

**Peter Saile**

Dr. iur., Rechtskonsulent des Stadtrates von Zürich

**Marc Burgherr**

Lic. iur., Rechtsanwalt

**Theo Loretan**

Dr. iur., Rechtskonsulent-Stellvertreter des Stadtrates von Zürich

# **Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich**

**Ein Handbuch für die Praxis**



---

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Literaturverzeichnis	XXVII

<b>1. Kapitel Grundlagen der zürcherischen Gemeindeorganisation</b>	1
<b>I. Gemeindeorganisation und Gemeindeverfassung</b>	1
A. Begriff und Funktion der Verfassung	1
B. Gemeindeverfassungsrecht als kantonales und kommunales Organisationsrecht	2
<b>II. Rechtsquellen des kantonalen Rechts</b>	4
A. Die Kantonsverfassung	4
1. Überblick über die gemeinderechtlichen Bestimmungen	4
2. Grundzüge der Gemeindeorganisation	5
B. Erlasse auf Gesetzes- und Verordnungsstufe	6
1. Das Gemeindegesetz	6
2. Gesetz und Verordnung über die politischen Rechte	7
<b>III. Rechtsquellen des kommunalen Rechts</b>	8
A. Die Gemeindeordnung	8
1. Die Gemeindeordnung im Allgemeinen	8
2. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich im Besonderen	11
B. Weitere kommunale Organisationserlasse	11
1. Geschäftsordnung des Gemeinderates	11
2. Geschäftsordnungen des Stadtrates und weiterer Exekutivbehörden	12
<b>2. Kapitel Rechtliche Eigenheiten und räumliche Gliederung der Stadt Zürich</b>	13
<b>I. Politische Gemeinde mit Sonderstellung</b>	13
<b>II. Räumliche Gliederung</b>	15
A. Stadtkreise	15
1. Einteilung des Stadtgebietes in Stadtkreise	15
2. Funktion der Stadtkreise	16

B. Wahlkreise	18
1. Einteilung des Stadtgebiets in Wahlkreise	18
a) Allgemeines	18
b) Verfassungswidrige Wahlkreiseinteilung vor 2004	18
c) Die Wahlkreisreform von 2004	20
d) Anzahl der auf die Wahlkreise entfallenden Mandate	23
2. Funktion der Wahlkreise	23
C. Schulkreise	24
<b>3. Kapitel Kommunale Aufgaben und Gewaltenteilung</b>	<b>25</b>
<b>I. Gemeindeaufgaben</b>	<b>25</b>
A. Im übergeordneten Recht	25
B. Im kommunalen Recht	26
1. Umschreibung von Art. 1 Abs. 2 GO	26
2. Der Programmartikel von Art. 2 GO	27
3. Familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten gemäss Art. 2 <sup>bis</sup> GO	29
4. Umweltschutz gemäss Art. 2 <sup>ter</sup> GO	30
<b>II. Gemeindeautonomie</b>	<b>31</b>
<b>III. Gewaltenteilung und Kompetenzordnung</b>	<b>32</b>
A. Gewaltenteilung in der Gemeinde	32
B. Grundzüge und Prinzipien der städtischen Kompetenzordnung	34
1. Grundzüge der Kompetenzordnung	34
2. Grundsatz der Parallelität der Formen	39
a) Allgemeine Bedeutung	39
b) Anwendungsfälle	39
c) Ausnahmen	42
3. Der Grundsatz der Einheit der Materie	44
a) Allgemeine Bedeutung	44
b) Besondere Bedeutung	46
<b>4. Kapitel Die Organe der Stadt Zürich</b>	<b>49</b>
<b>I. Die Stimmbürgerschaft</b>	<b>49</b>
A. Zusammensetzung	49
B. Die politischen Rechte	50
1. Allgemeines	50
a) Begriff der politischen Rechte	50

b)	Vorgaben des übergeordneten Rechts	50
c)	Begrenzter kommunaler Rechtsetzungsspielraum	51
2.	Das Referendum	52
a)	Wesen und Arten des Referendums	52
b)	Obligatorisches Referendum	53
c)	Fakultatives Referendum	56
aa)	Gegenstände des fakultativen Referendums	56
bb)	Volksreferendum	56
cc)	Parlamentsreferendum	58
dd)	Parlamentarierreferendum	58
d)	Ausschluss des Referendums	59
aa)	Der Katalog von Art. 14 GO	59
bb)	Ausschluss des Referendums infolge Dringlichkeit	64
e)	Referendum mit Gegenvorschlag für die Gemeindeebene?	65
3.	Besondere Abstimmungsgegenstände	67
a)	Doppelantragsrecht des Stadtrates	67
b)	Einzelpunkt-, Varianten- und Alternativabstimmung	68
c)	Abstimmung über Grundsatzfragen	72
4.	Das Initiativrecht	73
a)	Überblick	73
b)	Das kommunale Initiativrecht als kantonales Recht	74
c)	Die initiativrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung	75
d)	Weitere kommunale Bestimmungen zum Initiativrecht	78
aa)	Zum Verhältnis von Stadtrat und Gemeinderat	78
bb)	Zur amtlichen Vorprüfung	80
5.	Das Wahlrecht	81
a)	Durch Volkswahl zu bestellende Organe	81
b)	Aktives und passives Wahlrecht	84
<b>II.</b>	<b>Der Gemeinderat</b>	<b>85</b>
A.	Zusammensetzung	85
B.	Wahl	86
1.	Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren	86
2.	Die Sperrklausel von Art. 23 Abs. 4 GO	87
C.	Konstituierung	89
D.	Offenlegung von Interessenbindungen	89
1.	Allgemeines und Rechtsgrundlagen	89
2.	Gegenstand der Offenlegungspflicht	90
3.	Entstehungsgeschichte und Normzweck	90
4.	Register der Interessenbindungen	91

E. Organisation und Verfahren	92
1. Einleitende Bemerkung	92
2. Das Geschäftsordnungsrecht	93
a) Rechtsnatur des Geschäftsordnungsrechts	93
b) Rechtsquellen im Allgemeinen	93
c) Rechtsquellen für die Stadt Zürich	95
3. Der Ratsbetrieb	96
a) Einberufung und Traktandierung	96
b) Die Ratsverhandlung	97
4. Die parlamentarischen Vorstösse	103
a) Allgemeines	103
b) Bestimmungen der GeschO GR	104
5. Rechtsstellung der Ratsmitglieder	108
6. Die Organe des Gemeinderates	109
a) Das Büro	109
b) Parlamentsdienste	112
aa) Entstehungsgeschichte der Parlamentsdienste	112
bb) Geltende Rechtslage	114
c) Überblick über die parlamentarischen Kommissionen	117
d) Rechnungsprüfungskommission und Geschäftsprüfungskommission	118
e) Die parlamentarische Untersuchungskommission	126
aa) Wesen und Rechtsgrundlagen der Untersuchungskommission	126
bb) Einsetzung der Untersuchungskommission	127
cc) Verfahren der Untersuchung im Allgemeinen	128
dd) Beweiserhebung im Besonderen	133
ee) Abschluss der Untersuchung und Berichterstattung	136
ff) Verhältnis der UK zur GPK	137
f) Weitere parlamentarische Kommissionen	139
g) Die Fraktionen	141
F. Kompetenzen des Gemeinderates	142
1. Oberaufsicht über die städtische Verwaltung	142
a) Begriff und Wesen der Oberaufsicht	142
b) Mittel und Hilfsorgane der Oberaufsicht	147
2. Rechtsetzung	148
a) Rechtsetzung in der Gemeinde	148
b) Erlass von Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit	149
c) Beispiele für Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit	150
d) Gegenbeispiele	152
3. Genehmigung von Erlassen	153

4. Verwaltungstätigkeit	157
a) Begutachtung und Antrag zuhanden der Stimmbürgerschaft	157
b) Budgetrecht und Ausgabenbewilligung	159
c) Wahlen	159
d) Anstellungen	164
e) Miet- und Pachtverträge	164
f) Konzessionen für die Beanspruchung des öffentlichen Grunds durch Kabelnetze?	168
5. Raumplanung und Baurecht	169
a) Allgemeines	169
b) Richtplanung	169
c) Nutzungsplanung (und weitere planungs- und erschliessungsrechtliche Instrumente)	170
6. Rechtspflege	172
7. Prozessführungsbefugnis	174
<b>III. Stadtrat und Stadtverwaltung</b>	175
A. Zusammensetzung und Wahl des Stadtrates	175
B. Unvereinbarkeit	176
C. Organisation von Stadtrat und Stadtverwaltung	180
1. Kollegialprinzip und Departementalprinzip	180
2. Die Stellung des Stadtpräsidiums	183
3. Gliederung der Stadtverwaltung	187
a) Überblick über die Verwaltungseinheiten	187
b) Die Departemente	188
aa) Im Allgemeinen	188
bb) Zur Tragweite von Art. 59 GO im Besonderen	189
c) Stadtschreiber und Rechtskonsulent	194
aa) Rückblick	194
bb) Aufgaben	195
cc) Rechtsstellung und Befugnisse	197
d) Beratende Kommissionen	198
D. Geschäftsordnungsrecht des Stadtrates	199
1. Geschichtliche Entwicklung	199
2. Geschäftsordnung vom 10. Dezember 2003	201
3. Verhandlungen des Stadtrates	203
E. Kompetenzen des Stadtrates	205
1. Leitung und Dienstaufsicht	205
2. Verwaltungstätigkeit	209
a) Geschäftsbehandlung zuhanden Stimmbürgerschaft und Gemeinderat	209

b) Ausgabenbewilligung	213
c) Anstellungen, Abordnungen und Antragsrecht für Wahlen	213
d) Erteilung des Gemeindebürgerrechts	213
e) Weitere Verwaltungsakte	214
3. Rechtsetzung	215
4. Raumplanung	216
5. Rechtspflege: Die stadtinterne Einsprache an den Stadtrat	217
a) Grundlagen	217
b) Wert und Charakter der Einsprache	218
c) Anwendungsbereich	220
d) Verfahren	221
F. Delegierte Kompetenzen	221
1. Kompetenzen der Departementsvorstehenden sowie von untergeordneten Verwaltungsträgern	221
2. Bauentscheide	223
<b>IV. Spezialverwaltungsbehörden</b>	226
A. Vormundschaftsbehörde	226
1. Rechtsnatur und Aufgaben	226
2. Zusammensetzung und Wahl	226
3. Organisation und Verfahren	227
4. Ausblick	228
B. Sozialbehörde	229
1. Bezeichnung, Rechtsnatur und Aufgaben	229
2. Zusammensetzung und Wahl	230
3. Organisation und Verfahren	231
4. Ausblick	232
C. Friedensrichter	233
D. Stadtamtsleute und Betriebsbeamte	234
E. Schulbehörden	235
<b>V. Vom Gemeinderat gewählte Aufsichtsorgane</b>	235
A. Ombudsstelle	235
1. Etablierung in der Stadt Zürich	235
2. Stellung der Ombudsperson	236
3. Aufgaben und Zuständigkeit	238
4. Das Verfahren	240
B. Datenschutzstelle	243
1. Grundlagen im kantonalen Recht	243
2. Umsetzung auf kommunaler Stufe	244

C. Finanzkontrolle	246
1. Grundlagen im kantonalen Recht	246
2. Grundlagen im kommunalen Recht	247
3. Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle	251
<b>VI. Exkurs: Externe Träger städtischer Verwaltungsaufgaben</b>	<b>255</b>
A. Übertragung kommunaler Aufgaben auf Dritte im Allgemeinen	255
B. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	261
1. Allgemeines	261
2. Asyl-Organisation Zürich	264
3. Unfallversicherung der Stadt Zürich	267
C. Beteiligung an privaten Rechtsträgern	268
1. Entscheid über die Beteiligung	268
2. Städtische Vertreter in privatrechtlichen Institutionen	269
a) Allgemeines	269
b) Verwaltungsratsmandat in der Aktiengesellschaft	270
aa) Abgeordnete und gewählte Verwaltungsratsmitglieder	270
bb) Aktienrechtliche Verantwortlichkeit	272
cc) Gesellschaftsinteresse und öffentliches Interesse	274
dd) Geheimhaltungspflicht der Verwaltungsratsmitglieder	275
c) Verwaltungsmandat in der Genossenschaft	277
d) Vorstandsmandat im Verein	277
aa) Bestellung und Abberufung	277
bb) Vereinsrechtliche Verantwortlichkeit	278
cc) Vereinsinteresse und öffentliches Interesse	279
e) Stiftungsratsmandat	279
f) Honorare und Sitzungsgelder	279
 <b>5. Kapitel Städtisches Finanzrecht</b>	 <b>281</b>
<b>I. Verhältnis der städtischen Finanzgewalt zur rechtlichen Gesamtordnung</b>	<b>281</b>
<b>II. Referenden über Beschlüsse von finanzieller Tragweite</b>	<b>284</b>
A. Begriffliches	284
B. Beschränkte Bedeutung des Legalitätsprinzips	285
C. Ausgabenreferendum	289
1. Geltungsbereich	289
2. Begriff der Ausgabe und der Anlage	291
3. Gebundene Ausgaben	294
a) Sinn des Begriffs der Gebundenheit	294
b) Kantonaler und kommunaler Begriff der gebundenen Ausgabe	294



c)	Elemente der Legaldefinition (§ 121 GG)	298
aa)	Überblick	298
bb)	Übergeordnetes Recht	298
cc)	Entscheide von Gerichten und Verwaltungsbehörden	300
dd)	Frühere Beschlüsse	302
ee)	Ausmass der Entscheidungsfreiheit	307
ff)	Splitting von gebundenen und neuen Ausgaben	310
d)	Sonderfall Unterhalt und Bau von Staatsstrassen in den Städten Zürich und Winterthur	315
aa)	Ausgangslage und Fragestellung	315
bb)	Gebundenheit aller Staatsstrassenausgaben?	316
cc)	Abgrenzung von neuen und gebundenen Ausgaben	316
dd)	Brutto- statt Nettoprinzip	317
e)	Kompetenz zur Bewilligung gebundener Ausgaben, Anfechtungsmöglichkeiten und Verhältnis zum Budget	318
4.	Delegation von Ausgabenbefugnissen	323
a)	Einordnung des Delegationsproblems	323
b)	Voraussetzungen	324
c)	Zusammenhang von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz	327
aa)	Eigenheiten des Gemeinderechts	327
bb)	Beinhaltet die Übertragung einer Aufgabenkompetenz auch die Ausgabenzuständigkeit?	329
cc)	Verhältnis von Finanzkompetenz und materiellem Beschluss	331
5.	Das duale Ausgabenbewilligungsverfahren	333
a)	Geschichte und Sinn des mehrphasigen Bewilligungsverfahrens	333
b)	Der Verpflichtungskredit (Spezialausgabenbeschluss)	334
c)	Der Voranschlagskredit (Kreditfreigabe)	337
d)	Zum Verhältnis von Verpflichtungskredit und Voranschlagskredit	338
6.	Gesamtausgabe	343
a)	Ausgabenhöhe als Kriterium für die Bestimmung der Zuständigkeit	343
b)	Zulässigkeit des Abzugs gebundener Ausgaben	343
c)	Netto- und Bruttoprinzip	344
d)	Trennungs- oder Zerstückelungsverbot (Prinzip des gemeinsamen Zwecks)	346
e)	Teuerungsklausel	352
f)	Vermengungsverbot oder Einheit der Materie	352
7.	Erhöhung von Ausgabenbewilligungen	353
a)	Vorbemerkungen	353
b)	Zur Terminologie	354

c) Erhöhung von Verpflichtungskrediten	354
aa) Kantonale Rechtslage	354
bb) Städtische Rechtslage	355
cc) Dringliche und gebundene Mehrausgaben	358
d) Erhöhung von Voranschlagskrediten	359
8. Einmalige und jährlich wiederkehrende Ausgaben	360
9. Relativ neue Ausgaben gemäss Art. 11 GO	362
10. Vorfinanzierungen	363
a) Grundsatz: Keine Zweckbindung von Mitteln	363
b) Zuständigkeit	364
c) Grundsatzbeschluss oder Projektierungskredit	365
11. Verwendung von Fondsmitteln	366
a) Ausgangslage	366
b) Zuständigkeit für die Mittelverwendung	367
D. Weitere Referenden	368
1. Unternehmen, Bürgschaften und Darlehen	368
a) Ausgangslage	368
b) Rechtslage beim Fehlen eines besonderen Referendums	370
c) Keine Grenzen im übergeordneten Recht	371
d) Anwendungsbereich von Art. 10 lit. e und Art. 41 lit. q GO	373
aa) Entstehungsgeschichte	373
bb) Ausnahme ausschliesslich für «Anlagedarlehen» im engeren Sinn	374
2. Schenkungen	376
a) Allgemeines	376
b) Abgrenzung von Beitrag und Schenkung	377
3. Liegenschaften (An- und Verkauf)	379
a) Zur Bedeutung von Art. 41 lit. m GO	379
b) Abgrenzung zu den Ausgabenkompetenzen	381
c) Verkehrswert als Referenzgrösse	383
4. Baurecht (Übernahme und Gewährung) und weitere Dienstbarkeiten	385
5. Investitionen in Bauten des Finanzvermögens	386
6. Miet- und Pachtverträge	387
7. Anleihenreferendum (Art. 41 lit. p GO)	388
E. Ausgabenbremse	389
1. Wortlaut von Art. 43 <sup>bis</sup> GO	389
2. Vorgeschichte und Erkenntnisse aus den Rechtsmittelverfahren	390
3. Zweck und Bedeutung von Art. 43 <sup>bis</sup> GO	392
4. Auslegungsfragen	393

F. Finanzielle Beschlüsse ohne Referendum	395
1. Voranschlag und Steuerfuss	395
a) Vorbemerkungen	395
b) Voranschlag	395
c) Steuerfuss	400
2. Rechnung	401
3. Informatik	403
a) Entstehungsgeschichte	403
b) Zur Rechtmässigkeit von Art. 10 <sup>ter</sup> GO	404
4. Ausgabenbeschlüsse von Exekutivorganen	406
<b>6. Kapitel Das kommunale Schulwesen</b>	<b>407</b>
<b>I. Überblick</b>	<b>407</b>
<b>II. Schulisches Angebot der Stadt Zürich</b>	<b>408</b>
A. Auftrag	408
B. Obligatorische Schule und damit unmittelbar zusammenhängende Angebote	409
C. Gemeindeeigene Schulen	411
1. Brückenangebote und Erwachsenenbildung	411
2. Jugendmusikschule	412
3. Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote	412
<b>III. Schulbehörden</b>	<b>413</b>
A. Volksschule	413
1. Allgemeines	413
2. Gesamtstädtische Schulbehörde	414
3. Kreisschulpflegen	417
B. Gemeindeeigene Schulen	418
C. Gemeinsame Bestimmungen	420
<b>IV. Schulstruktur</b>	<b>421</b>
A. Geleitete Schulen	421
B. Lehrerschaft	424
C. Elternmitwirkung	425
<b>V. Rolle von Gemeinderat und Stimmbürgerschaft</b>	<b>425</b>
A. Gemeinderat	425
B. Stimmbürgerschaft	428

<b>VI. Rechtsschutz</b>	428
<b>7. Kapitel Verfassungsgrundlagen des öffentlichen Personalrechts</b>	431
<b>8. Kapitel Wirkungsorientierte Verwaltungsführung</b>	435
<b>I. Zum Begriff</b>	435
<b>II. Rechtsgrundlagen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung</b>	437
Verzeichnis der GO-Artikel	443
Stichwortverzeichnis	453