtlichen Erwägungen an den Regierungsrat zurückzuweisen.

G._____ erhebt ebenfalls Stimmrechtsbeschwerde mit dem gleichen Antrag. Zusätzlich beantragt er, das Bundesgericht habe die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) als verfassungswidrig aufzuheben.

C.
Der Gemeinderat und der Bezirksrat haben auf Vernehmlassungen verzichtet.

Der Stadtrat beantragt unter Verzicht auf Gegenbemerkungen die Abweisung der Beschwerden.

Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich beantragt unter Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid ebenfalls die Abweisung der Beschwerden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Die Beschwerden richten sich gegen den gleichen Entscheid und betreffen dieselbe Sache. Sie werden deshalb zusammen behandelt.

1.2 Der angefochtene Entscheid des Regierungsrats bestätigt die Ungültigerklärung der Volksinitiative "SchweizerInnen zuerst!" durch den Gemeinderat. 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 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 zur Beschwerde befugt (BGE 123 I 41 E. 6a mit Hinweis). Die übrigen Eintretensvoraussetz-

zungen sind erfüllt. Auf die Stimmrechtsbeschwerden ist grundsätzlich einzutreten.

2.
2.1 Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte sowohl auf der Ebene des Bundes wie auch der Kantone und Gemeinden (Urteil 1P.69/2001 / 1P.205/2001 vom 28. Juni 2001, publ. in: ZBl 103/2002 S. 206 ff., E. 3a; GEROLD STEINMANN, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung [Artikel 34 BV], ZBJV 139/2003 S. 485 ff.). Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 129 I 185 E. 2 S. 190 mit Hinweisen). In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt es Volk und Parlament. Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhaltes prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes (BGE 123 I 175 E. 2d/aa mit Hinweisen).

2.2 Gemäss § 4 des Initiativgesetzes des Kantons Zürich vom 1. Juni 1969 (IG) ist eine Initiative unter anderem dann ungültig, wenn sie dem Bundesrecht widerspricht (Ziff. 1). Allgemein gilt, dass eine Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen (BGE 129 I 232 E. 2; 128 I 190 E. 4 mit Hinweisen).
Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. 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 welche anderseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 129 I 232 E. 2.3; 111 Ia 303 E. 4 mit Hinweisen).
Der Text einer Initiative muss genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit gilt sowohl bei einem ausgearbeiteten Entwurf als auch bei einer allgemeinen Anregung. Bei letzterer sind an die Formulierung allerdings keine hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (BGE 111 Ia 115 E. 3a S. 118/119, 303 E. 7b S. 315 mit Hinweisen; LUZIAN ODERMATT, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996 S. 717; H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, S. 147 § 50 N. 3.6).

2.3 Gemäss Art. 15 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) kann mit einer Volksinitiative der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Die Initiative ist in Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs möglich (Art. 17 GO und § 98 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 [GG]in Verbindung mit § 2 IG).

Mit der Initiative "SchweizerInnen zuerst!" wird die Einfügung eines Absatzes 2 in Art. 2 GO verlangt. Die Initiative stellt einen ausgearbeiteten Entwurf dar. Art. 2 GO lautet in der heutigen Fassung:
Die Gemeinde fördert die Wohlfahrt und das harmonische Zusammenleben ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Sie wahrt das Ansehen und die Interessen des Gemeinwesens.

3.
3.1 Nach Satz 1 der Volksinitiative "SchweizerInnen zuerst!" wachen die Gemeindebehörden darüber, dass Zürich eine schweizerisch geprägte Stadt bleibt. Der Regierungsrat (S. 7 E. 5d) nimmt an, der Initiative fehle es insoweit an der nötigen Bestimmtheit.

Satz 1 steht in engem Zusammenhang mit Satz 2 der Initiative, der das Mittel zum Erreichen des Zweckes von Satz 1 nennt: Die Gemeindebehörden sollen im Rahmen des übergeordneten Rechts den Bedürfnissen der Schweizerinnen und Schweizer den Vorrang einräumen, damit Zürich eine schweizerisch geprägte Stadt bleibe. Die Kehrseite dieses Vorrangs ist die Benachteiligung der Ausländer. Dadurch sollen diese davon abgehalten werden, nach Zürich zu kommen. Dass darin der Zweck der Initiative liegt, zeigt auch ihre Begründung. Dort wird insbesondere gesagt, der Ausländeranteil nehme in Zürich seit vielen Jahren unablässig zu; in vielen Schulen seien die Schweizer Kinder längst in der Minderheit; die ungebremste Zuwanderung von kaum assimilierbaren Ausländern aus völlig fremden Kulturkreisen belaste das soziale Netz aufs Äusserste. Das Kernanliegen der Initianten ist in Satz 2 enthalten; dies ergibt sich auch aus dem Titel der Initiative ("SchweizerInnen zuerst!"). Da mit dem Wegfall von Satzÿ2 die Iniÿtiative ihres wesentlichen Gehalts beraubt würde, kommt die Annahme der Teilgültigkeit von Satzÿ1 nicht in Betracht (vgl. BGE 125 I 21 E.ÿ7b S.ÿ44 mit Hinweisen; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenÿschaft, Zürich 2000, S.ÿ847 N.ÿ2143). Es kann daher offen bleiben, wie es sich verhielte, wenn Satzÿ1 für sich allein zu beurteilen wäre. Der Text der Initiative muss als Ganzes betrachtet werden.

Es stellt sich die Frage, ob der von der Initiative geforderte Vorrang der Schweizer mit dem Bundesrecht in Einklang steht.
3.2
3.2.1 Die in Satz 2 der Initiative enthaltene Forderung, den Bedürfnissen der Schweizerinnen und Schweizer den Vorrang einzuräumen, richtet sich an alle Gemeindebehörden und umfasst sämtliche kommunalen Zuständigkeiten in Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Verwaltung. Es handelt sich um eine Entscheidungs- und Handlungsmaxime: Den Schweizerinnen und Schweizern ist der Vorrang einzuräumen gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern, die in der Stadt Zürich wohnen oder sich dort aufhalten. In dieser generellen Bevorzugung der Schweizerinnen und Schweizer erblickt der Regierungsrat einen Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot. Demgegenüber weisen die Beschwerdeführer u.a. darauf hin, dass die Initiative unter dem Vorbehalt des übergeordneten Rechts steht.
3.2.2 Gemäss Art.ÿ8 Abs.ÿ1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Die Rechtsgleichheit gilt nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung für alle Menschen, also auch für Ausländer (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 142). Art.ÿ4 Abs.ÿ1 aBV sagte noch: Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Schon unter der Herrschaft der alten Bundesverÿfassung konnten sich jedoch auch die Ausländer auf die Rechtsÿgleichheit berufen (BGE 125 IV 1 E.ÿ5b; GEORG MÜLLER, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.ÿMai 1874, N. 26 zu Art.ÿ4 aBV).

Gemäss Art.ÿ8 Abs.ÿ2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentÿlich 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. Nach der Rechtsprechung liegt eine Diskriminierung vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde. 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. 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. Das Diskriminierungsverbot hat also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen (BGE 129 I 232 E. 3.4.1 mit Hinweisen).

In Art. 8 Abs. 2 BV hat der schweizerische Verfassungsgeber in den Grundzügen die internationalen Grundrechtsgarantien aufgenommen, wie sie insbesondere in Art. 14 EMRK und verschiedenen Bestimmungen des UNO-Paktes II (SR 0.103.2) enthalten sind (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 417; YVO HANGARTNER, Diskriminierung - ein neuer verfassungsrechtlicher Begriff, ZSR 122/2003 I S. 98/99; BERNHARD PULVER, L'interdiction de la discrimination, Diss. Neuenburg 2003, S. 25 ff.).

"Herkunft" im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV zielt vor allem auf Menschen, die unter anderem wegen ihrer nationalen Herkunft von Diskriminierung bedroht sind (JÖRG PAUL MÜLLER, a.a.O., S. 420; derselbe, Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Die neue Bundesverfassung, Bern 2000, S. 118; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, Bern 2000, S. 507 N. 1038; PULVER, a.a.O., S. 190 N. 263). Ausländer sollen gegenüber Schweizern oder auch unter sich nicht diskriminiert werden (HANGARTNER, a.a.O., S. 100). Das Gebot der Rechtsgleichheit und das Verbot der Diskriminierung untersagen es dem Staat, Menschen einfach deshalb unterschiedlich zu behandeln und damit zu benachteiligen, weil sie fremder Herkunft sind oder einer anderen Kultur oder Religion angehören (WALTER KÄLIN, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000, S. 97; WALTER KÄLIN/MARTINA CARONI, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: Walter Kälin [Hrsg.], Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, Beiheft 29 zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel 1999, S. 68).

Die Diskriminierung muss sich nicht gezielt und direkt gegen Angehörige bestimmter Personengruppen richten. Sie kann sich auch daraus ergeben, dass andere wegen einer persönlichen Eigenschaft bevorzugt werden. Durch eine Privilegierung in Anknüpfung an ein verpöntes persönliches Merkmal wird unmittelbar diskriminiert, nämlich durch direkte Benachteiligung der Nichtprivilegierten (HANGARTNER, a.a.O., S. 106).
3.2.3 Eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern und Schweiÿzern ist nicht von vornherein rechtsungleich oder diskriminierend. Sie ist vielmehr nach der Rechtsprechung und der einhelligen Lehre zuÿlässig, soweit dafür sachliche Gründe bestehen (BGE 125 IV 1 E.ÿ5b; 114 Ia 8 E.ÿ3; DANIEL THÜRER, Einleitung: Gerechtigkeit im Ausländerÿrecht?, in: Uebersax/Münch/Geiser/Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel 2002, S.ÿ30 N.ÿ1.64; WALTER KÄLIN, a.a.O., S.ÿ101ÿff.; derselbe, Ausländerdiskriminierung, Festschrift für Yvo Hangartner, St.ÿGallen 1998, S.ÿ565/566 und 574; KÄLIN/CARONI, a.a.O., S.ÿ72; HANGARTNER, a.a.O., S.ÿ117; PULVER, a.a.O., S.ÿ204ÿff. N.ÿ280ÿff.).

Zu beachten sind dabei allerdings Einschränkungen, die sich für die Schweiz gegebenenfalls aus den von ihr eingegangenen völkerÿrechtlichen Verpflichtungen ergeben. So haben nach dem Abkommen vom 21.ÿJuni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedÿstaaten anderseits über die Freizügigkeit (FZA; SRÿ0.142.112.681) Personen, deren Aufenthalt bewilligt wurde, Ansprüche auf Nichtÿdiskriminierung und Gleichbehandlung mit den Inländern. Zentraler Grundsatz des Abkommens ist das Verbot, die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anÿderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung dieses Abkomÿmens gemäss den AnhängenÿI, II und III auf Grund ihrer Staatsangeÿhörigkeit zu diskriminieren (Art.ÿ2 FZA). Damit werden das allgemeine Diskriminierungsverbot von Art.ÿ12 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und das Gebot der "Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Beÿhandlung der Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten in Bezug auf Beÿschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" gemäss Art.ÿ39 EGV für den Bereich des freien Personenverkehrs mit der Schweiz übernommen (WALTER KÄLIN, Die Bedeutung des Freizügigÿkeitsabkommens für das Ausländerrecht, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch [Hrsg.], Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG, Bern 2002, S.ÿ30ÿff.; vgl. auch DIETER GROSSEN, Sonderregelungen für Staatsÿangehörige der EU-Mitgliedstaaten, in: Uebersax/Münch/Geiser/Ar [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel 2002, S.ÿ113 N.ÿ4.2ÿf.).

3.3 Die von der Initiative geforderte Vorrangstellung der Schweizeÿrinnen und Schweizer kann von vornherein nur im Rahmen kommuÿnaler Zuständigkeiten Wirkung entfalten. Damit fällt der ganze Bereich des Ausländerrechts (Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung sowie Asyl) ausser Betracht.

Gemäss Art.ÿ121 Abs.ÿ1 BV ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist insoweit umfasÿend (ULRICH CAVELTI, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Valle [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2002, N. 4 zu Art.ÿ121 BV). Der Bund hat davon einen weiten Gebrauch geÿmacht, so dass kein Raum mehr bleibt für kantonale Regelungen (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constituÿtion fédérale de la Confédération suisse, Zürich 2003, N. 11 zu Art.ÿ121 BV). Die Kantone haben im Wesentlichen lediglich Vollzugsaufgaben (PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Uebersax/Münch/Geiser/Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel 2002, S.ÿ134 N.ÿ5.1). Die kantoÿnale Fremdenpolizeibehörde, im Kanton Zürich das Migrationsamt, entscheidet im Rahmen der gesetzlichen Kriterien nach freiem Erÿmessen über Erteilung und Fortbestand der Aufenthalts- und Niederÿlassungsbewilligungen (Art.ÿ15 ANAG [SRÿ142.20]; Art.ÿ8 Abs.ÿ1 und 2 ANAV [SRÿ142.201]). Die Gemeinden sind nicht befugt, die Zahl der Ausländer zu begrenzen. Die Beschwerdeÿführer 1-
6 anerkennen das. Die Initiative kann somit nicht dahin ausÿgelegt werden, dass die Gemeindebehörden den Anteil der Ausländer in Zürich zu beschränken hätten.

Wie dargelegt (E.ÿ3.2.3), gestattet die Verfassung eine unterschiedÿliche Behandlung von Schweizern und Ausländern, soweit dafür sachÿliche Gründe bestehen. Dies ist insbesondere der Fall bei den politiÿschen Rechten und dem Zugang zu gewissen öffentlichen Ämtern. Soweit hier das kommunale Recht an das Bürgerrecht anknüpft, ist nicht ersichtlich, inwiefern der Initiative normative Bedeutung zuÿkommen könnte; denn in all diesen Fällen sind Ausländerinnen und Ausländer ausgeschlossen und die Frage des Vorrangs der Schweizeÿrinnen und Schweizer stellt sich nicht.

Satzÿ2 der Initiative zielt auf Sachbereiche, in denen eine unterschiedÿliche Behandlung von Schweizern und Ausländern ausgeschlossen ist. Sie bezweckt eine Bevorzugung der Schweizerinnen und Schweizer gegenüber Ausländerinnen und Ausländern in vom Gebot der Rechtsÿgleichheit beherrschten Bereichen. Vernünftigerweise kann der Beÿstimmung kein anderer Sinn beigemessen werden. Eine Deutung des Textes als Kompetenznorm für Massnahmen zur Förderung einheimiÿscher Kulturangebote in der Stadt Zürich etwa würde die Schranken sprengen, die durch die Interpretationsgrundsätze gesetzt sind. Hätten die Initianten eine solche Kompetenznorm schaffen wollen, hätten sie dies hinreichend deutlich zum Ausdruck bringen und den Text der Initiative anders und wesentlich enger fassen müssen. Der vorliegende Text der Initiative lässt sich ebenso wenig auf eine blosse Programmÿaussage reduzieren, welche einerseits als Gegenposition zum Leitbild des Stadtrates, das auf dem Konzept der so genannten "multikultuÿrellen Gesellschaft" beruhen soll, zu verstehen und anderseits bei der Rechtsetzung zu beachten wäre, soweit eine unterschiedliche Beÿhandlung von Schweizern und Ausländern - wie z.B. im Bereich der politischen Rechte - zulässig ist.

Die Initiative kann nur so verstanden werden, dass sie auch ohne sachliche Gründe, die eine Ungleichbehandlung erlauben würden, die Schweizer gegenüber den Ausländern bevorzugen und damit die Letzteren gegenüber den Ersteren benachteiligen will, damit Zürich -ÿgemäss dem Ziel der Initiativeÿ- eine schweizerisch geprägte Stadt bleibe. Das verstösst gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung und gegen das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung (Art.ÿ8 Abs.ÿ1 und 2). Zwischen dem Sinn und Zweck der Initiative und diesen Geboten des übergeordneten Rechts besteht ein unauflösbarer Wiÿderspruch. Sie verlangt letztlich Rechtsungleichheit im Rahmen der Rechtsgleichheit, was sich gegenseitig ausschliesst. Daran vermag der Vorbehalt "im Rahmen des übergeordneten Rechts" nichts zu ändern.

Dass ein allgemeiner Vorbehalt zugunsten des Bundesrechts für sich allein nicht genügt, um die Übereinstimmung einer Initiative mit dem höherrangigen Recht zu gewährleisten, hat das Bundesgericht bereits entschieden (BGE 125 I 227 E.ÿ4; 117 Ia 147 E.ÿ6b S.ÿ156ÿf.). Wäre es anders, könnte jede noch so klar bundesrechtswidrige Initiative mit einer entsprechenden Klausel vor der Ungültigerklärung bewahrt werden und die Stimmberechtigten würden aufgerufen, sich zu einer Initiative zu äussern, deren Ziel gar nicht verwirklicht werden kann, was mit der Garantie der politischen Rechte unvereinbar ist (vgl. ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesÿgerichts, ZBl 83/1982 S.ÿ46).

3.4 Der angefochtene Beschluss, mit dem der Regierungsrat - gleich wie der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates - die Initiative als ungültig beurteilte, verletzt daher die Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV nicht.

4.
Der Beschwerdeführer 7 verlangt (Beschwerde S. 7), das Bundesgericht habe die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) für "null und nichtig" zu erklären.

Darauf ist schon deshalb nicht einzutreten, weil der Beschwerdeführer 7 nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise darlegt, inwiefern die Verordnung gesetzes- oder verfassungswidrig sein soll.

5.
Die Beschwerden sind abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Nach der bei der Stimmrechtsbeschwerde üblichen Praxis sind den Beschwerdeführern keine Kosten aufzuerlegen (BGE 113 Ia 43 E. 3 S. 46).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat von Zürich, dem Bezirksrat Zürich und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. November 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: