Stadt Zürich
Stadtrat

Der Stadtrat an den Gemeinderat

28. Mai 2025

GR Nr. 2024/585

Motion der SP- und Grünen-Fraktionen betreffend Zürich als «Menschenrechtsstadt», Verabschiedung einer Menschenrechtserklärung, Ablehnung, Entgegennahme Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Dezember 2024 reichten die SP- und Grünen-Fraktionen folgende Motion ein (GR Nr. 2024/585):

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Weisung mit einer Menschenrechtserklärung vorzulegen, mit welcher die Stadt Zürich zur «Menschenrechtsstadt» werden wird. Dazu soll der Stadtrat eine Menschenrechtsauschuss einsetzen, bestehend aus anerkannten Expert*innen im Gebiet der Menschenrechte, welche eine Menschenrechtserklärung für die Stadt Zürich aufsetzen. Diese soll danach vom Stadtrat und schlussendlich vom Parlament verabschiedet werden.

Begründung:
Im Tätigkeitsbericht 2023 der Ombudsstelle der Stadt Zürich wird das Thema «Menschenrechte in der Stadt» als Schwerpunkt aufgeführt und ausführlich erläutert. Die Frage, ob und wie die Grund- und Menschenrechte in den Gemeinden und Städten konkret umgesetzt werden, wird sichtbar, wenn Menschen täglich miteinander und mit den Behörden in Kontakt treten. Laut dem Soziologen Pierre Bourdieu ist die Menschenrechtsstadt eine Praxis, die die Menschen und ihre Stellung immer im entsprechenden sozialen Raum berücksichtigt. Graz als erste europäische Menschenrechtsstadt hat diese Praxis stark geprägt. Im Laufe der Zeit hat sich gezeigt, dass Menschenrechte wichtige Orientierungshilfen und Unterstützung bei politischen Entscheidungen sein können.

Während der Corona-Pandemie wurde deutlich, wie eine ausgewogene Abwägung zwischen verschiedenen Freiheiten und Rechten umgesetzt werden kann. Graz konnte sein Versprechen als Menschenrechtsstadt durch geeignete Institutionen und Prozesse gegenüber der Bevölkerung einhalten und die urbane Resilienz stärken. Neben Graz bezeichnen sich in Österreich auch Salzburg und Wien als Menschenrechtsstädte. In Deutschland haben sich Köln und Nürnberg zu Menschenrechtsstädten erklärt.

Zürich hat die besten Voraussetzungen, um die erste Menschenrechtsstadt der Schweiz zu werden. Viele städtische Angebote in Zürich haben bereits eine menschenrechtliche Dimension, die den Beteiligten jedoch nicht immer bewusst ist. Einige Beispiele hierfür sind verbilligter Wohnraum und Angebote gegen Obdachlosigkeit, die Einführung einer Züri City Card, städtische Arbeitsmarktstipendien , die statistische Erfassung von Hate Crimes, der Runde Tisch gegen Rassismus , Aktionspläne und Fachstellen für Antidiskriminierung, Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen, Übersetzungs- und Dolmetscherdienste in Gesundheitsinstitutionen, die Abkehr von Zwang in der Strategie zur beruflichen und sozialen Integration in der Sozialhilfe, städtische Zuschüsse für Zusatzleistungsbeziehende, der Genderstern in der städtischen Kommunikation, der barrierefreie öffentliche Verkehr, die städtische Unterstützung des Quartierlebens und die Kulturpolitik.

All diese städtischen Angebote dienen der Stärkung der Menschenrechte. Es bedarf noch des Bewusstseins und des politischen Willens, Zürich als Menschenrechtsstadt zu betrachten, sowie einiger politischer und institutioneller Grundlagen und Strukturen. Ein großer Teil des Wegs zu einer Menschenrechtsstadt Zürich ist bereits zurückgelegt.

Nach Art. 126 lit. a der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung

oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Aus den folgenden Gründen lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion GR Nr. 2024/585 ab (siehe insbesondere Abschnitt 3) und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

1. Forderung der Motion GR Nr. 2024/585

In der Begründung der Motion GR Nr. 2024/585 wird unter anderem auf den Jahresbericht 2023 der Ombudsstelle verwiesen, wo die Idee der Menschenrechtsstadt erläutert wird (siehe S. 13–19). Der Jahresbericht betont die Bedeutung der Menschenrechte für die kommunale Ebene und regt an, dass Zürich zu einer sogenannten «Menschenrechtsstadt» werden soll.

Der Ursprung des Konzepts der Menschenrechtsstadt geht auf die Anfang der 1990er-Jahre gegründete Initiative «People's Decade for Human Rights Education» (PDHRE) zurück. Das Ziel der PDHRE-Initiative war es, Menschenrechte durch lokale Strukturen und Menschenrechtsbildung im Alltag zu verankern. So entstand das Konzept der Menschenrechtsstadt («Human Rights City»). Das Konzept sieht unter anderem vor, dass eine Bestandsaufnahme zur Menschenrechtssituation in der jeweiligen Stadt vorgenommen wird. Darauf aufbauend kann ein Aktionsprogramm erarbeitet werden. Schliesslich formuliert ein Menschenrechtsausschuss eine Menschenrechtsstadterklärung, die von der Stadtregierung, dem Stadtparlament und/oder der Stimmbevölkerung verabschiedet wird.

Im Jahresbericht 2023 der Ombudsstelle wird hervorgehoben, dass Zürich bereits über viele menschenrechtsrelevante Angebote und Strukturen verfügt – unter anderem Massnahmen gegen Obdachlosigkeit, für bezahlbaren Wohnraum, für barrierefreien Zugang und Teilhabe sowie eine aktive Auseinandersetzung mit Rassismus und kolonialer Vergangenheit. Diese Massnahmen würden jedoch oft nicht explizit unter ihren menschenrechtlichen Gesichtspunkten verstanden. In diesem Sinn hält der Jahresbericht 2023 der Ombudsstelle fest (S. 18):

> Die vielen Angebote der Stadt reichen vermutlich bereits aus, um Zürich schon heute als Menschenrechtsstadt zu bezeichnen. Es braucht vor allem noch das Bewusstsein und den politischen Willen, sich selbst als solche zu sehen, sowie einige politische und institutionelle Grundlagen und Strukturen. Ein grosser Teil des Wegs zu einer Menschenrechtsstadt Zürich ist bereits gegangen.

Schliesslich führt der Jahresbericht 2023 der Ombudsstelle die Stadt Graz als Beispiel und mögliches Vorbild an. Die Stadt Graz verabschiedete im Jahr 2001 eine eigene Menschenrechtsstadterklärung. Seitdem führt die Stadt Granz durch einen Menschenrechtsausschuss sowie regemässige Berichte und Aktionsprogramme konkrete Massnahmen zur Förderung und Überprüfung menschenrechtlicher Standards durch. Graz vernetzt sich zudem international, unter anderem über die Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR). Die Stadt Zürich trat der ECCAR im Jahr 2007 bei.

2. Würdigung der Motion GR Nr. 2024/585

Menschenrechte zeichnen sich durch ihre universelle Geltung sowie ihre Unveräusserbarkeit aus, wobei die praktische Umsetzung der Menschenrechte massgeblich von ihrer Verankerung und Realisierung im nationalstaatlichen Rechtsrahmen abhängt. Daraus folgt, dass Menschenrechte nicht nur auf internationaler Ebene von Bedeutung sind. Die Menschenrechte (unter anderem der UNO-Pakt I [Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1], der UNO-Pakt II [Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2] sowie die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK, SR 0.101]) sind für sämtliche staatlichen Akteure in der Schweiz – und damit auch für die Stadt Zürich – bindend.

Die Stadt Zürich trägt denn auch in zahlreichen Lebensbereichen – beispielsweise im Bereich Wohnen, Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Integration, Gleichstellung, politische Rechte – eine unmittelbare Verantwortung für die Wahrung der Menschenrechte. Darum anerkannt der Stadtrat die Bedeutung einer systematisch menschenrechtsorientierten Ausrichtung staatlichen Handelns.

Die Idee der Menschenrechtsstadt ist nach Ansicht des Stadtrats weiter eine geeignete Grundlage, um bestehende Massnahmen sichtbarer zu machen, diese falls notwendig zu bündeln und gegebenenfalls weitere Massnahem zu ergreifen. Der Stadtrat unterstützt darum das Anliegen der Motion GR Nr. 2024/585, wonach Zürich zu einer «Menschenrechtsstadt» werden soll.

Schliesslich teilt der Stadtrat die Einschätzung der Ombudsstelle, dass Zürich grundsätzlich bereits heute als Menschenrechtsstadt bezeichnet werden kann. Was fehlt, sind vor allem die vorgesehenen institutionellen Grundlagen (namentlich die Schaffung eines Menschenrechtsausschusses und die Verabschiedung einer Menschenrechtsstadterklärung).

3. Motionabilität der Motion GR Nr. 2024/585

Für eine Umsetzung der Motion GR Nr. 2024/585 sind vor allem die im Motionstext erwähnten institutionellen Grundlagen zu schaffen. Dabei zeigt sich, dass die Verabschiedung einer Menschenrechtsstadterklärung sowie die Wahl eines Menschenrechtsbeirats in die Kompetenz des Stadtrats fallen, weshalb die Motionabilität der Motion GR Nr. 2024/585 nicht gegeben ist. Im Einzelnen:

- Der von der Motion GR Nr. 2024/585 angestrebte Menschenrechtsausschuss soll Stadtrat und Stadtverwaltung beraten, eine Menschenrechtsstadterklärung vorschlagen und die Menschenrechtssituation in der Stadt Zürich einem regelmässigen Monitoring unterziehen. Weiter soll sich der Menschenrechtssauschuss aus unabhängigen Menschenrechtsexpertinnen und -experten zusammensetzen. Entsprechend handelt es sich beim Menschrechtsausschuss um eine beratende Kommission des Stadtrats nach Art. 68 der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100). Die Zuständigkeit für die Einsetzung einer solchen Kommission liegt beim Stadtrat (Art. 68 GO i. V. m. Art. 14 Reglement über die Geschäftserledigung des Stadtrats [RGE; AS 172.100]).

Der Gemeinderat ist gemäss Art. 47 GO ebenfalls befugt, Kommissionen zu bestellen. Diese müssen für die Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben nötig sein und dürfen nicht aus Personen ausserhalb des Parlaments bestehen (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich, St. Gallen 2009, N. 268). Demgemäss kommt vorliegend eine parlamentarische Kommission nicht in Frage, was von der Motion auch nicht verlangt wird.

- Die in der Motion geforderte Menschenrechtsstadterklärung entspricht ihrem Rechtscharakter nach nicht einer Verordnung im Sinne von Art. 54 Abs. 1 GO, deren Erlass in die Zuständigkeit des Gemeinderats fiele. Sie stellt keinen Auftrag zur Erstellung, Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses i. S. v. Art. 126 lit. a GeschO GR dar. Eine Deklaration wie die Menschenrechtsstadterklärung begründet keine neuen individualrechtlichen Ansprüche Dritter. Vielmehr bestätigt die Menschenrechtsstadterklärung die bereits bestehende Rechtslage und die damit einhergehenden Rechtsansprüche Dritter (siehe unter anderem die in Abschnitt 2 zitierten völkerrechtlichen Erlasse).
  Mit der Verabschiedung einer Menschenrechtsstadterklärung verschafft die Stadt ihrem Bekenntnis zu den Menschenrechten Nachdruck. Damit kommt der Menschenrechtsstadterklärung der gleiche Rechtscharakter zu, wie einer städtischen Strategie oder Leitlinie. Weiter ist die Menschenrechtsstadterklärung vor allem auch ein politisches Bekenntnis. Sie gehört damit in den Aufgabenbereich der «politischen Planung und Führung», welche gemäss Art. 79 Abs. 1 GO in die Kompetenz des Stadtrats fällt. Es ist aber festzustellen, dass die politisch-symbolische Bedeutung der Menschenrechtsstadterklärung über jene einer gewöhnlichen städtischen Strategie hinausreicht, sich der rechtliche Charakter der Menschenrechtsstadterklärung durch diesen Umstand aber nicht verändert.

Wie vorstehend dargelegt, kann die Einsetzung eines Menschrechtsrats und die Erarbeitung einer Menschenrechtserklärung durch den Gemeinderat mit einer Motion rechtlich nicht verlangt werden. Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab. Er ist jedoch aus den in Abschnitt 2 dargelegten Gründen bereit, das Anliegen des Vorstosses in Form eines Postulats entgegenzunehmen und dem Anliegen Nachachtung zu verschaffen. Der Stadtrat stellt ferner in Aussicht, dass dem Gemeinderat mit separater Weisung Bericht erstattet und die Abschreibung des Postulats unterbreiten wird.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter