

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 4. September 2019

782. Rechtskonsulent, Gemeindeordnung, Totalrevision

IDG-Status: öffentlich

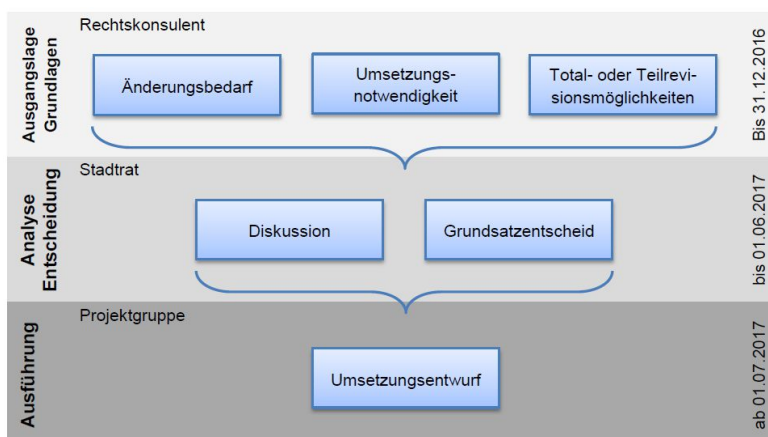
1. Ausgangslage

Die geltende Gemeindeordnung der Stadt Zürich (aGO, AS 101.100) wurde von den Stimmberechtigten mit Gemeindebeschluss vom 26. April 1970 beschlossen und nach der Genehmigung durch den Regierungsrat auf den 1. Januar 1971 in Kraft gesetzt. In den Jahrzehnten seit ihrem Erlass wurde die aGO weit über 50 Mal revidiert. Die zahlreichen Teiländerungen haben das ihre dazu beigetragen, dass die aGO seit vielen Jahren überholt ist: Im Zusammenhang mit der Publikation Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich. Ein Handbuch für die Praxis, Zürich/St. Gallen 2009 (zit. Handbuch) erstellten die Autoren eine Liste mit revisionsbedürftigen Bestimmungen. Zumeist handelt es sich um inhaltliche Unzulänglichkeiten, sprachliche Unklarheiten oder rechtlich überholte Bestimmungen. Daneben fielen in den letzten Jahren auch die formellen Unzulänglichkeiten der Gemeindeordnung immer mehr ins Gewicht. Neben einer sprachlichen und rechtlichen Überalterung sind Struktur und Systematik der Gemeindeordnung überholt. Es fehlen darüber hinaus Randtitel, die eine verbesserte Orientierung erlauben würden.

Mit der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) auf den 1. Januar 2018 sind verschiedene Anpassungen der Rechtsgrundlagen der Stadt erforderlich geworden, die nicht zuletzt Änderungen der Gemeindeordnung (GO) zur Folge haben. Den Gemeinden steht dabei eine Frist von vier Jahren bis zum 31. Dezember 2021 zur Verfügung, um die notwendigen Anpassungen ihres Rechts vorzunehmen (§ 173 GG).

2. Vorgehen

Für die Vorbereitung der Revision der Gemeindeordnung wurde der Prozess für den ersten Schritt in drei Phasen gegliedert: Zunächst wurden bis Ende 2016 in einer 1. Phase die Revisionsgrundlagen erarbeitet, d. h., es war der Änderungsbedarf zu eruieren, der rechtlich mit Blick auf die Frage der Umsetzungsnotwendigkeit einzuschätzen war und es waren dem Stadtrat die Revisionsmöglichkeiten (Totalrevision oder Teilrevisionen) aufzuzeigen. In der 2. Phase im 1. Halbjahr 2017 diente dieser Überblick dem Stadtrat als Basis für die politische Diskussion im Hinblick auf einen Grundsatzentscheid über das zu wählende Vorgehen. In der 1. Phase wurde ab Juli 2017 eine geeignete Projektorganisation für die Erarbeitung eines Umsetzungsentwurfs eingesetzt.



2.1 1. Phase: Ausgangslage/Grundlagen

2.1.1 Änderungsbedarf und Umsetzungsnotwendigkeit

Änderungsbedarf ergibt sich einerseits aus dem Gemeindegesetz, aus insbesondere bei der Erarbeitung des Handbuchs erkannten materiellen Schwächen sowie aus formellen Mängeln und aus hängigen parlamentarischen Vorstössen, insbesondere Motionen. Die Analyse ergab, dass verschiedene Änderungen der Gemeindeordnung zwingend sind, andere hingegen notwendig, wenn die bestehende Rechtslage erhalten werden soll. Darüber hinaus sind wünschbare und mögliche Revisionspunkte herausgeschält worden.

Nur bei wenigen Bestimmungen in der aGO liegt ein zwingender Änderungsbedarf vor, weil das Gemeindegesetz den Gemeinden keinen Spielraum belässt. Hervorzuheben sind diesbezüglich insbesondere die Bestimmungen zur Departementsaufteilung, die wegen § 48 Abs. 2 GG zu streichen sind (vgl. Art. 58 Abs. 1, Art. 59, Art. 63, Art. 64, Art. 65, Art. 67–75 aGO). Zudem ist Art. 49^{bis} Abs. 2 aGO zum stadträtlichen Bauausschuss zu streichen, da nach § 44 GG die Bildung solcher Ausschüsse in der alleinigen Kompetenz des Stadtrats liegt. Auch ist Art. 10^{bis} aGO zu streichen, da im Gemeindegesetz eine Rechtsgrundlage für eine Präzisierung des Begriffs der gebundenen Ausgaben fehlt. Mit dem Gemeindegesetz sind zudem weitere Anpassungen der Gemeindeordnung notwendig geworden, wenn die geltende Rechtslage beibehalten werden soll. Zu denken ist etwa an die Abrechnung von Verpflichtungskrediten, die nach § 112 Abs. 4 GG selbst bei einer Einhaltung des Kredits nur noch dann durch den Gemeindevorstand genehmigt werden kann, wenn die Gemeindeordnung dies vorsieht. Wünschbar ist sodann die Behebung der formellen Mängel der aGO, d. h. mit einer Gemeindeordnungsrevision kann eine neue Systematik eingeführt werden, es kann die Orientierungsfunktion der Gemeindeordnung durch die Einführung von Randtiteln verbessert werden und es kann die Integrationsfunktion durch eine zeitgemässe Ausgestaltung verbessert werden. Erstrebenswert ist letztlich, dass die Stadt als modernes Gemeinwesen über eine ebenso moderne Gemeindeordnung verfügt. Dazu gehört auch die Ausmerzung der rechtlichen Unzulänglichkeiten, die in den letzten Jahren erkannt worden sind. Da ohnehin eine Revision ansteht, war ferner zu prüfen, ob in diesem Rahmen weitere Änderungen in eine Vorlage aufgenommen werden können. In Frage standen Anliegen wie die Vereinfachung der Volkswahl durch die Erweiterung der Anwendbarkeit vorgedruckter Wahlzettel und stiller Wahlen (vgl. Handbuch, Rz. 164) oder wie die Schaffung von Rechtsgrundlagen, um die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu fördern (vgl. § 37 GG).

2.1.2 Total- oder Teilrevisionsmöglichkeiten

Die aufgrund des Gemeindegesetzes notwendigen Anpassungen der Gemeindeordnung und weitergehende wünschbare Anpassungen können entweder mittels einer Teilrevision oder mittels einer Totalrevision vorgenommen werden. Die beiden Revisionsarten weisen bestimmte Vor- und Nachteile auf, die es im Hinblick auf die Entscheidung über die Vorgehensweise abzuwägen galt.

Eine Totalrevision bietet einerseits die Chance, dass die Gemeindeordnung – in zu definierendem Ausmass – insgesamt überprüft und erneuert werden kann. Das Gemeindeamt geht davon aus, dass (nahezu) alle Gemeinden aufgrund des Gemeindegesetzes eine Totalrevision durchführen werden. Es hat deshalb je für die Versammlungs- und die Parlamentsgemeinden eine Mustergemeindeordnung (MuGO) entworfen. Andererseits ermöglicht die Totalrevision auch die Infragestellung sämtlicher Bestimmungen der Gemeindeordnung.

Insgesamt weist das Vorgehen mittels einer Totalrevision etwa folgende Vorteile auf:

- Schaffung einer Gemeindeordnung mit Blick auf das Ganze
- schnellere Durchsetzung von Reformen als bei vielen Teilrevisionen
- vereinfachter Prozess: Eine Diskussion, eine Volksabstimmung
- der Grundsatz der Einheit der Materie ist unbeachtlich
- alle Bestimmungen und Bereiche können zur Diskussion gestellt werden
- alle Anliegen können eingebunden werden
- allseitige Kompromisse führen im Idealfall zur breiten Akzeptanz

Andererseits kann eine Totalrevision auch mit Nachteilen verbunden sein:

- Gefahr der Kumulation von politischen Widerständen
- nur «Ja» oder «Nein» zur ganzen Revision möglich (immerhin Möglichkeit von Einzelpunkt abstimmungen)
- Gefahr eines Scherbenhaufens
- nimmt mehr Zeit in Anspruch
- Gefahr eines aufsichtsrechtlichen Tätigwerdens des Kantons, wenn die Übergangsfrist bis 31. Dezember 2021 nicht eingehalten werden kann
- Gefahr ausufernder Änderungen

Eine Totalrevision kann indes auf verschiedene Arten durchgeführt werden, was die erwähnten Gefahren minimieren kann. Dazu muss aber unter den massgebenden politischen Akteurinnen und Akteuren und Parteien Einigkeit über das Vorgehen erreicht werden. Im Sinne von Orientierungshilfen können folgende Varianten unterschieden werden:

- Formelle Totalrevision: Mit einer formellen Totalrevision werden lediglich die Hauptmängel der Gemeindeordnung behoben. Der Revisionsumfang wird auf die Neunummerierung der Artikel und eine sinnvolle Randtitelsetzung beschränkt. Entstandene Nummerierungslücken werden also «aufgefüllt» und die lateinische Unternummerierung der Artikel wird aufgehoben. Einzelne Begriffe können aktualisiert werden. Ansonsten bleiben der Text, die Systematik und die Reihenfolge der aGO-Bestimmungen unverändert. Materiell sind lediglich die aufgrund des Gemeindegesetzes zwingend notwendigen Streichungen oder Ergänzungen vorzunehmen.
- Nachführung: Im Falle einer Nachführung werden zusätzlich die erkannten formellen und rechtlichen Unzulänglichkeiten ausgemerzt, eine neue Systematik z. B. analog der MuGO eingeführt sowie (zurückhaltend) eine sprachliche Modernisierung durchgeführt. Die entstandene Rechtspraxis wird in der Gemeindeordnung neu verankert bzw. «nachgeführt».
- Aktualisierung: Soll die Gemeindeordnung einer Aktualisierung unterzogen werden, können darüber hinaus auch politisch vermutlich eher unumstrittene materielle Neuerungen in die Totalrevision einfließen (vergleichbar der Bundesverfassung von 2000).
- Umfassende Totalrevision: Bei einer umfassenden Totalrevision wird formell und materiell von Grund auf eine neue Gemeindeordnung konzipiert (vergleichbar der Zürcher Kantonsverfassung).

Bei der Teilrevision können nur Bestimmungen, zwischen welchen ein genügender sachlicher Zusammenhang besteht, zu einer Vorlage verbunden werden (Einheit der Materie; vgl. Art. 34 Abs. 2 BV, analog Art. 133 KV). Es besteht also keine Möglichkeit, ausserhalb eines

begrenzten Themenkreises zusätzliche Bestimmungen zu verändern. Bei Teilrevisionen bleiben die Formalien der Gemeindeordnung unangetastet. Der neue Wein wird sozusagen in den alten Schlauch abgefüllt.

Die Teilrevision bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Problemfelder können einzeln angegangen werden
- kontrollierbares Vorgehen
- die Stimmberechtigten können sich differenziert zu den einzelnen Themenkomplexen äussern
- Artikelnummerierung, Systematik usw. bleiben unangetastet, d. h. Verweise in anderen Erlassen bleiben aktuell, auch das Handbuch zur GO
- Einheit der Materie verhindert ein Ausufern

Diesen Vorteilen stehen jedoch auch entsprechende Nachteile gegenüber:

- Gefahr von Widersprüchlichkeiten mit den nichtrevidierten Teilen
- keine Gesamtsicht
- Beibehaltung der formellen Unzulänglichkeiten
- keine Stärkung von Orientierungs- und Integrationsfunktion
- keine Modernisierung

Eine Teilrevisionsvorlage kann etwa sämtliche Bestimmungen umfassen, die wegen des Gemeindegesetzes geändert werden müssen. Andere Anliegen können dann zu einer Vorlage zusammengefasst werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang gegeben ist. In den letzten Jahren wurden jedoch bereits verschiedene Teilrevisionen durchgeführt, etwa zur Schulbehördenorganisation. Aus staatspolitischer Sicht kommen daher nur wenige Bereiche in der Gemeindeordnung für eine gesonderte Teilrevisionsvorlage in Frage. Grundsätzlich ist auch eine zeitliche Staffelung bzw. eine Kombination der beiden Revisionsarten denkbar, indem bestimmte Änderungsanliegen mittels Teilrevisionen nach oder gar vor einer Totalrevision der Gemeindeordnung in Angriff genommen werden (so die Kompetenz für Liegenschaftenkäufe aufgrund der Motion GR Nr. 2018/2, vgl. STRB Nr. 355/2019 bzw. GR Nr. 2019/172). Neben einer formellen Totalrevision, einer Nachführung oder Aktualisierung werden bei einem solchen Vorgehen mittels Teilrevisionen weitere materielle Modernisierungen angestrebt. So folgten z. B. der Totalrevision der Bundesverfassung von 2000 weitere Reformpakete zu Justiz, Finanzausgleich und Volksrechten.

2.2 2. Phase: Diskussion und Grundsatzentscheid

In mehreren Sitzungen im Frühjahr 2017 diskutierte der Stadtrat in Abwägung der Vor- und Nachteile sowie der Chancen und Risiken die möglichen Vorgehensweisen. Massgebend für die Entscheidung war einerseits die unbestrittene Revisionsbedürftigkeit der aGO, andererseits war die vom Gemeindegesetz vorgegebene zeitliche Schranke bis 31. Dezember 2021 im Blick zu behalten. Vor diesem Hintergrund erschien ein Vorgehen mit Teilrevisionen nicht opportun, weil dadurch das «Flickwerk» mit allen Schwächen und Mängeln beibehalten worden wäre. Umgekehrt wäre die Vornahme einer materiellen Totalrevision mit einem erheblichen personellen und zeitlichen Aufwand verbunden, da eine solche inhaltliche Neukonstituierung des Gemeinwesens eine frühzeitige politische Diskussion unter Einbezug aller relevanten Kräfte aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erfordern würde. Um das Gemeinwesen sozusagen neu zu denken, dürfte kein solcher Zeitdruck bestehen, wie er durch

die Umsetzungsvorgabe des Gemeindegesetzes entstanden ist. Der Stadtrat ist aufgrund dieser Überlegungen zum Schluss gelangt, dass eine Totalrevision im Sinne einer Nachführung angegangen werden soll. In wenigen Einzelpunkten sollen darüber hinaus inhaltliche Aktualisierungen vorgenommen werden, beispielsweise aufgrund von hängigen Motionen oder Postulaten. So wurde etwa am 7. November 2018 die Motion, GR Nr. 2017/462, überwiesen, die die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Kinder- und Jugendpartizipation fordert. Eine weitere Motion, GR Nr. 2018/2, vom 10. Januar 2018 wiederum beauftragt den Stadtrat, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Änderung der Gemeindeordnung vorzulegen, wonach der Stadtrat zur Erfüllung kommunaler Aufgaben in eigener Kompetenz Grundstücke und Liegenschaften kaufen kann. Die Erfüllung dieser Motion soll indes wie dargelegt mit einer separaten Teilrevisionsvorlage vorgezogen werden (vgl. GR Nr. 2019/172). Die mit der Motion, GR Nr. 2019/106, vom 20. März 2019 geforderten Neuformulierungen von Art. 2^{ter} aGO und Art. 122 aGO wie auch die mit der Motion, GR Nr. 2018/31, geforderte Reorganisation der Schulbehörden sind hingegen nachträglich anzugehen.

Gemäss dem Konzept der Nachführung soll also grundsätzlich die gelebte Rechtswirklichkeit ihren Niederschlag in der revidierten Gemeindeordnung finden. Auf substanzielle materielle Neuerungen will der Stadtrat hingegen weitgehend verzichten. Gegenstandslose Normen sollen indes aufgehoben und veraltete Bestimmungen zeitgemässer formuliert werden. Mit der vorliegenden Revision soll aber nicht sozusagen «buchhalterisch» der Inhalt der alten Gemeindeordnung etwas modernisiert in die neue Gemeindeordnung übertragen werden. Vielmehr sollen bei der Revision begrenzt auch Änderungen oder Ergänzungen Platz finden, bei denen es insbesondere darum geht, im Sinne einer Aktualisierung veraltete, überholte oder als wenig praktikabel erkannte Regelungen auch inhaltlich auf die heutige Zeit und die heutigen Bedürfnisse zu adaptieren. In solchen Punkten sollen also die Nachführungsarbeiten erweitert werden, indem auch materielle Neuerungen in die Gemeindeordnung aufgenommen werden.

Neben der Festlegung der Art der Gemeindeordnungsrevision entschied der Stadtrat ebenfalls über die dafür geeignete Vorgehensweise.

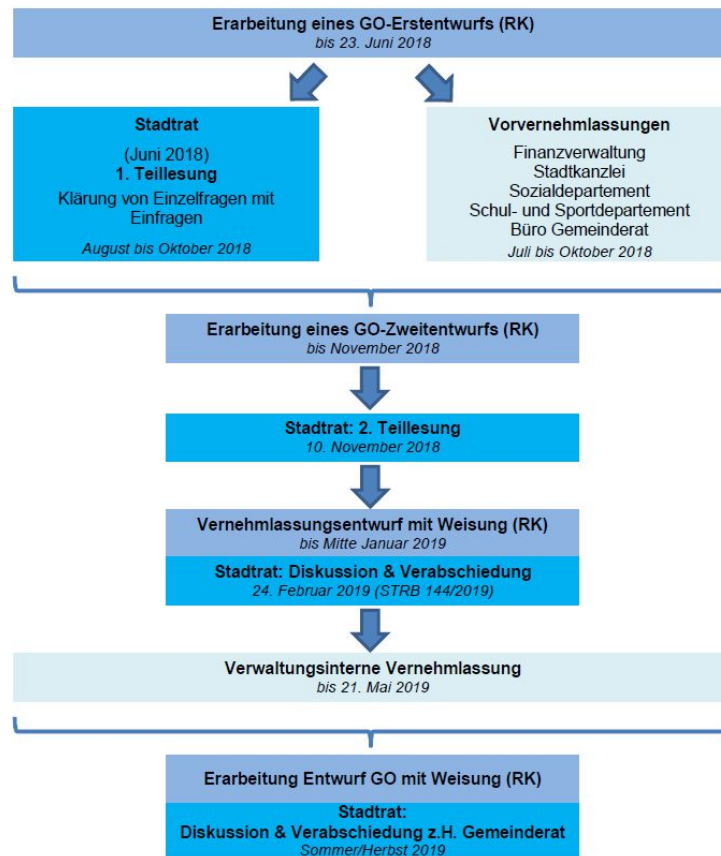
2.3 3. Phase: Umsetzungsentwurf

Mit dem Grundsatzentscheid für eine Nachführung mit punktuellen Aktualisierungen wurden der Rechtskonsulent und dessen Stellvertreter vom Stadtrat beauftragt, einen ersten Vorentwurf zu erstellen, wobei besonders betroffene Organe, Behörden und Dienstabteilungen frühzeitig eingebunden werden sollten. In der Folge fanden über bestimmte Teile eines GO-Vorentwurfs eingehende Vorvernehmlassungen statt, verwaltungsintern insbesondere mit der Finanzverwaltung (Finanzbefugnisse), der Stadtkanzlei (Abstimmungen und Wahlen), dem Sozialdepartement (Sozialbehörde, AOZ) und dem Schul- und Sportdepartement (Schulbehörden). Mit dem Gemeinderat wurde eine konzeptionelle Absprache getroffen, da das Parlament für die Ausarbeitung des eigenen Organisationserlasses zuständig ist, was auf die Organisationsbestimmungen in der Gemeindeordnung eine Reflexwirkung hat. Der entsprechende Teil der Gemeindeordnung wurde daher dem Büro des Gemeinderats ebenfalls im Sinne einer Vorvernehmlassung präsentiert und die Rückmeldungen des Büros bei der Erarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs berücksichtigt. Darüber hinaus wurden die Kommissions- und Fraktionspräsidien des Gemeinderats anlässlich der jährlichen Treffen mit dem Stadtrat im Muraltengut über das gesamte Vorhaben orientiert.

Der Stadtrat beschäftigte sich mit dem GO-Erstentwurf in der Juniklausur 2018, wo er eine 1. Teillesung durchführte. Von Juli bis Oktober 2018 wurden an unterschiedlichen Sitzungen verschiedene Einzelfragen mittels Einfragen diskutiert und geklärt. Diese Vorentscheide des

Stadtrats und die Rückmeldungen aus der Vorvernehmlassung flossen laufend in einen GO-Zweitentwurf ein. Anlässlich der Novemberklausur 2018 nahm der Stadtrat die 2. Teillesung in Angriff. Offene Fragen wurden im Dezember 2018 mit den Departementen geklärt und dem Stadtrat im Januar 2019 mit Einfragen zum Entscheid vorgelegt.

Am 27. Februar 2019 verabschiedete der Stadtrat einen Vernehmlassungsentwurf, der den Departementen, den Schulbehörden, der Sozialbehörde und dem Büro des Gemeinderats zur (verwaltungsinternen) Stellungnahme bis 21. Mai 2019 zugestellt wurde. Die eingegangenen Stellungnahmen zeigen eine grosse Zustimmung zum Vorgehen des Stadtrats und zum vorgelegten Entwurf. In einzelnen Punkten wurden ergänzende Fragen aufgeworfen oder konkrete Anträge gestellt. Diese wurden vom Stadtrat in der Juniklausur 2019 diskutiert. Sofern der Stadtrat Anträgen der Schulbehörden oder anderer volksgewählter Amtsträgerinnen und Amtsträger nicht nachkommt, werden die Abweichungen bei den entsprechenden Bestimmungen offengelegt und begründet.



3. Richtsätze der Revision

3.1 Funktionen der Gemeindeordnung

Gemäss § 4 Abs. 1 GG regeln die Gemeinden die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Bei diesen beiden genannten Elementen handelt es sich um den notwendigen Inhalt jeder Gemeindeordnung. Entsprechende Regelungen müssen auf Stufe Gemeindeordnung erlassen werden. Dabei ist allerdings zwischen absolut notwendigen Inhalten und bedingt notwendigen Inhalten der Gemeindeordnung zu unterscheiden. Absolut notwendig sind jene Inhalte, die zwingend in der Gemeindeordnung

geregelt werden müssen, damit diese durch den Regierungsrat überhaupt genehmigt werden kann (vgl. Art. 89 Abs. 3 KV). Bedingt notwendig sind hingegen solche Inhalte, die die Gemeinden nur auf Stufe Gemeindeordnung regeln können, wenn sie diese eigenständig festlegen wollen (Johannes Reich in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, hrsg. v. Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni, Zürich/Basel/Genf 2017 [zit. Kommentar GG], § 4 Rz. 8). Regeln sie diese Inhalte nicht, so gelten die Auffangregeln des Gemeindegesetzes oder des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161).

Nach dem Gemeindegesetz kann sich eine Gemeinde somit auf den Erlass einer minimalen Gemeindeordnung beschränken, die lediglich gewisse organisatorische Regelungen enthält. Eine solche Skelett-Ordnung entspricht jedoch nicht dem Selbstverständnis der Stadt als eigenständige Gemeinde des Kantons Zürich. Dieses Verständnis entspricht auch nicht dem Willen des kantonalen Verfassungsgebers, der die Selbstständigkeit der Gemeinden als tragende Säule der Kantonsverfassung verankert hat (Art. 1 Abs. 4 KV ZH; Andrea Töndury in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, hrsg. v. Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Zürich/Basel/Genf 2007 [zit. Kommentar KV], Art. 1 Rz. 17 ff.). Die Gemeinden sollen demgemäss dem Kanton so weit als möglich partnerschaftlich gegenüberreten können (Art. 4 KV; Andrea Töndury, Kommentar KV, Art. 4 Rz. 6) und es wird ihnen eine entsprechende Gemeindeautonomie eingeräumt (Art. 85 KV; Tobias Jaag, Kommentar KV, Art. 85 Rz. 3). Die Stadt will ihren durch die Kantonsverfassung garantierten «möglichst weiten Handlungsspielraum» auch tatsächlich wahrnehmen. Obwohl die Stadt nur die Grundzüge der Organisation regeln müsste, hat sie folgerecht bereits in der Vergangenheit nicht auf weitergehende Regelungen verzichtet. Mit der Einführung von Programm-Normen und Zielbestimmungen hat die Stadt auch materielle Grundentscheidungen gefällt, die über das rein Organisatorische hinausgehen. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich war somit bereits in der Vergangenheit eine *Gemeindeverfassung* (vgl. Handbuch, Rz. 18).

Im Sinne einer Verfassung soll die Gemeindeordnung bestimmte weitere Grundfunktionen erfüllen: Sie soll nicht nur die Organisation festlegen, sondern im Rahmen des kantonalrechtlich Möglichen auch Ordnung stiften und die Machtausübung regeln und begrenzen. Als Verfassung soll sie ferner den Zusammenhalt der Bevölkerung fördern und die Orientierung der Einwohnerinnen und Einwohner erleichtern. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich nimmt somit – wenn auch in zur Kantonsverfassung reduzierter Form – eine Ordnungs-, eine Machtbegrenzungs-, eine Organisations-, eine Integrations- und eine Orientierungsfunktion wahr. Aus diesem Grund soll sich die Stadt weiterhin eine Gemeindeordnung geben, die die kommunale Organisation in einer gewissen Vollständigkeit regelt. Gleichzeitig ist zugunsten der Übersichtlichkeit darauf zu achten, dass eine Konzentration auf das Wesentliche und Grundsätzliche stattfindet. Die Gemeindeordnung soll also generell-abstrakte Rechtssätze enthalten, die eine gewisse Bedeutung aufweisen. Normen, denen nur eine zweitrangige Bedeutung zugemessen werden kann, sind mit Vorteil auf Verordnungs- oder Reglementsstufe zu erlassen. Bestimmungen ohne normative Bedeutung sollten nur zurückhaltend in die Gemeindeordnung aufgenommen werden (vgl. Handbuch, Rz. 21). In Einzelfällen rechtfertigt sich jedoch die deklaratorische Wiederholung höherrangigen Rechts, etwa um deren Bedeutung für die Stadt hervorzuheben oder den Stimmberechtigten die Orientierung zu erleichtern. Selbstverständlich kann die Stadt im Rahmen des kantonalen Rechts weiterhin Rechtssätze in der Gemeindeordnung regeln, die nach § 4 Abs. 1–3 GG auch auf einer tieferen Normstufe verankert werden könnten (Johannes Reich, Kommentar GG, § 4 Rz. 9). Sofern das höherrangige Recht

die Rechtsstufe nicht ausdrücklich vorschreibt, steht der Entscheid über die Frage der genügend grossen Bedeutung folglich den Stimmberechtigten zu, auch weil die Bewertung stark von der politischen und wandelbaren Frage der Umstrittenheit abhängig ist.

Wegen des Nachführungscharakters der Revision werden im Zweifelsfall Bestimmungen aus der alten Gemeindeordnung unverändert übernommen oder die neuen Normen knüpfen im Sinne eines sogenannten Traditionsanschlusses sogar bewusst an die entsprechenden Bestimmungen der alten Gemeindeordnung an. Trotz der Begrenzung auf eine Nachführung soll aber insbesondere zugunsten der Integrations- und Orientierungsfunktion auch auf die Verständlichkeit und genügende Bestimmtheit der Normen geachtet werden. Auch die logische Gliederung des Erlasses und die Erarbeitung gut lesbarer Formulierungen dienen diesem Zweck. Die Verwendung juristisch-technischer Begriffe etwa sollte auf das Notwendige begrenzt werden. Trotz ihres Charakters als generell-abstrakte Normen sollen die Bestimmungen der Gemeindeordnung auf eine Weise formuliert werden, dass eine durchschnittliche Stimmberechtigte oder ein durchschnittlicher Stimmberechtigter aufgrund des Wortlauts einer Bestimmung auch auf deren Sinn und deren Anwendungsbereich schliessen kann.

3.2 Gliederung des Entwurfs (E-GO)

Die Nachführung der Gemeindeordnung erfordert den Aufbau einer neuen Systematik des Erlasses. Die systematische Gliederung wurde dabei für jede Gliederungsebene, d. h. je für die gesamte Gemeindeordnung, die einzelnen Teile wie auch die einzelnen Artikel neu überdacht. Diese Gliederungsarbeiten berührten zwei Aspekte. Die inhaltliche Gliederung betrifft die Frage der bestmöglichen Abfolge und Gruppierung der Bestimmungen. Die formale Gliederung hingegen ist massgebend bei der Frage der Gliederungstitel, der Einteilung in Artikel, Absätze und Buchstaben sowie der Marginalien und Untermarginalien. Die Letzteren werden in der nachgeführten Gemeindeordnung neu eingeführt. Sie sind je einem Artikel zugeordnet und umschreiben in verkürzter Form den Gegenstand einer Bestimmung.

In Bezug auf die formale Gliederung folgt die nachgeführte Gemeindeordnung den städtischen Richtlinien zur Rechtsetzung (RL Rechtsetzung, STRB Nr. 623/2015, Rz. 155 ff.). Für die Gliederungsebenen gilt demzufolge folgende Hierarchie: 1. Ebene: Teil (1. Teil, 2. Teil, ...), 2. Ebene: Abschnitt, Gliederung mit römischen Zahlen (I., II., ...) und 3. Ebene: Grossbuchstaben (A., B., ...). Wie die anderen städtischen Erlasse wird in der Gemeindeordnung bei der Nummerierung der Bestimmungen der Begriff Artikel verwendet. Bei einer Gliederung eines Artikels in Absätze werden diese mit hochgestellten arabischen Zahlen beziffert. Auch die in den RL Rechtsetzung, Rz 162 f. formulierte Faustregel wird, wo möglich und sinnvoll, berücksichtigt, d. h. pro Artikel sollen höchstens drei Absätze verwendet werden, wobei ein Absatz aus einem Satz bestehen soll und ein Satz aus einem Gedankengang besteht. Umgekehrt soll eine solche Aufgliederung auch nicht zu feinmaschig sein. Je nach Komplexität und Inhalt können auch die Reduktion der Gliederungstiefe und eine Abweichung von der Faustregel angezeigt sein. Mit Aufzählungen soll sodann die Lesbarkeit und Verständlichkeit bestimmter Normen gefördert werden (vgl. RL Rechtsetzung, Rz. 168).

Die inhaltliche Gliederung der Gemeindeordnung richtet sich nach einer möglichst grossen gedanklichen Logik, die die Leserschaft einleuchtend durch die Gemeindeordnung führt. Als Orientierungshilfe wurden zudem der Aufbau des Gemeindegesetzes und der Aufbau der Mustergemeindeordnung des Gemeindeamts herangezogen. Demgemäss ist die Gemeindeordnung abgesehen von den ersten beiden allgemeinen Teilen auf der 1. Ordnungsebene nicht nach Sachgebieten unterteilt, sondern nach den Organen und Behörden, denen dann auf 2. Ordnungsebene u. a. je die Sach- und Finanzbefugnisse zugeteilt sind. Konkret ist die nachgeführte Gemeindeordnung in neun Teile gegliedert:

- 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen
- 2. Teil: Aufgaben und Ziele
- 3. Teil: Die Stimmberechtigten
- 4. Teil: Der Gemeinderat
- 5. Teil: Die Behörden
- 6. Teil: Weitere Stellen
- 7. Teil: Öffentliche Anstalten
- 8. Teil: Schlussbestimmungen
- 9. Teil: Übergangsbestimmungen

Im 1. Teil zu den allgemeinen Bestimmungen ist keine weitere Untergliederung vorgesehen. Nebst einer Bestimmung zur Gemeindeorganisation ist normativ insbesondere die Einteilung in Kreise mit jeweils unterschiedlichen Funktionen von Bedeutung.

Im 2. Teil sind Aufgaben und Ziele der Stadt Zürich verankert. Im Sinne des Nachführungscharakters der Revision sind die bereits bestehenden Programm-Normen integral beibehalten worden, insbesondere da diese durch Volksinitiativen Eingang in die Gemeindeordnung gefunden haben. Lediglich die systematische Abfolge wurde geändert und einzelne Begriffe im Sinne einer Vereinheitlichung angepasst. Auf eine weitergehende Aufzählung der öffentlichen Aufgaben der Stadt wurde bewusst verzichtet, da die Stadt alle Angelegenheiten wahrnimmt, die sie selbst zu ordnen befugt ist oder die ihr der Staat überträgt (Art. 9 Abs. 1 E-GO). Eine Liste der Aufgaben würde zu einer ausufernden und kaum überblickbaren Aufzählung führen, die keinen normativen Mehrwert schaffen würde und rasch überholt sein dürfte. Welche Aufgaben die Stadt konkret erfüllen muss oder darf, ergibt sich hauptsächlich aus der kantonalen Gesetzgebung (vgl. Tobias Jaag, Kommentar KV, Art. 83 Rz. 12; Handbuch, Rz. 47 f.). Es liegt dabei in der Absicht des kantonalen Verfassungsgebers, dass die Gemeinden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips für alle jene Aufgaben zuständig sind, die sie ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton (Art. 97 Abs. 1 KV). Im kommunalen Recht kann sich die rechtliche Grundlage einer öffentlichen Aufgabe auch in einem Ausgabenbeschluss finden.

In den Teilen 3–bis 6 E-GO ist das Zuständigkeitsrecht der Stadt Zürich geregelt. Auf kommunaler Ebene lässt sich die klassische Gewaltenteilungslehre nicht anwenden, nicht zuletzt deshalb, weil (abgesehen von den Friedensrichterämtern) eine institutionell abgetrennte Judikative fehlt. Eigentliche Stammfunktionen der Gemeindeorgane lassen sich kaum ausmachen, da die Gemeindeaufgaben überwiegend und unabhängig vom entscheidenden Organ verwaltender, also exekutiver Natur sind. Zumindest kann der Gemeinderat aber insofern als Legislativorgan bezeichnet werden, weil er unter Vorbehalt des fakultativen Referendums generell abstrakte Normen erlassen kann, die den Anforderungen an ein Gesetz im formellen Sinn genügen (vgl. § 4 Abs. 2 GG; Handbuch, Rz. 69; Johannes Reich, Kommentar GG, § 4 Rz. 12). Die Kompetenzordnung ist durch die Kompetenzvermutung von § 48 Abs. 3 GG zugunsten der Exekutive geprägt. Mit anderen Worten stehen dem Stadtrat alle jene Kompetenzen zu, die nicht im kantonalen Gemeinderecht oder in der Gemeindeordnung ausdrücklich den Stimmberechtigten, dem Gemeinderat oder anderen Gemeindeorganen zugewiesen sind. Eine Kompetenzzuweisung auf tieferer Rechtsetzungsstufe genügt dabei nicht, wenn sie sich nicht auf eine zulässige Delegationsnorm in der Gemeindeordnung abstützen lässt (vgl. Handbuch, Rz. 75). Durch das System der Enumeration der Zuständigkeiten mit einer Auffangklausel zugunsten des Gemeindevorstands ist die lückenlose Kompetenzordnung durch das kantonale Recht zwar vorgezeichnet. Im Sinne der Orientierungsfunktion der Verfassung werden

dennoch einerseits gewisse bedeutende Kompetenzen der Stimmberechtigten und des Gemeinderats in der Gemeindeordnung wiederholt, andererseits werden vereinzelt Kompetenzen des Stadtrats erwähnt, insbesondere wenn diese vom Stadtrat nicht an untere Instanzen delegiert werden können. Im Sinne einer punktuellen Aktualisierung sind in diesen Teilen vereinzelt inhaltliche Anpassungen vorgesehen.

Der 3. Teil E-GO ist in zwei Kapitel zur Organstellung der Stimmberechtigten (I.) und zu den politischen Rechten (II.) gegliedert. Dieser Teil enthält einerseits Bestimmungen zu den Stimmberechtigten als oberstes Organ der Stadt. Andererseits sind die Wahlen und Abstimmungen so weit geregelt, als das GPR und die dazugehörige Verordnung (VPR, LS 161.1) der Stadt einen Spielraum für eigene Regelungen belassen. Insbesondere ergeben sich aus diesen Bestimmungen die Gegenstände der Initiative. Im 4. Teil E-GO sind die Bestimmungen zum Gemeinderat niedergelegt. In den Kapiteln werden die Organstellung (I.), die Organisation (II.) und die Befugnisse (III.) des städtischen Parlaments geregelt. In einem Kapitel IV. finden sich die Voraussetzungen für die Einführungen von partizipativen Beteiligungsinstrumenten für Kinder und Jugendliche. Der 5. Teil E-GO regelt die Organisation, Aufgaben und Befugnisse der städtischen Behörden. Dieser Teil wird neu mit allgemeinen Bestimmungen eingeleitet (I.). Das II. Kapitel zum Stadtrat ist in Abschnitte zur Organisation (A.), zu den Befugnissen (B.) und zu unterstellten Kommissionen und Organen (C.) gegliedert. Neu darf nach § 48 Abs. 2 GG die Verwaltungsorganisation nicht mehr detailliert in der Gemeindeordnung festgelegt werden. Auch die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage ist unzulässig. Alleine der Gemeindevorstand hat die Organisation in einem eigenen Behördenerlass festzulegen. Demgemäss müssen die Art. 58 Abs. 1, Art. 59, Art. 63, Art. 64, Art. 65, Art. 67–75 aGO gestrichen werden. Zudem muss auf Art. 49^{bis} Abs. 2 aGO über den stadträtlichen Bauausschuss verzichtet werden, da nach § 44 GG der Stadtrat alleine über die Bildung von Ausschüssen entscheidet. Zumindest der Grundsatzentscheid zur Organisation gemäss dem Departementalsystem sollte aber in der Gemeindeordnung verankert werden (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 48 Rz. 9 f.).

Das III. Kapitel betrifft das Schulwesen, das die Abschnitte Organisation (A.), Schulpflege (B.), Kreisschulbehörden (C.) und Schulkommissionen (D.) umfasst. Die beiden weiteren Kapitel regeln die Sozialbehörde (IV.) und enthalten Bestimmungen zu den städtischen Angestellten (V.). Die Bestimmungen zu diesen Kapiteln und Abschnitten folgen grundsätzlich dem Nachführungskonzept der Revision. Zu beachten gilt, dass die Schulbehördenorganisation teilweise vom Gemeindegesetz vorgeschrieben ist. Nach §§ 54 f. GG muss die Stadt eine Schulpflege bestellen, die aus mindestens fünf Mitgliedern besteht. Diese Schulpflege nimmt die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse gemäss dem kantonalen Volksschulgesetz wahr (VSG, LS 412.100; vgl. § 56 Abs. 1 GG). Die Unterteilung des Stadtgebiets in Schulkreise mit eigenen Kreisschulbehörden ist hingegen nicht zwingend vorgeschrieben (vgl. § 57 Abs. 1 GG). Bei der Sozialbehörde wiederum handelt es sich um eine eigenständige Kommission nach § 51 GG.

Im 6. Teil der Gemeindeordnung finden sich die Regelungen zu den weiteren Stellen, die bestimmte Aufgaben für die Stadt wahrnehmen. Hier finden sich die Bestimmungen zur Finanzkontrolle (I.), zum Wahlbüro (II.), zu den Betreibungs- und Friedensrichterämtern (III.), zur Ombudsstelle (IV.) und zur Datenschutzstelle (V.). In diesem Teil sind nur wenige Anpassungen und Änderungen zu verzeichnen.

Der 7. Teil der Gemeindeordnung ist den bereits bisher in der Gemeindeordnung verankerten öffentlichen Anstalten gewidmet. Es handelt sich um die Vorsorgestiftung (I.), die Unfallversicherung (II.) sowie die Asyl-Organisation (III.).

In den Schlussbestimmungen (8. Teil) finden sich die notwendigen Regelungen über die Aufhebung des bisherigen Rechts und das Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung. Im 9. Teil sind die Übergangsbestimmungen zu finden.

4. Der GO-Entwurf im Einzelnen

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen

| E-GO | aGO |
|---|-----|
| <p>Art. 1 Gegenstand</p> <p>¹ Die Gemeindeordnung ist die Verfassung der Stadt Zürich.</p> <p>² Sie regelt insbesondere die Grundzüge der Organisation der Stadt und die Zuständigkeiten ihrer Organe.</p> | |

Die Bestimmung ist neu und soll über den Zweck der Gemeindeordnung orientieren. Die Formulierung entspricht dem Vorschlag des Gemeindeamts in der Mustergemeindeordnung. Im ersten Satz ist der Gemeindegname festgelegt (vgl. § 2 Abs. 2 GG). Sodann wird hervorgehoben, dass die Gemeindeordnung für die Stadt Zürich mehr sein soll als ein blosser Organisationserlass. So finden sich gerade in der Gemeindeordnung der Stadt bereits heute verschiedene materiell-rechtliche Programm-Normen, die als zulässiger Verfassungsinhalt anerkannt worden sind (Handbuch, Rz. 18 und Rz. 54 ff.). Dieses Verständnis entspricht auch der eigenständigen Rolle der Gemeinden gemäss der Kantonsverfassung, denen eine partnerschaftliche Rolle zukommen soll und die über einen möglichst weiten Handlungsspielraum verfügen sollen (vgl. insb. Art. 1 Abs. 4 KV, Art. 4 KV sowie Art. 83 KV und Art. 85 KV). Gemäss § 4 Abs. 1 GG sind zwingend aber nur die Grundzüge der Organisation und der Kompetenzordnung zu regeln. Die übrige Behörden- und Verwaltungsorganisation soll auf tieferer Erlassstufe erfolgen (§ 44, § 45 Abs. 2, § 48 Abs. 2 und § 50 Abs. 2 GG).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 2 Gemeindeorganisation</p> <p>¹ Die Stadt Zürich ist eine politische Gemeinde des Kantons Zürich.</p> <p>² Sie ist als Parlamentsgemeinde organisiert.</p> | <p>Art. 1 <i>¹ Die Stadt Zürich bildet eine politische Gemeinde des Kantons Zürich.</i></p> <p><i>² Sie besorgt die öffentlichen Angelegenheiten, die sie selbst zu ordnen befugt ist oder die ihr der Staat überträgt. Ausgenommen bleiben die kirchlichen Aufgaben.</i></p> |

Abs. 2 stellt klar, dass die Stadt eine Parlamentsgemeinde ist (§ 3 Abs. 2 GG und § 27 Abs. 1 GG). Die Bestimmung orientiert sich an der Mustergemeindeordnung. Art. 1 Abs. 2 aGO zur Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten wird in den 2. Teil des Entwurfs mit dem Titel «Aufgaben und Ziele» verschoben.

| E-GO | aGO |
|---|-----|
| <p>Art. 3 Bezeichnung der Behörden</p> <p>In der Stadt Zürich werden die Behörden wie folgt bezeichnet:</p> | |

| | |
|---|--|
| <p>a. der Gemeindevorstand als Stadtrat;</p> <p>b. das Gemeindeparlament als Gemeinderat.</p> | |
|---|--|

Das Gemeindegesetz selbst sieht die Bezeichnungen Gemeindeparlament und Gemeindevorstand vor (§ 5 Abs. 1 lit. b und lit. c Ziff. 1 GG). Die hergebrachten Bezeichnungen Stadtrat für den Gemeindevorstand sowie Gemeinderat für das Gemeindeparlament sollen beibehalten werden. § 5 Abs. 2 GG verlangt neu, dass solche vom Gemeindegesetz abweichende Bezeichnungen in der Gemeindeordnung festgelegt werden.

Marginalie Kreise

Nach § 3 Abs. 4 GG können Gemeinden das Gemeindegebiet in Kreise einteilen, sofern das kantonale Recht dies vorsieht. Das kantonale Recht ermöglicht der Stadt verschiedene Kreiseinteilungen:

- Kreise für die Betreibungsämter (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG SchKG, LS 281])
- Kreise für das Friedensrichterwesen (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [GOG, LS 211.1])
- Stimm- und Wahlkreise (§ 17 Abs. 1 und § 43 Abs. 2 GPR)
- Schulkreise mit eigenen Kreisschulbehörden für die Volksschule (§ 57 Abs. 1 GG)

Die Stadt hat ihr Gebiet in solche verschiedene Kreise unterteilt. Kreisgrössen und Aufteilungen sind historisch gewachsen. Im Rahmen der vorliegenden Nachführung der Gemeindeordnung sollen diese Kreiseinteilungen unverändert beibehalten werden.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 4 a. Stadtkreise</p> <p>¹ Das Stadtgebiet ist in folgende zwölf Stadtkreise eingeteilt:</p> <p>a. Kreis 1: Altstadt;</p> <p>b. Kreis 2: Enge, Wollishofen und Leimbach;</p> <p>c. Kreis 3: Wiedikon und Friesenberg;</p> <p>d. Kreis 4: Aussersihl;</p> <p>e. Kreis 5: Industriequartier;</p> <p>f. Kreis 6: Unterstrass und Oberstrass;</p> <p>g. Kreis 7: Fluntern, Hottingen, Hirslanden und Witikon;</p> <p>h. Kreis 8: Riesbach;</p> <p>i. Kreis 9: Albisrieden und Altstetten;</p> <p>j. Kreis 10: Wipkingen und Höngg;</p> | <p>Art. 3 1 Das Stadtgebiet ist in folgende zwölf Kreise eingeteilt:</p> <p><i>Kreis 1: Altstadt</i></p> <p><i>Kreis 2: Enge, Wollishofen und Leimbach</i></p> <p><i>Kreis 3: Wiedikon und Friesenberg</i></p> <p><i>Kreis 4: Aussersihl</i></p> <p><i>Kreis 5: Industriequartier</i></p> <p><i>Kreis 6: Unterstrass und Oberstrass</i></p> <p><i>Kreis 7: Fluntern, Hottingen, Hirslanden und Witikon</i></p> <p><i>Kreis 8: Riesbach</i></p> <p><i>Kreis 9: Albisrieden und Altstetten</i></p> <p><i>Kreis 10: Wipkingen und Höngg</i></p> <p><i>Kreis 11: Oerlikon, Seebach und Affoltern</i></p> <p><i>Kreis 12: Schwamendingen</i></p> |

| | |
|---|---|
| <p>k. Kreis 11: Oerlikon, Seebach und Affoltern; l. Kreis 12: Schwamendingen.</p> <p>² Für die Abgrenzung der einzelnen Kreise massgebend ist der im geografischen Informationssystem der Stadt veröffentlichte digitale Stadtplan betreffend die städtischen Verwaltungskreise.</p> | <p><i>2 Massgebend für die Abgrenzung der einzelnen Kreise ist der im Stadtarchiv liegende, zur Gemeindeordnung gehörende Stadtplan im Massstab 1:5000.</i></p> <p><i>3 Der Gemeinderat kann kleinere Änderungen an den Kreisgrenzen vornehmen.</i></p> |
|---|---|

Hinweis: Gemäss den RL Rechtsetzung, Rz. 168 werden Aufzählungen durch Kleinbuchstaben eingeleitet und mit Strichpunkt voneinander abgegrenzt. Neu soll ausdrücklich und in Abgrenzung zu den weiteren Kreisen im Ingress der Begriff «Stadtkreise» verwendet werden. In **Abs. 2** wird sodann neu eine digitale Version des Stadtplans für die Kreiseinteilung massgebend und nicht mehr ein im Stadtarchiv liegender Stadtplan. Infolgedessen soll der Stadtplan auch nicht mehr zu einem Teil der Gemeindeordnung erklärt werden. Hingegen wird in Art. 27 lit. c E-GO festgehalten, dass grössere Änderungen an den Kreisgrenzen dem obligatorischen Referendum unterliegen. Somit führt diese Aktualisierung nicht zu einer inhaltlichen Veränderung. Die Mitsprache der Stimmberechtigten bleibt im gleichen Mass bestehen. Von grösseren Änderungen der Kreisgrenzen ist dann auszugehen, wenn Gebietsveränderungen grössere Flächen betreffen, die zudem bewohnt sind (Handbuch, Rz. 31). Die bereits bisher bestehende Kompetenz des Gemeinderats zur Vornahme von kleineren Änderungen an den Kreisgrenzen (Art. 3 Abs. 3 aGO) wird zu den Befugnissen des Gemeinderats verschoben (vgl. Art. 50 lit. g E-GO). Im Hinblick auf den Übergang des heute massgebenden ausgedruckten Stadtplans zum künftigen digitalen Stadtplan wird in Art. 139 E-GO festgehalten, dass der digitale Stadtplan im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gemeindeordnung dem im Stadtarchiv liegenden Stadtplan entspricht.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 5 b. Betriebs- und Stadtamtskreise</p> <p>¹ Die Stadtkreise bilden die Betriebs- und Stadtamtskreise.</p> <p>² Ein Betriebs- und Stadtamtskreis kann auch mehrere Stadtkreise umfassen.</p> | <p>Art. 4 1 Die Kreise bilden:</p> <p><i>c) Stadtammannamts- und Betriebskreise</i></p> <p><i>3 Ein Stadtammannamts- und Betriebskreis oder ein Friedensrichterinnen- und Friedensrichterkreis kann auch mehrere Kreise umfassen.</i></p> |

Art. 4 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 aGO werden nach Kreisart aufgetrennt und neu wird je eine eigene Bestimmung zur jeweiligen Kreisart eingeführt. Der Begriff «Stadtammannamts- und Betriebskreise» wird zu «Betriebs- und Stadtamtskreise» verschlankt. Im verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren hat die Konferenz der Stadtammänner von Zürich dagegen vorgebracht, dass das GOG den Begriff «Gemeindeammann» 13 Mal zitiere. Es müsse in Frage gestellt werden, ob auf kommunaler Ebene ein abweichender Begriff gewählt werden dürfe. Zudem könne der Teilbegriff «Stadtamt» bei den Einwohnerinnen und Einwohnern zu Verwechslungen Anlass geben. Diesen Einwendungen ist entgegenzuhalten, dass einerseits das GOG wie auch die Verordnung über die Betriebs- und Gemeindeammannämter (VBG, LS 281.1) nur den Begriff «Gemeindeammann» kennen. Die heutige Bezeichnung als «Stadtamtsfrauen und Stadtammänner» in den Art. 109–111 aGO wurde jedoch vom Regierungsrat

genehmigt. Der Teilbegriff «Stadtamt» ist aufgrund der bereits bestehenden Bezeichnung der weiblichen Amtsträgerinnen als «Stadtamtsfrauen» eingeführt und breit akzeptiert (vgl. auch Handbuch, Rz. 485 mit dem Begriff «Stadtamtsleute»). Andererseits werden gemäss § 147a GOG die Aufgaben des Gemeindeammanns von der Betreibungsbeamtin oder vom Betreibungsbeamten erfüllt (vgl. zu den Aufgaben Art. 115 Abs. 1 E-GO). Als Folge wird in der Mustergemeindeordnung nur noch von den Betreibungskreisen sowie den Betreibungsbeamtinnen und -beamten gesprochen (MuGO, S. 8). Mit Blick auf die Doppelfunktion und die verschiedenartigen Aufgaben will der Stadtrat dennoch an der Doppelbezeichnung festhalten. Jedoch soll aufgrund der Hervorhebung der Betreibungsfunktion in den kantonalen Rechtsgrundlagen neu jeweils diese Funktion an erster Stelle aufgeführt werden.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 6 c. Friedensrichterkreise</p> <p>¹ Die Stadtkreise bilden die Friedensrichterkreise.</p> <p>² Ein Friedensrichterkreis kann auch mehrere Stadtkreise umfassen.</p> | <p>Art. 4 1 Die Kreise bilden:</p> <p><i>d) Friedensrichterinnen- und Friedensrichterkreise.</i></p> <p><i>3 Ein Stadttammannamts- und Betreibungskreis oder ein Friedensrichterinnen- und Friedensrichterkreis kann auch mehrere Kreise umfassen.</i></p> |

Die Kreise für die Friedensrichterinnen und -richter werden ebenfalls in einer eigenen Bestimmung abgebildet. Für die Kreisbezeichnung soll der Begriff «Friedensrichter» verwendet werden, weil es sich um einen generischen Begriff (wie etwa «Fussgängerstreifen») handelt. Nach § 53 Abs. 3 GOG kann der Regierungsrat auf Antrag des Stadtrats und nach Anhörung des Obergerichts Friedensrichterkreise zusammenschliessen, wenn das Gemeindegebiet aus mehreren Verwaltungskreisen besteht. Eine solche Zusammenlegung hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 9. Oktober 1996 über die Neuaufteilung der Friedensrichterkreise 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11 und 12 (LS 212.126) und mit Beschluss vom 29. November 2000 über die Vereinigung der Friedensrichterkreise 1 und 2 (LS 212.127) vorgenommen, sodass heute in der Stadt noch sechs Friedensrichterämter bestehen (je ein Amt für 2 Stadtkreise).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 7 d. Schulkreise</p> <p>Für die Volksschule bestehen folgende sieben Schulkreise:</p> <p>a. Schulkreis Uto: Stadtkreis 2 und vom Stadtkreis 3 das Gebiet südlich der Birmensdorferstrasse;</p> <p>b. Schulkreis Letzi: Stadtkreis 9;</p> <p>c. Schulkreis Limmattal: Stadtkreise 4 und 5 und vom Stadtkreis 3 das Gebiet nördlich der Birmensdorferstrasse;</p> <p>d. Schulkreis Waidberg: Stadtkreise 6 und 10;</p> | <p>Art. 5 1 Für die Volksschule bestehen folgende sieben Schulkreise:</p> <p><i>Schulkreis Uto: Kreis 2 und vom Kreis 3 das Gebiet südlich der Birmensdorferstrasse</i></p> <p><i>Schulkreis Letzi: Kreis 9</i></p> <p><i>Schulkreis Limmattal: Kreise 4 und 5 und vom Kreis 3 das Gebiet nördlich der Birmensdorferstrasse</i></p> <p><i>Schulkreis Waidberg: Kreise 6 und 10</i></p> <p><i>Schulkreis Zürichberg: Kreise 1, 7 und 8</i></p> <p><i>Schulkreis Glattal: Kreis 11</i></p> |

| | |
|---|--|
| e. Schulkreis Zürichberg: Stadtkreise 1, 7 und 8; | <i>Schulkreis Schwamendingen: Kreis 12</i> |
| f. Schulkreis Glattal: Stadtkreis 11; | |
| g. Schulkreis Schwamendingen: Stadtkreis 12. | |

Nach § 57 Abs. 1 GG können Parlamentsgemeinden ihr Gemeindegebiet in Schulkreise einteilen. Für die Schulkreise werden eigene Kreisschulbehörden eingesetzt (vgl. Art. 84 Abs. 1 lit. b E-GO und Art. 94 ff. E-GO). Nach § 57 Abs. 2 lit. a GG muss die Gebietseinteilung in Schulkreise in der Gemeindeordnung geregelt werden. Im Rahmen der vorliegenden Nachführung soll die bisher bereits bestehende Schulkreiseinteilung unverändert beibehalten werden. Hauptargument für die Bildung von Schulkreisen ist, dass in diesen der Kontakt zwischen Schule und Elternhaus leichter herzustellen ist, als wenn das ganze Stadtgebiet einen einzigen Schulkreis bilden würde (Handbuch, Rz. 44).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 8 e. Wahlkreise</p> <p>¹ Für die Wahl der Mitglieder des Gemeinderats bilden die Stadtkreise 1 und 2, 4 und 5 sowie 7 und 8 je einen Wahlkreis. Die übrigen Stadtkreise bilden je einen eigenen Wahlkreis.</p> <p>² Für die Wahl der Mitglieder des Stadtrats und der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten bildet das Stadtgebiet einen einzigen Wahlkreis.</p> <p>³ Für die Wahl der Mitglieder der Kreisschulbehörden sowie für deren Präsidentinnen und Präsidenten bilden die Schulkreise die Wahlkreise.</p> <p>⁴ Für die Wahl der Friedensrichterinnen und -richter bilden die Friedensrichterkreise die Wahlkreise.</p> | <p>Art. 4 2 Für die Gemeinderatswahlen bilden die Stadtkreise 1 und 2, 4 und 5 sowie 7 und 8 je einen Wahlkreis. Die übrigen Stadtkreise bilden je einen eigenen Wahlkreis.</p> <p>Art. 8 Für die Wahl der Mitglieder des Stadtrates und der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten bildet das Stadtgebiet einen einzigen Wahlkreis.</p> <p>Art. 5 2 Die Schulkreise bilden die Wahlkreise für die Kreisschulbehörden sowie für deren Präsidentinnen und Präsidenten.</p> |

Abs. 1: Gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte können Parlamentsgemeinden die Aufteilung des Gemeindegebiets in mehrere Wahlkreise vorsehen (§ 43 Abs. 2 GPR). Von dieser Kompetenz hat der Stadtzürcher Verfassungsgeber Gebrauch gemacht. Im Jahr 2002 haben die Zürcher Stimmberechtigten eine Initiative zur Errichtung eines Einheitswahlkreises klar verworfen (Handbuch, Rz. 40). Im Sinne der Nachführung wird an der Wahlkreiseinteilung unverändert festgehalten. In jedem Wahlkreis besteht für die Stimmabgabe und die Auswertung der Stimm- und Wahlzettel ein Kreiswahlbüro (vgl. dazu Art. 114 E-GO). Nebst ihrer Hauptfunktion als Wahlkreise für die Parlamentswahlen sind die Wahlkreise also auch Stimmkreise i. S. v. § 17 GPR; vgl. Handbuch, Rz. 37 f. und Rz. 39 ff. zur verfassungswidrigen Wahlkreiseinteilung vor 2004 und zur Wahlkreisreform von 2004). Die Wahlen der Mitglieder des

Gemeinderats erfolgen nach dem System des Doppelproporz (sogenannter «Doppelter Pulksheim»). Kernelement dieses Verfahrens ist, dass einerseits eine Oberzuteilung der Mandate über das gesamte Wahlgebiet und andererseits eine Untertzuteilung der Mandate je auf einen Wahlkreis bezogen stattfindet (vgl. § 111 Abs. 2 GPR i. V. m. § 101 ff. GPR; Art. 34 E-GO zu Wahl und Quorum der Gemeinderatswahlen).

Abs. 2: Die Wahl des Stadtrats erfolgt im Mehrheitswahlverfahren über das gesamte Stadtgebiet (§ 42 Abs. 2 GPR i. V. m. § 43 Abs. 1 Satz 1 GPR; vgl. auch Handbuch, Rz. 36).

Abs. 3: Die Wahl der Mitglieder der Kreisschulbehörden erfolgt durch die Stimmberechtigten der entsprechenden Schulkreise (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 1 GPR; Art. 7 E-GO, Art. 21 lit. c E-GO).

Abs. 4: Die Friedensrichterinnen und -richter werden durch die Stimmberechtigten in den heute noch sechs Friedensrichterkreisen gewählt (vgl. Art. 6 E-GO, Art. 21 lit. d E-GO, hinten S. 27; § 40 lit. a Ziff. 5 i. V. m. § 43 Abs. 1 Satz 1 GPR).

2. Teil: Aufgaben und Ziele

Die in diesem Teil verankerten Programm-Normen bringen in ihren Regelungsbereichen den erreichten Konsens und die in der Stadt herrschende Wertvorstellung zum Ausdruck. Sie vermitteln aber keine durchsetzbaren Rechtsansprüche. Die Erfüllung der generellen Aufträge verlangt in allen wesentlichen Fällen nach konkreten Umsetzungsbeschlüssen der zuständigen Organe (vgl. Gemeindeabstimmung vom 27. November 2011, Abstimmungszeitung, S. 13; Handbuch, Rz. 56). Alle bisherigen, in Volksabstimmungen angenommenen Programmartikel werden in den GO-Entwurf aufgenommen und nur systematisch und allenfalls sprachlich leicht angepasst. Weitere Eingriffe würden über den Nachführungscharakter der GO-Revision hinausgehen. Verzichtet wird wie dargelegt insbesondere auch auf eine Aufzählung aller weiteren Aufgaben, die die Stadt wahrnimmt (vgl. vorne S. 9). Auch die Motion GR Nr. 2019/106, vom 20. März 2019, überwiesen am 22. Mai 2019, betreffend Festlegung einer stringenten Klimapolitik in der städtischen Verfassung mit dem Ziel einer Reduktion des CO₂-Ausstosses pro Einwohnerin und Einwohner auf Null bis ins Jahr 2030 soll vor diesem Hintergrund nicht mit der Totalrevision der GO erfüllt werden, sondern mit einer nachträglichen Teilrevision. In den Aufgabenartikeln werden uneinheitlich die Begriffe «Stadt», «Stadt Zürich» und «Gemeinde» verwendet. Neu soll einheitlich nur noch von «Stadt» die Rede sein.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 9 Allgemeines</p> <p>¹ Die Stadt besorgt alle öffentlichen Angelegenheiten, die sie selbst zu ordnen befugt ist oder die ihr der Kanton überträgt.</p> <p>² Sie fördert die Wohlfahrt und das harmonische Zusammenleben ihrer Einwohnerinnen und Einwohner.</p> <p>³ Sie wahrt das Ansehen und die Interessen des Gemeinwesens.</p> | <p><i>Art. 1 2 Sie besorgt die öffentlichen Angelegenheiten, die sie selbst zu ordnen befugt ist oder die ihr der Staat überträgt. Ausgenommen bleiben die kirchlichen Aufgaben.</i></p> <p><i>Art. 2 Die Gemeinde fördert die Wohlfahrt und das harmonische Zusammenleben ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Sie wahrt das Ansehen und die Interessen des Gemeinwesens.</i></p> |

Mit der Nachführung der Bestimmung von Art. 1 Abs. 2 aGO wird die Autonomie und Selbstständigkeit der Stadt hervorgehoben (vgl. dazu § 2 Abs. 1 GG; Art. 83 Abs. 1 KV und Art. 85

KV). Nach Art. 130 KV kann die Stadt kirchliche Aufgaben nicht selbst wahrnehmen. Diese obliegen den Kirchgemeinden (Handbuch, Rz. 53). Der Begriff «Staat» umfasst auch die kommunale Ebene, weshalb neu vom «Kanton» gesprochen werden soll, der die Besorgung einer Aufgabe der Stadt überträgt.

In **Abs. 2** wird im Sinne eines Traditionsanschlusses Art. 2 aGO beinahe wörtlich übernommen (vgl. dazu Handbuch, Rz. 54 ff.). Einzig der Ausdruck Bewohnerinnen und Bewohner wird in Einwohnerinnen und Einwohner geändert.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 10 Natürliche Lebensgrundlagen</p> <p>¹ Die Stadt setzt sich aktiv für den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für einen schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen ein. Sie verpflichtet sich zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung.</p> <p>² Sie setzt sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ein, insbesondere für:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. eine Reduktion des Energieverbrauchs auf 2000 Watt Dauerleistung pro Einwohnerin oder Einwohner; b. eine Reduktion des CO₂-Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr; c. die Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energiequellen; d. die Förderung der umweltschonenden Ernährung und die Information über den Einfluss der Ernährung auf das globale Klima. <p>³ Sie verzichtet auf neue Beteiligungen und Bezugsrechte an Kernenergieanlagen.</p> | <p>Art. 2ter 1 Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für einen schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen ein. Sie verpflichtet sich zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung.</p> <p>² Sie setzt sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ein, insbesondere für</p> <ul style="list-style-type: none"> a) eine Reduktion des Energieverbrauchs auf 2000 Watt Dauerleistung pro Einwohnerin oder Einwohner; b) eine Reduktion des CO₂-Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr; c) die Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energiequellen; d) die Förderung der umweltschonenden Ernährung und die Information über den Einfluss der Ernährung auf das globale Klima. <p>³ Sie verzichtet auf neue Beteiligungen und Bezugsrechte an Kernenergieanlagen.</p> |

Die Programm-Norm zur Verankerung der Nachhaltigkeit und der 2000-Watt-Gesellschaft wurde mit der Gemeindeabstimmung vom 30. November 2008 in die Gemeindeordnung übernommen. Mit der Revision schaffte die Stadt die Grundlage für eine Entwicklung in Richtung 2000-Watt-Gesellschaft und verpflichtete sich, ihre Massnahmen im Umweltbereich zu verstärken. Grundlage war ein von einer interdisziplinären Forschungsgruppe der ETH Zürich entwickeltes Modell, wonach die Bevölkerung in der Schweiz mit einem Drittel der heute pro Kopf verbrauchten Energie auskommen kann, ohne dabei auf wesentliche Annehmlichkeiten verzichten zu müssen (Gemeindeabstimmung vom 30. November 2008, Abstimmungszeitung, S. 2 ff.; Handbuch, Rz. 62 ff.). In einer Übergangsbestimmung ist festgelegt worden, dass für die Reduktion des CO₂-Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr

das Jahr 2050 als Ziel gilt (vgl. Art. 140 E-GO). Es handelt sich um eine politische Absichtserklärung. Wenn dieses zeitliche Ziel nicht erreicht werden kann, führt dies also zu keinen rechtlichen Konsequenzen. In einer weiteren Übergangsbestimmung wurde am 8. Juni 2016 durch die Stimmberechtigten festgelegt, dass die Beteiligung der Stadt an Atomkraftwerken sowie der Bezug von Atomstrom längstens bis zum Jahr 2034 zulässig sind (vgl. Art. 141 E-GO).

Im Jahr 2017 wurde **Abs. 2** der Programmnorm um einen neuen **lit. d** erweitert. Es handelt sich dabei um den Gegenvorschlag des Gemeinderats zur zurückgezogenen Volksinitiative «Nachhaltige und faire Ernährung». Gemäss der neuen Bestimmung fördert die Stadt die umweltschonende Ernährung und die Information über den Einfluss der Ernährung auf das globale Klima (Gemeindeabstimmung vom 26. November 2017, Abstimmungszeitung, S. 18 ff.).

Mit der Motion, GR Nr. 2019/106, vom 20. März 2019, überwiesen am 22. Mai 2019, wird eine Neuformulierung von Art. 2ter aGO und Art. 122 aGO gefordert. Als Ziel verankert werden soll «netto Null CO2-Emmissionen bis 2030». Die Umsetzung erfolgt in einer separaten Teilrevisionsvorlage (vgl. vorne S. 16).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 11 Verkehr</p> <p>¹ Die Stadt trifft Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs.</p> <p>² Sie setzt konsequent auf den öffentlichen Verkehr, den Fuss- und den Veloverkehr und fördert insbesondere die Tangentialverbindungen des öffentlichen Verkehrs und ein durchgehendes Veloroutennetz entlang oder parallel der Hauptachsen.</p> <p>³ Der Neu- oder Ausbau von Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen ist nur unter der Bedingung zulässig, dass sich die Kapazität des gesamten Strassennetzes für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Die Stadt handelt nach diesem Grundsatz im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn gegenüber übergeordneten Stellen.</p> | <p>Art. 2quinquies 1 Die Stadt Zürich trifft Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs.</p> <p><i>2 Die Stadt Zürich setzt konsequent auf den öV, Fuss- und Veloverkehr und fördert insbesondere die Tangentialverbindungen des öV und ein durchgehendes Veloroutennetz entlang oder parallel der Hauptachsen.</i></p> <p><i>3 Der Neu- oder Ausbau von Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen ist nur unter der Bedingung zulässig, dass sich die Kapazität des gesamten Strassennetzes für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Die Stadt handelt nach diesem Grundsatz im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn gegenüber übergeordneten Stellen.</i></p> |

In der Gemeindeabstimmung vom 4. September 2011 setzte sich die Volksinitiative «Zur Förderung des öV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich» gegen einen Gegenvorschlag des Gemeinderats durch. Gemäss Übergangsbestimmung zur Initiative soll der prozentuale Anteil des öffentlichen Verkehrs, des Fuss- und des Veloverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen in der Stadt bis zehn Jahre nach Inkrafttreten der neuen Programm-Normen um mindestens 10 Prozentpunkte erhöht werden (vgl. Art. 142 E-GO). Bereits in der Abstimmungszeitung machte der Stadtrat darauf aufmerksam, dass die Übergangsbestimmung ein zu ehrgeiziges

Ziel in zu kurzer Frist definiert (Gemeindeabstimmung vom 4. September 2011, Abstimmungszeitung, S. 2 ff., S. 5). Beim vorgegebenen Zeitrahmen handelt es sich um eine politische Absichtserklärung, nicht aber um eine rechtlich durchsetzbare Zielvorgabe.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 12 Schutz von Grünraum</p> <p>¹ Die Stadt setzt sich aktiv für die Sicherung von öffentlichem Grünraum auf dem gesamten Gemeindegebiet und in allen Quartieren ein.</p> <p>² Sie ergreift Massnahmen, um unversiegeltes Land zu schützen und zu vernetzen, um dessen Qualität als Naherholungsgebiet sowie dessen ökologische Funktion langfristig zu gewährleisten.</p> <p>³ Sie sorgt dafür, dass in allen Quartieren ökologisch wertvoller, multifunktionaler und der Nutzungsdichte entsprechender Grünraum besteht.</p> | <p>Art. 2octies 1 Die Gemeinde setzt sich aktiv für die Sicherung von öffentlichem Grünraum auf dem gesamten Gemeindegebiet und in allen Quartieren ein.</p> <p>2 Sie ergreift Massnahmen, um unversiegeltes Land zu schützen und zu vernetzen, um dessen Qualität als Naherholungsgebiet sowie dessen ökologische Funktion langfristig zu gewährleisten.</p> <p>3 Sie sorgt dafür, dass in allen Quartieren ökologisch wertvoller, multifunktionaler und der Nutzungsdichte entsprechender Grünraum besteht.</p> |

Eine Volksinitiative für den Schutz und die Förderung von Grün- und Freiräumen (Grünstadtinitiative) wurde im Januar 2017 zugunsten eines gemeinderätlichen Gegenvorschlags zurückgezogen. Dieser Gegenvorschlag wurde in der Gemeindeabstimmung vom 21. Mai 2017 angenommen. Mit dieser Programm-Norm wollten der Stadtrat und der Gemeinderat den Auftrag annehmen, beim verdichteten Bauen im Rahmen der raumplanerischen Aufgaben dafür zu sorgen, dass Grünflächen erhalten bleiben und qualitativ verbessert werden (Gemeindeabstimmung vom 21. Mai 2017, Abstimmungszeitung, S. 7 ff., insb. S. 8). Mit der Motion, GR Nr. 2019/25, vom 23. Januar 2019, überwiesen am 6. März 2019, wird eine Umsetzung der Bestimmungen der Grünstadtinitiative gemäss Art. 2^{octies} aGO gefordert.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 13 Lokale Wirtschaft</p> <p>Die Stadt setzt sich aktiv für die lokale Wirtschaft und für günstige Rahmenbedingungen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ein.</p> | <p>Art. 2sexies Die Stadt setzt sich aktiv für die lokale Wirtschaft und für günstige Rahmenbedingungen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ein.</p> |

Im Januar 2009 wurden eine KMU-Entlastungsinitiative und eine KMU-Förderungsinitiative eingereicht, die beide auf eine Verbesserung der Situation der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zielten. Der Stadtrat lehnte die beiden Volksinitiativen insbesondere mit Verweis auf die stadträtliche Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und das Organisationsreglement KMU-Forum (AS 930.110) ab. Der Gemeinderat erarbeitete darüber hinaus einen Gegenvorschlag, um das stadträtliche Reglement zu verstärken. Neben der Program-Norm, die einen aktiven Einsatz für die lokale Wirtschaft und günstige Rahmenbedingungen fordert, ist eine Bestimmung geschaffen worden, wonach der Stadtrat im Rahmen der Vorbereitung der Geschäfte an den Gemeinderat und beim Erlass

von eigenen Reglementen auf die Regulierungsfolgen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) achtet (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Abs. 2 E-GO). Der Grundsatzartikel vermittelt jedoch keine durchsetzbaren Rechtsansprüche (Gemeindeabstimmung vom 17. Juni 2012, Abstimmungszeitung, S. 6 ff., S. 7).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 14 Familienergänzende Betreuung</p> <p>¹ Die Stadt gewährleistet in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht.</p> <p>² Eine vom Gemeinderat zu erlassende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen.</p> | <p>Art. 2bis Die Stadt Zürich gewährleistet in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht. Eine vom Gemeinderat zu genehmigende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen.</p> |

Hinweis: § 4 Abs. 2 und 3 GG führen die Begriffe Gemeindeerlass und Behördenerlass ein. In der Stadt Zürich werden Gemeindeerlasse (formelle Gesetze) als Verordnungen bezeichnet und Behördenerlasse namentlich des Stadtrats als Reglemente oder – falls es sich sachlich aufdrängt – als Ausführungsbestimmungen (RL Rechtsetzung, Rz. 12 ff.). Diese städtische Begrifflichkeit soll beibehalten werden.

Mit der vorliegenden Programm-Norm wurde eine Regelung in die Gemeindeordnung aufgenommen, die der Gemeinderat als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret» beschlossen hatte. Der Gegenvorschlag nahm den Initiativtext im 1. Teil zwar auf, ergänzt ihn aber mit einem einschränkenden Zusatz (Handbuch, Rz. 59). Danach wird der Elternbeitrag vom Stadtrat in einer Verordnung (heute: Reglement) geregelt, die der Genehmigung durch den Gemeinderat bedarf (vgl. dazu Handbuch, Rz. 297 ff). Da somit die Einzelheiten in einem Erlass festzulegen sind, liegt die Bedeutung der Verfassungsbestimmung in einem Rechtsetzungsauftrag. Daraus erhellt, dass Private aus der GO-Bestimmung keine direkten Ansprüche ableiten können (Handbuch, Rz. 60; Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2005, Abstimmungszeitung, S. 12 ff., S. 14). Der Stadtrat hat – gestützt auf die Gemeindeordnung – die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung (VO KB, AS 410.130) erlassen.

Mit der Motion, GR Nr. 2018/504, vom 19. Dezember 2018 wird der Stadtrat aufgefordert, dem Gemeinderat im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung eine Änderung zu unterbreiten, die sicherstellt, dass die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung neu durch den Gemeinderat selbst erlassen wird und nicht in einem vom Gemeinderat zu genehmigenden stadträtlichen Erlass. Durch die neue Formulierung wird dieser Forderung Rechnung getragen. Der Stadtrat kann wie bisher in Ausführung des Gemeindeerlasses die weiteren notwendigen Bestimmungen in einem Reglement erlassen (vgl. heute VO KB, Anhänge).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 15 Preisgünstiger Wohnraum</p> <p>¹ Die Stadt setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen.</p> <p>² Sie sorgt mit gezielten Massnahmen dafür, dass auch ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird.</p> <p>³ Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen.</p> <p>⁴ Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum.</p> <p>⁵ Über das Erreichen dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils der gemeinnützigen und der subventionierten Wohnungen durch Erwerb, Neubau und Ersatzneubau und des Angebots an Wohnungen für Familien und für ältere Menschen sowie die getroffenen Massnahmen für den Erhalt und die Schaffung preisgünstiger, ökologisch vorbildlicher Wohnungen.</p> | <p>Art. 2^{quater} 1 Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen.</p> <p>² Sie sorgt mit gezielten Massnahmen dafür, dass auch ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird.</p> <p>³ Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen.</p> <p>⁴ Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum.</p> <p>⁵ Über das Erreichen dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils der gemeinnützigen und der subventionierten Wohnungen durch Erwerb, Neubau und Ersatzneubau und des Angebots an Wohnungen für Familien und für ältere Menschen sowie die getroffenen Massnahmen zu Erhalt und Schaffung preisgünstiger, ökologisch vorbildlicher Wohnungen.</p> |

Der wohnpolitische Grundsatzartikel wurde als Gegenvorschlag zu den drei Volksinitiativen «Wohnen für alle», «Seniorenrechte Stadt Zürich» und «Familiengerechte Stadt Zürich» in

die Gemeindeordnung aufgenommen. Der Gemeinderat befürwortete alle drei Initiativen, entwickelte aber einen Gegenvorschlag, der deren Anliegen zu einem einzelnen Grundsatzartikel verschmolz. Die Initiativen wurden aufgrund dessen zurückgezogen. Wegen der Verschmelzung ist der Programmartikel inhaltlich überladen und rechtsetzungstechnisch mangelhaft. Nichtsdestotrotz soll die Bestimmung vor dem Hintergrund des darin demokratisch verankerten Konsenses und in Nachachtung des Nachführungscharakters der vorliegenden Revision unverändert in die neue Gemeindeordnung überführt werden. In der Abstimmungszeitung wurde deutlich hervorgehoben, dass es sich vorliegend um eine Programm-Norm handelt. Die unbestimmten Rechtsbegriffe und Formulierungen wie «Ziel einer sozialen Durchmischung» oder «genügender Anteil» sind durch die Gemeinde und ihre zuständigen Organe zu konkretisieren. Die tatsächlichen Umsetzungsbeschlüsse sind von den zuständigen Organen zu treffen, namentlich durch die Stimmberechtigten und den Gemeinderat (Kredite für Landkäufe und die Erstellung neuer Wohnsiedlungen, Genehmigung von Baurechtsverträgen, Wohnbauaktionen, Budgetbeschlüsse usw.; vgl. Handbuch, Rz. 790 und Fn. 1253): «*Bei der Wahl der Mittel für die Wohnbauförderung ist die Gemeinde im Rahmen des übergeordneten Rechts frei. Auch die neue Bestimmung in der Gemeindeordnung legt die Art der Erreichung der formulierten Ziele (Förderinstrumente u. Ä.) nicht fest.*» (Gemeindeabstimmung vom 27. November 2011, Abstimmungszeitung, S. 11 ff., S. 13). Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestands im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern setzt sich die Stadt in einer Übergangsbestimmung eine Frist bis zum Jahr 2050 als Ziel (vgl. Art. 143 E-GO).

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 16 Soziale Durchmischung</p> <p>¹ Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der städtischen Bevölkerung und der kleingewerblichen Versorgung fördert die Stadt die Bereitstellung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum.</p> <p>² Zu diesem Zweck bewirtschaftet und vermietet die Stadt nicht nur die im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus erstellten kommunalen Wohnsiedlungen, sondern auch ihre übrigen Wohnliegenschaften ohne Beanspruchung von Steuergeldern und ohne Gewinnabsicht grundsätzlich nach dem Prinzip der Kostenmiete. Dabei stützt sie sich hinsichtlich Investitions- und Kapitalkosten, Abschreibungen und Erneuerungs-Rückstellungen sinngemäss auf die anerkannten Grundsätze der Wohnbauförderung für gemeinnützige Bauträger. Der Gemeinderat erlässt hierzu eine Verordnung.</p> | <p>Art. 2 septies 1 <i>Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der städtischen Bevölkerung und der kleingewerblichen Versorgung fördert die Stadt Zürich die Bereitstellung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum.</i></p> <p><i>2 Zu diesem Zweck bewirtschaftet und vermietet die Stadt Zürich nicht nur die im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus erstellten kommunalen Wohnsiedlungen, sondern auch ihre übrigen Wohnliegenschaften ohne Beanspruchung von Steuergeldern und ohne Gewinnabsicht grundsätzlich nach dem Prinzip der Kostenmiete. Dabei stützt sie sich hinsichtlich Investitions- und Kapitalkosten, Abschreibungen und Erneuerungs-Rückstellungen sinngemäss auf die anerkannten Grundsätze der Wohnbauförderung für gemeinnützige Bauträger. Der Gemeinderat erlässt hierzu ein Reglement.</i></p> |

| | |
|---|---|
| <p>³ Preisgünstige Gewerberäume für ertragschwaches, förderungswürdiges Kleingewerbe werden durch die Stadt gezielt zur Verfügung gestellt. Das Nähere bestimmt eine Verordnung.</p> <p>⁴ Spezielle Wohnobjekte, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind, werden durch Genehmigung des Gemeinderats von diesen Bestimmungen ausgenommen. Geschäftsräume, die nicht kleingewerblich genutzt werden, sind generell von diesen Bestimmungen ausgenommen.</p> | <p><i>3 Preisgünstige Gewerberäume für ertragschwaches, förderungswürdiges Kleingewerbe werden durch die Stadt Zürich gezielt zur Verfügung gestellt. Das Nähere bestimmt ein Reglement.</i></p> <p><i>4 Spezielle Wohnobjekte, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind, werden durch Genehmigung des Gemeinderates von diesen Bestimmungen ausgenommen. Geschäftsräume, die nicht kleingewerblich genutzt werden, sind generell von diesen Bestimmungen ausgenommen.</i></p> |
|---|---|

Die Programm-Norm weist inhaltliche Überschneidungen mit dem voranstehenden Programm-Artikel zur Wohnbauförderung auf. Die Bestimmung wurde mit der Abstimmung zur Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnung und Gewerberäume in der Stadt Zürich» am 13. Juni 2010 in die Gemeindeordnung eingefügt. Auslöser der Volksinitiative war die vom Kanton in den Jahren 2006–2008 angeordnete Neubewertung der städtischen Wohnliegenschaften gemäss den kantonalen Haushaltsvorschriften. Mit der Initiative sollte v. a. das Kostenmiete-Prinzip für alle Wohnungen in der Gemeindeordnung als der städtischen Verfassung verankert werden, um auf diese Weise durch den Kanton ausgelöste Neubewertungen zu verhindern. Der Stadtrat lehnte die Initiative ab, weil durch die Verankerung des neuen Programm-Artikels in der Gemeindeordnung die Stadt keineswegs von der Einhaltung des übergeordneten kantonalen Haushaltsrechts für die Gemeinden entbunden ist. Der Gemeinderat hingegen befürwortete die Initiative, um damit auch dem Kanton gegenüber die rechtliche Voraussetzung zu schaffen, städtischen Wohnliegenschaften von Neubewertungen auszunehmen (Gemeindeabstimmung vom 13. Juni 2010, Abstimmungszeitung, S. 9 ff., S.12).

Die Programm-Norm umfasst zwei Gesetzgebungsaufträge in den Bereichen der Vermietung stadteigener Wohnungen einerseits und stadteigener Gewerberäume andererseits. Die durch den Gemeinderat zu schaffenden Erlasse wurden in der Initiative als Reglemente benannt. Die formellen Gesetze werden gemäss der städtischen Begrifflichkeit indes als Verordnungen bezeichnet (RL Rechtsetzung, Rz. 12). Die Umsetzung der Programm-Norm ist denn auch im Bereich Wohnungen durch die Verordnung über die Kostenmiete stadteigener Wohnungen (Kostenmiete-Verordnung, AS 846.300) erfolgt. Für den Bereich Gewerberäume wurde am 23. Januar 2019 vom Gemeinderat eine Verordnung über Grundsätze der Vermietung von stadteigenen Gewerberäumen im Gemeinderat verabschiedet (GR Nr. 2018/250). Aufgrund der Umsetzung in Verordnungen wird der Begriff Reglement im Sinne der Nachführung korrigiert.

3. Teil: Die Stimmberechtigten

In Übereinstimmung mit dem Gemeindegesetz wird nicht mehr der Ausdruck Gemeinde verwendet, sondern von den Stimmberechtigten gesprochen.

I. Organstellung

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 17 Oberstes Organ</p> <p>¹ Die Stimmberechtigten sind als Souverän der Stadt ihr oberstes Organ.</p> <p>² Sie üben ihr Stimm- und Wahlrecht an der Urne aus.</p> | <p><i>Art. 6 1 Die Gemeinde besteht aus den Stimmberechtigten; sie üben ihr Stimm- und Wahlrecht durch die Urne aus.</i></p> |

Nach § 9 GG sind die Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeinde. Unter das «Stimmrecht» fallen alle politischen Rechte, die den Stimmberechtigten eine Teilnahme an der staatlichen Entscheidungsfindung ermöglichen (Marc Burgherr, Kommentar GG, § 9 Rz. 2). Die gewählte Formulierung von **Abs. 1** entspricht dem Vorschlag gemäss der Mustergemeindeordnung. Mit der Bezeichnung der Stimmberechtigten als «Souverän» wird der demokratische Charakter der Gemeindeorganisation hervorgehoben.

Nach kantonalem Recht wird das Stimmrecht in den Parlamentsgemeinden und für bestimmte Geschäfte auch in Versammlungsgemeinden «an der Urne» ausgeübt (vgl. etwa Art. 86 Abs. 2 KV, Art. 89 Abs. 2 KV, § 15 Abs. 3 GPR, § 39 GPR, § 40 lit. a GPR, § 10 Abs. 1 GG, § 13 GG oder § 107 Abs. 1 lit. a GG). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass keine Versammlung von Stimmberechtigten zur Beschlussfassung berechtigt ist. Auch die briefliche Stimmabgabe erfolgt demgemäss «an der Urne». Folgerichtig werden die Stimmzettelkuverts nach GPR ebenfalls «in die Urne» gelegt (§ 69 Abs. 2 GPR). Analoges wird für eine allfällige künftige Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe gelten: Diese wird ebenfalls nicht offen erfolgen, sondern geheim «an der Urne», sei diese nun real oder digital. Mit **Abs. 2** wird auf diese Terminologie des kantonalen Rechts Bezug genommen.

II. Politische Rechte

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 18 Ausübung</p> <p>¹ Das Recht, an Abstimmungen und Wahlen der Stadt teilzunehmen und Wahlvorschläge einzureichen, richtet sich nach der Kantonsverfassung und dem Gesetz über die politischen Rechte.</p> <p>² Das Initiativ- und Referendumsrecht richtet sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte sowie der Gemeindeordnung.</p> | <p><i>Art. 7 1 Die Stimmberechtigten üben ihr Stimmrecht im Kreise aus, wo sie wohnen. Über Erleichterungen der Stimmabgabe entscheidet der Stadtrat.</i></p> |

Nach § 43 Abs. 1 Satz 1 GPR werden die Mitglieder der Organe im Gebiet des Gemeinwesens gewählt, für das sie zuständig sind. Aufgrund dieser abschliessenden kantonalen Regelung weist Art. 7 Abs. 1 Satz 2 aGO keine eigenständige Bedeutung auf und kann gestrichen werden.

Der neue **Abs. 1** stellt klar, dass die Gemeinden im Bereich des Stimm- und Wahlrechts über keine Autonomie für abweichende Regelungen verfügen. Nach Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kommunalen Angelegenheiten. In Art. 22 KV ist festgehalten, dass das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten allen Schweizerinnen und Schweizern zustehen, die im Kanton wohnen, das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Aufgrund dieser kantonalen Verfassungsbestimmung wäre etwa die Einführung eines Ausländerstimmrechts auf städtischer Ebene unzulässig (vgl. Peter Kottusch, Kommentar KV, Art. 22 Rz. 24 ff., Rz. 30). Die politische Einbindung von Kindern und Jugendlichen hingegen ist im Gemeindegesetz auf die Möglichkeit der Einführung eines Kinder- und Jugendparlaments beschränkt worden (vgl. § 37 GG; Art. 56 E-GO).

Abs. 2: I. S. v. Art. 86 KV sind das Initiativrecht in §§ 146 ff. GPR und § 155 i. V. m. §§ 122 ff. GPR und das Referendumsrecht in § 157 GPR und § 158 i. V. m. §§ 141–143, § 144 und § 145 GPR geregelt. Eine begrenzt eigene Regelung in der Gemeindeordnung kann die Gemeinde zur erforderlichen Unterschriftenzahl bei Volksinitiativen erlassen (§ 146 Abs. 2 lit. a und Abs. 4 GPR), ebenso für das Volksreferendum (§ 157 Abs. 3 lit. a und Abs. 4 GPR). Eine Gemeinde kann zudem in der Gemeindeordnung das Mindestquorum für die Unterstützung von Einzelinitiativen in der Gemeindeordnung erhöhen (§ 155 lit. b Satz 2 GPR) und weitere Referendumsgegenstände bezeichnen (§ 157 Abs. 1 GPR). Ausserdem können über die Regelung des GPR hinausgehende, weitere Unvereinbarkeitsgründe für Ämter und Anstellungen in der Gemeindeordnung festgelegt werden (vgl. § 29 Abs. 3 GPR).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 19 Wohnsitzpflicht</p> <p>Für die Wahl in folgende städtische Organe und Behörden ist der politische Wohnsitz in der Stadt erforderlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Gemeinderat; b. Stadtrat; c. Schulpflege und Kreisschulbehörden; d. Sozialbehörde; e. Kreiswahlbüros. | <p><i>Art. 7 2 Für die Wählbarkeit bei den Kreiswahlen ist der Wohnsitz im Kreise nicht erforderlich.</i></p> <p><i>Art. 20 1 Der Gemeinderat bestimmt die Anzahl Mitglieder der Kreiswahlbüros. Er wählt sie aus den Stimmberechtigten des Wahlkreises auf die Amtsdauer der Gemeindebehörden. (...)</i></p> |

Das Parlament ist nach Terminologie des Gemeindegesetzes ein städtisches Organ, aber keine Behörde (vgl. dazu § 5 Abs. 1 GG). Deshalb werden im Ingress beide Begriffe verwendet.

Für die Wahl in den Gemeinderat oder in den Stadtrat ist bereits aufgrund der kantonalen Vorschriften der politische Wohnsitz in der Stadt notwendig (§ 23 Abs. 2 GPR). Für die Wahl in andere Organe können die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung den politischen Wohnsitz in der Stadt oder im Kanton vorschreiben (§ 23 Abs. 3 GPR). Die Wohnsitzpflicht ist als Wahlvoraussetzung zu verstehen (§ 35 i. V. m. § 24 GPR): Gibt das Mitglied eines Organs den erforderlichen politischen Wohnsitz auf, kann die zuständige Behörde auf Gesuch hin dennoch die Beendigung der Amtsdauer bewilligen. Für die Mitglieder des Gemeinderats ist diese Bewilligung allerdings ausgeschlossen (§ 24 Satz 2 GPR).

Nach bisheriger Rechtslage besteht die Wohnsitzpflicht nur für Stadtrat und Gemeinderat, weil aus Art. 7 Abs. 2 aGO nicht e contrario geschlossen werden kann, dass für weitere Behörden eine Wohnsitzpflicht in der Stadt besteht (vgl. Handbuch, Rz. 166). Diese Beschränkung auf die Stadtrats- und Gemeinderatsmitglieder ist nicht sachgerecht. So wird etwa die Einteilung der Stadt in Schulkreise mit eigenen Kreisschulbehörden ausdrücklich mit der hohen Bedeutung der lokalen Verankerung der Behördenmitglieder gerechtfertigt. Die geforderte örtliche Nähe wird als wichtiger bewertet als fachliche Qualifikationen. Analoges gilt für die Schulpflege und die Sozialbehörde, die in ihrem Aufgabenbereich zudem die Rolle der städtischen Exekutive einnehmen. Dementsprechend ist für diese Behördenmitglieder ebenfalls eine Wohnsitzpflicht in der Stadt vorzusehen.

In Art. 20 Abs. 1 aGO ist bisher festgelegt, dass die Mitglieder der Kreiswahlbüros «aus den Stimmberechtigten des Wahlkreises» gewählt werden. Aufgrund der Schwierigkeit, in allen Wahlkreisen genügend qualifiziertes Personal zu finden, wird diese Einschränkung fallen gelassen. Zukünftig soll der Wohnsitz in der Stadt ausreichend sein. Das Zentralwahlbüro besteht – nebst der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten – aus je einem Mitglied der Kreiswahlbüros (Art. 113 Abs. 1 E-GO). Daraus ergibt sich, dass auch die Mitglieder des Zentralwahlbüros Wohnsitz in der Stadt haben müssen.

Die Einführung einer Wohnsitzpflicht für weitere städtische Organe wie die Betriebsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) wäre nicht sachgerecht, weil bei diesen Funktionen die fachliche Qualifikation im Vordergrund steht und nicht die örtliche Verbundenheit mit der Stadt. Bei den Friedensrichterinnen und -richtern ist zudem deren Unabhängigkeit stark zu gewichten. Der Gemeinderat hat mit Beschluss Nr. 3065/2008 einen Antrag des Stadtrats (vgl. GR Nr. 2007/673) für die Einführung einer Wohnsitzpflicht für weitere Behörden und Organe abgelehnt.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 20 Verfahren</p> <p>Der Stadtrat ist wahlleitende Behörde. Er setzt die Abstimmungs- und Wahltermine fest und regelt die Öffnungszeiten der Stimmlokale.</p> | <p>Art. 22 Der Stadtrat bestimmt die Wahllokale und die Öffnungszeiten.</p> |

Nach § 12 Abs. 1 lit. d GPR ist der Stadtrat die wahlleitende Behörde. Er trägt die Verantwortung für die korrekte Durchführung der Abstimmungen und Wahlen (§ 12 Abs. 2 GPR). Im Rahmen der Anordnungen nach §§ 57 ff. GPR setzt er auch die Abstimmungs- und Wahltag fest. Da § 19 GPR bereits vorschreibt, dass der Stadtrat die Urnenstandorte bestimmt und auf gute Zugänglichkeit achtet sowie Wanderurnen einsetzen kann, ist Art. 22 aGO zu streichen. Für die Organisation der Abstimmungen und Wahlen ist die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber zuständig (vgl. Art. 68 Abs. 1 E-GO). Für bestimmte Aufgaben schreibt das GPR zudem die Einsetzung eines Wahlbüros vor (vgl. etwa § 14 f. GPR, § 71 GPR), wobei die Stadt für die Erfüllung dieser Aufgaben Kreiswahlbüros geschaffen hat (vgl. Art. 114 Abs. 2 E-GO i. V. m. § 17 Abs. 1 GPR).

| E-GO | aGO |
|------|---|
| | <p>Art. 9 1 Die Erneuerungswahlen für den Gemeinderat und den Stadtrat finden Ende</p> |

| | |
|--|---|
| | <i>Februar oder Anfang März des Wahljahres statt.</i> |
|--|---|

Nach § 44 Abs. 2 GPR findet der erste Wahlgang bei kommunalen Organen zwischen Januar und Juni statt. Aufgrund der Abstimmungstermine auf Bundesebene hat sich die Einhaltung der Vorgabe gemäss Art. 9 Abs. 1 aGO als schwierig erwiesen. Auf eine eigene kommunale Regelung ist daher in Zukunft zu verzichten.

| E-GO | aGO |
|---|------------|
| <p>Art. 21 Urnenwahlen</p> <p>Die Stimmberechtigten wählen auf die gesetzliche Amtsdauer:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Mitglieder des Gemeinderats; b. die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten des Stadtrats; c. die Mitglieder und die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden; d. die Friedensrichterinnen und -richter. | |

Die Mitglieder der jeweiligen Organe werden in jenem Gebiet des Gemeinwesens gewählt, für das sie zuständig sind (§ 43 Abs. 1 Satz 1 GPR). Für die Wahl in das Gemeindeparlament können die Gemeinden ihr Gebiet in Wahlkreise aufteilen (§ 43 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 8 Abs. 1 E-GO).

Mitglieder des Gemeinderats (lit. a) sowie die Mitglieder und die Präsidentin oder der Präsident des Stadtrats (lit. b): Die Volkswahl der Mitglieder des Gemeinderats und des Stadtrats ist eine demokratische Selbstverständlichkeit und im kantonalen Recht festgeschrieben (§ 40 lit. a Ziff. 1 und 2 GPR).

Mitglieder und Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden (lit. c): Gemäss GPR müssen sodann auch die Mitglieder der Schulpflege von den Stimmberechtigten gewählt werden (§ 40 lit. a Ziff. 3 GPR). Die Volkswahl der Mitglieder der Kreisschulbehörden ist hingegen kein kantonalrechtliches Erfordernis. Neben der Wahl durch die Stimmberechtigten der Schulkreise (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 1 GPR i. V. m. Art. 8 Abs. 3 E-GO) wäre auch eine Wahl durch das Parlament oder die Exekutive denkbar (vgl. § 57 Abs. 2 lit. c i. V. m. § 5 Abs. 1 GG; hinten S. 107). Im Sinne der Nachführung der Gemeindeordnung und zugunsten der lokalen Verankerung der Kreisschulbehörden soll an der Volkswahl festgehalten werden.

Friedensrichterinnen und -richter (lit. d): Die Friedensrichterinnen und -richter nehmen richterliche Funktionen wahr (vgl. § 53 GOG; vgl. auch Art. 116 E-GO) und sind daher nach kantonalem Recht zwingend von den Stimmberechtigten zu wählen (Art. 75 Abs. 2 KV; § 54 GOG i. V. m. § 40 lit. a Ziff. 5 GPR; Handbuch, Rz. 162). Die Wahl erfolgt durch die Stimmberechtigten in den Friedensrichterkreisen (§ 43 Abs. 1 Satz 1 GPR i. V. m. Art. 6 E-GO und Art. 8 Abs. 4 E-GO).

Die aGO besagt bisher indirekt, dass neben den Friedensrichterinnen und -richtern auch die Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) von den Stimmberechtigten zu wählen sind (Handbuch, Rz. 162). § 7 Abs. 1 EG SchKG i. V. m. § 40 lit. c Ziff. 3 GPR sieht für die Ernennung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten hingegen grundsätzlich den Gemeindevorstand vor (Antrag und Weisung des Regierungsrats zum Gemeindegesetz (GG) vom 20. März 2013, Vorlage 4974/2013 [zit. Weisung GG], S. 211). Der Stadtrat nimmt die organisatorische und personelle Aufsicht wahr, er regelt die Arbeitsverhältnisse und ernennt die Stellvertretungen (§ 6, § 8 und § 10 EG SchKG; § 6 und § 33 f. Verordnung über die Betreibungs- und Gemeindeammänner [VBG, LS 281.1]; Art. 115 Abs. 2 E-GO, hinten S. 127). Insofern entspricht die Ernennung durch den Stadtrat den Anforderungen an eine zeitgemässe Organisation der Betreibungs- und Stadtamtsämter. In nahezu allen Gemeinden wird heute denn auch auf die Urnenwahl verzichtet. Im Sinne einer Aktualisierung soll demgemäss der Stadtrat die Ernennung vornehmen (Art. 73 lit. b E-GO). Die Konferenz der Stadtammänner von Zürich brachte im verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren gegen diese vorgeschlagene Änderung vor, die Stadtamtsfrau- und Stadtammänner (Betreibungsämter) nähmen nicht Verwaltungsfunktionen wahr, sondern seien Teil der kantonalen Justizorganisation. Sie seien weitgehend nicht der Aufsicht der Stadt unterstellt. Vielmehr unterlägen sie der Aufsicht des Bezirksgerichts Zürich bzw. des Obergerichts des Kantons Zürich (Betreibungsinspektorat). Allein die organisatorische und personelle Aufsicht liege bei der Stadt. Zur Untermauerung ihres Anliegens hat die Konferenz der Stadtammänner von Zürich ihrer Vernehmlassung eine Stellungnahme von Prof. Hansjörg Peter vom 27. April 2019 beigelegt. In dieser wird folgendes Fazit gezogen: «Die Volkswahl dient dem Wohle der Rechtspflege und der Institutionen und damit dem Wohl des Volkes.» Der Stadtrat hält an der Ernennung durch den Stadtrat fest. Die Betreibungsbeamtinnen und -beamten unterstehen einer dualen Aufsicht (vgl. etwa § 6 Abs. 3 EG SchKG und § 17 EG SchKG sowie § 80 f. GOG). Dem Stadtrat ist dabei durch das kantonale Recht die organisatorische und personelle Aufsichtsfunktion übertragen worden. So kann er etwa im Rahmen seiner Aufsichtszuständigkeit gemäss § 6 Abs. 1 EG SchKG und nach Massgabe des städtischen Personalrechts Administrativ- und Disziplinar massnahmen treffen (§ 33 VBG). Darüber hinaus verfügt er über Einsichtsrechte in die Geschäftsführung, soweit dies für die Organisation des Amtes, die Abrechnung der vom Amt erhobenen Gebühren und die Festsetzung der Löhne erforderlich ist (§ 6 Abs. 2 EG SchKG; § 34 Abs. 1 VBG). Die bisherige Volkswahl erschwert die personelle Aufsicht erheblich, soweit sich die Amtsträgerinnen und Amtsträger gegenüber ihrer Wählerschaft und nicht gegenüber dem Stadtrat als verantwortlich ansehen. So kam es in der Vergangenheit mehrfach zu personalrechtlich relevanten Vorfällen, über die der Stadtrat von der zuständigen Amtsperson nicht hinreichend informiert wurde. Zwei Vorfälle erfuhr der Stadtrat gar erst aus der Boulevard-Presse. In § 40 lit. c Ziff. 3 GPR ist nicht ohne Grund die Ernennung durch den Gemeindevorstand vorgesehen, da auf diese Weise die organisatorische und personelle Aufsicht gestärkt wird. Bei den Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) steht darüber hinaus die fachliche Qualifikation im Vordergrund und nicht eine örtliche Verbundenheit, weshalb für sie auch keine Wohnsitzpflicht vorgesehen ist (vgl. vorne S. 26). Bei der konkreten Ausführung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben handeln die Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) unabhängig, was durch die parallele fachliche Aufsicht durch das Bezirksgericht und das Obergericht bzw. das Betreibungsinspektorat vollumfänglich gewährleistet wird.

Marginalie Mehrheitswahlverfahren

Ausser den Mitgliedern des Gemeinderats werden die von den Stimmberechtigten gewählten Organe im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) gewählt. Für die Durchführung dieser Wahlen

können sich die Gemeinden für verschiedene Varianten entscheiden (vgl. §§ 48–56 GPR). Nebst der Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen steht entweder die Wahl mit leeren Wahlzetteln oder die stille Wahl und leere Wahlzettel für nicht besetzte Stellen oder die stille Wahl und gedruckte Wahlvorschläge für nicht besetzte Stellen zur Auswahl. Der E-GO sieht die ausdrückliche Unterscheidung zwischen den Urnenwahlen in den Stadtrat und den Urnenwahlen in andere Organe vor:

| E-GO | aGO |
|--|-----|
| <p>Art. 22 a. Stadtrat</p> <p>Die Erneuerungs- und Ersatzwahlen der Mitglieder des Stadtrats werden mit leeren Wahlzetteln durchgeführt.</p> | |

Die Erneuerungs- und Ersatzwahlen des Stadtrats sollen weiterhin mit leeren Wahlzetteln durchgeführt werden. Dieses Wahlverfahren ist aufgrund der Bedeutung des Amtes gerechtfertigt, da in jedem Fall eine Wahl stattfindet. Auf die Verpflichtung, in jedem Fall zur objektiven Orientierung der Stimmberechtigten ein Beiblatt beilegen zu müssen (§ 61 Abs. 2 GPR i. V. m. § 31 VPR), wird verzichtet, da ansonsten bei kurzfristigen Änderungen im Kandidatenfeld letztlich fehlerhafte Beilagen versandt würden. Als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident kann nur gewählt werden, wenn dieser Person auch eine Stimme als Mitglied des Stadtrats gegeben wird oder wenn die Person bereits Mitglied des Stadtrats ist (§ 66 Abs. 4 GPR; Handbuch, Rz. 163).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 23 b. Übrige Organe</p> <p>Für die Erneuerungs- und Ersatzwahlen der übrigen im Mehrheitswahlverfahren zu wählenden Organe gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte über die stille Wahl. Sind die Voraussetzungen der stillen Wahl nicht erfüllt, werden gedruckte Wahlvorschläge verwendet.</p> | <p>Art. 9 1</p> <p><i>2 Die Erneuerungswahlen für die Kreis- schulbehörden sowie für deren Präsidentinnen und Präsidenten werden nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte durchgeführt. Für diese Wahlen sowie für diejenigen der Stadtamts- frauen und Stadtammänner und der Friedensrichterinnen und Friedensrichter werden amtliche Wahlzettel nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte verwendet.</i></p> |

Für die Majorzwahlen in andere Organe soll die stille Wahl möglich sein (vgl. § 54 Abs. 1 GPR). Bei diesem Verfahren erklärt die wahlleitende Behörde die vorgeschlagenen als gewählt, wenn a) gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen wurden, als Stellen zu besetzen sind und b) die zunächst vorgeschlagenen mit den definitiv vorgeschlagenen übereinstimmen (vgl. § 54 Abs. 1 lit. a und lit. b GPR; § 53 Abs. 4 GPR). Wenn die Voraussetzungen für eine stille Wahl nicht erfüllt sind, werden in den Fällen von § 55 Abs. 1 lit. a und lit. b GPR gedruckte Wahlvorschläge verwendet (vgl. § 55 ff. GPR).

Im Vergleich zu Art. 9 Abs. 1 aGO wird das Redaktionsversehen korrigiert, dass unter «Amtlichen Wahlzetteln» amtliche Wahlzettel mit gedruckten Wahlvorschlägen verstanden werden

(Handbuch, Rz. 162 und Fn. 221). Zudem wird im Sinne einer weiteren Vereinfachung ermöglicht, dass neu stille Wahlen auch bei Erneuerungswahlen möglich sind und nicht wie bisher nur bei Ersatzwahlen und wiederum Wahlzettel mit gedruckten Wahlvorschlägen auch für die Ersatzwahlen zugelassen werden (vgl. Handbuch, Rz. 164).

Marginalie Initiative

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 24 a. Gegenstände</p> <p>Mit einer Volksinitiative oder einer Einzelinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses über alle Gegenstände verlangt werden, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen.</p> | <p>Art. 15 1 <i>Mit einer Volksinitiative oder einer Einzelinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht.</i></p> |

In Parlamentsgemeinden sieht das kantonale Initiativrecht die Möglichkeit der Volks- und der Einzelinitiative vor. Eine Behördeninitiative kann auf Stufe Gemeinde nicht eingeführt werden (vgl. § 155 lit. a GPR). Der Einschub «über alle Gegenstände» soll den kantonale rechtlich vorgegebenen Zusammenhang des Initiativrechts mit den Gegenständen des obligatorischen oder des fakultativen Referendums sprachlich verdeutlichen (vgl. § 147 Abs. 2 GPR). § 151 GG sieht ferner ausdrücklich die Initiative auf Prüfung eines Zusammenschlusses einer Gemeinde vor (vgl. zum Verfahren Urs Glättli, Kommentar GG, § 151, Rz. 4 ff.).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 25 b. Urheberschaft</p> <p>¹ Mindestens 3000 Stimmberechtigte können eine Volksinitiative einreichen.</p> <p>² Eine einzelne Stimmberechtigte oder ein einzelner Stimmberechtigter oder mehrere Stimmberechtigte können eine Einzelinitiative einreichen. Für die vorläufige Unterstützung einer Einzelinitiative ist die Zustimmung von 42 Mitgliedern des Gemeinderats erforderlich.</p> <p>³ Bei Verfehlen des Unterstützungsquorums für die Volksinitiative wird das Begehren als Einzelinitiative behandelt.</p> | <p>Art. 15 3 <i>Als Volksinitiative gilt eine Initiative, wenn das Begehren von mindestens 3000 Stimmberechtigten gestellt wird. Bei Verfehlen dieses Quorums wird die Initiative als Einzelinitiative behandelt.</i></p> <p>4 <i>Für die vorläufige Unterstützung einer Einzelinitiative ist die Zustimmung von 42 Mitgliedern des Gemeinderates erforderlich.</i></p> |

Nach § 146 Abs. 4 GPR darf einerseits die für eine Volksinitiative erforderliche Unterschriftenzahl 5 Prozent der Stimmberechtigten nicht übersteigen, andererseits darf sie nicht grösser als 3000 sein. Die notwendige Unterschriftenzahl könnte also in der Stadt nicht weiter erhöht werden. Eine Absenkung erscheint aufgrund der Grösse der Stadt weder wünschbar noch sachgerecht. Mit der minimalen Unterschriftenzahl wird gewährleistet, dass ein Initiativanliegen über einen gewissen Rückhalt in der Stimmbevölkerung verfügt und nicht von vorneherein als chancenlos erscheint.

Im Falle der Einzelinitiative muss nach § 147 Abs. 2 i. V. m. § 155 lit. b GPR mindestens ein Quorum von einem Drittel der Mitglieder des Parlaments für die vorläufige Unterstützung vorgesehen werden. Die Festlegung eines höheren Quorums in der Gemeindeordnung wäre mit einer nicht unerheblichen faktischen Einschränkung dieses Instruments verbunden.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 26 c. Einreichung</p> <p>Volksinitiativen sind dem Stadtrat, Einzelinitiativen der Geschäftsleitung des Gemeinderats einzureichen.</p> | <p>Art. 15 2 <i>Volksinitiativen sind dem Stadtrat, Einzelinitiativen dem Büro des Gemeinderates schriftlich einzureichen.</i></p> <p>Art. 17 <i>Im Übrigen gelten die kantonalen Vorschriften über die Initiativen.</i></p> |

Aufgrund der komplexen Konstruktion des kantonalen GPR mit einer Vielzahl von Verweisungen rechtfertigt sich mit Blick auf die Orientierungsfunktion der Gemeindeordnung der Hinweis, bei welchem Organ die Initiativen einzureichen sind (vgl. dazu § 149 lit. a i. V. m. § 126 Abs. 2 GPR und § 149 lit. a i. V. m. § 139 Abs. 1 GPR).

Hinweis: Gemäss dem Büro des Gemeinderats soll im Entwurf auf die Verwendung des Begriffs «Büro» verzichtet werden und stattdessen wie auf kantonal Ebene ausdrücklich von der «Geschäftsleitung» des Parlaments gesprochen werden.

| E-GO | aGO |
|------|--|
| | <p>Art. 17 2 <i>Ergänzende kommunale Regelungen im Rahmen des kantonalen Rechts erlässt der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung.</i></p> |

Das GPR lässt den Gemeinden im Bereich der politischen Rechte nur noch wenige punktuelle und ausdrücklich bezeichnete Kompetenzen. Die Bestimmung ist vor diesem Hintergrund heute ohne Bedeutung und im Rahmen der Nachführung zu streichen (vgl. dazu Handbuch, Rz. 155). Die in der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) niedergelegte Bestimmung zum Vernehmlassungs- und Antragsrecht des Stadtrats ist klarstellender Natur (Art. 102 GeschO GR; vgl. Handbuch, Rz. 157 ff.; § 36 Abs. 2 GG, Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 36 Rz. 9 zum umfassenden Antragsrecht).

Marginalie Obligatorisches Referendum

Nach § 10 Abs. 1 GG bestimmen die Stimmberechtigten über Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweisen (vgl. dazu auch Art. 86 Abs. 2 lit. b KV). Diese Gegenstände des obligatorischen Referendums sind im Kanton Zürich nicht gesamthaft in einer Gesetzesbestimmung niedergelegt, sondern sie ergeben sich aus verschiedenen Artikeln und Paragrafen der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes (vgl. Art. 84 Abs. 3, Art. 86 Abs. 2 und Art. 89 Abs. 2 KV sowie § 69, § 78 Abs. 1, § 79, § 107 Abs. 1 lit. a und Abs. 3, § 154 sowie § 162 GG). Aufgrund ihrer demokratischen Bedeutung sind in der alten Gemeindeordnung alle Gegenstände des obligatorischen Referendums aufgelistet worden. Im Sinne der Nachführung werden einerseits die bestehenden Bestimmungen mit den durch das neue Gemeindegesetz herbeigeführten Anpassungen in die neue Gemeindeordnung übernommen, andererseits sind einzelne Aktualisierungen vorgesehen.

In einem Punkt wird auf eine Übernahme verzichtet: Art. 10 lit. g aGO, wonach Initiativen nach Massgabe des kantonalen Rechts dem obligatorischen Referendum unterstellt sind, weist keinen normativen oder weitergehenden informativen Gehalt auf (vgl. Handbuch, Rz. 112). Ob Urnenabstimmungen stattfinden, bestimmt sich abschliessend nach dem GPR. In der neuen Gemeindeordnung wird daher auf die Bestimmung verzichtet.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 27 a. Allgemeine Zuständigkeiten</p> <p>Die Stimmberechtigten entscheiden über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Gemeindeordnung; b. Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung; c. Grössere Änderungen an den Kreisgrenzen; d. Verträge über Änderungen des Gemeindegebiets, sofern sie sich auf sehr grosse oder grössere bewohnte Flächen erstrecken; e. Verträge mit anderen Gemeinden über die freiwillige Vereinigung mit der Stadt; f. Verträge mit Gemeinden über die Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands, einer gemeinsamen Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts; g. Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge, wenn die Stadt hoheitliche Befugnisse abgibt oder die damit zusammenhängenden neuen Ausgaben durch die Stimmberechtigten zu bewilligen sind. | <p>Art. 10 Der Abstimmung durch die Gemeinde sind obligatorisch unterstellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) die Gemeindeordnung</i> <i>b) Vereinbarungen mit anderen Gemeinden über die freiwillige Vereinigung mit der Stadt Zürich oder über die Schaffung von Zweckverbänden</i> <i>c) Veränderungen des Gemeindegebietes, sofern sie sich auf grössere bewohnte Flächen erstrecken</i> <i>f)</i> g) Initiativen nach Massgabe des kantonalen Rechts. |

Gemeindeordnung (lit. a): Bereits aus Art. 89 Abs. 2 KV ergibt sich, dass alle Revisionen der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterstellt sind (vgl. Handbuch, Rz. 109). Darüber hinaus bedürfen sie der Genehmigung des Regierungsrats.

Ausgliederungen (lit. b): Nach § 69 GG entscheiden die Stimmberechtigten über Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung. Erheblich ist die Bedeutung insbesondere dann, wenn eine Ausgliederung von grosser politischer oder finanzieller Tragweite ist. Die grosse politische Tragweite ist dann zu bejahen, wenn etwa Kernaufgaben der Gemeinde wie etwa die zentralen Versorgungs- oder Entsorgungsdienstleistungen betroffen sind. Entscheidend ist letztlich aber

eine politische Wertung, die zeit- und ortsabhängig vorgenommen werden muss (vgl. Stefan Vogel, Kommentar GG, § 69 Rz. 6). Als Faustregel gilt: Wenn eine Ausgliederung politisch umstritten ist, ist sie mit grosser Wahrscheinlichkeit dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die erhebliche finanzielle Bedeutung ist erstens dann zu bejahen, wenn grosse Vermögenswerte übertragen werden sollen, wobei dieses Kriterium in Bezug auf die Finanzkraft des betroffenen Gemeinwesens beurteilt werden muss. Zweitens ist für die Beurteilung massgebend, dass mit der Ausgliederung für die Zukunft das Finanzreferendum ausgeschlossen wird (Stefan Vogel, Kommentar GG, § 69 Rz. 7). Wenn darüber hinaus einem auszugliedernden Aufgabenträger hoheitliche Befugnisse zukommen sollen, ist dafür eine Verankerung in der Gemeindeordnung mit ganz bestimmten Inhalten erforderlich (Art. 98 Abs. 3 und 4 KV). Solche Hoheitsgewalt umfasst die Möglichkeit, Rechtsverhältnisse einseitig mittels Erlass oder Verfügung zu regeln bzw. in die Rechtsposition einer oder eines Einzelnen einzugreifen (Handbuch, Rz. 528). Der Gegenstand des Referendums ist in solchen Fällen die Änderung der Gemeindeordnung.

Grössere Änderungen an den Kreisgrenzen (lit. c): Bisher wurde der im Stadtarchiv liegende Stadtplan mit der Kreiseinteilung zum Bestandteil der Gemeindeordnung erklärt (Art. 3 Abs. 2 aGO). Neu soll nach Art. 4 Abs. 2 E-GO eine digitale Version des Stadtplans für die Kreiseinteilung massgebend sein, der nicht mehr zum Bestandteil der Gemeindeordnung erklärt wird. Daher muss in der neuen Gemeindeordnung ausdrücklich festgehalten werden, dass grössere Änderungen an den Kreisgrenzen dem obligatorischen Referendum unterliegen, damit die Mitsprache der Stimmberechtigten im gleichen Mass wie bisher erhalten bleibt. Nach Art. 50 lit. g E-GO ist zur Vornahme von kleineren Änderungen an den Kreisgrenzen weiterhin der Gemeinderat zuständig.

Verträge über Änderungen des Gemeindegebiets (lit. d): Das Gemeindegesetz sieht das obligatorische Referendum für Gebietsänderungen dann vor, wenn diese für die beteiligten Gemeinden von erheblicher Bedeutung sind. Diese erhebliche Bedeutung ist dann zu bejahen, wenn eine Fläche oder Bevölkerungszahl betroffen ist, die für die Gemeindeentwicklung wesentlich ist (§ 162 GG). Im Sinne der Nachführung wird für die genauere Definition aus der aGO ergänzend das Kriterium der «grösseren bewohnten Flächen» übernommen (vgl. dazu auch Art. 50 lit. h E-GO).

Verträge zur Eingemeindung (lit. e): Der Referendumsgegenstand ergibt sich aus § 152 Abs. 2 lit. a GG und § 153 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 84 Abs. 1 und 3 KV (vgl. dazu Handbuch, Rz. 110).

Verträge über die Zusammenarbeit (lit. f): Nach § 79 GG beschliessen die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde die Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands, einer gemeinsamen Anstalt oder einer juristischen Person. Die Rechtsgrundlage bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 80 GG).

Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge (lit. g): Nach § 78 Abs. 1 GG muss ein obligatorisches Referendum stattfinden, wenn Anschluss- oder Zusammenarbeitsverträge dazu führen, dass die Stadt hoheitliche Befugnisse abgibt oder die damit zusammenhängenden neuen Ausgaben durch die Stimmberechtigten zu bewilligen sind. Für die Definition der hoheitlichen Befugnisse gilt das zu lit. b Gesagte (vgl. auch Tobias Jaag, Kommentar GG, § 78 Rz. 4). Wenn allerdings eine aussenstehende Gemeinde einen Anschlussvertrag an die Stadt abschliesst, so gibt die Stadt keine hoheitliche Befugnis ab und es dürften auch keine Kosten für die Stadt entstehen. Auf Seiten der Stadt ist deshalb der Stadtrat für den Abschluss zuständig (vgl. § 78 Abs. 2 GG; Art. 79 lit. c E-GO; Tobias Jaag, Kommentar GG, § 78 Rz. 6).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 28 b. Ausgaben</p> <p>¹ Die Stimmberechtigten entscheiden über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 20 000 000.– für einen bestimmten Zweck; b. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 2 000 000.– für einen bestimmten Zweck; c. neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 20 000 000.– für die Beteiligung an Unternehmen, für Bürgschaften, für Eventualverpflichtungen und für Darlehen; d. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 4 000 000.– für Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen für ein und dieselbe Liegenschaft; e. Schenkungen im Wert von mehr als Fr. 1 000 000.–. <p>² Die Erhöhung einer von den Stimmberechtigten beschlossenen Ausgabe ohne Änderung des Zwecks untersteht lediglich dem fakultativen Referendum.</p> | <p>Art. 10 Der Abstimmung durch die Gemeinde sind obligatorisch unterstellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) <i>einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über Fr. 20 000 000.– oder jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über Fr. 1 000 000.– oder entsprechende Ausfälle in den Einnahmen; ausgenommen sind gebundene Ausgaben im Sinne von Art. 10bis Abs. 1</i> e) <i>Beteiligung an Unternehmen, Bürgschaften und unverzinsliche Darlehen im Betrag von mehr als Fr. 20 000 000.–; ausgenommen sind gebundene Ausgaben</i> g) Initiativen nach Massgabe des kantonalen Rechts. <p>Art. 11 Neue Ausgaben im Sinne von Art. 10 lit. d unterstehen lediglich dem fakultativen Referendum, sofern sie</p> <ul style="list-style-type: none"> a) zur Erfüllung einer von der Gemeinde ohne Ausgabenbegrenzung beschlossenen Gemeindeaufgabe getroffen werden; ausgenommen sind Hoch- und Tiefbauten b) <i>eine bereits von der Gemeinde beschlossene Ausgabe ohne Änderung des Zwecks erhöhen.</i> |

Allgemeines zu den Ausgaben

Im Gemeindegesetz wird der Begriff der Ausgabe nicht näher definiert. Kennzeichnend für die Ausgabe ist, dass das Gemeinwesen ihr Finanzvermögen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet. Ausgaben wirken sich auf den Mittelbedarf der Gemeinde aus und damit auch auf die steuerliche Belastung (vgl. Markus Rüssli, Kommentar GG, Vorbem. zu §§ 103–107 Rz. 4). Als Ausgabe ist infolgedessen insbesondere die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen zu behandeln: Während Finanzvermögen jederzeit zur Deckung des Mittelbedarfs eingesetzt werden kann, ist die Möglichkeit im Fall von Verwaltungsvermögen ausgeschlossen, solange dieses der Erfüllung von bestimmten Verwaltungszwecken gewidmet ist. Analoges gilt für den Einnahmeverzicht, weil dieser dazu führt, dass die Gemeinde über weniger finanzielle Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt, als ihr rechtlich zustehen würden. Keine Ausgaben sind hingegen Anlagen (vgl. § 117 GG und Art. 53 E-GO). Bei einer Anlage wird das Finanzvermögen nicht verbraucht, sondern bloss in eine andere

wirtschaftliche Anlageform umgeschichtet (vgl. Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, Rz. 2718b).

Aus Art. 86 Abs. 1 lit. a KV ergibt sich eine Verpflichtung der Gemeinden, in der Gemeindeordnung einen Betrag für neue Ausgaben zu bestimmen, oberhalb dessen die Stimmberechtigten entscheiden. Die Festlegung hat gemäss § 107 Abs. 3 GG in einer solchen Höhe zu erfolgen, dass über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung ein obligatorisches Referendum stattfindet. Die Gemeindeordnung muss dabei zwischen neuen einmaligen und neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben unterscheiden. Ein genereller Ausschluss des Referendums ist nur dann zulässig, wenn er sich auf einen klar begrenzten Sachbereich bezieht (Marc Burgherr, Kommentar GG, § 10 Rz. 26, vgl. Fn. 31 für Beispiele). In der Stadt sind die Informatik-Ausgaben vom Referendum ausgeschlossen (vgl. Art. 10^{ter} aGO; Art. 81 E-GO).

Was für eine Gemeinde von erheblicher finanzieller Bedeutung ist, hängt von ihrer Grösse und der Höhe ihres Budgets ab. Bei einer Gemeinde mit 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern sollen gemäss Kommentar zum Gemeindegesetz die Betragsgrenzen für das obligatorische Referendum bei etwa 2 Millionen Franken für neue einmalige Ausgaben und bei etwa 200 000 Franken für neue wiederkehrende Ausgaben angesetzt werden (Markus Rüssli, Kommentar GG, § 107 Rz. 5). Die Stadt Zürich mit einer über 80 Mal grösseren Bevölkerung und für das Jahr 2019 budgetierten Aufwand und Erträgen von je über 8,7 Milliarden Franken legt bisher die Beitragsgrenzen für neue einmalige Ausgaben bei 20 Millionen Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben bei jährlich 1 Million Franken fest (Art. 10 lit. d aGO). Mit Blick auf diese im Vergleich mit dem obigen Beispiel sehr niedrigen Referendumsgrenzen drängt sich die Frage nach einer Aktualisierung auf, einerseits in Bezug auf die Höhe, andererseits aber auch in Bezug auf das Verhältnis der Beträge zwischen einmaligen und wiederkehrende Ausgaben. Gemäss dem Handbuch HRM2, Anhang E, 32 (zu Art. 37 MFHG), die eine Empfehlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wiedergibt, sollten sich die Beträge zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben in einem Verhältnis von 10:1 bewegen (vgl. Markus Rüssli, Kommentar GG, § 104 Rz. 11). Um die Zuständigkeiten möglichst klar, einfach und verständlich zu regeln, empfiehlt es sich zudem, die Kompetenzgrenzen von Stimmberechtigten, Gemeinderat und Stadtrat wie auch das Betragsverhältnis zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben nach dem immer gleichen Verhältnis festzulegen. Aufgrund der Empfehlung zu HRM2 sollte demzufolge überall der Faktor 10 zum Zuge kommen, wie er heute bereits für die neuen einmaligen Ausgaben gilt (vgl. Art. 10 lit. d aGO und Art. 41 lit. c aGO).

Nach § 109 GG richtet sich die Zuständigkeit für Zusatzkredite nach der Zuständigkeitsordnung für die Verpflichtungskredite, wobei die Höhe des Zusatzkredits massgebend ist. Eine Ausnahme von dieser Regelung besteht dann, wenn aufgrund eines Zusatzkredits eine Kompetenzgrenze überschritten wird. D. h., der Stadtrat könnte mit dieser Regelung etwa einen Verpflichtungskredit von 12 Millionen Franken in eigener Kompetenz um höchstens 2 Millionen Franken erhöhen, nicht aber einen Kredit von 19 Millionen Franken um 2 Millionen Franken. Auf eine vom Gemeindegesetz abweichende neue Regelung in der Gemeindeordnung wird verzichtet. Die Übergangsregelung nach Art. 19 Abs. 4 Finanzhaushaltverordnung (FHVO, AS 611.101) läuft damit spätestens am 31. Dezember 2021 aus. Im Sinne der Nachführung übernommen wird Art. 11 lit. b aGO (Art. 28 Abs. 2 E-GO).

Einmalige und wiederkehrende Ausgaben (Abs. 1 lit. a und b): Wenn die Kompetenzgrenze für neue einmalige Ausgaben als Ausgangspunkt genommen wird, so liegt diese in einer Höhe, die unter dem Blickwinkel einer punktuellen Aktualisierung nicht angepasst werden sollte. Im Sinne des grundsätzlichen Nachführungscharakters der Revision sollte diese

also unverändert beibehalten werden. Die Kompetenzgrenze für wiederkehrende Ausgaben hingegen liegt heute erstens deutlich zu tief. Mit einer Erhöhung kann eine Entlastung der Stimmberechtigten von weniger wesentlichen Geschäften erreicht werden sowie in der Kaskade der Zuständigkeiten auch eine spürbare Entlastung des Gemeinderats und des Stadtrats. Zweitens entspricht das heutige Betragsverhältnis nicht der Empfehlung zu den Kompetenzgrenzen gemäss HRM2. Infolgedessen soll die Betragsgrenze für das obligatorische Referendum bei neuen wiederkehrenden Ausgaben auf das Verhältnis 1:10 aktualisiert werden. Die neue Kompetenzgrenze bedeutet eine Verdoppelung der bisherigen Grenze für das obligatorische Referendum und entspricht hochgerechnet der Empfehlung für eine Gemeinde mit 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Markus Rüssli, Kommentar GG, § 107 Rz. 5). Im verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren wurde diese Aktualisierung einhellig begrüsst.

Beteiligung, Bürgschaften, Darlehen (Abs. 1 lit. c): In aller Regel dienen Darlehen, Beteiligungen usw. einem öffentlichen Interesse, weshalb sie ins Verwaltungsvermögen gehören. Anlagen des Finanzvermögens werden hingegen grundsätzlich vom Stadtrat beschlossen (§ 117 Abs. 1 GG). Ausnahmen sind bei den Zuständigkeiten des Gemeinderats zu regeln (vgl. § 117 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 53 E-GO).

Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen (Abs. 1 lit. d): Wegen § 107 Abs. 3 GG, wonach die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung entscheiden, soll bezüglich Miet- und Pachtverträgen neu eine Grenze für das obligatorische Referendum eingeführt werden. Bisher steht lediglich das fakultative Referendum offen (vgl. Art. 41 lit. n aGO). Zudem soll auch bei einer Übernahme von Liegenschaften im Baurecht nicht mehr die Höhe des Verkehrswerts die Zuständigkeit bestimmen, sondern der Baurechtszins als wiederkehrende Ausgabe massgebend sein. Diese Lösung drängt sich nicht zuletzt deshalb auf, weil nach dem Gemeindegesetz ausdrücklich Betragsgrenzen bestimmt werden müssen, um in der Gemeindeordnung die Zuständigkeiten für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten zu bestimmen (§ 107 Abs. 1 GG). Gemeint sind damit die konkreten Ausgabenbeträge in Franken (vgl. Markus Rüssli, Kommentar GG, § 107 Rz. 1). Massgebend ist diesbezüglich nicht der Verkehrswert einer Liegenschaft, die gemietet, gepachtet oder im Baurecht übernommen werden soll, sondern der jährlich zu leistende Zins als Ausgabe. Die entsprechende Vereinbarung ist hingegen eine Vollzugsaufgabe und soll daher nicht in jedem Detail im Beschlusdispositiv aufgeführt werden. Selbstverständlich sind aber die Eckpunkte des Vertrags in den Erläuterungen darzulegen. Die Zuständigkeitsgrenze gilt gesondert für jede einzelne Liegenschaft (vgl. auch Art. 41 lit. n aGO). Aufgrund der Anwendung des Faktors 10 liegt die Grenze bei einem von der Stadt zu leistenden jährlichen Zins bei 4 Millionen Franken (vgl. zur Kompetenz des Gemeinderats Art. 52 lit. d E-GO).

Schenkungen (Abs. 1 lit. e): Aufgrund von § 107 Abs. 3 GG müssen die Stimmberechtigten über Vorhaben von erheblicher Bedeutung entscheiden können. Deshalb ist im Entwurf neu auch für Schenkungen der Stadt an Dritte eine Betragsgrenze eingeführt worden. Um das gleichbleibende Verhältnis von 10:1 zwischen den Kompetenzgrenzen von Stimmberechtigten, Gemeinderat und Stadtrat zu gewährleisten, ist im Falle der Schenkung die Grenze für das obligatorische Referendum bei 1 Million Franken anzusetzen (vgl. zur Erhöhung der Kompetenz des Gemeinderats Art. 52 lit. e E-GO). Schenkungen sind von Beiträgen abzugrenzen: Während Beiträge mit einer Auflage verbunden sind, dass die Empfängerin oder der Empfänger eine ganz bestimmte öffentliche Aufgabe erfülle, liegt bei Schenkungen keine solche Bindung vor. Die oder der Beschenkte erfüllt also nicht eine Aufgabe, die andernfalls dem Gemeinwesen obliegen würde (Handbuch, insb. Rz. 773 ff. zu dieser Abgrenzung). Wenn Schenkungen nicht Geldzahlungen betreffen, sondern andere Vermögenswerte, können sie in

einem gewissen Spannungsverhältnis zu § 133 Abs. 2 GG stehen. Danach sind Vermögenswerte zum Verkehrswert an Dritte zu veräussern, wobei der Wert dann tiefer angesetzt werden kann, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt. Die Schenkung ist nun aber gerade dadurch gekennzeichnet, dass damit kein konkretes öffentliches Interesse verfolgt wird. Mit der erwähnten Bestimmung im Gemeindegesetz sollten jedoch Schenkungen nicht verhindert werden. Der möglichen Problematik wird in der neuen Gemeindeordnung dadurch begegnet, dass die Zuständigkeitsgrenze deutlich tiefer als bei Beiträgen angesetzt wird. Die Zuständigkeit ist anhand des Verkehrswerts der Schenkung zu ermitteln.

Abs. 2: Im Sinne der Nachführung wird die Ausnahmebestimmung von Art. 11 lit. b aGO übernommen, wonach neue Ausgaben ausnahmsweise nicht dem obligatorischen Referendum, sondern nur dem fakultativen Referendum unterstehen. Solche Ausgaben weisen eine bestimmte Bindung an eine von den Stimmberechtigten bereits bewilligte Ausgabe auf (vgl. dazu Handbuch, Rz. 734 ff.). Der ursprüngliche Zweck darf sich durch die neue Ausgabe nicht ändern (§ 108 Abs. 2 GG). Die Beurteilung ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und des Gemeindegesetzes vorzunehmen (vgl. dazu Patrizia Kaufmann, Kommentar GG, § 108 Rz. 14; Handbuch, Rz. 662 ff., insb. Rz. 663). Als Anwendungsfälle sind Subventionserhöhungen an grosse Kulturinstitute wie das Schauspielhaus oder die Erhöhung der wiederkehrenden Ausgaben für die Schulsozialarbeit zu nennen (vgl. Bger. Entscheid vom 15. November 1989, ZBI 1991, S. 38 ff.; Handbuch, Rz. 735 und Fn. 1204). Verzichtet wird auf die Übernahme von Art. 11 lit. a aGO, weil kaum je eine Gemeindeaufgabe ohne eine Ausgabenbegrenzung den Stimmberechtigten unterbreitet wird (Handbuch, Rz. 735).

Marginalie: Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum richtet sich nach Art. 86 Abs. 1 KV i. V. m. § 155 lit. c i. V. m. § 157 Abs. 1 und 3 GPR. Kantonalrechtlich vom fakultativen Referendum ausgeschlossen sind insbesondere alle Geschäfte nach § 10 Abs. 2 und Abs. 3 GG. Gemäss der Kantonsverfassung sind zudem Einbürgerungen vom fakultativen Referendum ausgenommen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 KV). Dies gilt für die Stadt allerdings schon deshalb, weil der Stadtrat für die Einbürgerungen zuständig ist (Art. 79 lit. b E-GO).

| E-GO | aGO |
|--|-----|
| <p>Art. 29 a. Gegenstände</p> <p>Die Stimmberechtigten entscheiden auf Verlangen über Beschlüsse des Gemeinderats, sofern diese nicht durch das übergeordnete Recht oder durch die Gemeindeordnung von der Volksabstimmung ausgenommen sind.</p> | |

In der neuen Bestimmung ist der Grundsatz festgehalten, dass über Beschlüsse des Gemeinderats bei Ergreifen des fakultativen Referendums die Stimmberechtigten entscheiden, wenn das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung die Volksabstimmung nicht ausschliessen.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 30 b. Ausschluss</p> <p>Folgende Beschlüsse des Gemeinderats sind von der Volksabstimmung ausgenommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Wahlen und Personalgeschäfte; b. Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses sowie Nachtragskredite und Globalbudgetergänzungen; c. Genehmigung von Erlassen, Beschlüssen und Wahlakten; d. Genehmigung der Rechnungen und der Geschäftsberichte; e. die Bewilligung von Objektkrediten als Teil eines bewilligten Rahmenkredits; f. Vorfinanzierung von Investitionsvorhaben; g. Kenntnisnahmen von Berichten des Stadtrats; h. Beschlüsse formeller Natur, Verfahrensentscheide über die Anwendung der Geschäftsordnung und parlamentarische Vorstösse; i. Verfahrensentscheide bei der Behandlung von Initiativen, insbesondere über deren Gültigkeit; j. Behördeninitiativen an den Kantonsrat; k. Ablehnende Beschlüsse, ausgenommen abgelehnte Volksinitiativen; l. Beschlüsse über die Ergreifung des Gemeindereferendums; m. Beschlüsse über die Ausrichtung von Teuerungszulagen und die teuerungsbedingte Anpassung der Löhne. | <p>Art. 14 <i>Folgende Beschlüsse des Gemeinderates können der Abstimmung durch die Gemeinde nicht unterstellt werden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Wahlen</i> b) <i>jährliche Voranschläge, Festsetzung des Steuerfusses und Bewilligung von Zusatzkrediten</i> c) <i>Abnahme der Jahresrechnungen und der Geschäftsberichte</i> d) <ul style="list-style-type: none"> <i>l) die Genehmigung von Objektkrediten als Teil eines bewilligten Rahmenkredites</i> <i>m) Beschlüsse des Gemeinderates formeller Natur, wie Vertagungen, Art der Behandlung der Geschäfte</i> <i>n) Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse.</i> <i>e) Beschlüsse über die Anwendung der Geschäftsordnung</i> <i>f) Ablehnende Beschlüsse des Gemeinderates</i> <i>g) Beschlüsse über die Gültigkeit und über die vorläufige Unterstützung von Initiativen sowie der Beschluss, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen, die einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung entspricht</i> <i>h) Initiativen an den Kantonsrat</i> <i>i) Beschlüsse über die Ausrichtung von Teuerungszulagen und die teuerungsbedingte Anpassung der Besoldungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Stadt mit Einschluss der Lehrerinnen und Lehrer sowie der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten, der übrigen Mitglieder des Stadtrats, der oder des Beauftragten in Beschwerdesachen, der oder des Datenschutzbeauftragten, der Direktorin oder des</i> |

| | |
|--|---|
| | <p><i>Direktors der Finanzkontrolle, der Stadtamtsfrauen und Stadtmänner (Betriebsbeamtinnen und -beamten), der Friedensrichterinnen und -richter und der Schulpräsidentinnen und -präsidenten</i></p> <p><i>k) Beschlüsse über die Gewährung des Teuerungsausgleiches an pensionierte städtische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.</i></p> <p>Art. 12 3 <i>Das Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung ist ausgeschlossen, wenn der Gemeinderat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder den Beschluss dringlich erklärt und der Stadtrat einverstanden ist.</i></p> |
|--|---|

Gewisse Geschäfte des Gemeinderats dürfen bereits wegen entsprechender Bestimmungen in der Kantonsverfassung von den Gemeinden nicht der Volksabstimmung unterstellt werden. Beispielsweise ist nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 KV die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vom Referendum ausgeschlossen. Das Gemeindereferendum nach Art. 33 Abs. 2 lit. b und Abs. 4 KV ist ebenfalls durch die Kantonsverfassung dem Referendum entzogen, da es sich um eine ausdrücklich dem Gemeinderat bzw. dem Stadtrat zugewiesene Kompetenz handelt (Handbuch, Rz. 125). Ferner sind Behördeninitiativen des Gemeinderats an den Kantonsrat nach Art. 24 lit. b KV vom Referendum ausgeschlossen (Marc Burgherr, Kommentar GG, § 10 Rz. 11). Nach Art. 86 Abs. 4 KV bezeichnet zudem das Gesetz weitere Geschäfte, die vom Referendum ausgenommen sind. Neben den ausdrücklichen Ausschlussregelungen in den § 10 Abs. 2 und 3 GG sind weitere bestimmte Geschäfte kantonalrechtlich vom Referendum ausgeschlossen, obschon sie nicht im Ausschlusskatalog des Gemeindegesetzes erscheinen (Marc Burgherr, Kommentar GG, § 10 Rz. 23). Schliesslich können nach § 10 Abs. 2 lit. e GG weitere Beschlüsse durch die Gemeindeordnung von der Urnenabstimmung ausgenommen werden. Ein Beispiel sind in der Stadt Zürich die Informatik-Ausgaben, wobei diese deshalb nicht im Katalog aufgeführt werden, weil der Stadtrat und nicht der Gemeinderat zuständig ist (Art. 10^{ter} aGO; Art. 81 E-GO).

Nicht mehr zulässig ist hingegen die Anwendung von Art. 12 Abs. 3 aGO, wonach der Gemeinderat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder einen Beschluss für dringlich erklären und damit vom fakultativen Referendum ausschliessen kann. Aufgrund der entsprechenden Kettenverweisung im GPR findet bei Dringlichkeit neu die Verfahrensregelung von Art. 37 KV Anwendung (vgl. § 158 i. V. m. § 141 GPR i. V. m. Art. 37 KV; Andreas Auer, Kommentar GG, § 158 GPR Rz. 2 ff., insb. Rz. 7).

Aufgrund der verschiedenen Unklarheiten bezüglich des Ausschlusses der Volksabstimmung in den kantonalen Rechtsgrundlagen soll im Sinn der Orientierungsfunktion ein abschliessender Ausschlusskatalog in der Gemeindeordnung verankert werden. Dies entspricht auch der Idee der Nachführung.

Wahlen und Personalgeschäfte (lit. a): Gemäss § 10 Abs. 2 lit. c GG sind Wahlen vom Referendum ausgenommen. Dieser Ausschluss gilt gemäss dem Kommentar zu Art. 14 lit. a

aGO auch für Verfügungen über Anstellungen namentlich der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste (vgl. Handbuch, Rz. 120).

Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses sowie Nachtragskredite und Globalbudgetergänzungen (lit. b): Nach § 10 Abs. 2 lit. a GG ist die Festsetzung des Budgets vom Referendum ausgenommen, was auch für Ergänzungen des Budgets mit Nachtragskrediten und Globalbudgetergänzungen gelten muss. Darüber hinaus untersteht auch der Steuerfuss nicht dem Referendum. Die Bestimmung entspricht Art. 14 lit. b aGO (vgl. Handbuch, Rz. 121). Diese wird begrifflich und inhaltlich nachgeführt (vgl. Art. 51 E-GO).

Genehmigung von Erlassen, Beschlüssen und Wahlakten (lit. c): Die Genehmigung von Reglementen des Stadtrats und anderer exekutiver Behörden war in der Stadt bis ins Jahr 2002 unbekannt (Handbuch, Rz. 297). Heute untersteht noch die Geschäftsordnung der Sozialbehörde der Genehmigung durch den Gemeinderat (Art. 41 lit. a aGO). Da die Sozialbehörde im Rahmen der übertragenen Aufgaben anstelle des Stadtrats handelt, soll dieser Genehmigungsvorbehalt in der neuen Gemeindeordnung fallen gelassen werden (vgl. hinten S. 63 f. zu Art. 50 E-GO). Sodann ist in Art. 2^{bis} aGO festgelegt, dass der Gemeinderat einen Erlass des Stadtrats zur Regelung des Elternbeitrags nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sowie der subventionierten Leistungen genehmigt. Dieser Genehmigungsvorbehalt fällt in Art. 14 Abs. 2 E-GO allerdings weg (vgl. vorne S. 20). Schliesslich ist auf Art. 16 Abs. 4 E-GO hinzuweisen, wonach spezielle Wohnobjekte, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind, durch Genehmigung des Gemeinderats von den Bestimmungen des genannten Artikels ausgenommen werden.

Der Genehmigungsvorbehalt für Akte der Exekutive ist ein aussergewöhnliches Instrument, das mit der Gefahr einer Vermischung der Kompetenzen und einer Verwischung der Verantwortlichkeiten einhergeht (vgl. Stefan G. Schmid, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, in: ZBI 2018, S. 163 ff., S. 169 f.). In der Stadt Zürich ist diese Eigenart dadurch verstärkt, dass solche Genehmigungen in der Praxis dem fakultativen Referendum unterstellt wurden (vgl. Handbuch, Rz. 61; etwa GR Nr. 2017/8). Zweck des Genehmigungsvorbehalts ist die Kontrolle von Akten der Exekutive durch den Gemeinderat (Handbuch, Rz. 300), nicht zuletzt, weil solche Reglemente und Beschlüsse gerade nicht dem fakultativen Referendum unterliegen sollen. Insgesamt erscheint die Genehmigung als ein Akt der Oberaufsicht im Sinne einer politischen Kontrolle durch die Legislative, was zu einer Entlastung des Stadtrats von seiner politischen Verantwortlichkeit führt. Durch eine Unterstellung des Genehmigungsvorbehalts unter das Referendum erfährt das Instrument der Genehmigung eine diesem Charakter widersprechende Verdoppelung, indem die Genehmigung des Gemeinderats einem weiteren, zusätzlichen Genehmigungsvorbehalt durch die Stimmberechtigten unterliegt. Um diesen Widerspruch auszuräumen, sollen Genehmigungen von Erlassen und Beschlüssen ausdrücklich vom Referendum ausgeschlossen werden.

Nach Art. 9 Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD, AS 177.300) endet eine Abordnung in eine Drittinstitution für städtische Angestellte und Behördenmitglieder mit ihrem Ausscheiden aus städtischen Diensten. Beim Vorliegen besonderer Umstände kann das Mandat ausnahmsweise durch den Stadtrat für höchstens zwei Jahre verlängert werden (Abs. 2). Weitergehende Ausnahmen bedürfen der Bewilligung durch den Gemeinderat (Abs. 3). Bei solchen Genehmigungen handelt es sich inhaltlich weder um eine Wahl noch um ein Sachgeschäft. Vielmehr prüft der Gemeinderat die Notwendigkeit der Verlängerung der Abordnung einer bestimmten Person in eine Drittinstitution. Mit anderen Worten verfügt der Gemeinderat in solchen Fällen gegenüber dem Stadtrat über ein entsprechendes

Vetorecht. Die Bewilligungserteilung ist eine aufschiebende Bedingung der Wahl und erscheint damit als Teil des Wahlakts. Daher sind solche Entscheide wie die Wahlen und andere Personalgeschäfte vom fakultativen Referendum auszunehmen. Auf diese Weise kann zudem der Gefahr der Willkür (Art. 9 BV) begegnet werden, die daraus entsteht, dass aus der Bewilligung als reinem Verwaltungsakt des Gemeinderats durch die mögliche Unterstellung unter die Urnenabstimmung ein politischer Akt wird. Solche «individuellen Verwaltungsreferenden» lassen sich in das duale System von Sachabstimmungen einerseits und Personenwahlen in staatliche Organe andererseits nicht eingliedern. Im Falle der erfolgreichen Ergreifung des Referendums würde letztlich ein Plebiszit über die abzuordnende Person abgehalten, was aus rechtlicher und demokratischer Sicht problematisch ist.

Genehmigung der Rechnungen und der Geschäftsberichte (lit. d): Die Jahresrechnungen und die Geschäftsberichte sind gemäss Art. 14 lit. c aGO vom Referendum ausgeschlossen. Der Referendumsausschluss ist kantonalrechtlich vorgeschrieben (§ 10 Abs. 2 lit. b GG und § 10 Abs. 3 lit. a GG).

Bewilligung von Objektkrediten als Teil eines bewilligten Rahmenkredits (lit. e): Diese Ausnahme wird aus der alten Gemeindeordnung übernommen (vgl. Art. 14 lit. l aGO). Ist der Stadtrat zuständig, ist das Referendum ohnehin nicht zulässig. Dass auch durch den Gemeinderat bewilligte Objektkredite nicht referendumsfähig sind, entspricht dem Wesen des Rahmenkredits und der bisherigen Praxis (Handbuch, Rz. 125). Die Freigabe eines Objektkredits auf der Grundlage eines Rahmenkredits ist keine eigenständige Ausgabenbewilligung (missverständlich § 106 Abs. 2 GG). Vielmehr geht es finanzrechtlich um die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite (vgl. § 106 Abs. 3 GG; dazu auch § 39 Abs. 2 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, CRG, LS 611).

Vorfinanzierung von Investitionsvorhaben (lit. f): Nach § 90 Abs. 1 GG können künftige Investitionsvorhaben zur Vorfinanzierung bis zur Höhe der voraussichtlichen Nettoinvestitionen in den Finanz- und Aufgabenplan eingestellt werden. Die Höhe einer Vorfinanzierung muss vom Gemeinderat in einem Grundsatzentscheid beschlossen werden (§ 90 Abs. 2 GG). Dieser Grundsatzentscheid ersetzt den zu einem späteren Zeitpunkt zu fassenden Kreditbeschluss nicht (August Mächler, Kommentar GG, § 90 Rz. 5). Mit der vorliegenden Bestimmung wird dieser Vorfinanzierungsbeschluss des Gemeinderats vom fakultativen Referendum ausgeschlossen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Stimmberechtigten nicht zweimal über das gleiche Vorhaben abstimmen.

Kenntnisnahmen von Berichten des Stadtrats (lit. g): Gegen Kenntnisnahmen ist kein Referendum möglich, auch wenn diese zustimmend oder ablehnend erfolgen. Desgleichen sind übrigens auch Resolutionen des Gemeinderats nicht referendumsfähig (Marc Burgherr, Kommentar GG, § 10 Rz. 23).

Beschlüsse formeller Natur, Verfahrensentscheide über die Anwendung der Geschäftsordnung und parlamentarische Vorstösse (lit. h): Diese Bestimmung erfasst die Art. 14 lit. e und lit. m aGO (vgl. Handbuch, Rz. 125). Sie enthält zudem Klarstellungen, die sich aus dem Gemeindegesetz ergeben (Marc Burgherr, Kommentar GG, § 10 Rz. 23 sowie § 10 Abs. 3 lit. c GG).

Verfahrensentscheide bei der Behandlung von Initiativen, insbesondere über deren Gültigkeit (lit. i): Mit dieser Bestimmung werden diejenigen Tatbestände erfasst, die in spezifischem Zusammenhang mit einer Initiative stehen (vgl. Art. 14 lit. g aGO; Handbuch, Rz. 123). In § 10 Abs. 2 lit. d GG ist der Referendumsausschluss neu ausdrücklich verankert worden.

Behördeninitiativen an den Kantonsrat (lit. j): Bereits aus Art. 24 lit. b KV schliesst die Lehre, dass solche Initiativen vom Referendum ausgeschlossen sind (Handbuch, Rz. 125). Die bisherige Regelung in Art. 14 lit. h aGO wird unverändert in die neue Gemeindeordnung überführt.

Ablehnende Beschlüsse, ausgenommen abgelehnte Volksinitiativen (lit. k): Ablehnende Beschlüsse waren und sind bereits von kantonalen Rechts wegen nicht referendumsfähig (vgl. § 10 Abs. 3 lit. b GG; Art. 14 lit. f aGO; Handbuch, Rz. 122).

Beschlüsse über die Ergreifung des Gemeindereferendums (lit. l): Der Ausschluss des Referendums ergibt sich aus Art 33 Abs. 2 lit. b und Abs. 4 KV, da es sich bei der alleinigen Ergreifung des Gemeindereferendums um eine ausdrücklich dem Gemeinderat zugewiesene Kompetenz handelt (Handbuch, Rz. 125).

Beschlüsse über die Ausrichtung von Teuerungszulagen und die teuerungsbedingte Anpassung der Löhne (lit. m): Solche Beschlüsse sind bereits unter der bisherigen Gemeindeordnung vom Referendum ausgenommen (Handbuch, Rz. 124). Art. 14 lit. i und lit. k aGO werden neu zusammengefasst. Eine materielle Änderungsabsicht ist damit nicht verbunden.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 31 c. Urheberschaft</p> <p>Eine Volksabstimmung können schriftlich verlangen:</p> <p>a. mindestens 2000 Stimmberechtigte innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Parlamentsbeschlusses (Volksreferendum);</p> <p>b. ein Drittel der Mitglieder des Gemeinderats innert 14 Tagen nach der Beschlussfassung (Parlamentsreferendum).</p> | <p>Art. 12 1 Die Gemeinde entscheidet über Beschlüsse des Gemeinderates:</p> <p>a) <i>wenn die Mehrheit der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder des Gemeinderates die Gemeindeabstimmung in der gleichen Sitzung beschliesst;</i></p> <p>b) <i>wenn spätestens 30 Tage nach der Bekanntmachung des Beschlusses mindestens 2000 Stimmberechtigte beim Stadtrat das schriftliche Begehren um Anordnung einer Gemeindeabstimmung einreichen;</i></p> <p>c) <i>wenn binnen der nämlichen Frist ein Drittel der Mitglieder des Gemeinderates ein solches Begehren schriftlich stellt.</i></p> |

Aufgrund der abschliessenden Regelung von § 157 Abs. 3 GPR besteht kein Spielraum mehr für das alte städtische Parlamentsreferendum (Art. 12 lit. a aGO) oder für abweichende kürzere bzw. längere Fristen. Das Parlamentarierreferendum nach alter Begrifflichkeit (Handbuch, Rz. 117 f.) wird neu in Parlamentsreferendum umbenannt (Kritik am Begriff bei Andreas Auer, Kommentar GG, § 157 GPR Rz. 30). Die bisher geltende notwendige Anzahl Stimmberechtigter, die die Urnenabstimmung verlangen können, wird unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen. Ansonsten ist das kantonale Recht massgebend (vgl. § 158 i. V. m. §§ 141–143, § 144 und § 145 GPR sowie § 68 VPR). Im Vergleich zur früheren Rechtslage fällt auf, dass die Referendumsfrist für die Parlamentsmitglieder von 30 Tagen auf 14 Tage verkürzt wurde, hingegen die Frist für das Volksreferendum von 30 Tagen auf 60 Tage verdoppelt wurde. Damit sollen die beiden Fristen mit den auf kantonaler Ebene für das Volks- und Parlamentsreferendum geltenden Fristen harmonisiert werden (Weisung GG, S. 220).

| | |
|--|------------|
| 4 | aGO |
| Art. 32 d. Einreichung Volksreferenden sind dem Stadtrat, Parlamentsreferenden der Geschäftsleitung des Gemeinderats einzureichen. | |

Vgl. die Ausführungen vorne zu Art. 26 E-GO.

| | |
|-------------|---|
| E-GO | aGO |
| | Art. 13 Wird ein Begehren um Anordnung einer Gemeindeabstimmung gestellt, so prüft der Stadtrat nach Massgabe der kantonalen Vorschriften dessen Gültigkeit und fasst darüber Beschluss. Ist das Begehren gültig, so ordnet der Stadtrat die Gemeindeabstimmung an. Ist es nicht gültig, so stellt der Stadtrat fest, dass der Beschluss des Gemeinderates in Rechtskraft erwachsen ist. Der Stadtrat teilt in beiden Fällen seinen Beschluss dem Gemeinderat mit. |

Das GPR ist abschliessend (vgl. insb. § 149 lit. a i. V. m. 143a GPR; Handbuch, Rz. 116). Art. 13 aGO kann daher in der neuen Gemeindeordnung keine Aufnahme finden.

| | |
|-------------|---|
| E-GO | aGO |
| | Art. 10bis 1 Als gebunden gelten Ausgaben, wenn a) die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide oder durch frühere Beschlüsse der Gemeinde zu ihrer Vornahme verpflichtet ist b) der Zweck der Ausgabe und die Art und Mittel der Zweckerfüllung hinreichend konkretisiert sind und c) hinsichtlich Umfang, Zeitpunkt und Modalitäten der Ausgabe kein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht. 2 Als neue Ausgaben gelten insbesondere: a) Erstellung, Umbau und Zweckänderung von Hochbauten b) Erstellung von Tiefbauten |

| | |
|--|---|
| | <p>c) <i>Renovation von Hochbauten und Sanierung von Tiefbauten, sofern Art und Mittel dazu nicht hinreichend konkretisiert sind</i></p> <p>d) <i>Planungs- und Projektierungskredite hinsichtlich neuer Ausgaben</i></p> <p>e) <i>Beschaffung von Rollmaterial der Verkehrsbetriebe, sofern damit eine wesentliche Steigerung der Kapazität verbunden ist.</i></p> |
|--|---|

Das Gemeindegesetz definiert die Gebundenheit der Ausgaben abschliessend (§ 103 und § 105 GG). Die Bestimmungen der aGO sind daher in der nachgeführten Gemeindeordnung zu streichen (vgl. Markus Rüssli, Kommentar GG, § 103 Rz. 3). Nach Art. 10^{ter} aGO ist der Stadtrat zuständig für sämtliche Ausgaben zur Beschaffung von Informatik-Systemen und zur Realisierung von Informatik-Applikationsprogrammen, auch soweit es sich nicht um gebundene Ausgaben handelt. Diese Regelung wird in der neuen Gemeindeordnung zu den Kompetenzen des Stadtrats verschoben (vgl. Art. 81 E-GO).

| E-GO | aGO |
|------|--|
| | <p>Art. 18 1 <i>Dem Stadtrat steht das Recht zu, seine vom Gemeinderat abgelehnten Anträge neben den Anträgen des Gemeinderates der Gemeindeabstimmung zu unterbreiten.</i></p> <p><i>2 Das Recht des Stadtrates gilt auch dann, wenn die Gemeindeabstimmung aufgrund von Art. 12 der Gemeindeordnung anzuordnen ist oder der Gemeinderat auf die Anträge des Stadtrates nicht eingetreten ist.</i></p> <p>Art. 18bis 1 <i>Der Gemeinderat kann der Gemeinde zur gleichen Sache von sich aus zwei verschiedene Anträge nebeneinander zur Abstimmung unterbreiten, ausser bei Gegenvorschlägen zu Initiativen. Ausgeschlossen ist das doppelte Antragsrecht des Gemeinderates, wenn der Stadtrat von seinem Antragsrecht gemäss Art. 18 Abs. 1 Gebrauch macht. Das Abstimmungsverfahren bei behördlichen Doppelanträgen richtet sich nach den kantonalen Vorschriften zur gleichzeitigen Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag.</i></p> <p><i>2 Der Gemeinderat kann der Gemeinde ausnahmsweise neben der Gesamtvorlage</i></p> |

| | |
|--|---|
| | <p><i>zusätzlich auch einzelne Punkte daraus zur Abstimmung unterbreiten. Voraussetzung für eine solche Eventualabstimmung ist, dass die Gesamtvorlage auch im Fall der Ablehnung solcher Einzelpunkte ein sinnvolles Ganzes darstellt und die unverfälschte Ermittlung des Willens der Stimmberechtigten gewährleistet bleibt.</i></p> |
|--|---|

Das Doppelantragsrecht nach Art. 18 aGO ist heute in § 11 Abs. 2 GG geregelt. Schon unter dem alten Gemeindegesetz hat die Bestimmung keine selbstständige Bedeutung mehr (Handbuch, Rz. 132): Seit Inkrafttreten des GPR richten sich die Zulässigkeit und das Verfahren von Abstimmungen nach Art. 18^{bis} aGO ausschliesslich nach kantonalem Recht (Handbuch, Rz. 137). Im Gemeindegesetz sind die Varianten-, Teil- und Grundsatzabstimmung in § 12 GG geregelt.

4. Teil: Der Gemeinderat

I. Organstellung

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 33 Funktion und Zusammensetzung ¹ Der Gemeinderat ist das Parlament und politische Kontrollorgan der Stadt. ² Er besteht aus 125 Mitgliedern.</p> | <p>Art. 23 1 Der Gemeinderat besteht aus hundertfünfundzwanzig Mitgliedern.</p> |

Abs. 1: Der Gemeinderat übt im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungs- und gesetzgebende Gewalt aus (vgl. § 4 Abs. 1 und 2 GG). Zudem ist der Gemeinderat für die politische Kontrolle (Oberaufsicht) über Behörden, Verwaltung und die weiteren Trägerschaften der öffentlichen Aufgaben zuständig (vgl. § 30 Abs. 2 GG). Mit dem Begriff «politisches Kontrollorgan» wird in der Gemeindeordnung dieser Bezug zum Gemeindegesetz verdeutlicht. Die neue Bestimmung orientiert sich an Art. 13 Abs. 1 MuGO.

Abs. 2: Im Sinne der Nachführung wird Art. 23 Abs. 1 aGO in die neue Gemeindeordnung überführt. Die Anzahl der Mitglieder des Parlaments kann die Stadt in der Gemeindeordnung selber festlegen (§ 27 Abs. 2 GG). Eine Volksinitiative, die die Verkleinerung des Gemeinderats auf 90 Mitglieder mit Wahl in einem Einheitswahlkreis anstrebte, wurde im Jahr 2002 mit über 70 Prozent Nein-Stimmen verworfen (Handbuch, Rz. 168).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 34 Wahl und Quorum ¹ Die Wahl der Mitglieder des Gemeinderats erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren. ² Die Stimmberechtigten jedes Wahlkreises wählen ihre Vertreterinnen und Vertreter in der Zahl, die der Wohnbevölkerung gemäss der statistischen Erhebung der</p> | <p><i>2 Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.</i> <i>3 Jeder Wahlkreis wählt seine Vertreterinnen und Vertreter in der Zahl, die der Wohnbevölkerung gemäss massgeblicher Erhebungen von Statistik Stadt Zürich entspricht.</i></p> |

| | |
|--|---|
| <p>Stadt per Stichdatum 31. März des Vorwahljahres entspricht.</p> <p>³ Eine Listengruppe gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.</p> | <p><i>4 Eine Listengruppe gemäss kantonalem Recht nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.</i></p> |
|--|---|

Das kantonale Recht sieht in § 42 Abs. 1 GPR die Verhältniswahl des Gemeindeparlaments vor. Die deklaratorische Wiederholung in der neuen Gemeindeordnung ist deshalb gerechtfertigt, weil die Stadt ihre Wahlkreise eigenständig einteilen und vom kantonal festgelegten Quorum von 5 Prozent aller Parteistimmen in einem Wahlkreis in der Gemeindeordnung abweichen kann (§ 111 Abs. 4 GPR i. V. m. § 102 Abs. 3 GPR). In der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 haben die Stimmberechtigten der Stadt die Volksinitiative «Faires Wahlrecht für Züri – jede Stimme zählt!» abgelehnt. Eine Abschaffung der Sperrklausel scheiterte damit zum dritten Mal und ist daher im Rahmen der vorliegenden Nachführung nicht mehr zur Debatte zu stellen. Die Bestimmung in der neuen Gemeindeordnung entspricht damit inhaltlich Art. 23 Abs. 2–4 aGO (vgl. Handbuch, Rz. 169 f. zum Wahlverfahren und Rz. 171 zur Sperrklausel). Das Stichdatum in **Abs. 2** ist im Sinne der Nachführung und aufgrund der bisherigen Praxis präzisiert worden.

II. Organisation

Nach § 31 GG i. V. m. § 4 Abs. 2 GG muss das Parlament seine Organisation in einem Gemeindeerlass regeln, der dem fakultativen Referendum untersteht. In diesem Erlass sind die Inhalte gemäss § 31 Abs. 2 GG zu regeln, also a) die Organe und ihre Zuständigkeiten, b) die Rechte der Mitglieder des Parlaments gemäss §§ 33–35 GG sowie das Verfahren zu deren Ausübung, c) die Rechte und das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission sowie d) die Abstimmungsordnung. Das Gemeindegsetz verzichtet folglich darauf, die Regelung des Parlamentsrechts in der Gemeindeordnung vorzuschreiben (Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 31 Rz. 2). Der Gemeinderat ist daher zumindest verpflichtet, die Bestimmungen, die bisher (ausschliesslich) in der Gemeindeordnung geregelt sind, (auch) im Organisationserlass zu regeln. Da die Geschäftsordnung des Gemeinderats ein Gemeindeerlass i. S. v. § 4 Abs. 2 GG ist, kann sie die Funktion des Organisationserlasses übernehmen. Nach Ansicht des Gemeindeamts sollten die Regelungsgegenstände, die heute in der aGO verankert sind, möglichst aufgehoben werden (vgl. MuGO, S. 17). Das Büro des Gemeinderats hat sich jedoch in einer Vorvernehmlassung für die Aufnahme der nachfolgenden Bestimmungen in den Entwurf der Gemeindeordnung ausgesprochen (Büro des Gemeinderats, Schreiben vom 28.11.2018).

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 35 Gemeindeerlass und Geschäftsleitung</p> <p>¹ Der Gemeinderat regelt seine Organisation in einem Gemeindeerlass.</p> <p>² Er bestellt eine Geschäftsleitung.</p> | <p><i>Art. 26 1 Der Gemeinderat erlässt eine Geschäftsordnung; er bestellt ein Büro.</i></p> <p><i>2 Die Aufgaben, die Organisation und die Zusammensetzung des Büros werden in der Geschäftsordnung bestimmt.</i></p> |

Nach § 31 GG muss das Parlament seine Organisation in einem Gemeindeerlass regeln, wobei sich die minimalen Inhalte aus § 31 Abs. 2 GG ergeben. Auch wenn die Organisation und Zuständigkeiten im Organisationserlass zu regeln sind (Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 31 Rz. 4), erscheint nicht ausgeschlossen, dass für eine Gemeinde zentrale Bestimmungen zur Parlamentsorganisation zusätzlich in der Gemeindeordnung verankert bleiben oder punktuell sogar neu aufgenommen werden. Im Rahmen des kantonalen Rechts können die Stimmberechtigten in die Gemeindeordnung auch Rechtssätze aufnehmen, «die aufgrund der Kriterien von § 4 Abs. 1–3 GG und des übrigen übergeordneten Rechts auch auf tieferer kommunaler Normstufe geregelt werden könnten» (Johannes Reich, Kommentar GG, § 4 Rz. 9; vgl. vorne S. 7). Mit § 31 Abs. 1 GG wollte der kantonale Gesetzgeber das formelle Gesetz als minimale Regelungsstufe festsetzen. Schlagende Gründe, dass es sich grundsätzlich auch um die höchstmögliche Regelungsstufe handelt, sind keine ersichtlich. In der Weisung des Regierungsrats zum Gemeindegesetz ist zu § 31 GG nur festgehalten, dass die Gesetzesvorlage die Gegenstände bestimmt, die im Organisationserlass mindestens zu regeln sind (vgl. Weisung GG, S. 125). Während der Organisationserlass des Stadtrats zugunsten der Flexibilität des Gemeindevorstands bei der Aufgabenerfüllung dem Referendum vollständig entzogen ist (§ 48 Abs. 2 GG; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 48 Rz. 9), untersteht der Organisationserlass des Gemeinderats als Gemeindeerlass weiterhin dem fakultativen Referendum (§ 31 Abs. 1 GG i. V. m. § 4 Abs. 2 GG), was die demokratische Mitsprache der Stimmberechtigten ermöglicht. Vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie (Art. 85 Abs. 1 KV) kann der Stadt infolgedessen nicht untersagt sein, bestimmte Punkte des Parlamentsrechts auf die Stufe des obligatorischen Referendums zu heben.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 36 Interessensbindungen Die Mitglieder des Gemeinderats legen ihre Interessensbindungen offen. Das Amtsgeheimnis und das Berufsgeheimnis bleiben vorbehalten.</p> | <p>Art. 23ter 1 Beim Eintritt in den Gemeinderat unterrichtet jedes Mitglied das Büro schriftlich über</p> <ul style="list-style-type: none"> a) seine beruflichen Tätigkeiten; b) die Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen und privaten Rechts; c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunal, kantonal, national oder international tätige Interessengruppen; d) die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden. <p>2 Änderungen sind jeweils zu Beginn des Amtsjahres anzugeben.</p> <p>3 Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p><i>4 Die Kanzlei des Gemeinderates erstellt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder; dieses wird publiziert.</i></p> <p><i>5 Das Ratsbüro wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.</i></p> |
|--|--|

Nach § 29 Abs. 2 GG legen die Parlamentsmitglieder ihre Interessensbindungen offen. Die Stadt kennt bereits seit 1991 eine entsprechende Regelung in der Gemeindeordnung (Art. 23^{ter} aGO; vgl. dazu Handbuch, Rz. 174 ff.). Die detaillierte Regelung, die etwa auch die Publikation regelt (Art. 23^{ter} Abs. 4), sollte neu stufengerecht im Organisationserlass des Gemeinderats verankert werden. Dabei sind die massgebenden Punkte zu regeln (vgl. dazu Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 29 Rz. 7).

Das Büro des Gemeinderats hat in seiner Rückmeldung vom 28. November 2018 gewünscht, dass der Vorbehalt des Amts- und des Berufsgeheimnisses (vgl. dazu auch Handbuch, Rz. 175) aufgenommen werden soll. Das Büro war sich allerdings noch nicht im Klaren, ob dies auf Stufe Gemeindeordnung oder Organisationserlass geschehen soll.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 37 Parlamentsdienste</p> <p>¹ Der Ratsbetrieb wird durch unabhängige Parlamentsdienste unterstützt.</p> <p>² Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste dürfen nicht dem Rat angehören.</p> <p>³ Bei personalrechtlichen Anordnungen der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste kann bei der Geschäftsleitung des Gemeinderats ein Begehren um Neubeurteilung gestellt werden. Art. 62 Abs. 1 und 2 gelten sinngemäss.</p> | <p>Art. 29 1 <i>Der Gemeinderat verfügt über verwaltungsunabhängige Parlamentsdienste. Diese unterstützen den Ratsbetrieb.</i></p> <p><i>2 Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste dürfen nicht dem Rat angehören.</i></p> <p>3 Das Büro des Gemeinderats stellt die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste an. Es regelt Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste sowie die personalrechtlichen Befugnisse von deren Leitung.</p> <p>Art. 66 3 <i>Personalrechtliche Anordnungen der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste können beim Büro des Gemeinderates mit stadtinternem Rekurs angefochten werden. Die Abs. 1 und 2 gelten sinngemäss.</i></p> |

Die verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste sind eine wichtige Errungenschaft für die Parlamentsarbeit (vgl. Handbuch, Rz. 217 ff. und Rz. 220 ff.). Daher soll die aGO-Bestimmung auch in die neue Gemeindeordnung übernommen werden. Auch das Gemeindeamt empfiehlt die Verankerung in der Gemeindeordnung (Gemeindeamt, MuGO, S. 17). Gemäss Rückmeldung des Büros des Gemeinderats vom 28. November 2018 soll hingegen die Anstellungskompetenz der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste in den Organisationserlass verschoben werden.

Abs. 3 erklärt – wie bereits nach geltender Gemeindeordnung – das Büro des Gemeinderats zur Neubeurteilungsinstanz bei personalrechtlichen Anordnungen der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste. Es handelt sich um eine Neubeurteilungsmöglichkeit nach kommunalem Recht gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. b E-GO. Das kantonale Recht sieht die Möglichkeit einer Neubeurteilung nicht vor, weil der Anwendungsbereich von §§ 170 f. GG auf Behörden beschränkt ist. Das Parlament ist gemäss dem Gemeindegesetz keine Behörde (Benjamin Schindler/Anna Rüefli/Raphael Widmer, Kommentar GG, Vorbem. zu §§ 38–62 Rz. 15). Die Bestimmung war bisher – systematisch unbefriedigend – in Art. 66 aGO geregelt. Mit der Verschiebung wird dieser Mangel behoben.

Marginalie Sitzungen

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 38 a. Grundsätze</p> <p>¹ Der Gemeinderat versammelt sich auf Einladung der Präsidentin oder des Präsidenten, so oft es die Geschäfte erfordern.</p> <p>² Der Stadtrat oder zwanzig Mitglieder des Gemeinderats können schriftlich die Einberufung einer Sitzung verlangen.</p> <p>³ Zur Gültigkeit der Verhandlungen ist die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder notwendig.</p> | <p>Art. 30 1 <i>Der Gemeinderat versammelt sich, so oft es die Geschäfte erfordern, auf Einladung der Präsidentin bzw. des Präsidenten. Mit schriftlichem Begehren können der Stadtrat oder zwanzig Mitglieder des Gemeinderates die Einberufung einer Sitzung verlangen.</i></p> <p><i>2 Das Verzeichnis der Verhandlungsgegenstände ist vor der Sitzung öffentlich bekanntzumachen.</i></p> <p>Art. 33 <i>Zur Gültigkeit der Verhandlungen ist die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder notwendig.</i></p> |

Die Sitzungen des Parlaments haben elementare Bedeutung (vgl. dazu Handbuch, Rz. 187 ff.), weshalb die bisherige Bestimmung in die neue Gemeindeordnung übernommen werden kann. Zudem fehlen entsprechende Regelungen im Gemeindegesetz. Das Anwesenheitsquorum (Art. 33 aGO; vgl. Handbuch, Rz. 190) für die Verhandlungen ist ebenfalls gemeindeordnungswürdig. Die Publikation der Traktandenliste (Art. 30 Abs. 2 aGO) ist hingegen bereits in Art. 2 Abs. 3 GeschO GR ausgeführt und kann aus der Gemeindeordnung gestrichen werden.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 39 b. Teilnahme des Stadtrats</p> <p>¹ Die Mitglieder des Stadtrats nehmen an den Beratungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teil und haben das Recht, Anträge zu stellen.</p> <p>² Sie sind berechtigt, bei der Vertretung ihrer Anträge vor dem Gemeinderat und dessen Kommissionen Sachverständige oder städtische Angestellte beizuziehen.</p> | <p>Art. 25 1 <i>Die Mitglieder des Stadtrates nehmen an den Beratungen des Gemeinderates teil und haben das Recht, Anträge zu stellen.</i></p> <p><i>2 Die bzw. der Beauftragte in Beschwerdesachen sowie die bzw. der Datenschutzbeauftragte nehmen anlässlich der Behandlung ihrer bzw. seiner Berichte im Rat an den Sitzungen teil. Bei der Beratung von</i></p> |

| | |
|--|--|
| | <p><i>Geschäften, die ihre bzw. seine Aufgabe betreffen, ist ihr bzw. ihm Gelegenheit zur Stellungnahme in der vorberatenden Kommission und im Rat zu geben.</i></p> <p><i>3 Der Stadtrat ist berechtigt, bei der Vertretung seiner Anträge vor dem Gemeinderat und dessen Kommissionen Sachverständige oder städtische Beamtinnen und Beamte beizuziehen.</i></p> <p><i>4 Die Departementsvorstehenden, denen die Berichterstattung im Gemeinderat übertragen ist, haben das Recht, an den Sitzungen der vorberatenden Kommissionen teilzunehmen.</i></p> |
|--|--|

Gemäss § 36 GG haben die Mitglieder des Stadtrats bei Verhandlungen des Gemeinderats beratende Stimme und ein Antragsrecht (Abs. 3). In den vorberatenden Kommissionen kann der Stadtrat seine Vorlagen zudem durch ein Mitglied vertreten lassen (Abs. 4). Im Gemeindegesetz fehlt hingegen die ausdrückliche Berechtigung des Stadtrats, im Gemeinderat oder in vorberatenden Kommissionen Sachverständige oder städtische Angestellte beizuziehen. In Art. 60 Abs. 1 GeschO GR ist nur die Befugnis der Kommissionen festgelegt, im Einvernehmen mit dem Stadtrat städtische Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer zu ihren Beratungen beizuziehen. Gemäss Rückmeldung des Büros vom 28. November 2018 soll die Teilnahme des Stadtrats an den Beratungen des Gemeinderats weiterhin ausdrücklich in der Gemeindeordnung aufgeführt sein. Demgemäss werden aus Art. 25 aGO die Absätze 1 und 3 in die neue Gemeindeordnung überführt.

| E-GO | aGO |
|-------------|---|
| | <p>Art. 23bis <i>Die Mitglieder des Gemeinderates stimmen ohne Instruktionen.</i></p> <p>Art. 31 1 <i>Die Verhandlungen des Gemeinderates sind öffentlich. Auf Begehren des Stadtrates oder der Mehrheit des Gemeinderates ist die Öffentlichkeit auszuschliessen oder eine geheime Beratung durchzuführen.</i></p> <p>2 <i>Bei geheimer Beratung besteht für die Mitglieder des Gemeinderates Schweigepflicht.</i></p> <p>3 <i>Die Beschlüsse des Gemeinderates werden veröffentlicht.</i></p> <p>Art. 32 <i>Der Gemeinderat und seine Kommissionen sind befugt, Sachverständige zu</i></p> |

| | |
|--|---|
| | <p><i>den Beratungen beizuziehen. Bei städtischen Beamtinnen oder Beamten ist das Einverständnis des Stadtrates nötig.</i></p> <p>Art. 34 <i>Der Gemeinderat bestimmt das Taggeld für die Sitzungen der Behörde und der Kommissionen und setzt die Vergütungen der von ihm gewählten Sekretärinnen und Sekretäre fest.</i></p> |
|--|---|

Streichung Art. 23bis aGO: § 29 Abs. 1 GG regelt das Instruktionsverbot bereits abschliessend. Danach sind die Parlamentsmitglieder bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden (vgl. Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 29 Rz. 2 f.).

Streichung Art. 31 aGO: Die Öffentlichkeit der Verhandlungen und deren Ausschluss ergibt sich abschliessend aus § 28 GG. Einschränkungen sind möglich, wenn überwiegende Interessen nach § 23 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) dies erfordern. Art. 12 GeschO GR enthält darüber hinaus bereits eine stufengerechte Regelung zur geheimen Beratung. Danach sind die Sitzungen öffentlich, wobei ausnahmsweise der Rat die Öffentlichkeit für die Behandlung eines einzelnen Geschäfts ausschliessen kann (Abs. 1). Ferner werden bei geheimen Beratungen alle Anwesenden verpflichtet, über die Verhandlungen Stillschweigen zu bewahren (Abs. 2). Art. 61^{bis} GeschO GR ist zudem der generelle Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen des Büros (Geschäftsleitung) und der Kommissionen des Gemeinderats festgelegt. Da die Geschäftsordnung ein Gemeindeerlass nach § 4 Abs. 2 GG ist, besteht eine formell-gesetzliche Regelung für diese Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips (vgl. dazu Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 28 Rz. 12). In Bezug auf die Publikation von Beschlüssen, die unter geheimer Beratung gefällt wurden, ist die Rechtslage eindeutig: Nur die Beratungen des Gemeinderats können geheim sein, Beschlüsse sind hingegen ausnahmslos zu veröffentlichen (vgl. auch Handbuch, Rz. 191). Demgemäss sieht auch § 28 Abs. 2 GG nur vor, dass die Öffentlichkeit von der «Behandlung» einzelner Geschäfte ausgeschlossen werden kann.

Streichung Art. 32 aGO: Art. 52^{ter} Abs. 1 lit. g, Art. 60 und Art. 61 GeschO GR enthalten stufengerechte Bestimmungen zum Beizug von Sachverständigen.

Streichung Art. 34 aGO: Art. 5 GeschO GR enthält die notwendigen Bestimmungen zu Taggeld und Vergütungen auf Stufe Gemeindeerlass.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 40 Kommissionen</p> <p>Die Kommissionen des Gemeinderats sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Geschäftsleitung; b. die Rechnungsprüfungskommission; c. die Geschäftsprüfungskommission; d. vorberatende Kommissionen; | <p>Art. 35</p> <p><i>2 In der Regel bestellt der Gemeinderat zur Vorberatung der Geschäfte Kommissionen. Er kann damit das Büro beauftragen.</i></p> <p><i>3 Der Gemeinderat kann Untersuchungskommissionen bestellen.</i></p> <p>Art. 38 1 <i>Eine parlamentarische Untersuchungskommission besteht aus höchstens</i></p> |

| | |
|---|---|
| <p>e. Parlamentarische Untersuchungskommissionen zur Untersuchung einzelner Geschäfte;</p> | <p><i>17 Mitgliedern des Gemeinderates. Der Gemeinderat wählt die Präsidentin bzw. den Präsidenten.</i></p> |
| <p>f. weitere Kommissionen.</p> | <p><i>2 Die Kommission untersucht einzelne, ihr vom Gemeinderat übertragene Geschäfte, erstattet Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat.</i></p> <p><i>3 Der Gemeinderat erlässt Vorschriften über das Verfahren.</i></p> |

Parlamentarische Kommissionen sind Ausschüsse des Parlaments, deren Aufgabe darin besteht, die ihnen übertragenen Geschäfte des Gemeinderats vorzubereiten und diesem Antrag zu stellen. Darüber hinaus können sie Untersuchungs- und Kontrollfunktionen ausüben. Eigene Entscheidungsbefugnisse stehen ihnen hingegen nicht zu (Handbuch, Rz. 226). Die bloße Erwähnung in der nachgeführten Gemeindeordnung ist daher vertretbar und aufgrund der Bedeutung sinnvoll. Keine Erwähnung in der Gemeindeordnung finden hingegen die Fraktionen, da diese keine eigentlichen Ratsorgane mit Ratsfunktionen sind (vgl. Handbuch, Rz. 269 ff.).

Geschäftsleitung (lit. a): Auf Anregung des Büros des Gemeinderats im Rahmen der Vorvernehmlassung soll dieses Gremium in Geschäftsleitung umbenannt werden (vgl. zum Büro das Handbuch, Rz. 212 ff.).

Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen (lit. b und c): Die Rechnungsprüfungs- und die Geschäftsprüfungskommission finden im Gemeindegesetz eine ausführliche Grundlage (§§ 58 f. bzw. §§ 60 f. GG). Organisation und Aufgaben von Büro (Geschäftsleitung) und Kommissionen sind darüber hinaus in Art. 50 ff. und Art. 54 ff. GeschO GR detailliert geregelt (Handbuch, Rz. 229 ff.). Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) prüft Geschäfte, die direkte finanzielle Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben. Die Kontrolle umfasst auch die finanzielle und sachliche Angemessenheit (§ 59 Abs. 3 lit. c und d GG). Die RPK ist in ihrer finanzpolitischen Prüfungstätigkeit unabhängig, d. h. kein anderes Gemeindeorgan kann ihr Weisungen erteilen. Zwischen ihr und dem Stadtrat bestehen weder ein Über- noch ein Unterordnungsverhältnis. Deshalb kann die RPK z. B. gegenüber den städtischen Angestellten keine Weisungen erteilen (Christina Walser, Kommentar GG, § 58 Rz. 2 f.). Die Geschäftsprüfungskommission übt die politische Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde aus, wobei die Prüfung die Recht- wie auch die Zweckmässigkeit umfasst (§ 61 Abs. 1 und 3 GG; vgl. Christina Walser, Kommentar GG, § 61 Rz. 15 ff.).

Vorberatende Kommissionen (lit. d): Bei den vorberatenden Kommissionen handelt es sich um namentlich bezeichnete Sach- bzw. Spezialkommissionen für bestimmte Fachgebiete, deren Aufgabenbereich sich an den Zuständigkeiten der einzelnen Departemente orientieren (vgl. Art. 56 GeschO GR; Handbuch, Rz. 265).

Untersuchungskommissionen (lit. e): Gemäss § 31 Abs. 2 lit. c GG sind im Organisationserlass des Gemeinderats die Rechte und das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission zu regeln. In Art. 74 ff. GeschO GR hat die Untersuchungskommission eine ausführliche Regelung erfahren (Handbuch, Rz. 242 ff.).

Weitere Kommissionen (lit. f): Neben Spezialkommissionen kennt das stadtzürcherische Parlamentsrecht auch besondere Kommissionen (Art. 57 Abs. 1 GeschO GR), die befristet für besonders umstrittene oder aufwendige Geschäfte eingesetzt werden können (Handbuch, Rz. 266; vgl. auch Christina Walser, Kommentar GG, § 59 Rz. 21). Ferner ist die Redaktionskommission zu erwähnen (Art. 57^{bis} GeschO GR). Unzulässig wäre hingegen die Bildung von Sonderkommissionen mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen (Handbuch, Rz. 268).

Hinweis: Die Wahlen der Organe des Gemeinderats sind in der neuen Gemeindeordnung unter den Wahlbefugnissen des Gemeinderats aufgeführt (vgl. Art. 46 lit. a E-GO).

| E-GO | aGO |
|------|--|
| | <p>Art. 36 1 Die Rechnungsprüfungskommission besteht aus elf Mitgliedern des Gemeinderates.</p> <p>2 Die Kommission prüft die Voranschläge des Stadtrates und die Rechnungen der Stadtverwaltung sowie alljährlich die Wertschriften- und Kassenbestände, erstattet Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat. Sie wird auch mit der Vorberatung anderer Geschäfte beauftragt.</p> <p>Art. 37 1 Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus elf Mitgliedern des Gemeinderates.</p> <p>2 Die Kommission prüft den Geschäftsbericht sowie die Geschäftsführung des Stadtrates, der Schulpflege, der Sozialbehörde sowie der Schulkommissionen. Sie erstattet Bericht und Antrag. Sie kann auch mit der Vorbereitung anderer Geschäfte beauftragt werden.</p> <p>3 Die Kommission prüft die Berichte der bzw. des Beauftragten in Beschwerdesachen sowie der bzw. des Datenschutzbeauftragten.</p> |

Aufgrund der Regelungen von §§ 58 f. und §§ 60 f. GG sollten die Bestimmungen aus der Gemeindeordnung in den Organisationserlass verschoben werden. Mit Art. 55 GeschO GR ist bereits eine Bestimmung verankert, die entsprechend ausgebaut werden könnte. Zu regeln wären insbesondere die Anzahl Mitglieder, wobei die Kommissionen nach dem Gemeindegesetz mindestens fünf Mitglieder (§ 58 Abs. 1 und § 60 Abs. 2 GG) und nach heutiger Regelung (Art. 36 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 1 aGO) elf Mitglieder umfassen müssen. Die Zuständigkeit von RPK und GPK auch für die Schulpflege und die Sozialbehörde ergibt sich implizit bereits aus dem Gemeindegesetz (Weisung GG, S. 139 f. und S. 141).

Marginalie Informationsrechte

Die Informationsrechte sind in § 62 GG zur Herausgabe von Unterlagen und zu den Auskünften wie folgt geregelt: RPK und GPK können a) beim Stadtrat die Herausgabe der für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen und b) in Absprache mit dem Stadtrat die für ihre Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Stadtverwaltung einholen. Der Stadtrat schränkt jedoch die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften ein, soweit ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dies gebietet. Die bisherige Bestimmung in Art. 37^{bis} aGO sieht eine vom Gemeindegesetz abweichende Herausgaberegulierung für die RPK und die GPK vor. Wenn der Stadtrat die Herausgabe von Unterlagen oder die Erteilung von Auskünften aus Sicht einer Kommission zu Unrecht einschränkt, kann diese gemäss Gemeindegesetz den Bezirksrat als Aufsichtsbehörde (§ 164 Abs. 1 GG) ersuchen, den Stadtrat anzuweisen, ihr die erforderlichen Informationen zugänglich zu machen (Christina Walser, Kommentar GG, § 62 Rz. 7). Gestützt auf die Bestimmungen der Gemeindeordnung ist es hingegen der Stadtrat, der umgehend tätig werden muss, indem er den Bezirksrat um Entbindung vom Amtsgeheimnis ersucht, wenn die Rechnungsprüfungs- oder die Geschäftsprüfungskommission nach Anhörung und sorgfältiger Abwägung der in Frage stehenden Interessen an einem Begehren auf Herausgabe trotz Ablehnung durch den Stadtrat festhält (Art. 37^{bis} aGO; Handbuch, Rz. 236). Für die Spezialkommissionen und die besonderen Kommissionen besteht in Art. 59 Abs. 1 und 2 GeschO GR eine abweichende Lösung. Diese Unterscheidung hat sich in der Vergangenheit bewährt, weshalb im Sinne des Nachführungscharakters daran festgehalten werden kann. Demgemäss soll nur für die RPK und GPK die einfachere Konfliktlösung nach Art. 37^{bis} Abs. 1 aGO im Sinne des Nachführungscharakters der Revision in die neue Gemeindeordnung aufgenommen werden. Den beiden nachgeführten Bestimmungen kommt v. a. insoweit selbstständige Bedeutung zu, als das Verfahren zur Informationserlangung abweichend oder präzisierend zum Gemeindegesetz geregelt wird (vgl. Handbuch, Rz. 241).

In Bezug auf die Herausgabe von Unterlagen oder die Erteilung von Auskünften ist festzuhalten, dass die Prüfung des Stadtrats zweistufig stattzufinden hat: Im ersten Schritt ist zu beurteilen, ob die Informationen für die Arbeit von RPK und GPK erforderlich sind. Nur wenn diese Frage zu bejahen ist, ist die Interessenabwägung zwischen Informationsanspruch und öffentlichen oder privaten Interessen vorzunehmen.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 41 a. Aktenherausgabe</p> <p>¹ Der Stadtrat hat der Rechnungsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungskommission alle für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen herauszugeben.</p> <p>² Soweit es zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt oder Dritter unerlässlich ist, kann der Stadtrat anstelle der Herausgabe einen besonderen Bericht erstatten.</p> <p>³ Der Stadtrat reicht beim Bezirksrat ohne Verzug ein Gesuch um Entbindung vom Amtsgeheimnis ein, wenn die Rechnungs-</p> | <p>Art. 37bis 1 <i>Der Stadtrat hat der Rechnungsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungskommission alle für die Überprüfung der Geschäftsführung wesentlichen Akten herauszugeben. Unterliegen Informationen dem Amtsgeheimnis, kann der Stadtrat, soweit es zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt unerlässlich ist, anstelle der Herausgabe einen besonderen Bericht erstatten. Hält die Rechnungsprüfungskommission oder die Geschäftsprüfungskommission nach Anhörung des Stadtrates und sorgfältiger Abwägung der in Frage stehenden Interessen an ihrem</i></p> |

| | |
|--|--|
| prüfungs- oder die Geschäftsprüfungskommission nach Anhörung des Stadtrats und sorgfältiger Abwägung der in Frage stehenden Interessen an ihrem Begehren auf Herausgabe festhält. Bei Genehmigung des Gesuchs sind die Akten sofort herauszugeben. | <i>Begehren auf Herausgabe fest, ist der Stadtrat verpflichtet, beim Bezirksrat ohne Verzug ein Gesuch um Entbindung vom Amtsgeheimnis einzureichen. Bei Genehmigung des Gesuches sind die Akten sofort herauszugeben.</i> |
|--|--|

In der Bestimmung wurden nur formelle Anpassungen vorgenommen und einzelne Ungereimtheiten bereinigt (vgl. zu diesem Zusammenhang Handbuch, Rz. 235 ff.). Im neuen **Abs. 1** wird zudem von für die «Prüfung erforderlichen Unterlagen» gesprochen statt von «für die Überprüfung der Geschäftsführung wesentlichen Akten». Mit der Übernahme der Begrifflichkeit aus § 62 Abs. 1 lit. a GG soll der Bezug zum Gemeindegesetz verdeutlicht werden.

In **Abs. 2** wird der Ausnahmetatbestand übernommen, der dem Herausgabeanspruch Grenzen setzt (Handbuch, Rz. 236 f.). Der Stadtrat kann, soweit es zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt oder Dritter unerlässlich ist, anstelle der Herausgabe einen besonderen Bericht erstatten. Diese Bestimmung ist als Präzisierung von § 62 Abs. 2 GG zu verstehen, wonach der Stadtrat die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften einschränkt, soweit ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dies gebietet. Neu werden in der Bestimmung die privaten Interessen ausdrücklich erwähnt (Handbuch, Rz. 237). Hingegen kann auf den Hinweis auf das Amtsgeheimnis verzichtet werden, da die Interessenabwägung bei einem Herausgabebegehren ohnehin nur dann in Frage stehen kann, wenn die eingeforderten Unterlagen der Schweigepflicht unterliegen (vgl. dazu Handbuch, Rz. 234). Bei der Interessenabwägung ist zu berücksichtigen, dass sich die entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen allenfalls über die Schweigepflicht der Kommissionsmitglieder schützen lassen (vgl. § 8 GG; Christina Walser, Kommentar GG, § 62 Rz. 6). Die Möglichkeit der Erstattung eines besonderen Berichts ist dabei eine Eigenheit der Stadt, die eine differenzierte Handhabung der Herausgabeansprüche erlaubt.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 42 b. Auskünfte</p> <p>¹ Die Rechnungsprüfungs- und die Geschäftsprüfungskommission sind befugt, zur Überprüfung der Geschäftsführung des Stadtrats im Einvernehmen mit diesem die erforderlichen mündlichen oder schriftlichen Auskünfte einzuholen.</p> <p>² Alle städtischen Behördenmitglieder und Angestellten haben ohne Rücksicht auf das Amtsgeheimnis Auskunft zu erteilen.</p> <p>³ Der Stadtrat darf die Einholung und Erteilung solcher Auskünfte unter Angabe der Gründe einschränken oder verweigern, soweit es zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt oder Dritter geboten ist.</p> | <p><i>2 Die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission sind befugt, zur Überprüfung der Geschäftsführung des Stadtrates im Einvernehmen mit diesem die zweckdienlichen mündlichen oder schriftlichen Auskünfte einzuholen. Alle städtischen Behördenmitglieder, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben ohne Rücksicht auf das Dienstgeheimnis Auskunft zu geben. Soweit es zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt oder Dritter geboten ist, darf der Stadtrat die Einholung und Erteilung solcher Auskünfte unter Angabe der Gründe einschränken oder verweigern.</i></p> |

Art. 42 E-GO befasst sich mit der Einholung von Auskünften durch GPK und RPK (vgl. auch Art. 60 GeschO GR). Gemäss der Bestimmung setzt das Einholen von Auskünften allerdings das Einvernehmen des Stadtrats voraus. Der Stadtrat darf die Einholung oder Erteilung solcher Auskünfte unter Angabe der Gründe einschränken oder verweigern, soweit dies zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt oder Dritter geboten ist. Im Umkehrschluss ist demgemäss zu folgern, dass der Stadtrat grundsätzlich verpflichtet ist, in die Einvernahme von städtischen Behördenmitgliedern und Angestellten einzuwilligen. Nur im Sinne einer Ausnahme darf er die Einwilligung ganz oder teilweise verweigern (Handbuch, Rz. 239). Die Bestimmung entspricht § 62 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 GG, wonach die Erteilung von Auskünften «in Absprache mit dem Gemeindevorstand» zu erfolgen hat. Diese Formulierung spiegelt den grundsätzlichen Anspruch auf Auskunftserteilung, wie er gemäss bisheriger stadtzürcherischer Rechtslage bereits besteht. Gemäss beiden Bestimmungen obliegt es dem Stadtrat, über die Auskunftserteilung zu entscheiden und die dafür notwendige Interessenabwägung vorzunehmen. Die Abwägung kann an untere Instanzen delegiert werden (Christina Walser, Kommentar GG, § 62 Rz. 5).

Die Umschreibung der zweckdienlichen Auskünfte wird mit der Begrifflichkeit des Gemeindegesetzes harmonisiert, weshalb neu von den erforderlichen Auskünften gesprochen wird. Sodann wird klargestellt, dass bei der Auskunftserteilung nicht bloss auf das Dienstgeheimnis Rücksicht zu nehmen ist, sondern allgemein auf das Amtsgeheimnis, das das Dienstgeheimnis und das Privatgeheimnis gleichermaßen umfasst (Handbuch, Rz. 239).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 43 c. Untersuchungskommissionen</p> <p>Untersuchungskommissionen stehen die Informationsrechte von Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission und darüber hinaus zu:</p> <p>a. das Recht auf Herausgabe sämtlicher für die Untersuchung erforderlicher Akten der Stadtverwaltung;</p> <p>b. das Recht, nach Anhörung des Stadtrats städtische Angestellte einzuvernehmen.</p> | <p>Art. 38</p> <p><i>4 Untersuchungskommissionen steht das Recht zu, nach Anhören des Stadtrates Beamtinnen und Beamte einzuvernehmen.</i></p> |

Die Rechte der Untersuchungskommission sind aufgrund des Gemeindegesetzes im Organisationserlass des Gemeinderats zu regeln (§ 31 Abs. 2 lit. c GG). Weil und so weit die Informationsrechte von RPK und GPK im Sinne des Nachführungscharakters der Revision weiterhin in der E-GO verankert werden sollen, bietet sich dies aufgrund der Orientierungsfunktion der Verfassung auch für jene der Untersuchungskommission an. Die Informationsrechte einer Untersuchungskommission sind noch weitergehend als jene von RPK und GPK (vgl. dazu Art. 75 ff. GeschO GR). Einer Untersuchungskommission müssen sämtliche verlangten Unterlagen herausgegeben werden, d. h. diese entscheidet letztinstanzlich selbst, sollte der Stadtrat Bedenken gegen eine Herausgabe äussern (Art. 75 Abs. 4 GeschO GR; Handbuch, Rz. 256). Sollen städtischen Angestellte einvernommen werden, ist zudem das Einverständnis des Stadtrats nicht erforderlich. Dieser muss vorgängig lediglich angehört werden (vgl. auch Art. 76 Abs. 4 GeschO GR).

| E-GO | aGO |
|--|-----|
| <p>Art. 44 Vorstösse</p> <p>Jedes Mitglied des Gemeinderats kann Motionen, Postulate, parlamentarische Initiativen, Interpellationen, Anfragen und weitere im Organisationserlass des Gemeinderats vorgesehene Vorstösse einreichen.</p> | |

§ 34 GG regelt die möglichen Vorstösse der Mitglieder des Gemeinderats zwar abschliessend. Aufgrund der Bedeutung dieser Instrumente rechtfertigt sich aber eine deklaratorische Wiederholung in der Gemeindeordnung. Für die mit dem Gemeindegesetz neu eingeführte parlamentarische Initiative besteht in Bezug auf das Verfahren eine Umsetzungsfrist bis 31. Dezember 2021 (§ 173 GG; vgl. dazu Markus Rüssli, Kommentar GG, § 173 Rz. 5). Wird diese Frist nicht eingehalten, findet danach sinngemäss das Verfahren nach dem Kantonsratsgesetz Anwendung (§ 31 Abs. 3 lit. c GG). Gemäss Kommentar zum Gemeindegesetz wird den Gemeinden dringend empfohlen, die Ausarbeitung der Vorlage zu einer parlamentarischen Initiative einer Kommission zu übertragen und im Organisationserlass eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Kommission beim Stadtrat die fachliche Unterstützung der Stadtverwaltung zur Ausarbeitung der Vorlage verlangen kann (Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 35 Rz. 13).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 45 Beschlussfassung</p> <p>Der Gemeinderat beschliesst, wenn es sich nicht um seinen Organisationserlass oder eine parlamentarische Initiative handelt, auf schriftlichen, begründeten Antrag des Stadtrats.</p> | <p>Art. 43 1 <i>Der Gemeinderat beschliesst, wenn es sich nicht um seine Geschäftsordnung handelt, auf schriftlichen, begründeten Antrag des Stadtrates, der Schulpflege oder der Schulkommissionen.</i></p> <p><i>2 Lehnen Stadtrat, Schulpflege oder die zuständige Schulkommission bei einer Initiative die Antragstellung ab, kann der Gemeinderat von sich aus der Gemeinde einen Antrag unterbreiten.</i></p> |

Die Aufnahme der Bestimmung in die neue Gemeindeordnung lässt sich mit dem Nachführungscharakter der Revision rechtfertigen. Die Parlamentarische Initiative ist aufgrund von § 34 und § 35 Abs. 3 GG neu einzuführen. Art. 43 Abs. 2 aGO muss hingegen gestrichen werden, da die Regelung dem übergeordneten Recht widerspricht (Handbuch, Rz. 415). Das Antragsrecht an das Parlament soll alleine dem Stadtrat zukommen (vgl. Empfehlung MuGO, S. 43). Auf diese Weise wird die Leitungsfunktion des Stadtrats gewährleistet und gestärkt (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 30). Zudem wird dadurch die Unklarheit ausgeräumt, ob – wie nach dem klaren Wortlaut des Gemeindegesetzes vorgesehen – alleine dem Gemeindevorstand das Doppelantragsrecht zukommt (§ 11 Abs. 2 GG; MuGO, S. 29; abweichend Marc Burgherr, Kommentar GG, § 11 Rz. 11). Die anzustrebende Vereinheitlichung des Antragsverfahrens verlangt nach einer entsprechenden Aktualisierung der Bestimmung.

III. Befugnisse

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 46 Wahlen</p> <p>Der Gemeinderat wählt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. aus seiner Mitte die Mitglieder seiner Organe; b. die Mitglieder der eigenständigen Schulkommissionen, mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten; c. die Mitglieder der Sozialbehörde, mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten; d. auf Antrag des Stadtrats die Direktorin oder den Direktor der Finanzkontrolle; e. die Ombudsperson und deren Stellvertretung; f. die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten, wobei der Wahlvorschlag dem Stadtrat vor der Beschlussfassung zur Stellungnahme vorzulegen ist. | <p>Art. 35 1 Der Gemeinderat wählt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die Mitglieder der Kreiswahlbüros b) die kantonalen Geschworenen c) die Mitglieder des Gewerbegerichtes d) e) die Mitglieder der Sozialbehörde, mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten f) die von der Gemeinde zu wählenden Mitglieder und Ersatzleute der Steuerkommissionen g) aus seiner Mitte die Rechnungsprüfungskommission, die Geschäftsprüfungskommission und deren Präsidentinnen oder Präsidenten h) die Beauftragte bzw. den Beauftragten in Beschwerdesachen und deren bzw. dessen Stellvertretung i) die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten; der Wahlvorschlag ist dem Stadtrat vor der Beschlussfassung zur Stellungnahme vorzulegen k) die Mitglieder der Schulkommissionen l) auf Antrag des Stadtrates die Direktorin oder den Direktor der Finanzkontrolle. |

Die Wahlbefugnisse des Gemeinderats werden – bis auf eine Ausnahme – im Vergleich zur heutigen Rechtslage ungeschmälert in die neue Gemeindeordnung übernommen. Die Ausnahme betrifft die Wahl der Mitglieder der Kreiswahlbüros. Gemäss bisherigem Recht bestimmt der Gemeinderat nicht nur die Anzahl Mitglieder der Kreiswahlbüros, sondern wählt diese auch auf die Amtsdauer der Gemeindebehörden (Art. 20 Abs. 1 aGO). Letztmals für die Erneuerungswahl für die Amtsdauer 2018–2022 mussten vom Gemeinderat für die Kreiswahlbüros 1752 Personen gewählt werden (vgl. Verordnung über die Zahl der Kreiswahlbüromitglieder, AS 161.220). Die Wahl von derart vielen Personen ist kein politischer Akt mehr, sondern faktisch ein Verwaltungsakt. Es geht darum, eine genügende Anzahl möglichst fähiger Personen zu finden, die die Aufgabe als Kreiswahlbüromitglied wahrnehmen können. Das Gesetz über die politischen Rechte erlaubt nun in § 40 lit. b GPR die Übertragung der Wahl der

Mitglieder der Kreiswahlbüros vom Gemeinderat an den Stadtrat. Diese Übertragung drängt sich vor dem Hintergrund der Anzahl der zu wählenden Mitglieder geradezu auf.

Die restlichen Änderungen sind Nachführungen. Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichter («Gewerberichter», Art. 35 Abs. 1 lit. c aGO) etwa werden heute durch Volkswahl bestellt (Handbuch, Rz. 162 und 312), die Steuerkommissionen sind abgeschafft (Handbuch, Rz. 311). Zudem ist in diese Bestimmung aufzunehmen, dass der Gemeinderat aus seiner Mitte die Mitglieder seiner Organe wählt. Schliesslich wird der Name «die oder der Beauftragte in Beschwerdesachen» in Ombudsperson geändert, da sich letztere Bezeichnung heute durchgesetzt hat (Handbuch, Rz. 491). Der Gemeinderat bleibt für die Bestellung besonderer Aufsichtsorgane zuständig, die funktional ausserhalb von Exekutive und Legislative stehen (vgl. Handbuch, Rz. 313 ff. zu den Besonderheiten des Wahlverfahrens der Ombudsperson, der oder des Datenschutzbeauftragten sowie der Direktion der Finanzkontrolle).

Marginalie Rechtsetzung

Sämtliche wichtigen Rechtsätze sind in Form des Gemeindeerlasses zu beschliessen (§ 4 Abs. 2 GG), d. h., sie müssen in einem parlamentarischen Verfahren erlassen werden unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Die Frage der Wichtigkeit ist anhand einer wertenden Entscheidung zu treffen (vgl. dazu Handbuch, Rz. 286 ff.). § 4 Abs. 2 GG weist eine Verwandtschaft zu entsprechenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung und in der Bundesverfassung auf (Art. 38 Abs. 1 KV; Art. 164 Abs. 1 BV). Deshalb ist eine Orientierung an diesen Verfassungsartikeln folgerichtig (Johannes Reich, Kommentar GG, § 4 Rz. 13). Die Aufzählung in der neuen GO-Bestimmung ist daher beispielhaft und nicht abschliessend: Sobald und so weit ein Rechtssatz als wichtig zu beurteilen ist, ist der Gemeinderat zuständig.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 47 a. Erlasse Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass von Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit. Dazu gehören insbesondere die wesentlichen Rechtssätze über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. das Arbeitsverhältnis der Angestellten; b. das Schulwesen; c. die Organisation des Parlaments; d. die Entschädigung von Behördenmitgliedern; e. die Haushaltsführung ohne oder mit Globalbudget; f. das Polizeiwesen; g. Gebühren in wesentlicher Höhe. | <p>Art. 41 Dem Gemeinderat stehen zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Erlass seiner Geschäftsordnung ...</i> g) <i>Erlass von Verordnungen, die das Arbeitsverhältnis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer regeln</i> l) <i>Erlass weiterer Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit, insbesondere im Schulwesen</i> |

Für Regelungen über das Arbeitsverhältnis von Angestellten, für das Schulwesen und für die Parlamentsorganisation (**lit. a–c**) ist bereits in der alten Gemeindeordnung das formelle Gesetz als Erlassstufe vorgesehen (vgl. Art. 41 lit. a, g und l; Handbuch, Rz. 186, Rz. 907 sowie Rz. 887 und Rz. 892 ff.). Auch das Gemeindegesetz geht in diesen Bereichen ausdrücklich

oder implizit von der Stufe Gemeindeerlass aus (vgl. § 53 Abs. 2 GG; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 53 Rz. 10 zum kommunalen Personalrecht; § 31 Abs. 1 GG zur Parlamentsorganisation).

Entschädigung von Behördenmitgliedern (lit. d): In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 wurde die Volksinitiative «220 000 Franken Jahresgehalt sind genug» angenommen (vgl. heute Art. 55 Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals [PR, AS 177.100]). Das Volksbegehren und insbesondere dessen Annahme zeigen unmissverständlich auf, dass die Jahreslöhne namentlich der Mitglieder des Stadtrats politisch umstritten sind. Eine solche politische Umstrittenheit ist ein Kriterium für die Beurteilung der Wichtigkeit nach § 4 Abs. 2 GG.

Haushaltsführung ohne oder mit Globalbudget (lit. e): Das kantonale Recht belässt den Gemeinden umfangreiche Regelungsbefugnisse zu den Gemeindefinanzen (vgl. August Mächler, Kommentar GG, Vorbem. zu §§ 84–150 Rz. 7 mit einer Aufzählung). Wenn diese nicht in der Gemeindeordnung ausgeführt werden, ist eine Regelung auf Stufe Gemeindeerlass notwendig (Handbuch, Rz. 290). Für die Haushaltsführung mit Globalbudget ist der Gemeindeerlass in § 100 Abs. 3 GG ausdrücklich vorgesehen (Thomas Kuoni/Patrizia Kaufmann, Kommentar GG, § 100 Rz. 21 f.).

Polizeiwesen (lit. f): § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) schreibt in Bezug auf das kommunale Polizeiwesen vor, dass die Gemeinde ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass zu regeln hat. Aufgrund ihres Eingriffspotenzials in grundrechtlich geschützte Rechte von Personen, ist das Kriterium der Wichtigkeit klar erfüllt (vgl. Handbuch, Rz. 291).

Gebühren in wesentlicher Höhe (lit. g): In Bezug auf die Gebühren ergibt sich das Erfordernis der Gesetzesform aus Art. 126 KV, wobei für die Auslegung Art. 38 Abs. 1 lit. d KV heranzuziehen ist. Daraus ergibt sich, dass Gebühren in wesentlicher Höhe in Gemeindeerlassen geregelt werden müssen. Hingegen ist Art. 126 KV auf Gebühren in geringer Höhe nicht anwendbar. Bis zu welcher Höhe von geringen Gebühren und ab welcher Höhe von wesentlichen Gebühren auszugehen ist, kann dem Verfassungstext nicht entnommen werden (Michael Beusch, Kommentar KV, Art. 126 Rz. 10). Unbestrittenermassen sind Kanzlei- und Kontrollgebühren vom Legalitätsprinzip im Abgaberecht ausgenommen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2804 f.) Das Legalitätsprinzip darf zudem nicht «in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät» (BGE 143 II 283, 292). Vor Inkrafttreten des Gemeindegesetzes am 1. Januar 2018 galt für Gebühren der Gemeinden § 63 Abs. 1 aGG, der die Grundlage für die regierungsrätliche Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (VOGG, LS 681) darstellte. Das neue Gemeindegesetz kennt keine derartige Delegationsbestimmung mehr, weshalb der Regierungsrat die VOGG auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gemeindegesetzes aufhob. Die Stadt war insofern betroffen, als nach dem Wegfall der kantonalen Rechtsgrundlage für gewisse Gebühren eine kommunale formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden musste. Im Vordergrund standen die Bau-, Feuerpolizei- und Reklamebewilligungsgebühren, die bisher in der VOGG eine detaillierte und von den Rechtsmittelinstanzen akzeptierte Rechtsgrundlage hatten. Die entstandene Lücke wurde auf Stufe Gemeindeerlass mit der Verordnung über die Gebühren in Baubewilligungsverfahren und für Reklamebewilligungen (AS 702.141) geschlossen. Für die Gebühren in geringer Höhe erliess der Stadtrat das Reglement über allgemeine Gebühren der Stadtverwaltung (GebR, AS 681.100).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 48 b. Lohnbestimmungen</p> <p>Der Gemeinderat ist zuständig für die Festsetzung der Löhne:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten und der übrigen Mitglieder des Stadtrats; b. der Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden; c. der Direktorin oder des Direktors der Finanzkontrolle; d. der Friedensrichterinnen und -richter; e. der Ombudsperson; f. der oder des Datenschutzbeauftragten. | <p><i>h) Festsetzung der Besoldungen:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten und der übrigen Mitglieder des Stadtrats,</i> 2. <i>der oder des Beauftragten in Beschwerdesachen,</i> 3. <i>der oder des Datenschutzbeauftragten,</i> 4. <i>der Direktorin oder des Direktors der Finanzkontrolle,</i> 5. der Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und -beamten), 6. <i>der Friedensrichterinnen und -richter, und</i> 7. <i>der Schulpräsidentinnen und -präsidenten.</i> |

Art. 41 lit. h aGO ist im Sinne der Nachführung in die neue Gemeindeordnung aufgenommen worden. Die Regelung könnte allerdings auch ohne Verlust gestrichen werden, da sie in Art. 54 PR ausgeführt ist. Sodann wird der veraltete Begriff «Besoldung» durch «Lohn» ersetzt. Auch im Personalrecht ist nur noch von Lohn die Rede. Zudem wird in Art. 47 lit. d E-GO neu ausdrücklich klargelegt, dass es sich bei der Entschädigung für Behördenmitglieder um einen wichtigen Rechtssatz i. S. v. § 4 Abs. 2 GG handelt.

Nur vom Volk oder vom Gemeinderat gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger werden in der vorliegenden Bestimmung erwähnt. Nicht zuletzt weil die **Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner)** neu vom Stadtrat gewählt werden sollen (vgl. vorne S. 28 f.; Art. 73 lit. b E-GO), sind diese aus der Aufzählung zu streichen. Im Vernehmlassungsverfahren brachte die Konferenz der Stadtammänner von Zürich gegen die Streichung vor, dass mit § 10 EG SchKG nur das sogenannte Sportelsystem habe abgeschafft werden sollen und damit kein Durchgriff auf die Personalreglemente der Gemeinden oder in die Gemeindeordnungen beabsichtigt gewesen sei. Nach § 10 EG SchKG ist unter der Marginalie «Arbeitsverhältnisse» jedoch ausdrücklich festgehalten, dass der Stadtrat die (konkreten) Arbeitsverhältnisse der **Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten** und der weiteren Mitarbeitenden des **Betreibungsamts** regelt. Alle diese Personen unterstehen dem Personalrecht der Gemeinde und werden von ihr entlohnt. Demzufolge ist der Stadtrat gemäss kantonalem Recht auch für die Lohnfestsetzung der **Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner)** im Einzelfall zuständig. Insofern besteht ein Spannungsverhältnis zu Art. 54 Abs. 2 lit. f PR, wonach deren Löhne unabänderlich auf die Funktionsstufe 14 fixiert worden sind, wobei der Lohn dem Maximalwert der Funktionsstufe bei einem Wert der nutzbaren Erfahrung von 8 entspricht. Die vorliegende Streichung hat indes keine Auswirkungen auf den Lohn, sondern schafft lediglich die Grundlage für eine mögliche Änderung des Personalrechts und die Überführung in ein anderes System.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 49 Raumplanung</p> <p>¹ Der Gemeinderat ist zuständig für die Festsetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der kommunalen Richt- und Nutzungspläne, mit Ausnahme der Werkpläne und der Quartierpläne; b. der Bau- und Zonenordnung; c. der Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne. <p>² Er verabschiedet zuhanden des Kantons die regionalen Richt- und Nutzungspläne.</p> | <p>Art. 41 k) <i>Festsetzung der kommunalen Richt- und Nutzungspläne, ausgenommen die Festsetzung der Werkpläne und der Quartierpläne</i></p> <p>Art. 41bis <i>Der Gemeinderat verabschiedet zuhanden des Staates die regionalen Richt- und Nutzungspläne.</i></p> |

Im neuen Artikel werden die Art. 41 lit. k und Art. 41^{bis} aGO zusammengeführt (vgl. Handbuch, Rz. 334 ff., insb. Rz. 340, Rz. 434). Die Befugnisse ergeben sich aus den § 32 Abs. 3 und § 88 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1). Bei privaten Gestaltungsplänen ist der Gemeinderat lediglich für die Zustimmung oder Ablehnung des von den privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erarbeiteten Plans zuständig (§ 86 i. V. m. § 88 PBG). Überschreiten diese den für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht, genügt die Zustimmung des Stadtrats (§ 86 PBG).

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 50 Verwaltungszuständigkeiten</p> <p>Der Gemeinderat ist zuständig für:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Oberaufsicht über Behörden, Verwaltung und die weiteren Trägerschaften öffentlicher Aufgaben; b. die Begutachtung, die Bereinigung und die Antragstellung in Geschäften, die den Stimmberechtigten vorzulegen sind; c. die Behandlung von Initiativen; d. die Behandlung parlamentarischer Vorstösse; e. die Festlegung der Zahl der Wahlbüromitglieder; f. Ausgliederungen von nicht erheblicher Bedeutung, insbesondere solche, die nicht von grosser politischer oder finanzieller Tragweite sind; g. kleinere Änderungen an den Kreisgrenzen; | <p>Art. 41</p> <ul style="list-style-type: none"> e) <i>Aufsicht über die städtische Verwaltung</i> a) ... die Genehmigung der Geschäftsordnung der Sozialbehörde f) <i>Begutachtung und Antragstellung in Geschäften, die der Abstimmung durch die Gemeinde zu unterstellen sind</i> <p>Art. 20 1 <i>Der Gemeinderat bestimmt die Anzahl Mitglieder der Kreiswahlbüros. Er wählt sie aus den Stimmberechtigten des Wahlkreises auf die Amtsdauer der Gemeindebehörden.</i></p> <p>Art. 3</p> <p><i>3 Der Gemeinderat kann kleinere Änderungen an den Kreisgrenzen vornehmen.</i></p> <p>Art. 41</p> |

| | |
|---|--|
| <p>h. Verträge über Änderungen des Gemeindegebiets, sofern sie sich auf kleinere bewohnte Flächen beziehen.</p> <p>i. Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge mit Gemeinden gemäss seiner Befugnis zur Bewilligung neuer Ausgaben, sofern die Stadt keine hoheitlichen Befugnisse abgibt;</p> <p>j. die alleinige Ergreifung des Gemeindeferendums.</p> | <p><i>i) Schaffung neuer Stellen in den vom Gemeinderat zu bezeichnenden Besoldungsklassen</i></p> |
|---|--|

Neben den Rechtsetzungsbefugnissen kommen dem Gemeinderat auch gewichtige Verwaltungsbefugnisse zu, die entweder mit der Rolle des Gemeinderats als politisches Kontrollorgan zusammenhängen oder die eine bestimmte Wichtigkeit aufweisen. Die Aufzählung der Zuständigkeiten ist abschliessend. Verschiedene Befugnisse wurden aufgrund einer obligatorischen oder freiwilligen Zuweisung im Gemeindegesetz in die neue Bestimmung aufgenommen. Grundsätzlich folgt der Artikel dem Konzept der Nachführung, wobei aber auf die Übernahme einzelner Kompetenzen verzichtet wird: Art. 41 lit. i aGO betreffend die Schaffung neuer Stellen in bestimmten Lohnklassen ist toter Buchstabe geblieben und im geltenden Personalrecht nicht umgesetzt worden. Der Gemeinderat steuert die Stellenneuschaffung über seine Budgetkompetenz (vgl. Art. 6 PR; Handbuch, Rz. 430 und Rz. 661). Da die Sozialbehörde im Rahmen der übertragenen Aufgaben anstelle des Stadtrats handelt und Exekutivbehörden sich autonom organisieren sollen, soll sodann der Genehmigungsvorbehalt in der neuen Gemeindeordnung fallen gelassen werden (Art. 41 lit. a aGO).

Oberaufsicht (lit. a): Während der Stadtrat die Dienstaufsicht wahrnimmt, wird in Bezug auf die parlamentarische Aufsicht von «Oberaufsicht» gesprochen. Darunter ist die Gesamtheit jener Kompetenzen zu verstehen, die eine politische Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung ermöglichen. Die Oberaufsicht gilt als eigenständige Staatsfunktion und dient der Gewaltenteilung (vgl. dazu weiterführend Handbuch, Rz. 272 ff.). Nach § 30 Abs. 2 GG erstreckt sich die Oberaufsicht ausdrücklich auf sämtliche Trägerschaften öffentlicher Aufgaben, also auch auf juristische Personen des Privatrechts, wenn diese öffentliche Aufgaben erfüllen. Insofern ist der Gegenstand der Oberaufsicht nicht mehr nur die Wahrnehmung der Eignerinteressen (vgl. differenzierend Handbuch, Rz. 279). Allerdings sind vom Gemeinderat weiterhin die zwingenden Vorschriften des Bundeszivilrechts zu beachten, die dem kantonalen und kommunalen Recht vorgehen (vgl. Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 30 Rz. 27). Wie die parlamentarische Oberaufsicht selbst sind auch die ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel politischer Natur (Handbuch, Rz. 281).

Antragstellung zu Geschäften zuhanden der Stimmberechtigten (lit. b): Diese Bestimmung spiegelt Art. 41 lit. f aGO (vgl. dazu Handbuch, Rz. 304 ff.). Der Gemeinderat ist gegenüber den Stimmberechtigten das antragstellende Organ (§ 11 Abs. 1 GG). Nach der Vorbereitung durch den Stadtrat werden diese dem Parlament auf dessen Antrag hin zur Bereinigung und Beschlussfassung unterbreitet (§ 36 Abs. 1 GG). Der Beleuchtende Bericht für Geschäfte der Stimmberechtigten, also die Abstimmungszeitung, verfasst in der Regel der Stadtrat (§ 64 Abs. 3 GPR).

Behandlung von Initiativen (lit. c): Aufgrund der komplexen Verweisstruktur des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte ergibt sich diese Befugnis aus § 155 i. V. m. §§ 130 ff., §§ 133 ff., §§ 138a ff. und §§ 139 ff. GPR zum ausgearbeiteten Entwurf, zur allgemeinen Anregung und zur Einzelinitiative.

Behandlung parlamentarischer Vorstösse (lit. d): Die Befugnis ergibt sich aus den §§ 33–35 GG und Art. 44 E-GO.

Festlegung der Zahl der Wahlbüromitglieder (lit. e): Nach § 14 Abs. 2 Satz 2 GPR muss der Gemeinderat die Anzahl der Mitglieder des Wahlbüros festlegen. Die Wahl hingegen soll in der Gemeindeordnung an den Stadtrat delegiert werden (§ 40 lit. b GPR; vgl. die Bemerkungen vorne S. 58 zu Art. 46 E-GO; Art. 72 lit. b E-GO).

Ausgliederungen von nicht erheblicher Bedeutung (lit. f): Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung müssen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden (§ 69 Abs. 1 GG; Bemerkungen zu Art. 27 lit. b E-GO). Sofern mit der Ausgliederung keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden, genügt ein Erlass, der den Anforderungen nach § 68 GG genügt, d. h. folgende Punkte regelt: a) Art und Umfang der Aufgaben, b) Rechtsform des Aufgabenträgers, c) Finanzierung, d) Aufsicht und e) bei einer Anstalt die Organisation. In aller Regel dürfte ein Gemeindeerlass notwendig sein (§ 4 Abs. 2 GG). Die Abgrenzung von Ausgliederungen, die eine Wichtigkeit i. S. v. § 4 Abs. 2 GG aufweisen und Ausgliederungen, die eine erhebliche politische oder finanzielle Tragweite aufweisen, weshalb sie dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind (§ 69 Abs. 2 GG), muss durch die Praxis vorgenommen und konkretisiert werden (Stefan Vogel, Kommentar GG, § 69 Rz. 8).

Kleinere Änderungen an den Kreisgrenzen (lit. g): Die Kompetenz des Gemeinderats, kleinere Änderungen an Kreisgrenzen vorzunehmen, wird inhaltlich unverändert aus Art. 3 Abs. 3 aGO in den Katalog von Art. 50 E-GO übernommen. Grössere Änderungen an den Kreisgrenzen unterstehen wie bisher dem obligatorischen Referendum (Art. 27 lit. c E-GO). Kleinere Kreisgrenzänderungen sollen hingegen weiterhin dem fakultativen Referendum unterstehen. Grundsätzlich können beispielsweise Waldstücke oder unbebaute Gebiete mit grösserer Ausdehnung durch Beschluss des Gemeinderats einem anderen Stadtkreis zugeschlagen werden (Handbuch, Rz. 31).

Verträge über kleinere Änderungen des Gemeindegebiets (lit. h): Wenn Gebietsänderungen eine Fläche oder Bevölkerungszahl betreffen, die für eine Gemeinde als wesentlich erscheinen, so sind diese von erheblicher Bedeutung und unterstehen daher dem obligatorischen Referendum (vgl. § 162 GG; Art. 27 lit. d E-GO).

Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge (lit. i): Die Befugnis des Gemeinderats leitet sich aus § 78 GG ab, wonach Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge den Stimmberechtigten obligatorisch unterbreitet werden müssen, wenn hoheitliche Befugnisse übertragen werden oder dadurch Ausgaben bewirkt werden, die die Grenze des obligatorischen Referendums überschreiten. Daraus kann gefolgert werden, dass der Gemeinderat zuständig ist, wenn sich die bewirkten Ausgaben innerhalb seiner Befugnis zur Bewilligung neuer Ausgaben bewegen und keine hoheitlichen Befugnisse abgegeben werden.

Alleinige Ergreifung des Gemeindereferendums (lit. j): Die Stadt Zürich ist wie auch die Stadt Winterthur befugt, alleine das Gemeindereferendum zu ergreifen. Nach Art. 33 Abs. 4 Satz 2 KV i. V. m. Art. 33 Abs. 2 lit. b KV ist dafür zwingend der Gemeinderat zuständig. Der Stadtrat ist hingegen befugt, ein Gemeindereferendum zu unterstützen (vgl. Art. 79 lit. d E-GO).

Marginalie Finanzen

Die Finanzbefugnisse des Gemeinderats stellen eine wesentliche Säule der Kompetenzordnung in der Gemeindeordnung dar, weil sich daraus auch die Grenzen der Befugnisse des Stadtrats ableiten. Zugunsten einer besseren Orientierung und Übersichtlichkeit wurden die Bestimmungen von Art. 41 aGO in der neuen Gemeindeordnung auf vier Artikel aufgeteilt. Neben allgemeinen Zuständigkeiten sind die Befugnisse bei den Ausgaben, bei den Anlagen und bei weiteren Geschäften in eigenen Artikeln aufgeführt.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 51 a. Allgemeine Zuständigkeiten</p> <p>Der Gemeinderat ist zuständig für:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die jährliche Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans; b. die jährliche Festsetzung des Budgets; c. die Bewilligung von Nachtragskrediten und Globalbudgetergänzungen gemäss übergeordnetem und städtischem Recht; d. die jährliche Festsetzung des Steuerfusses; e. die Bezeichnung von Organisationseinheiten, die ein Globalbudget führen; f. die Genehmigung von Abrechnungen über neue Ausgaben, die von den Stimmberechtigten oder vom Gemeinderat beschlossen worden sind, sofern eine Kreditüberschreitung vorliegt; g. die jährliche Genehmigung der Jahresrechnung; h. die jährliche Genehmigung des Geschäftsberichts. | <p>Art. 41 b) Festsetzung des Voranschlags mit Einschluss des Steuerfusses und Bewilligung von Zusatzkrediten; ...</p> <p><i>p) Ermächtigung des Stadtrates, die zur Deckung des Geldbedarfes erforderlichen Mittel aufzunehmen</i></p> <p><i>b) ...; der Voranschlag kann auch Globalbudgets enthalten. Der Gemeinderat regelt die Haushaltsführung mit Globalbudgets in einer Verordnung</i></p> <p><i>e) ... insbesondere Abnahme der Jahresrechnungen und der Geschäftsberichte</i></p> |

Die allgemeinen Finanzbefugnisse des Gemeinderats werden grundsätzlich nachgeführt, wobei aber auf die Zuständigkeit des Gemeinderats, den Stadtrat zu ermächtigen, die zur Deckung des Geldbedarfs erforderlichen Mittel aufzunehmen (vgl. Art. 41 lit. p aGO), verzichtet wird: Bei der Kapitalaufnahme handelt es sich letztlich um einen finanztechnischen Vollzug der im Budget eingestellten Ausgaben. In der Stadt Winterthur etwa steht demzufolge «die Aufnahme von Anleihen im Rahmen des Finanzplanes» bereits heute dem Stadtrat zu

(§ 41 Abs. 2 Ziff. 18 GO Winterthur, AS 1.1-1). Gemäss Regelung in der bisherigen Gemeindeordnung würde der Gemeinderatsbeschluss darüber hinaus dem fakultativen Referendum unterstehen, was insbesondere vor dem Hintergrund der Verdoppelung der Referendumsfrist auf 60 Tage (vgl. § 157 Abs. 3 lit. a GPR) problematisch erscheint. Erst weit im neuen Budgetjahr wäre der Ermächtigungsbeschluss rechtskräftig. Die Stadt hat mit der FHVO am 21. März 2018 eine Vollzugsverordnung erlassen.

Jährliche Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans (lit. a): Nach § 96 Abs. 2 GG hat der Stadtrat den Finanz- und Aufgabenplan dem Gemeinderat gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis zu bringen.

Jährliche Festsetzung des Budgets (lit. b): Ausgaben setzen einerseits einen Verpflichtungskredit voraus und andererseits einen Budgetkredit. Ausgaben werden also in aller Regel doppelt bewilligt (§ 104 Abs. 1 GG; Markus Rüssli, Kommentar GG, § 104 Rz. 1 ff.; Handbuch, Rz. 666 ff.). Die Budgetkompetenz liegt beim Gemeinderat, der für den Budgetkredit zuständig ist (§101 Abs. 2 GG; vgl. dazu Handbuch, Rz. 815 ff.). Nach Art. 8 Abs. 1 FHVO überweist der Stadtrat die Budgetvorlage für das kommende Jahr bis Ende September an den Gemeinderat. Nachträge werden bis Mitte November mit separater Vorlage unterbreitet (Novemberbrief). Das Budget ist vom Referendum ausgenommen (vgl. § 10 Abs. 2 lit. a GG; Art. 29 lit. b E-GO). Der Gemeinderat hat Bindungen, die sich aus Sonderbeschlüssen ausserhalb des Budgets ergeben, grundsätzlich zu respektieren. Der Gemeinderat kann weder Verpflichtungskreditbeschlüsse abändern, die dem Referendum unterstanden (vgl. Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 28. November 2013 [GE.2013.49/2.02.00]), noch solche, die vom Stadtrat oder anderen Exekutivbehörden kompetenzgemäss gefasst worden sind (Handbuch, Rz. 820). Das Budget ist also rechtlich durch Bindungen geprägt, die sich aus gebundenen Ausgaben (§ 103 und § 105 GG), aber auch aus vertraglichen Bindungen ergeben, die von der Exekutive gestützt aus Verpflichtungsermächtigungen eingegangen worden sind. Das Budget ist deshalb verhältnismässig starr und der budgetäre Entscheidungsgehalt stark eingeschränkt (Handbuch, Rz. 678; ausführlich Peter Saile, Welche rechtliche und politische Bedeutung hat das Budget? in: Kompetent in Behörde und Verwaltung, hrsg. v. Verein Zürcher Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute, 1. Auflage, Zürich 2017, S. 25 ff.). Das Budget ist infolgedessen selten ausgabenbegründend, sondern in der Regel ausgabenregistrierend (Handbuch, Rz. 823).

Bewilligung von Nachtragskrediten und Globalbudgetergänzungen gemäss übergeordnetem und städtischem Recht (lit. c): Nach § 115 Abs. 1 und 2 i. V. m. §101 Abs. 2 GG ist der Gemeinderat für die Nachtragskredite zuständig. Auf die Verankerung einer Ausnahmeregelung nach § 104 Abs. 2 GG wird verzichtet, insbesondere weil die Stadt bereits ein funktionierendes dringliches Nachtragskreditverfahren kennt (vgl. Art. 80 Abs. 1 lit. c E-GO; hinten S. 93). Die Bestimmung zur Ausgabenbewilligung ausserhalb des Budgets ist auf Versammlungsgemeinden gemünzt, in denen nur einmal im Jahr eine Budgetversammlung stattfindet (Markus Rüssli, Kommentar GG, § 104 Rz. 8). Der Gemeinderat hält seine Sitzungen jedoch wöchentlich ab, weshalb Nachtragskredite im Normalfall zeitnah eingeholt und bewilligt werden können. In Art. 11 FHVO und in Art. 7 Globalbudgetverordnung (GBVO, AS 611.120) sind die Verfahren zum ordentlichen Nachtragskredit und zur ordentlichen Globalbudgetergänzung geregelt. Nachtragskredite und Globalbudgetergänzungen sind vom Referendum ausgenommen (vgl. Art. 30 lit. b E-GO).

Jährliche Festsetzung des Steuerfusses (lit. d): Neben dem Budget ist der Gemeinderat weiterhin auch für die Festsetzung des Steuerfusses zuständig. Budget und Steuerfuss sind in der gleichen Sitzung, aber in zwei getrennten Beschlüssen zu beschliessen (§ 101 Abs. 2 GG; vgl. Handbuch, Rz. 814, Rz. 824 ff.). Das Budget ist die Grundlage für die Festsetzung

des Steuerfusses, der so festzulegen ist, dass die Erfolgsrechnung des Budgets ausgeglichen wird (§ 92 GG; vgl. dazu die Fassung gemäss Kantonsratsbeschluss vom 27. Mai 2019 [OS 74, 255; ABI 2019-04-18], in Kraft seit 1. Juni 2019). Die Stadt sieht einen mittelfristigen Ausgleich über einen Zeitraum von sieben Jahren vor (Art. 5 FHVO). Die Steuerfussfestsetzung ist dem Referendum entzogen (Art. 30 lit. b E-GO).

Bezeichnung von Organisationseinheiten, die ein Globalbudget führen (lit. e): Die einzelnen Organisationseinheiten sind schon bisher im Anhang der GBVO aufgeführt.

Genehmigung von Abrechnungen über neue Ausgaben, die von den Stimmberechtigten oder vom Gemeinderat beschlossen worden sind (lit. f): Sofern eine Kreditüberschreitung vorliegt, ist der Gemeinderat für die Genehmigung der Abrechnungen zuständig (vgl. heute bereits Art. 39 lit. n GeschO STR). Hingegen werden die Kreditabrechnungen vom Stadtrat genehmigt, wenn keine Kreditüberschreitung vorliegt (§ 112 Abs. 3 und 4 GG; Art. 80 lit. d E-GO).

Jährliche Genehmigung der Jahresrechnung (lit. g): Nach § 128 Abs. 2 GG genehmigt der Gemeinderat die Jahresrechnung innert sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres. Gemäss Art. 15 Abs. 1 FHVO legt der Stadtrat dem Gemeinderat die Jahresrechnung innerhalb von drei Monaten vor.

Jährliche Genehmigung des Geschäftsberichts (lit. h): Nach § 134 Abs. 2 GG genehmigt der Gemeinderat den Geschäftsbericht innert sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres. Art. 15 Abs. 1 FHVO bestimmt, dass der Stadtrat dem Gemeinderat den Geschäftsbericht innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres vorzulegen hat.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 52 b. Ausgaben</p> <p>Der Gemeinderat beschliesst über:</p> <p>a. neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 2 000 000.– bis Fr. 20 000 000.– für einen bestimmten Zweck;</p> <p>b. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 200 000.– bis Fr. 2 000 000.– für einen bestimmten Zweck;</p> <p>c. neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 2 000 000.– bis Fr. 20 000 000.– für die Beteiligung an Unternehmen, für Bürgschaften, für Eventualverpflichtungen und für Darlehen;</p> <p>d. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich über Fr. 400 000.– bis Fr. 4 000 000.– für Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen für ein und dieselbe Liegenschaft;</p> <p>e. Schenkungen im Wert von mehr als Fr. 100 000.– bis Fr. 1 000 000.–.</p> | <p>Art. 41 c) einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 2 000 000.– bis zu Fr. 20 000 000.– oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis Fr. 1 000 000.– oder entsprechende Ausfälle in den Einnahmen; ausgenommen sind gebundene Ausgaben</p> <p>q) Beteiligung an Unternehmen, Bürgschaften und unverzinsliche Darlehen im Betrage von Fr. 2 000 000.– bis Fr. 20 000 000.– sowie Darlehen mit einem Zins, der unter demjenigen der Zürcher Kantonalbank für erste Hypotheken auf Wohnliegenschaften liegt, im Betrage von über Fr. 2 000 000.–</p> <p>d) Schenkungen im Betrage von mehr als Fr. 20 000.–</p> |

| | |
|--|---|
| | <i>n) Abschluss von Miet- und Pachtverträgen mit einem von der Stadt jährlich zu leistenden Zins von über Fr. 200 000.- in ein und derselben Liegenschaft</i> |
|--|---|

Unter den Begriff der Ausgaben fallen auch die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen und der Einnahmeverzicht (vgl. dazu vorne S. 34). Im neuen Artikel werden die bisherigen Bestimmungen aus der aGO zu den Ausgaben zusammengefasst und nachgeführt. So ist etwa Art. 41 lit. q aGO in Bezug auf Darlehen und auf den ZKB-Referenzzinssatz nicht mehr aktuell (Handbuch, Rz. 751). Auf die Festschreibung eines bestimmten Zinssatzes für Darlehen in der Gemeindeordnung kann verzichtet werden, da Anlagedarlehen zwingend mit einem marktkonformen Zinssatz verzinst werden müssen. Darüber hinaus sind auch einzelne Aktualisierungen in die neue Bestimmung aufgenommen worden. Die allgemeine Kompetenzlimite für wiederkehrende Ausgaben erscheint nicht mehr aktuell und wird angehoben. Dadurch können der Stadtrat wie auch der Gemeinderat von Bagatellgeschäften und finanziell untergeordneten Geschäften entlastet werden. Gemäss dem Handbuch HRM2 sollen sich die Beträge zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben wie dargelegt in einem Verhältnis von 10:1 bewegen (vgl. Art. 28 lit. a und b E-GO, vorne S. 35). In Übereinstimmung mit dieser Empfehlung wird die Zuständigkeitsgrenze für eine neue wiederkehrende Ausgabe auf Fr. 200 000 bis 2 Millionen Franken festgesetzt (**lit. b**). Die Limiten für einmalige neue Ausgaben soll hingegen nicht angepasst werden (**lit. a**), desgleichen die Zuständigkeitsgrenzen für die Beteiligung an Unternehmen, für Bürgschaften, für Eventualverpflichtungen und für Darlehen (**lit. d**). Aufgrund der enormen Steigerung der Liegenschaftspreise (vgl. dazu STRB Nr. 355/2019, GR Nr. 2019/172) in der Stadt in den letzten zehn Jahren soll zudem die Kompetenzgrenze für den zu leistenden jährlichen Zins für Miete und Pacht auf über 400 000 Franken bis 4 Millionen Franken angehoben werden. Baurechtszinsen sollen neu ebenfalls wie Miet- oder Pachtzinsen behandelt werden (vgl. zur Begründung vorne S. 36 zu Art. 28 lit. d E-GO). Die Zuständigkeitsgrenze gilt wie bisher gesondert für jede einzelne Liegenschaft (**lit. d**). Eine weitere Neuerung betrifft die Schenkungen (vgl. dazu vorne S. 36), bei denen der Gemeinderat neu im Bereich von mehr als Fr. 100 000 bis 1 Million Franken zuständig sein soll (**lit. e**).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 53 c. Anlagen</p> <p>Der Gemeinderat beschliesst über:</p> <p>a. die Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens im Verkehrswert von mehr als Fr. 4 000 000.-;</p> <p>b. die tauschweise Abgabe von Liegenschaften des Finanzvermögens im Verkehrswert von mehr als Fr. 4 000 000.-, ausgenommen wenn dadurch die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens vermieden werden kann;</p> <p>c. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens von mehr als Fr. 2 000 000.-.</p> | <p>Art. 41 m) Ankauf von Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 2 000 000.- sowie Verkauf oder Tausch von städtischen Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 1 000 000.-; ausgenommen sind Kauf- und Tauschgeschäfte, die in den Vorausschlägen zu beschlossenen Bauten enthalten sind, Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden, sowie Tauschgeschäfte, wenn dadurch die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens vermieden werden kann;</p> <p><i>r) Investitionen für Bauten des Finanzvermögens von mehr als Fr. 2 000 000.-</i></p> |

Für Anlagegeschäfte ist gemäss Gemeindegesetz grundsätzlich der Gemeindevorstand zuständig (§ 117 Abs. 1 GG). Ausnahmen sind die Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens und Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens (§ 117 Abs. 2 lit. a GG). Für den Erwerb von Liegenschaften ist dagegen der Stadtrat zuständig, und zwar auch dann, wenn der Erwerb im Sinne eines vorsorglichen Landerwerbs, d. h. mit Blick auf eine spätere Verwaltungsnutzung erfolgt. Taucht nämlich ein geeignetes Objekt am Markt auf, so soll der Stadtrat sofort handeln können (Markus Rüssli, Kommentar GG; § 117 Rz. 6). Die entsprechende Umsetzung der Motion, GR Nr. 2018/2, vom 10. Januar 2018 wird dem Gemeinderat in einer separaten Teilrevisionsvorlage vorgeschlagen (vgl. GR Nr. 2019/172). Der Grund für die unterschiedliche Behandlung von zu veräusserten und neu zu kaufenden Liegenschaften im Gemeindegesetz liegt darin, dass dem Schutz des Liegenschaftenbestands einer Gemeinde ein erhöhter Stellenwert zuerkannt wird. Im Gemeindegesetz ist ferner nur noch von Liegenschaften die Rede und nicht mehr von Grundstücken. Als Liegenschaft ist jede Bodenfläche mit genügend bestimmten Grenzen zu verstehen (Art. 2 lit. a Grundbuchverordnung; GBV, SR 211.432.1). Über die Veräusserung von selbstständigen und dauernden Rechten entscheidet daher der Stadtrat, soweit die Gemeindeordnung wie etwa bei den Baurechten nichts anderes bestimmt (§ 117 Abs. 2 lit. b GG; Art. 54 lit. a E-GO). Hinzuweisen ist zudem darauf, dass im Bereich Liegenschaftenerwerb und -tausch bisher die Ausnahmeregelung besteht, dass Kauf- und Tauschgeschäfte, «die in den Voranschlägen zu beschlossenen Bauten enthalten sind», nicht in die Kompetenz des Gemeinderats fallen (Art. 41 lit. m aGO). Anwendungsfälle für diese Klausel sind jedoch aus den letzten Jahren keine bekannt, weshalb auf die Klausel verzichtet werden kann. Hingegen ist die Ausnahmeklausel betreffend die Vermeidung der Durchführung von amtlichen Quartierplanverfahren immer noch aktuell.

Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens (lit. a): Da es sich um Finanzanlagen handelt, muss eine gewisse Bedeutung vorhanden sein, damit sich eine Zuständigkeit des Gemeinderats rechtfertigt. Aufgrund des enormen Anstiegs der Verkehrswerte der Liegenschaften in den letzten zehn Jahren (vgl. STRB 355/2019, GR Nr. 2019/172) soll die Zuständigkeitsgrenze neu bei 4 Millionen Franken angesetzt werden.

Tauschweise Abgabe von Liegenschaften des Finanzvermögens (lit. b): Der Liegenschaftentausch soll weiterhin abweichend vom Erwerb geregelt werden, wobei die Kompetenzgrenze entsprechend der Veräusserungsgrenze angesetzt wird.

Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens (lit. c): Im Bereich der Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens rechtfertigt sich keine Aktualisierung, weshalb im Sinne der Nachführung Art. 41 lit. r aGO unverändert in die neue Gemeindeordnung überführt werden soll.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 54 d. Weitere Geschäfte</p> <p>Der Gemeinderat beschliesst über:</p> <p>a. die Gewährung eines Baurechts bei Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 4 000 000.–;</p> <p>b. die Einräumung von Dienstbarkeiten bei Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 4 000 000.–, sofern</p> | <p>Art. 41</p> <p><i>o) Gewährung eines Baurechtes bei Grundstücken im Verkehrswert von über Fr. 1 000 000.– sowie Übernahme eines Baurechtes bei Grundstücken im Verkehrswert von über Fr. 2 000 000.–</i></p> |

| | |
|---|--|
| <p>dadurch deren Wert oder Nutzbarkeit wesentlich beeinflusst wird;</p> <p>c. die Vorfinanzierung von Investitionsvorhaben.</p> | |
|---|--|

Nach Gemeindegesetz fallen ausschliesslich Liegenschaftengeschäfte in die Zuständigkeit des Gemeinderats (vgl. Markus Rüssli, Kommentar GG, § 117 Rz. 4). Neben den Liegenschaftengeschäften gehören jedoch auch weitere im Grundbuch aufgenommene selbstständige und dauernde Rechte zu den Grundstücken (vgl. Art. 655 Abs. 2 ZGB). Im Sinne des Nachführungscharakters sollen solche Geschäfte analog der Zuständigkeiten für die Liegenschaften durch den Gemeinderat beschlossen werden (vgl. Handbuch, Rz. 791 ff.).

Lit. a: Bei der Übernahme eines Baurechts ist neu die Höhe des Baurechtszinses wie bei der Miete und Pacht für die Zuständigkeit massgebend (Art. 52 lit. d E-GO). Dagegen wird für die Gewährung von Baurechten der massgebende Verkehrswert entsprechend der Zuständigkeitsgrenze für den Verkauf von Liegenschaften angehoben.

Lit. b: Die weiteren Dienstbarkeiten werden in der bisherigen Bestimmung nicht ausdrücklich erfasst. Jedoch besteht die langjährige Praxis, dass bei Dienstbarkeiten, deren Wert die Kompetenzgrenze für die Gewährung eines Baurechts oder den Verkauf eines Grundstücks übersteigt, der Gemeinderat als zuständig betrachtet wird. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass diese Dienstbarkeiten den Wert oder die Nutzbarkeit einer Liegenschaft massgebend, d. h. ähnlich wie bei einer Baurechtseinräumung oder einem Verkauf, beeinflussen (vgl. Handbuch, Rz. 793). Im Sinne der Nachführung wird diese Praxis in der neuen Gemeindeordnungsbestimmung explizit verankert.

Lit. c: Nach § 90 Abs. 2 GG ist die Höhe einer Vorfinanzierung eines Investitionsvorhabens als Grundsatzentscheid durch den Gemeinderat zu beschliessen. Das Referendum ist ausgeschlossen (Art. 30 lit. f E-GO).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 55 Ausgabenbremse</p> <p>¹ Der Zustimmung entweder mindestens der Mehrheit aller Mitglieder des Gemeinderats oder von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedürfen Beschlüsse des Gemeinderats über:</p> <p>a. Ausgaben gemäss Art. 52 lit. a und b und die Festsetzung einzelner Budgetkredite gemäss Art. 51 lit. b insoweit, als sie über den Antrag des Stadtrats hinausgehen;</p> <p>b. Nachtragskredite im Sinne von Art. 51 lit. c;</p> <p>c. einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 5 000 000.– oder wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als</p> | <p>Art. 43bis 1 Der Zustimmung entweder <i>mindestens der Mehrheit aller Mitglieder des Gemeinderates oder von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedürfen Beschlüsse des Gemeinderates:</i></p> <p>a) <i>über Ausgaben gemäss Art. 41 lit. c und die Festsetzung einzelner Voranschlagskredite gemäss Art. 41 lit. b insoweit, als sie über den Antrag des Stadtrates hinausgehen;</i></p> <p>b) <i>über Zusatzkredite im Sinne von Art. 41 lit. b;</i></p> <p>c) <i>über einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 5 000 000.– oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 250 000.– gemäss Art. 41 lit. c.</i></p> |

| | |
|--|---|
| <p>Fr. 500 000.– gemäss Art. 52 lit. a und b;</p> <p>² Das Zustimmungsquorum gilt auch für Anträge an die Stimmberechtigten zur Bewilligung neuer Ausgaben.</p> <p>³ Bei der Beschlussfassung und Antragstellung des Gemeinderats zu Initiativen findet dieser Artikel keine Anwendung.</p> | <p><i>2 Dasselbe gilt für Anträge an die Gemeinde zur Bewilligung neuer Ausgaben gemäss Art. 10 lit. d.</i></p> <p><i>3 Bei der Beschlussfassung und Antragstellung des Gemeinderates zu Initiativen findet dieser Artikel keine Anwendung.</i></p> |
|--|---|

In der neuen Gemeindeordnung wird die bestehende Ausgabenbremse beibehalten (vgl. Handbuch, Rz. 798 ff.). Begriffliche Anpassungen sind wegen des Gemeindegesetzes vorzunehmen. Die bisherigen Voranschlagskredite werden neu als Budgetkredite bezeichnet, die bisherigen Zusatzkredite sind neu Nachtragskredite (vgl. §§ 113 ff. GG). Die Limiten nach **Abs. 1 lit. c** werden sodann analog zu den allgemeinen Kompetenzgrenzen für einmalige und wiederkehrende Ausgaben angepasst. Demzufolge soll in Übereinstimmung mit der 10:1-Regel (vgl. vorne S. 35) die Ausgabenbremse für einmalige Ausgaben weiterhin bei 5 Millionen Franken liegen, bei wiederkehrenden Ausgaben hingegen neu bei jährlich Fr. 500 000. Durch die Kombination des Instruments der Ausgabenbremse mit dem mittelfristigen Budgetausgleich nach § 92 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 5 FHVO wird die Haushaltsdisziplin der Stadt im Ergebnis verstärkt (vgl. dazu auch § 93 Abs. 2 GG, wonach ein Bilanzfehlbetrag innert längstens fünf Jahren abzutragen ist). Die Kombination ist rechtlich zulässig: Soweit es die Haushaltssteuerung betrifft, ist die kantonale Regelung im Gemeindegesetz zwar abschliessend. In Parlamentsgemeinden kann aber über ein Quorum für Parlamentsbeschlüsse bei Ausgabenbeschlüssen weiterhin indirekt auf das Haushaltsgleichgewicht Einfluss genommen werden, jedenfalls dann, wenn ein solches Zustimmungsquorum nicht an eine Bedingung einer Finanzkennzahl gebunden ist (vgl. Alexander Gulde, Kommentar GG, § 92 Rz. 22). In der Stadt Zürich ist die Ausgabenbremse nicht an Finanzkennzahlen gebunden.

IV. Kinder und Jugendliche

| E-GO | aGO |
|---|-----|
| <p>Art. 56 Jugendvorstoss</p> <p>¹ Mindestens 60 Kinder und Jugendliche zwischen dem vollendeten 12. und dem vollendeten 18. Altersjahr mit Wohnsitz in der Stadt können dem Ratspräsidium einen Jugendvorstoss im Sinne eines Postulats einreichen.</p> <p>² Der Gegenstand des Jugendvorstosses muss in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Ausserhalb der gemeinderätlichen Zuständigkeit können Anliegen als Petition bei der zuständigen Behörde eingereicht werden.</p> | |

³ Der Jugendvorstoss ist im Rahmen einer Versammlung von einer Mehrheit der Teilnehmenden zu beschliessen. Der Text des Jugendvorstosses hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und ist von den Jugendlichen eigenhändig zu unterschreiben unter Angabe des Namens, der Adresse und des Geburtsdatums.

⁴ Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten des Verfahrens in seinem Organisationserlass.

Gemäss § 37 GG können Gemeinden Kinder und Jugendlichen politische Rechte nur, aber immerhin, im Rahmen eines Jugendparlaments zuerkennen. Eine Verankerung in der Gemeindeordnung ist dabei zwingend. Im Gemeinderat wurde am 7. November 2018 die Motion, GR Nr. 2017/462, zur Kinder- und Jugendpartizipation überwiesen. Der Stadtrat setzt diese Motion im Rahmen der Revision der Gemeindeordnung mit der vorgeschlagenen Bestimmung um. Der Vorschlag orientiert sich an der in der Stadt Uster in die Wege geleiteten Regelung, die einen organisatorisch möglichst niederschweligen «Jugendvorstoss» vorsieht. Aufgrund des Gemeindegesetzes muss freilich ein ad-hoc-Parlament, d. h. eine Versammlung der Kinder und Jugendlichen, über einen solchen Vorstoss entscheiden. Das Gemeindeamt führte gegenüber Uster aus, dass eine gewisse Institutionalisierung unerlässlich sei. Es ist daher zwingend, dass ein solcher Jugendvorstoss im Rahmen einer Versammlung durch die Jugendlichen beschlossen wird und nicht allein durch die Sammlung von Unterschriften. Mit einer schwachen Institutionalisierung sah das Gemeindeamt die Bestimmungen des Gemeindegesetzes im Fall Uster aber als erfüllt an (Antrag 83/2016 des Stadtrats von Uster vom 27. September 2016).

Bezüglich der möglichen Instrumente der Kinder und Jugendlichen führte das Gemeindeamt aus, was folgt: *«Die für die Kinder und Jugendlichen vorgesehenen Befugnisse im Sinne von institutionalisierten Teilhaberechten, die über das rein Konsultative hinausgehen, können gemäss klarem Wortlaut des geltenden und des neuen Rechts jedoch nur Gegenstände betreffen, die in die Zuständigkeit der Legislative fallen (vgl. § 115c Ziff. 1 GG und § 37 lit. b nGG). Das Parlament behandelt in der Folge den eingereichten Vorstoss (z. B. Postulat), wie wenn er von einem seiner Mitglieder eingereicht worden wäre. Weitergehende Befugnisse können den Jugendlichen im Rahmen der geltenden Ordnung – die ihnen keine politischen Rechte zugesteht – nicht eingeräumt werden. Folglich können den Jugendlichen auch nicht mehr Rechte als den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zugestanden werden. Soweit der Jugendvorstoss in die Zuständigkeit einer Exekutivbehörde (Stadtrat, Primarschulpflege, Sozialbehörde) fallen sollte, ist die vorgesehene Bestimmung daher weder mit dem geltenden, noch mit dem neuen Gemeindegesetz vereinbar und deshalb nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung der Bestimmung ist der Jugendvorstoss somit auf einen Gegenstand zu begrenzen, der in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt. Darüber hinausgehende Vorstösse von Nichtstimmberechtigten sind als Petition zu qualifizieren (vgl. Art. 16 KV). Diese können zwar ein erhebliches politisches Gewicht entfalten, die rechtliche Wirkung ist indes oft bescheiden (Biaggini, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich Basel Genf 2007, Art. 16 N 12)»* (Antrag 83/2016 des Stadtrats von Uster vom 27.9.2016). Die Einführung

einer «Jugendmotion», also ein verbindlicher Auftrag, ist demzufolge auf Gemeindeebene abgeschlossen (Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 37 Rz. 5). Der vorliegende Jugendvorstoss sieht vor, dass eine Versammlung von 60 Kindern und Jugendlichen diesen mit Mehrheitsbeschluss verabschieden können soll. Im Sinne der Idee eines niederschweligen Instruments soll das Verfahren einfach gehalten werden. Der Gemeinderat hat dieses in seinem Organisationserlass zu konkretisieren.

5. Teil: Die Behörden

I. Allgemeines

Die nachgeführte Gemeindeordnung soll dem Aufbau des Gemeindegesetzes entsprechend einen erweiterten allgemeinen Teil zu den Behörden erhalten (vgl. §§ 38 ff. GG; Art. 45–47 aGO). Neben dem Stadtrat als dem Gemeindevorstand sind die Schulpflege, die Kreisschulbehörden, die eigenständigen Schulkommissionen und die Sozialbehörde Exekutivbehörden.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 57 Geschäftsführung und Verwaltungsorganisation</p> <p>¹ Die Behörden beachten für ihre Geschäftsführung die Vorgaben des Gemeindegesetzes, der weiteren kantonalen Erlasse und der entsprechenden Behördenerlasse.</p> <p>² Sie sorgen für eine effiziente, transparente und bürgernahe Verwaltungsorganisation.</p> | <p><i>Art. 47 Die vom Stadtrat zu treffenden organisatorischen Anordnungen sollen den Verkehr der Einwohnerinnen und Einwohner mit der Verwaltung erleichtern.</i></p> |

Abs. 1 zur Geschäftsführung hebt die Gesetzesbindung der Behörden hervor, die stets rechtmässig und nach Treu und Glauben zu handeln haben (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3 BV). In **Abs. 2** sind drei wesentliche Grundsätze hervorgehoben, an denen sich die Verwaltungsorganisation ausrichten soll. Für die Organisation ist hauptsächlich der Stadtrat zuständig (vgl. § 48 Abs. 2 GG). Die Schulpflege und die Sozialbehörde handeln im Rahmen ihrer Aufgaben im Sinne eines Gemeindevorstands bzw. anstelle des Stadtrats (vgl. § 56 GG, § 51 Abs. 1 GG). Insbesondere der Grundsatz der Transparenz ergibt sich bereits aus Art. 49 KV, wonach die Behörden von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Transparenz findet allerdings eine Grenze in Bezug auf den Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen von Behörden (§ 43 GG). Diese Bestimmung des Gemeindegesetzes dient der Gewährleistung des Kollegialprinzips und umfasst neben verhandlungsnahen Informationen und Dokumenten im Vorfeld einer Sitzung auch das Sitzungsprotokoll selbst (Benjamin Schindler, Kommentar GG, § 43 Rz. 5 f.). Nach Art. 95 Abs. 2 KV haben die Gemeinden zudem sicherzustellen, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 58 Interessenbindungen</p> <p>¹ Die Mitglieder der Behörden legen ihre Interessenbindungen offen. Der jeweilige Organisationserlass regelt die Einzelheiten, insbesondere Form und Gegenstand der Offenlegung.</p> <p>² Sie üben ihr Amt ohne Instruktionen aus.</p> | <p>Art. 45bis Die Mitglieder der Behörden üben ihr Amt ohne Instruktionen aus.</p> |

In § 42 Abs. 2 GG ist festgelegt, dass die Mitglieder von Behörden ihre Interessenbindungen offen zu legen haben. Mit der neuen Bestimmung wird klargestellt, dass weitergehende Ausführungsbestimmungen im Organisationserlass der Behörde zu verankern sind. Der gewählte Begriff der Interessenbindungen macht deutlich, dass die Offenlegung unabhängig davon erfolgen soll, ob tatsächlich ein Interessenkonflikt vorliegt. Interessenkonflikte, die eine Ausstandspflicht bewirken könnten, sind von betroffenen Behördenmitgliedern in einem konkreten Verfahren gegenüber den Parteien ohnehin offenzulegen (Benjamin Schindler, Kommentar GG, § 42 Rz. 19).

Das Instruktionsverbot wird in **Abs. 2** im Sinne der Nachführung aus der alten in die neue Gemeindeordnung überführt. Im Gegensatz zu den Parlamentsmitgliedern enthält das Gemeindegesetz keine ausdrückliche Regelung mehr dazu, dass Behördenmitglieder bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden sind (vgl. § 29 Abs. 1 GG, vorne S. 51). Für Behördenmitglieder gelten beim Erlass von Anordnungen hingegen die Ausstandsvorschriften nach § 42 Abs. 1 GG i. V. m. § 5a Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2). Sofern Geschäfte nicht zu Anordnungen im Sinne des VRG führen, kommt hingegen die weniger strikte Ausstandsvorschrift von Art. 43 KV zu Anwendung (Benjamin Schindler, Kommentar GG, § 42 Rz. 9 f.).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 59 Beschlussfassung</p> <p>¹ Eine Behörde ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Jedes Mitglied ist zur Stimmabgabe verpflichtet.</p> <p>² Die Behörde trifft ihre Entscheide nach gemeinsamer Beratung als Kollegium. Die Mitglieder vertreten die Entscheide des Kollegiums.</p> | <p>Art. 45 Eine Behörde ist beschlussfähig, wenn die Mehrzahl der Mitglieder anwesend ist. Jedes Mitglied ist zur Stimmabgabe verpflichtet.</p> |

Die Bestimmung zur Beschlussfassung wird im Sinne des Nachführungscharakters in der Revision in die neue Gemeindeordnung übernommen. Die Bestimmung ist deklaratorischer Natur (vgl. dazu § 39 Abs. 1 und § 40 Abs. 1 Satz 1 GG). Für die Beschlussfähigkeit einer Behörde ist ein Mindestquorum von mehr als der Hälfte der Mitglieder notwendig. Bei Behörden oder

Ausschüssen mit nur drei Mitgliedern wird grundsätzlich Vollzähligkeit vorausgesetzt (Benjamin Schindler/Raphael Widmer, Kommentar GG, § 39 Rz. 11). Das neu ausdrücklich festgehaltene Kollegialprinzip wird ebenfalls bereits durch das Gemeindegesetz statuiert (§ 39 Abs. 2 und 3 GG). Der Kantonsrat wollte u. a. ausdrücklich festgehalten wissen, dass die Mitglieder einer Behörde die Entscheide des Kollegiums vertreten (Schindler/Widmer, Kommentar GG, § 39 Rz. 3). Kennzeichnend ist die gemeinsame Beratung, wobei in Ausnahmefällen auch auf dem Zirkularweg entschieden werden kann (§ 39 Abs. 2 Satz 2 GG), insbesondere wenn eine ausführliche Beratung nicht oder nicht mehr nötig erscheint (Benjamin Schindler/Raphael Widmer, Kommentar GG, § 39 Rz. 15). Auch der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen der Behörden nach § 43 GG ist Ausdruck dieser Betonung. Vertraulichkeit und Geschlossenheit sind mit Blick auf das Kollegialprinzip zwei Seiten der gleichen Medaille: Mit dem Öffentlichkeitsausschluss werden die Rahmenbedingung für die freie und offene Meinungsbildung und Entscheidungsfindung innerhalb des Kollegiums geschaffen. Nach der Beschlussfassung dient die Pflicht zur Verschwiegenheit bezüglich interner Meinungsdivergenzen dem gegenseitigen Vertrauen unter den Behördenmitgliedern (Benjamin Schindler, Kommentar GG, § 43 Rz. 2). Ausnahmen vom Kollegialprinzip sind vor diesem Hintergrund höchstens in seltenen Konstellationen vorstellbar, etwa wenn eine Entscheidung einer Behörde höchstpersönliche ethische Fragen betrifft.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 60 Beratende Gremien und Sachverständige</p> <p>Die Behörden können für die Vorberatung und die Begutachtung bestimmter Geschäfte Sachverständige beiziehen, beratende Kommissionen bilden oder vorberatende Delegationen einsetzen.</p> | <p><i>Art. 53 1 Der Stadtrat kann zu seiner Beratung Kommissionen und Fachleute bestellen.</i></p> <p><i>Art. 46 Nicht voll beamtete Mitglieder von Behörden und die nicht der Verwaltung angehörenden Mitglieder der vom Stadtrat bestellten Kommissionen beziehen die für die Mitglieder des Gemeinderates festgesetzten Sitzungs- und Taggelder. Über Ausnahmen in besonderen Fällen beschliesst der Stadtrat.</i></p> |

Die Bestimmung entspricht einem Vorschlag der Mustergemeindeordnung (vgl. Art. 22 MuGO). Insbesondere der Stadtrat arbeitet in verschiedenen Bereichen mit vorberatenden Delegationen, denen jedoch keine Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen werden. Diese Delegationen werden zur Klarstellung ebenfalls erwähnt.

Die Bestimmung zu den Sitzungs- und Taggeldern ist nicht auf Stufe Gemeindeordnung zu regeln. Der Stadtrat hat dazu einen stufengerechten Beschluss über die Sitzungsgelder und weitere Entschädigungen an die Mitglieder der vom Stadtrat bestellten Kommissionen erlassen (vgl. STRB Nr. 1934/2001, AS 177.310).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 61 Aufgabenübertragung an Mitglieder und Ausschüsse</p> | <p><i>Art. 50 3 Der Stadtrat kann die Erledigung einzelner Verwaltungsbefugnisse besonders Beamtinnen und Beamten mit eigener Verantwortung übertragen, (...)</i></p> |

Die Behörden können beschliessen, dass bestimmte Aufgaben einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Mitgliedern der Behörde zur selbstständigen Erledigung übertragen werden und sie legen deren Finanzbefugnisse fest.

Die vorgeschlagene Ermächtigungsnorm wäre nicht zwingend in der E-GO zu verankern, da sich die entsprechenden Möglichkeiten bereits aus § 44 GG ableiten. Aufgrund der erheblichen Bedeutung dieser Möglichkeiten erscheint eine deklaratorische Wiederholung aber angezeigt. Auch in der Mustergemeindeordnung wird eine entsprechende Bestimmung vorgeschlagen (vgl. Art. 23 Abs.1 MuGO). Für eine zeitlich befristete Übertragung einzelner, wenig wichtiger Aufgaben genügt ein formeller Beschluss der Gesamtheit, in dem Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse klar definiert werden (vgl. Benjamin Schindler/Anna Rüefli, Kommentar GG, § 44 Rz. 16). Andernfalls ist eine generell-abstrakte Regelung in einem Behördenerlass erforderlich.

Der Inhalt von Art. 50 Abs. 3 aGO ergibt sich heute aus § 45 GG, wonach an Gemeindeangestellte Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen werden können. Da die Aufgabenübertragung an Angestellte bei den Schulbehörden und der Sozialbehörde einer ausdrücklichen Grundlage in der Gemeindeordnung bedarf, wird in den jeweiligen Abschnitten des GO-Entwurfs zu Stadtrat, Schulbehörden und Sozialbehörde je eine gesonderte Bestimmung verankert. § 45 GG schliesst nicht aus, dass die Übertragung von Aufgaben an Angestellte zur selbstständigen Erledigung in der Gemeindeordnung selbst vorgenommen wird: «Für die Bestimmung der Erlassstufe (Gemeindeordnung, Gemeinde- oder Behördenerlass) gelten die Kriterien der Wichtigkeit gemäss § 4» (Weisung GG, S. 130; Benjamin Schindler/Anna Rüefli, Kommentar GG, § 45 Rz. 18 f.; vgl. auch vorne S. 7 zu § 4 GG).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 62 Begehren um Neubeurteilung</p> <p>¹ Bei der zuständigen Behörde kann in- nert 30 Tagen seit Mitteilung oder Veröf- fentlichung einer Anordnung oder eines Erlasses schriftlich wie folgt ein Begeh- ren um Neubeurteilung gestellt werden:</p> <p>a. nach Massgabe des Gemeindege- setzes, sofern kein anderes kanto- nales Verfahren vorgeschrieben ist; oder</p> <p>b. gemäss einer entsprechenden Vor- schrift in der Gemeindeordnung o- der in einem Gemeindeerlass, so- fern das kantonale Recht die Neubeurteilung nicht ausschliesst.</p> <p>² Das Verfahren der Neubeurteilung richtet sich nach den Bestimmungen des Gemein-</p> | <p>Art. 66 1 Anordnungen der Departements- vorsteherinnen und Departementsvorste- her sowie von Angestellten mit Verwal- tungsbefugnissen mit eigener Verantwortlichkeit (ausgenommen Stadt- amtsfrauen und Stadtammänner sowie der Friedensrichterinnen und Friedensrichter) können beim Stadtrat mit stadinternem Re- kurs (Einsprache) angefochten werden. Der stadinterne Rekurs ist schriftlich unter Angabe der Gründe einzureichen. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des kan- tonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs.</p> <p>2 Der Stadtrat entscheidet nach Vernehm- lassung des betreffenden Departements und der Rechtskonsulentin oder des</p> |

degesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes **sowie nach den städtischen Vorschriften.**

³ Der Stadtrat entscheidet über Begehren um Neubeurteilung nach Vernehmlassung des betreffenden Departements und der Rechtskonsulentin oder des Rechtskonsulenten auf Antrag der Vorsteherin oder des Vorstehers eines nicht beteiligten Departements.

Rechtskonsulenten auf Antrag der Vorsteherin oder des Vorstehers eines nicht beteiligten Departements. Mitglieder, die bei der angefochtenen Anordnung mitgewirkt haben, sind nicht stimmberechtigt.

Gemäss § 170 GG kann Neubeurteilung dann verlangt werden, wenn Aufgaben zur selbstständigen Erledigung a) an Mitglieder oder Ausschüsse einer Behörde, b) an unterstellte Kommissionen oder c) an Angestellte übertragen worden sind (§ 44, § 45 und § 50 GG). Gemäss den Kriterien der Wichtigkeit nach § 4 GG kann eine Aufgabenübertragung an Angestellte auch in der Gemeindeordnung oder einem Gemeindeerlass übertragen werden. Wird eine Aufgabenübertragung nicht durch eine Behörde vorgenommen, so fällt als Konsequenz das Begehren um Neubeurteilung nach § 170 Abs. 1 lit. c GG weg. Nach klarem Wortlaut der Bestimmung kann nämlich eine Neubeurteilung ausdrücklich nur bei einer «übertragenden Behörde» verlangt werden. Weder die Stimmberechtigten noch der Gemeinderat sind jedoch Behörden im Sinne des Gemeindegesetzes (vgl. § 5 Abs. 1 GG).

Der Vorbehalt des kantonalen Rechts im neuen **Abs. 1 lit. a** E-GO kommt zum Zuge, wenn in einem Spezialgesetz des Kantons oder des Bundes ein abweichendes Rechtsmittel vorgeschrieben ist, das das Neubeurteilungsbegehren ausschliesst. Solche Ausschlüsse sind im Baubewilligungsverfahren (§ 315 Abs. 3 i. V. m. § 329 Abs. 1 PBG; hinten S. 89 f.), im Strafbefehlsverfahren (Art. 357 Abs. 2 StPO; hinten S. 95) und in den § 15 und § 37 Abs. 1 Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (LS 861.1) verankert. Mit dem neuen **Abs. 1 lit. b** E-GO wird deutlich gemacht, dass auch in weiteren Konstellationen als § 170 Abs. 1 GG eine Neubeurteilung verlangt werden kann, nämlich wenn eine Neubeurteilungsmöglichkeit in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeerlass kommunal ausdrücklich festgeschrieben wird, obschon das Gemeindegesetz in diesen Fällen keine Neubeurteilungsmöglichkeit vorsieht. Es steht der Stadt denn auch zu, eigene kommunale und vom kanton festgelegten Verwaltungsverfahren abweichende Vorschriften zu erlassen (vgl. § 4 VRG; Kaspar Plüss, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, hrsg. v. Alain Griffel, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014 [zit. Kommentar VRG], § 4 Rz. 31; Mischa Morgenbesser/Lorenzo Marazzotta, Kommentar GG, § 171 Rz. 6). Neubeurteilungsbegehren sind hingegen dann ausgeschlossen, wenn eine Aufgabenübertragung zulässigerweise direkt in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeerlass erfolgt und kommunalrechtlich keine Neubeurteilungsmöglichkeit vorgesehen ist. Folgende Beispiele sollen diese Konstellationen veranschaulichen:

- Die Sozialbehörde soll nach kommunalem Recht Neubeurteilungen von Leistungsentscheidungen von Angestellten der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vornehmen (vgl. Art. 106 lit. c E-GO). Alle Aufgaben im Asylbereich kommen zwar gemäss der Gemeindeordnung ausschliesslich der AOZ zu. Die Sozialbehörde soll aber als kompetentes und unparteiisches Fachorgan bereits innerstädtisch die Leistungsverfügungen von Angestellten der AOZ überprüfen.

- Nach § 57 Abs. 2 lit. b GG sind die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege und der Kreisschulbehörden zwingend in der Gemeindeordnung zu regeln. Sie werden also nicht durch die Schulpflege an die Kreisschulbehörde i. S. v. § 170 Abs. 1 übertragen. Da dieser Bestimmung keine Neubeurteilungsvorschrift entnommen werden kann, verfügen die Parlamentsgemeinden in der Gemeindeordnung hinsichtlich des Rechtsmittelzugs über einen Gestaltungsspielraum (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 12).
- Aufgrund von § 43 Abs. 1 VSG kann eine Kompetenzzuweisung innerhalb der Gemeinde auch direkt in der Gemeindeordnung erfolgen. Werden solche Kompetenzen den Präsidien der Kreisschulbehörden zugewiesen (vgl. Art. 96 Abs. 2 E-GO), liegt kein Übertragungstatbestand im Sinne des Gemeindegesetzes (vgl. § 170 Abs. 1 und 2 GG) vor. Da auch die Gemeindeordnung selbst keine Neubeurteilungsmöglichkeit eröffnet, sind Entscheide der Präsidien der Kreisschulbehörden im Schulbereich direkt beim Bezirksrat oder bei der Bildungsdirektion anzufechten (Art. 98 Abs. 1 E-GO). Umgekehrt unterliegen Entscheide der Präsidien der Kreisschulbehörden in Anwendung des städtischen Personalrechts der Neubeurteilung durch den Stadtrat, da dieser für eine einheitliche Anwendung dieses Personalrechts zu sorgen hat (Art. 98 Abs. 2 und Art. 109 Abs. 2 E-GO).
- Art. 37 Abs. 3 E-GO erklärt – wie bereits nach Art. 66 Abs. 3 aGO – die Geschäftsleitung des Gemeinderats zur Neubeurteilungsinstanz bei personalrechtlichen Anordnungen der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste. In dieser Bestimmung zu den Parlamentsdiensten wird Art. 62 E-GO sinngemäss für anwendbar erklärt (vgl. vorne S. 49).

In **Abs. 2** wird festgehalten, dass sich das Verfahren nach den einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes richtet, unabhängig davon, ob es sich um ein Neubeurteilungsbegehren nach Gemeindegesetz oder kommunalem Recht handelt. In § 4 VRG ist wie dargelegt die ausdrückliche Möglichkeit verankert, zu den anwendbaren kantonalen Bestimmungen in §§ 4a–31 VRG nicht nur ausführende, sondern gar abweichende kommunale Vorschriften aufzustellen. Solche städtischen Bestimmungen werden daher neu ausdrücklich erwähnt. In **Abs. 3** wird von dieser Möglichkeit auf Stufe Gemeindeordnung Gebrauch gemacht. Der Stadtrat hat – gestützt auf § 48 Abs. 2 GG und § 4 Abs. 3 GG – bereits unter dem alten Gemeindegesetz entsprechende Bestimmungen erlassen (vgl. Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses [Einsprache] vor dem Stadtrat, AS 172.150). Aufgrund des Gemeindegesetzes überholt ist die Regelung von Art. 66 Abs. 2 Satz 2 aGO, wonach Mitglieder des Stadtrats, die bei der angefochtenen Anordnung mitgewirkt haben, nicht stimmberechtigt sind. § 170 Abs. 3 GG schliesst den Ausstand eines Stadtratsmitglieds wegen Mitwirkung bei der angefochtenen Anordnung unmissverständlich aus. Der Anspruch, einen Entscheid der kollegial entscheidenden Gesamtbehörde erwirken zu können, überwiegt gemäss dem kantonalen Gesetzgeber also die mögliche Problematik der Vorbefassung.

II. Der Stadtrat

A. Organisation

Aufgrund des Gemeindegesetzes ist eine detaillierte Festlegung der Verwaltungsorganisation in der Gemeindeordnung nicht mehr zulässig (§ 48 Abs. 2 GG; vgl. vorne S. 10). Der Stadtrat muss die Organisation in einem eigenen Behördenerlass selbst festlegen, obschon für die wesentlichen Grundsätze des Organisationsrechts grundsätzlich eine formell-gesetzliche Grundlage zu befürworten wäre. Grund für die vom Gemeindegesetz verankerte Lösung ist die Überlegung, dass der Stadtrat die Hauptverantwortung für die Aufgabenerfüllung der Gemeinde trägt und deshalb auch die Organisation der zentralen Verwaltung seinen Bedürfnis-

sen entsprechend ändern können soll (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 48 Rz. 9). Die Neuerung im Gemeindegesetz führt dazu, dass die bisherigen, ausführlichen Bestimmungen zur Departementsgliederung in der aGO nicht in die neue Gemeindeordnung überführt werden können. Betroffen sind die Art. 58 Abs. 1, Art. 59, Art. 63–65 und Art. 67–75 aGO. Lediglich wesentliche Gestaltungselemente der Verwaltungsorganisation wie etwa der Entscheid zur Organisation gemäss dem Departementalsystem können in die Gemeindeordnung aufgenommen werden (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 48 Rz. 9 f.).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 63 Zusammensetzung</p> <p>Der Stadtrat besteht aus der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten und acht weiteren Mitgliedern.</p> | <p>Art. 48 1 <i>Der Stadtrat besteht aus der Stadtpräsidentin bzw. dem Stadtpräsidenten und acht weiteren Mitgliedern.</i></p> |

Nach § 47 Abs. 2 GG bestimmt die Gemeindeordnung die Zahl der Mitglieder des Stadtrats. In der Gemeindeabstimmung vom 23. September 2018 wurde die Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte» von den Stimmberechtigten klar verworfen, weshalb an der Mitgliederzahl festzuhalten ist.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 64 Stadtpräsidium</p> <p>¹ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident führt bei den Verhandlungen des Stadtrats den Vorsitz.</p> <p>² Ihr oder ihm steht die Geschäftsleitung und die allgemeine Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung zu.</p> | <p>Art. 55 1 <i>Die Stadtpräsidentin bzw. der Stadtpräsident führt bei den Verhandlungen des Stadtrates den Vorsitz. Ihr bzw. ihm steht die Geschäftsleitung und die allgemeine Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung zu.</i></p> |

Die Nachführung von Art. 55 Abs. 1 aGO soll die Bedeutung des Stadtpräsidiums herausstreichen. Der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten kommt eine Sonderstellung zu, die sich in besonderen Kompetenzen äussert. Neben der Leitung der Sitzung und der Geschäfte hat sie oder er auch gewisse Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen. Ein Weisungsrecht gegenüber den anderen Mitgliedern des Stadtrats ist mit dem Präsidium hingegen nicht verbunden. Dieses kommt vielmehr dem Gesamtgremium zu (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 47 Rz. 8 ff.; Handbuch, Rz. 364 ff.). Die in der Gemeindeordnung erwähnten Kompetenzen des Präsidiums werden in den Art. 16 und Art. 17 der Geschäftsordnung des Stadtrats (GeschO STR, AS 172.100) ausgeführt. Weitere Befugnisse ergeben sich aus dem Gemeindegesetz und dem Gesetz über die politischen Rechte. Nach § 41 GG entscheidet die Präsidentin oder der Präsident bei Dringlichkeit oder in Angelegenheiten von geringer Bedeutung, wenn der Stadtrat dafür eine Ermächtigung erteilt hat. Diese ist mit Art. 16 Abs. 1 GeschO STR erteilt worden. Der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten kommt zudem der Stichentscheid bei Stimmgleichheit zu (§ 40 Abs. 1 Satz 3 GG).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 65 Departemente</p> <p>¹ Der Stadtrat weist jedem seiner Mitglieder ein Departement zu.</p> | <p>Art. 60 1 <i>Der Stadtrat weist jedem seiner Mitglieder ein Departement zu.</i></p> |

| | |
|---|---|
| <p>² Bei der Aufgabenverteilung auf die Departemente beachtet der Stadtrat insbesondere folgende Kriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Zusammenhang der Aufgaben; b. Zweckmässigkeit der Führung sowie Ausgewogenheit der Belastung seiner Mitglieder; c. sachliche und politische Ausgewogenheit. <p>³ Ein Mitglied des Stadtrats ist nicht verpflichtet, länger als zwei Amtsdauern dem gleichen Departement vorzustehen.</p> | <p><i>2 Für jede Departementsvorsteherin und jeden Departementsvorsteher werden zwei Stellvertretende aus der Mitte des Stadtrates bezeichnet.</i></p> <p>Art. 61 Ein Mitglied des Stadtrates ist nicht verpflichtet, länger als zwei Amtsdauern dem gleichen Departement vorzustehen.</p> |
|---|---|

In der Gemeindeordnung kann und soll festgesetzt werden, dass die Verwaltung nach dem Departementalsystem organisiert wird (vgl. Jenni, Kommentar GG, § 48 Rz. 10). Eine Verankerung drängt sich auch deshalb auf, weil umgekehrt auch ein Geschäftsführungsmodell mit der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber als Geschäftsführerin oder Geschäftsführer möglich wäre (sogenannte City-Manager-Modell) und dieses aus Legitimationsgründen in der Gemeindeordnung, zumindest aber in einem Gemeindeerlass eingeführt werden müsste (Jenni, Kommentar GG, § 49 Rz. 8). Der nachgeführte **Abs. 1** stellt klar, dass die Zuweisung der Departemente durch den Stadtrat erfolgt, wobei eine Neuverteilung auch während laufender Amtsdauer möglich ist (Handbuch, Rz. 360).

Bei der Zuweisung der Departemente muss sich der Stadtrat an den verfassungsrechtlichen Prinzipien und dem Kollegialprinzip ausrichten, weshalb eine ausgewogene Aufteilung der Aufgaben unter den Stadtratsmitgliedern vorzunehmen ist (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 48 Rz. 11). Der neue **Abs. 2** verdeutlicht diese Vorgabe. Die Mitglieder des Kollegiums sind nicht nur formal gleichgestellt, sondern sollen auch inhaltlich vergleichbare Aufgaben übernehmen und ähnliche Lasten tragen. Gleichzeitig sollen sie vollumfänglich gleichberechtigte Mitglieder des Kollegiums sein, auch wenn sie im Gremium der politischen Minderheit zugehören. Insofern dient diese neue Bestimmung dem Minderheitenschutz. Auch in der Mustergemeindeordnung wird diese Bestimmung zur Aufnahme in die Gemeindeordnung empfohlen (Art. 24 Abs. 3 MuGO). Sie entspricht im Übrigen § 38 Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1). Die Aufzählung der Kriterien für die Aufgabenverteilung ist nicht abschliessend. Demgemäss können auch weitere Kriterien berücksichtigt werden, etwa wenn nur mit einer bestimmten Aufgabenneuverteilung die Funktionsfähigkeit der Institutionen gewährleistet werden kann.

In **Abs. 3** wird die Bestimmung aus der alten Gemeindeordnung übernommen, wonach kein Stadtratsmitglied verpflichtet ist, länger als zwei Amtsperioden dem gleichen Departement vorzustehen.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 66 Weisungsrecht</p> <p>Der Stadtrat kann den Departementsvorstehenden für die Erledigung von Geschäften Weisungen erteilen, ausgenommen ist</p> | <p>Art. 50</p> <p><i>4 Der Stadtrat kann den Departementsvorstehenden für die Erledigung von Geschäften Weisungen erteilen, ausgenommen die</i></p> |

| | |
|---|--|
| die Anstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. | <i>Anstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.</i> |
|---|--|

Das Weisungsrecht ist Ausfluss der allgemeinen Dienstaufsicht des Kollegiums gegenüber den einzelnen Departementsvorstehenden (Handbuch, Rz. 362). Die Ausnahme bezüglich der Anstellung ist Ausdruck davon, dass die Departementsvorstehenden für ihre Angestellten die volle Verantwortung übernehmen (auch gegenüber dem Stadtratskollegium), weshalb sie diese aber auch frei auswählen können sollen (vgl. Handbuch, Fn. 619). Die Ausnahme kommt nicht zum Zug, wenn der Gesamtstadtrat die Anstellungsinstanz ist.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 67 Unvereinbarkeit</p> <p>¹ Das Amt eines Mitglieds des Stadtrats ist unvereinbar mit einer anderen entlöhnten Stelle.</p> <p>² Die Mitglieder des Stadtrats dürfen weder Aufsichts- noch Führungsgremien von juristischen Personen angehören, die die Erzielung eines Gewinns anstreben. Ausgenommen sind Mitgliedschaften in Gremien, die von Amtes wegen als Abordnung der öffentlichen Hand wahrgenommen werden.</p> <p>³ Von den Mitgliedern des Stadtrats dürfen nicht mehr als zwei den eidgenössischen Räten und nicht mehr als zwei dem Kantonsrat angehören.</p> | <p>Art. 48bis <i>Das Amt eines Mitglieds des Stadtrates ist unvereinbar mit irgendeiner anderen besoldeten Stelle. Die Mitglieder des Stadtrates dürfen weder Aufsichts- noch Führungsgremien von juristischen Personen angehören, welche die Erzielung eines Gewinns anstreben. Davon ausgenommen sind Mitgliedschaften in solchen Gremien, welche von Amtes wegen als Abordnung der öffentlichen Hand wahrgenommen werden.</i></p> <p>Art. 48 1</p> <p><i>2 Von den Mitgliedern des Stadtrates dürfen keine den eidgenössischen Räten und nicht mehr als zwei dem Kantonsrat angehören.</i></p> |

Gemäss § 29 Abs. 3 GPR kann die Gemeindeordnung für die Mitglieder von Gemeindeorganen über das kantonale Minimum (§§ 25–29 GPR) hinausgehende Unvereinbarkeitsbestimmungen festlegen. In den **Absätzen 1 und 2** wird einerseits die Unvereinbarkeitsregelung von Art. 48^{bis} aGO in die neue Gemeindeordnung überführt (vgl. dazu Handbuch, Rz. 353 ff.), wobei lediglich der veraltete Begriff Besoldung durch Entlohnung ersetzt wird. In **Abs. 3** wird andererseits die sogenannte «Lex Wagner» verankert (vgl. Art. 48 Abs. 2 aGO), wobei diese den aktuellen Bedürfnissen angepasst wird: Die Position der Kernstädte und namentlich der Stadt Zürich sollte auf nationaler Ebene gestärkt werden. Dazu müssen die städtischen Interessen in den zuständigen Organen mehrheitsfähig gemacht werden können: «Die Stadträtinnen und Stadträte sind mit den besonderen Problemen der Städte aus ihrer täglichen Tätigkeit eng vertraut und fänden als Parlamentarier leichteren Zugang zu Regierung und Verwaltung des Bundes. Sie könnten städtischen Anliegen oft eher und unmittelbarer Geltung verschaffen als Personen, welche keiner kommunalen Exekutive angehören» (Handbuch, Rz. 352). Die Aktualisierung soll also insbesondere ermöglichen, dass die Interessen der Stadt in Bund und Kanton besser und direkter wahrgenommen werden können.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 68 Leitung Stadtkanzlei sowie Beratung in Rechtsfragen</p> <p>¹ Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber leitet die Stadtkanzlei. Ihr oder ihm obliegt die Organisation der Abstimmungen und Wahlen und die Besorgung der weiteren vom Stadtrat übertragenen Aufgaben.</p> <p>² Die Rechtskonsulentin oder der Rechtskonsulent berät den Stadtrat in Rechtsfragen und führt die ihr oder ihm vom Stadtrat übertragenen Prozesse.</p> <p>³ Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber und die Rechtskonsulentin oder der Rechtskonsulent nehmen an den Sitzungen des Stadtrats mit beratender Stimme teil.</p> | <p>Art. 57 1 Die Stadtschreiberin bzw. der Stadtschreiber leitet die Stadtkanzlei, stellt Antrag in Bürgerrechtsangelegenheiten und besorgt die ihr bzw. ihm vom Stadtrat übertragenen Aufgaben.</p> <p>2 Die Rechtskonsulentin bzw. der Rechtskonsulent berät den Stadtrat in Rechtsfragen und führt die ihr bzw. ihm vom Stadtrat übertragenen Prozesse.</p> <p>3 Die Stadtschreiberin bzw. der Stadtschreiber und die Rechtskonsulentin bzw. der Rechtskonsulent nehmen an den Sitzungen des Stadtrates mit beratender Stimme teil.</p> |

Die Funktion der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers ist in § 52 GG den Gemeinden vorgeschrieben. In der Stadt besteht seit über 100 Jahren die Besonderheit, dass der Stadtrat von einer Stadtschreiberin oder einem Stadtschreiber sowie einer Rechtskonsulentin oder einem Rechtskonsulenten beraten wird (Handbuch, Rz. 383 f.). Die beratende Tätigkeit umfasst v. a. ein «Empfehlungsrecht» (vgl. **Abs. 3**; Handbuch, Rz. 389 ff). Im Sinne der Nachführung wird Art. 57 aGO nahezu unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen. Weil das neue Gemeindegesetz die Übertragung von Aufgaben in der Gemeindeordnung nur noch beschränkt zulässt, wird die Aufgabe der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers, in Bürgerrechtsangelegenheiten Antrag zu stellen, aus der Gemeindeordnung gestrichen. Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber bleibt freilich nach Art. 22 GeschO STR auch für diese Aufgabe, eingeschlossen die Antragstellung (Abs. 2), zuständig (vgl. dazu Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 52 Rz. 10). Dafür wird die Organisationsfunktion bei der Durchführung der Abstimmungen und Wahlen als gewichtige Aufgabe neu in der Bestimmung aufgeführt. Die weiteren Aufgaben der beiden beratenden Funktionen sind in der Geschäftsordnung des Stadtrats umfassend aufgezählt (Art. 13 und Art. 18 ff. GeschO STR; Art. 23 ff. GeschO STR).

B. Befugnisse

Marginalie Zuständigkeiten

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 69 a. Grundsatz</p> <p>¹ Der Stadtrat ist zuständig für die Führung, die Aufsicht und die politische Planung.</p> | <p>Art. 49 1 Die Stadt wird durch den Stadtrat verwaltet, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt.</p> |

² Er trägt die Verantwortung für den Gemeindehaushalt und für die Aufgaben, die ihm durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung oder die Behörden des Bundes, des Kantons oder des Bezirks übertragen werden.

³ Er besorgt alle Angelegenheiten, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung eine solche keinem anderen Organ zuweist.

Die Bestimmungen dieses Artikels orientieren sich an den Vorschlägen der Mustergemeindeordnung (vgl. Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1–3 MuGO), wobei sie aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung den weiteren Befugnissen des Stadtrats vorangestellt werden.

Abs. 1 und 2: Diese Zuständigkeiten sind ihrer Natur nach nicht an untere Instanzen delegierbar. Nach § 48 Abs. 1 GG und § 49 Abs. 2 GG ist der Stadtrat die oberste Behörde der Gemeinde und für die Führung, die Aufsicht und die politische Planung zuständig. Die Aufsicht des Stadtrats umfasst insbesondere die Dienstaufsicht, die sich auf Einzelpersonen wie auch auf Organisationseinheiten bezieht sowie das Selbsteintrittsrecht gegenüber der Verwaltung. Gegenüber den eigenständigen Kommissionen übt der Stadtrat die Finanzaufsicht als partielle Dienstaufsicht aus (Handbuch, Rz. 410). Dem Stadtrat kommt die politische Verantwortung für den Gemeindehaushalt und den Vollzug des übergeordneten Rechts zu. Nur die operative Leitung kann delegiert werden (§ 49 Abs. 1 GG).

Abs. 3: Die subsidiäre Generalkompetenz des Stadtrats kommt zum Tragen, wenn Aufgaben nicht unter die bestehenden Tatbestände der Zuständigkeitsordnung subsumiert werden können (vgl. § 48 Abs. 3 GG). In der Gemeindeordnung sind die Befugnisse der Stimmberechtigten, des Gemeinderats und anderer Organe abschliessend aufgezählt, d. h., der Stadtrat ist immer dann zuständig, wenn eine Kompetenz keinem anderen Organ zugeordnet ist.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 70 b. Delegation an untere Instanzen</p> <p>Der Stadtrat kann seine Befugnisse massvoll und stufengerecht an untere Instanzen delegieren, soweit es sich nicht um unübertragbare Befugnisse handelt.</p> | <p>Art. 50 1 Die dem Stadtrat obliegenden Geschäfte werden von ihm oder den einzelnen Mitgliedern als Departementsvorstehende erledigt.</p> <p>2 Der Stadtrat erlässt eine Geschäftsordnung und regelt darin die Aufgaben und Kompetenzen. Er kann einzelne Kompetenzen an untere Instanzen delegieren.</p> |

Während die Aufgaben insbesondere nach Art. 69 Abs. 1 E-GO von vorneherein nicht übertragbar sind, ist für die weiteren Befugnisse im Einzelfall festzulegen, ob und in welchem Umfang der Stadtrat die damit verbundene Aufgabe selbst erfüllen muss (vgl. Benjamin Schindler/Anna Rüefli, Kommentar GG, § 44 Rz. 12 f.). In der Gemeindeordnung wird auf eine vollständige Aufzählung der Befugnisse des Stadtrats verzichtet. Befugnisse des Stadtrats

werden nur punktuell und dann ausdrücklich aufgeführt, wenn sie eine für die gesamte Kompetenzordnung massgebende Bedeutung aufweisen oder wenn sie aufgrund ihrer rechtlichen oder politischen Bedeutung vom Stadtrat nicht nach Art. 70 E-GO an untere Instanzen übertragen werden dürfen. Ist wie im Regelfall eine massvolle und stufengerechte Übertragung Delegation möglich, so kann diese an einzelne Mitglieder und Ausschüsse (§ 44 GG) sowie unter Beachtung der Vorgaben nach § 45 und § 50 GG an Angestellte oder an unterstellte Kommissionen erfolgen.

Die Aufgabenübertragung hat als generell-abstrakte Regelung in einem Erlass des Stadtrats zu erfolgen, soweit die zeitlich unbeschränkte Einrichtung des Departementalsystems unter Einschluss einer Übertragung ganzer Aufgabengebiete und weitreichender Entscheidungsbefugnisse in Frage steht (Benjamin Schindler/Anna Rüefli, Kommentar GG, § 44 Rz. 16). Für die Übertragung von Aufgaben an Angestellte ist zudem in jedem Fall eine generell-abstrakte Regelung in einem Behördenerlass erforderlich, wobei je nach Wichtigkeit als Regelungsstufe auch die Gemeindeordnung oder ein Gemeindeerlass in Frage stehen kann (§ 45 Abs. 2 GG; Weisung GG, S. 130; Benjamin Schindler/Anna Rüefli, Kommentar GG, § 45 Rz. 18; vome S. 76). Der Delegationserlass muss die übertragenen Befugnisse dabei massgeschneidert festlegen. Die Befugnisse des Stadtrats dürfen zudem durch die Aufgabenübertragung nicht ausgehöhlt werden. Ohne Weiteres delegierbar sind insbesondere Massengeschäfte, Vollzugsgeschäfte und Geschäfte ohne politische Bedeutung (MuGO, S. 31 f.). Die Geschäftsordnung des Stadtrats und der Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung (STRB DGA, AS 172.110) können diese Funktion als Behördenerlass in weiten Teilen «nahtlos» übernehmen.

Marginalie Wahlen und Anstellungen

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 71 a. Stadtratsmitglieder</p> <p>Der Stadtrat bestimmt aus seiner Mitte:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Präsidentin oder den Präsidenten der Sozialbehörde sowie eine Stellvertretung für längere Abwesenheiten; b. die Präsidentin oder den Präsidenten der Schulpflege sowie eine Stellvertretung für längere Abwesenheiten; c. die Präsidentin oder den Präsidenten für die Schulkommission der Fachschule Viventa sowie eine Stellvertretung für längere Abwesenheiten; d. die Präsidentin oder den Präsidenten für die Schulkommission Musik- | <p><i>Art. 58 2 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements präsidiert die Schulpflege sowie die Schulkommissionen. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sozialdepartements präsidiert die Sozialbehörde.</i></p> <p><i>Art. 60 3 In der Schulpflege besorgt eine von ihr gewählte Vizepräsidentin oder ein von ihr gewählter Vizepräsident die Stellvertretung.</i></p> <p><i>4 Die Stellvertretung im Vorsitz der Sozialbehörde übernimmt die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Behörde.</i></p> <p><i>Art. 53 2 Er bezeichnet die städtischen Abordnungen in öffentliche und private Institutionen.</i></p> |

| | |
|---|--|
| <p>schule Konservatorium Zürich sowie eine Stellvertretung für längere Abwesenheiten;</p> <p>e. die Vertretungen des Stadtrats in anderen Organen.</p> | |
|---|--|

Die Wahl erfolgt grundsätzlich auf die gesetzliche Amtsdauer. Jedoch kann der Stadtrat auch unter der Amtsdauer aus seiner Mitte neue Präsidien oder Vertretungen bestimmen, insbesondere wenn der Stadtrat während einer laufenden Amtsdauer eine Neuverteilung der Departemente oder einzelner Aufgaben vornimmt. Nach bisheriger Gemeindeordnung besorgt eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident, die oder der von der Schulpflege oder der Sozialbehörde selbst gewählt wird, die Stellvertretung für das präsidierende Stadratsmitglied (Art. 60 Abs. 3 und 4 aGO). Diese Praxis kann in der neuen Gemeindeordnung so nicht mehr weitergeführt werden. Die Schulpräsidentin oder der Schulpräsident bzw. die Präsidentin oder der Präsident der eigenständigen Kommissionen müssen die Kohärenz der Führung der Gemeinde und die Koordination der Geschäfte garantieren (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 13 und § 55 Rz. 4). Deshalb hat zumindest bei einer längere Zeit dauernden Verhinderung das Stadratsmitglied, das die Stellvertretung wahrnimmt, die Schulpflege oder die eigenständige Kommission zu präsidieren. Nur auf diese Weise ist die vom Gemeindegesetz geforderte, beständige Personenverbindung zwischen Stadtrat und eigenständiger Kommission gewährleistet (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 13). Mit der neuen Regelung, dass der Stadtrat für den Fall von längeren Abwesenheiten eine Stellvertretung aus seiner eigenen Mitte bestimmt, ist die Scharnierfunktion des Präsidiums in genügendem Mass sichergestellt. Für kurze Abwesenheiten soll weiterhin ein von der betreffenden Behörde als Vizepräsidentin oder Vizepräsident gewähltes Mitglied den Vorsitz übernehmen. Als längere sind Abwesenheiten über mehrere Wochen zu verstehen, etwa zur Genesung von einer Krankheit.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 72 b. Organisationen und Kreiswahlbüros</p> <p>Der Stadtrat bezeichnet oder wählt:</p> <p>a. die Vertretungen in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit das Organisationsrecht dieser Organisationen die Zuständigkeit nicht anders regelt;</p> <p>b. die Mitglieder der Kreiswahlbüros sowie deren Präsidentinnen oder Präsidenten und Sekretärinnen oder Sekretäre einschliesslich der Stellvertretungen.</p> | <p><i>Art. 53 2 Er bezeichnet die städtischen Abordnungen in öffentliche und private Institutionen.</i></p> <p><i>Art. 20 2 Der Stadtrat bezeichnet die Vorsitzenden und die Sekretärinnen und Sekretäre der Kreiswahlbüros und deren Stellvertretungen.</i></p> |

Lit. a: Nach § 40 lit. d GPR erfolgt die Wahl oder die Ernennung von Vertretungen der Gemeinde in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts durch den Gemeindevorstand. Der Stadtrat ist allerdings nur dann zuständig, sofern das Organisationsrecht der betreffenden Organisationen keine abweichende Bestimmung aufstellt. Unter die vorliegende Bestimmung fallen sämtliche Abordnungen, Wahlvorschläge und Wahlen. Als Beispiel kann etwa die Wahl

des Verwaltungsrats der AOZ genannt werden, wobei in der entsprechenden Verordnung der Stadtrat sogar ausdrücklich als Wahlorgan eingesetzt ist (vgl. Art. 7 Ziff. 6 Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich [AOZ-Verordnung, VO AOZ, AS 851.160]).

Lit. b: Die Wahl der Mitglieder des Wahlbüros kann in der Gemeindeordnung dem Stadtrat übertragen werden (vgl. § 40 lit. b GPR; vorne S. 58). Nach § 17 Abs. 2 GPR bezeichnet der Stadtrat zudem je ein Mitglied des Wahlbüros als Vorsteherin oder Vorsteher der Stimmkreise bzw. der Kreiswahlbüros. Ferner bezeichnet der Stadtrat nach Art. 20 Abs. 2 aGO auch die Sekretärinnen und Sekretäre sowie die Stellvertretungen (vgl. dazu auch Art. 6 Abs. 1 Verordnung über Abstimmungen und Wahlen ausgeführt [VO A & W, AS 161.210]).

| E-GO | aGO |
|--|-----|
| <p>Art. 73 c. Angestellte</p> <p>Der Stadtrat ernennt oder stellt an:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber sowie die Rechtskonsulentin oder den Rechtskonsulenten; b. die Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner); c. das übrige Personal der Stadtverwaltung, soweit nicht einem anderen Organ übertragen oder an eine untere Instanz delegiert. | |

Die Ernennung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) soll neu durch den Stadtrat erfolgen (vgl. dazu § 7 Abs. 1 EG SchKG i. V. m. § 40 lit. c Ziff. 3 GPR; vorne S. 28 f.). Insbesondere die konkreten Arbeitsverhältnisse sind gemäss kantonalem Recht ohnehin durch den Stadtrat zu regeln (§ 10 Satz 1 EG SchKG; vgl. hinten S. 127).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 74 Vertretung</p> <p>Die Mitglieder des Stadtrats vertreten die Behörde vor dem Gemeinderat und die Stadt im Verkehr mit den kantonalen und eidgenössischen Behörden sowie nach aussen.</p> | <p>Art. 56 1 <i>Die Mitglieder des Stadtrates vertreten die Behörde vor dem Gemeinderat und die Stadt im Verkehr mit den kantonalen und eidgenössischen Behörden sowie nach aussen.</i></p> <p>2 <i>Der Stadtrat kann die Vertretung einzelnen seiner Mitglieder und Beamtinnen und Beamten übertragen.</i></p> |

Im neuen Artikel wird Art. 56 Abs. 1 aGO unverändert nachgeführt. Auf eine Übernahme von Art. 56 Abs. 2 aGO in die neue Gemeindeordnung wird hingegen verzichtet, da die Delegationsmöglichkeit bereits allgemein in Art. 70 E-GO festgehalten ist. Die Vertretung der Gemeinde nach aussen obliegt dem Stadtrat (§ 48 Abs. 4 GG), sofern die Aufgabe zur Vertretung

nicht durch übergeordnetes Recht oder die Gemeindeordnung einem anderen Organ oder Angestellten zugewiesen ist.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 75 Antragstellung und Geschäftsvorbereitung</p> <p>¹ Dem Stadtrat stehen zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Vorberatung aller Vorlagen und die Antragstellung zu Geschäften des Gemeinderats; b. die Wahrnehmung des Doppelantragsrechts; c. die Ausarbeitung der Weisung an die Stimmberechtigten, sofern der Gemeinderat nichts anderes beschliesst. <p>² Er achtet im Rahmen der Vorbereitung der Geschäfte nach Abs. 1 lit. a sowie beim Erlass seiner Reglemente auf die Regulierungsfolgen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).</p> <p>³ Er kann seine Anträge an den Gemeinderat bis zur Beratung im Plenum zurückziehen.</p> | <p>Art. 51 1 Der Stadtrat bereitet die von der Gemeinde und vom Gemeinderat zu beschliessenden Geschäfte vor; vorbehalten bleiben die Befugnisse der Schulpflege und der Schulkommissionen.</p> <p><i>4 Beschliesst der Gemeinderat nichts anderes, verfasst der Stadtrat die Weisung an die Stimmberechtigten.</i></p> <p><i>2 Der Stadtrat achtet im Rahmen der Vorbereitung der Geschäfte nach Abs. 1 sowie beim Erlass von stadträtlichen Verordnungen auf die Regulierungsfolgen für KMU.</i></p> <p><i>3 Der Stadtrat kann seine Anträge an den Gemeinderat bis zur Beratung im Plenum zurückziehen.</i></p> |

Bei den in **Abs. 1 und Abs. 3** erwähnten Zuständigkeiten des Stadtrats handelt es sich ihrer Natur nach um unübertragbare Befugnisse. Das Antragsrecht an das Parlament nach **Abs. 1 lit. a** soll allgemein nur dem Stadtrat zustehen, um die vom Gemeindegesetz vorausgesetzte Koordinations- und Leitungsfunktion des Gemeindevorstands zu gewährleisten (vgl. vorne S. 57). Abgesehen davon soll dem Stadtrat aufgrund seiner Funktion als politisches Planungs- und Führungsorgan in jedem Fall allein das Doppelantragsrecht nach § 11 Abs. 2 GG zukommen, was mit dem Einschub von **Abs. 1 lit. b** klargestellt wird. Ansonsten werden Art. 51 Abs. 1–3 aGO im Sinne der Nachführung, d. h. inhaltlich unverändert, in die neue Gemeindeordnung übernommen. Wenn der Stadtrat Erlasskompetenzen an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse überträgt (vgl. Art. 76 E-GO i. V. m. Art. 70 E-GO), haben diese ebenfalls auf die Regulierungsfolgen für KMU zu achten (**Abs. 2**).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 76 Rechtsetzung</p> <p>Der Stadtrat ist für den Erlass von weniger wichtigen Rechtssätzen zuständig, insbesondere über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. den Vollzug von übergeordnetem Recht; | <p>Art. 50 2 Der Stadtrat erlässt eine Geschäftsordnung und regelt darin die Aufgaben und Kompetenzen.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>b. die Organisation und die Leitung der Verwaltung;</p> <p>c. die Aufgabenübertragung an Angestellte, soweit nicht ein anderes Organ zuständig ist;</p> <p>d. die Gebühren, soweit nicht der Gemeinderat zuständig ist.</p> | |
|---|--|

Die Aufzählung über die möglichen Regelungsgegenstände ist nicht abschliessend. So ist der Stadtrat insbesondere auch zuständig für den Erlass zeitlich befristeter Massnahmen zur Abwehr oder Beseitigung unmittelbar drohender oder eingetretener schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Analog zu Art. 72 Abs. 1 KV ist der Stadtrat also ermächtigt, Notverordnungen zu erlassen (Johannes Reich, Kommentar GG, § 4 Rz. 6). In Art. 50 GeschO STR ist diese Befugnis sogar ausdrücklich festgehalten. Der Stadtrat kann Erlasskompetenzen im Rahmen der Delegationsregeln durch den Behördenersass an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse übertragen (§ 44 und § 170 Abs. 1 lit. a GG; Art. 70 E-GO). Von vornherein nicht zulässig ist hingegen die Delegation an städtische Angestellte (vgl. § 45 Abs. 1 i. V. m. § 170 Abs. 1 lit. c GG; Johannes Reich, Kommentar GG; § 4 Rz. 18).

Hinweis: In der revidierten Gemeindeordnung sind keine unterstellten Kommissionen vorgesehen. Sollten solche Kommissionen in Zukunft geschaffen werden, so müssten sie in der Gemeindeordnung erwähnt werden. Zusätzlich hätte der Stadtrat in einem Behördenersass für jede unterstellte Kommission die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidbefugnisse zu regeln (§ 50 Abs. 2 GG).

Vollzug von übergeordnetem Recht (lit. a): Die Bestimmung ist Ausdruck der Zuständigkeit des Stadtrats als oberste Gemeindebehörde, für den Vollzug des übergeordneten Rechts zu sorgen. Diese elementare Aufgabe der Exekutive umfasst auch den möglichen Erlass von entsprechenden Vollzugsreglementen. Es handelt sich also um eine Ausführungsrechtsetzungskompetenz (vgl. dazu analog Art. 182 Abs. 2 BV; Art. 67 Abs. 2 KV).

Organisation und die Leitung der Verwaltung (lit. b): Die Bestimmung bezieht sich auf die Kompetenzen des Stadtrats nach § 48 Abs. 2 und § 49 Abs. 1 GG. Auch die Regelung der Interessenbindungen der Stadratsmitglieder nach Art. 58 Abs. 1 E-GO und § 42 Abs. 2 GG sind in diesem Rahmen zu regeln. Die Bestimmung umfasst sodann auch die Organisation des für das Schulwesen zuständigen Departements, da dieses organisatorisch der Vorsteherin oder dem Vorsteher untersteht und nicht der gesamtstädtischen Schulbehörde.

Aufgabenübertragung an Angestellte (lit. c): In aller Regel erfolgt die Übertragung von Aufgaben an Angestellte in einem Behördenersass. Bestimmte Aufgaben und Befugnisse weisen jedoch eine derart grosse Wichtigkeit auf, dass die Übertragung in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeersass erfolgen muss (§ 45 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 1 und 2 GG, vorne S. 76 und S. 84). Die Übertragung der Befugnisse zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen i. S. v. § 89 Abs. 2 GOG an Angestellte des Stadtrichteramts beispielweise bedarf zumindest einer Grundlage in einem Gemeindeersass (Weisung GG, S. 130).

Gebühren, soweit nicht der Gemeinderat zuständig ist (lit. d): Kanzlei- und Kontrollgebühren sind vom Legalitätsprinzip im Abgaberecht ausgenommen. Letzteres darf nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht in unpraktikabler Weise überspannt werden (vgl. vorne S. 60).

Soweit für die Gebührenerhebung kein Gemeindeerlass notwendig ist, ist der Stadtrat zuständig. Für solche Gebühren hat der Stadtrat denn auch u. a. das GebR erlassen. Die Zuständigkeit umfasst auch das Schulwesen (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. e und Art. 103 Abs. 1 lit. c E-GO e contrario).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 77 Raumplanung</p> <p>Der Stadtrat besorgt die durch das Planungs- und Baugesetz den regionalen Behörden überbundenen Aufgaben, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt.</p> | <p>Art. 49bis 1 <i>Der Stadtrat besorgt die durch das Planungs- und Baugesetz den regionalen Behörden überbundenen Aufgaben, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt.</i></p> <p>2 <i>Die örtliche Baubehörde besteht aus drei Mitgliedern des Stadtrates. Den Vorsitz führt die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Hochbaudepartements. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements gehört ihr von Amtes wegen an. Der Stadtrat wählt das dritte Mitglied und ein ordentliches Ersatzmitglied. Er kann ausserordentliche Ersatzmitglieder bezeichnen.</i></p> |

Art. 49^{bis} Abs. 1 aGO wird unverändert in die neue Gemeindeordnung überführt (vgl. Art. 49 E-GO zu den Befugnissen des Gemeinderats). Die Befugnisse des Stadtrats können im Rahmen von Art. 61 und Art. 70 E-GO delegiert werden.

Die örtliche Baubehörde nach Art. 49^{bis} Abs. 2 aGO entscheidet über Baugesuche (§ 318 PBG). Die Baubehörde muss kein Gemeindeorgan i. S. v. § 5 Abs. 1 GG sein. Vielmehr können wie bisher u. a. auch Ausschüsse die Baubehörde bilden. Als örtliche Baubehörde i. S. v. § 318 PBG ist jene kommunale Instanz zu verstehen, die für baurechtliche Bewilligungsverfahren und baurechtliche Entscheide zuständig ist (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 5. Auflage, Zürich 2011 [zit. Planungs- und Baurecht I], S. 336 ff.). Auf eine Übernahme von Art. 49^{bis} Abs. 2 aGO über den stadträtlichen Bauausschuss in die neue Gemeindeordnung muss indessen verzichtet werden, da nach § 44 GG nur der Stadtrat selbst über die Bildung von Ausschüssen entscheiden kann (vgl. vorne S. 10). Der Bauausschuss als örtliche Baubehörde ist folglich neu in einem stadträtlichen Behördenerlass zu regeln. Trotz dieser Aufgabenübertragung durch den Stadtrat ist aber die Neubeurteilungsmöglichkeit nach § 170 Abs. 1 lit. a GG aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung im PBG ausgeschlossen: Nach § 315 Abs. 3 PBG wird in Baubewilligungsverfahren kein (altrechtliches) gemeindeinternes Einspracheverfahren durchgeführt (Fritzsche/Bösch/Wipf, Planungs- und Baurecht I, S. 340), was auch für das Neubeurteilungsverfahren nach neuem Gemeindegesetz gelten muss. Anordnungen der örtlichen Baubehörde sind demzufolge – gestützt auf § 315 Abs. 3 i. V. m. § 329 Abs. 1 PBG – direkt beim Baurekursgericht (BRG) anzufechten. Das BRG hat diesen Rechtsweg ausdrücklich bestätigt (vgl. BRGE II Nr. 0153/2018, E. 1.3). Der Entscheid ist allerdings noch nicht rechtskräftig (VB.2019.00062).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 78 Prozessführung</p> <p>¹ Der Stadtrat führt alle Prozesse und Rechtsmittelverfahren in seinem Zuständigkeitsbereich.</p> <p>² Bei Rekursen gegen Beschlüsse der Stimmberechtigten und des Gemeinderats steht dem Stadtrat das Recht zur Vernehmung zu, wenn der Gemeinderat nichts anderes beschliesst.</p> | <p>Art. 51 5 Beschliesst der Gemeinderat <i>nichts anderes, steht bei Rekursen gegen Beschlüsse der Gemeinde und des Gemeinderates dem Stadtrat das Recht zur Vernehmung zu.</i></p> |

Abs. 1: Die Bestimmung wird aus Gründen der Vollständigkeit in die neue Gemeindeordnung aufgenommen. Grundsätzlich ist der Stadtrat das zuständige kommunale Organ zur Erhebung eines Rechtsmittels. Falls Anordnungen der Schulpflege, der Kreisschulbehörden oder von deren Präsidien, der eigenständigen Schulkommissionen oder der Sozialbehörde im Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden, sind hingegen diese selbst für die Prozessführung zuständig. Der Stadtrat kann die Führung von Prozessen und Rechtsmittelverfahren an einzelne Mitglieder oder an die Rechtskonsultantin oder den Rechtskonsultanten delegieren (vgl. Art. 28 Abs. 1 GeschO STR). Selbstverständlich ist eine Subdelegation möglich, insbesondere die Beauftragung einer externen Rechtsvertreterin oder eines externen Rechtsvertreters (vgl. Art. 28 Abs. 2 GeschO STR). Die entsprechenden Prozesskosten gelten als gebunden (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000 [zit. Kommentar aGG], § 64 Rz. 3.7).

Abs. 2: Da die Rechtslage mit dem Gemeindegesetz nicht geändert hat, kann diese Bestimmung unverändert in die neue Gemeindeordnung überführt werden. Die Regelung, dass der Gemeinderat das Vernehmlassungsrecht an sich ziehen kann, ergibt vor allem dann Sinn, wenn der Gemeinderat einen angefochtenen Beschluss abweichend vom Antrag des Stadtrats gefasst hat. Nach der Geschäftsordnung des Gemeinderats entscheidet das Büro (die Geschäftsleitung) über das Verfassen von solchen Vernehmlassungen (Art. 118^{ter} Abs. 1 GeschO GR). Ob diese Delegation zulässig ist, muss offen bleiben. Eine hohe Legitimation des Entscheidorgans ist jedenfalls ein Anliegen des Gemeindegesetzes (vgl. Weisung GG, S. 206). Wenn ein Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert wird, ist daher der Gemeinderat wohl undelegierbar für den Entscheid zuständig, ob die Gemeinde den Rechtsmittelweg beschreiten soll (§ 172 Abs. 1 lit. a GG; Mischa Morgenbesser/Lorenzo Marazzotta, Kommentar GG, § 172 Rz. 5). Der Stadtrat kann nur, aber immerhin, ein Rechtsmittel vorsorglich ergreifen (§ 172 Abs. 2 GG), insbesondere damit die Rechtsmittelfrist gewahrt werden kann. Mit dem Entscheid über das Beschreiten des Rechtswegs steht dem Gemeinderat im Übrigen auch das Recht zu, den Prozess selbst zu führen. Der Gemeinderat ist also nicht gehalten, die Prozessführung dem Stadtrat zu übertragen (vgl. Handbuch, Rz. 347; Art. 118^{bis} GeschO GR).

| E-GO | aGO |
|--|-----|
| <p>Art. 79 Verwaltungszuständigkeiten</p> | |

| | |
|---|--|
| <p>Der Stadtrat kann folgende seiner Verwaltungsbefugnisse nicht an untere Instanzen übertragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Bestimmung des Publikationsorgans; b. die Erteilung des Bürgerrechts; c. die Beschlussfassung über Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge gemäss seiner Befugnis zur Bewilligung neuer Ausgaben, sofern die Gemeinde keine hoheitlichen Befugnisse abgibt; d. die Unterstützung des Gemeinderferendums. | <p><i>Art. 52 Die Erteilung des Bürgerrechts an Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie an Ausländerinnen und Ausländer ist Sache des Stadtrates.</i></p> |
|---|--|

Der Stadtrat verfügt über alle Befugnisse, die nicht einem anderen Organ der Gemeinde übertragen sind (Art. 69 Abs. 3 E-GO). Die Verwaltungszuständigkeiten werden vorliegend daher nur aufgeführt, soweit sie vom Stadtrat nicht an untere Instanzen übertragen werden dürfen (vgl. Art. 70 E-GO zu den delegierbaren Befugnissen).

Bestimmung des Publikationsorgans (lit. a): Wer für die Bestimmung des amtlichen Publikationsorgans zuständig ist, ergibt sich aus der Gemeindeordnung (§ 7 Abs. 1 GG; vgl. auch § 1 Gemeindeverordnung [VGG, LS 131.11]). Die Festlegung des Publikationsorgans hat eine nicht unerhebliche politische Komponente, weshalb der Stadtrat diesen Entscheid selbst treffen sollte. Die Bedeutung zeigte sich zuletzt darin, dass der Eigentümerwechsel des Publikationsorgans «Tagblatt der Stadt Zürich» zu negativen politischen Reaktionen führte (vgl. Dringliche Schriftliche Anfrage vom 14. März 2018 «Tausch von Titeln der Tamedia AG und der Basler Zeitung...», GR Nr. 2018/112; Postulat vom 18. April 2018 «Gewährleistung der Einhaltung von Art. 1 des Redaktionsstatuts des Tagblatts der Stadt Zürich betreffend der inhaltlichen Ausrichtung der Wochenzeitung», GR 2018/160). Die Gemeinde kann beschliessen, die publikationspflichtigen Akte amtlich im Internet zu publizieren (Vgl. § 7 Abs. 3 GG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 VGG). Diesfalls ist insbesondere für den Beginn des Fristenlaufs zur Erhebung von Rechtsmitteln einzig die elektronische Fassung massgebend (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 VGG). Diese lediglich auf kantonaler Verordnungsstufe vorgesehene Möglichkeit ist rechtlich nicht unproblematisch, da sie voraussetzt, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner einen Zugang zum Internet haben und nutzen. Ein zusätzlicher Informationskanal, der realistisch die Kenntnisnahme ohne technische Hilfsmittel ermöglicht, ist daher sinnvoll (Johannes Reich, Kommentar GG, § 7 Rz. 10). Gemäss Art. 11 Abs. 1 Publikationsverordnung (PubV, AS 170.520) müssen die Einwohnerinnen und Einwohner in die im Internet veröffentlichten amtlichen Verlautbarungen auch in Papierform und unentgeltlich Einsicht nehmen können.

Erteilung des Bürgerrechts (lit. b): Die bisherige Regelung zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts soll unverändert beibehalten werden (vgl. Art. 52 aGO). Diese Lösung ermöglicht ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren, das insbesondere der Begründungspflicht für Einbürgerungen Rechnung trägt, den Schutz der privaten Interessen gewährleistet und eine einheitliche, rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Gesuche sicherstellt (Handbuch, Rz. 427 ff., Rz. 429). Art. 21 Abs. 1 KV fordert, dass der Einbürgerungsentscheid

durch ein von den Stimmberechtigten gewähltes Organ gefällt werden muss. Eine Delegation der Kompetenz an untere Instanzen ist vor diesem Hintergrund ausgeschlossen (vgl. Peter Kottusch, Kommentar KV, Art. 21 Rz. 2).

Beschlussfassung über Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge (lit. c): Analog der Befugnis des Gemeinderats ist der Stadtrat im Rahmen seiner Ausgabenbefugnis für die Beschlussfassung über die genannten Verträge zuständig, sofern die Gemeinde keine hoheitlichen Befugnisse abgibt (vgl. Art. 50 lit. i E-GO). Ohnehin zuständig ist der Stadtrat für Anschlussverträge aussenstehender Gemeinden an die Stadt (vgl. vorne S. 33).

Unterstützung des Gemeindereferendums (lit. d): Art. 33 Abs. 4 KV sieht vor, dass die Gemeinden bestimmen, welches Organ das Gemeindereferendum ergreifen kann. Die Unterstützung des Gemeindereferendums durch zwölf Gemeinden gemäss Art. 33 Abs. 2 lit. b KV soll der Stadtrat beschliessen können. Auf diese Weise kann ein Gemeindereferendum, das im Sinne der Stadt ist, effizient und rasch unterstützt werden. Will die Stadt das Referendum alleine ergreifen, ist ein Beschluss des Parlaments erforderlich (Art. 50 lit. j E-GO; Art. 33 Abs. 4 Satz 2 KV; Christian Schuhmacher, Kommentar KV, Art. 33 Rz. 40).

Marginalie Finanzen

Gemäss der Konzeption der Gemeindeordnung werden auch die Finanzbefugnisse des Stadtrats nur dann ausdrücklich aufgezählt, wenn sie eine besondere Bedeutung aufweisen oder wenn sie vom Stadtrat nicht an untere Instanzen übertragen werden können. Die delegierbaren Finanzbefugnisse des Stadtrats ergeben sich infolgedessen aus den entsprechenden Befugnissen des Gemeinderats. In der neuen Gemeindeordnung weiterhin nicht ausdrücklich aufgeführt bleibt z. B. die Zuständigkeit des Stadtrats für die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen (vgl. Handbuch, Rz. 782 zur Entwicklung). Namentlich im Bereich der Ausgaben und Anlagen ist der Stadtrat bis zu den jeweiligen Zuständigkeitsgrenzen kompetent, ab der der Gemeinderat für zuständig erklärt wird (vgl. Art. 52 E-GO zu den Ausgaben und Art. 53 E-GO zu den Anlagen). Auch das Gemeindegesetz folgt dieser Logik. So werden nach § 117 Abs. 1 GG Anlagen des Finanzvermögens grundsätzlich vom Stadtrat beschliessen. Der Gemeinderat ist dagegen ab einem in der Gemeindeordnung festzulegenden Anlagewert bei der Veräusserung von und Investitionen in Finanzliegenschaften zuständig (§ 117 Abs. 2 lit. a GG; Art. 53 lit. a und c E-GO).

| E-GO | aGO |
|---|-----|
| <p>Art. 80 a. Unübertragbare Befugnisse</p> <p>Der Stadtrat kann folgende seiner Finanzbefugnisse nicht an untere Instanzen übertragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Beschlussfassung über den Finanz- und Aufgabenplan; b. die Erstellung der Jahresrechnung und des Budgets; c. die Bewilligung von dringlichen Nachtragskrediten und Globalbudgetergänzungen; | |

- | | |
|--|--|
| <p>d. die Genehmigung von Abrechnungen über neue Ausgaben, die von den Stimmberechtigten oder dem Parlament bewilligt wurden, sofern keine Kreditüberschreitung vorliegt;</p> <p>e. die Beschlussfassung über die Kapitalaufnahme.</p> | |
|--|--|

Beschlussfassung über den Finanz- und Aufgabenplan (lit. a): Nach § 96 Abs. 1 GG ist der Stadtrat unübertragbar zur Beschlussfassung über den Finanz- und Aufgabenplan (FAP) zuständig. Dieser ist dem Gemeinderat gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis zu bringen (Art. 51 lit. a E-GO; § 96 Abs. 2 GG). Der FAP wird jährlich für das kommende Budgetjahr und die drei darauf folgenden Planjahre erstellt (Art. 7 FHVO).

Erstellung der Jahresrechnung und des Budgets (lit. b): Für die Erstellung der Budgetvorlage ist der Stadtrat zuständig (§ 101 Abs. 1 GG). Gemäss Art. 8 Abs. 1 FHVO überweist der Stadtrat die Budgetvorlage für das kommende Jahr bis Ende September an den Gemeinderat. Für die Festsetzung des Budgets ist der Gemeinderat zuständig (Art. 51 lit. b E-GO). Die Gemeindeverordnung überträgt dem Stadtrat zudem die Aufgabe, die Jahresrechnung und das Budget zu veröffentlichen (§ 3 VGG).

Bewilligung dringlicher Nachtragskredite und Globalbudgetergänzungen (lit. c): Wenn aufgrund drohender unverhältnismässiger Nachteile kein Aufschub möglich ist, kann der Stadtrat bereits heute dringliche Nachtragskredite und dringliche Globalbudgetergänzungen bewilligen (vgl. dazu Art. 12 FHVO und Art. 7^{bis} GBVO). Dringlichkeit ist dann anzunehmen, wenn eine Verzögerung eine nicht hinnehmbare Gefährdung oder Schädigung städtischer Interessen zur Folge hätte. Liegt ein solcher Fall der Dringlichkeit vor, ist das Einholen eines Nachtragskredits oder einer Globalbudgetergänzung in der Regel zeitlich nicht möglich. Darüber hinaus kann auf das Einholen eines Nachtragskredits verzichtet werden, wenn eine Überschreitung des Budgetkredits betragsmässig durch einen Verpflichtungskredit gedeckt ist (§115 Abs. 3 lit. a GG; Art. 11 Abs. 3 FHVO; Handbuch, Rz. 687 und Rz. 729). Auf diese Weise kann verhindert werden, dass beispielsweise die Fortführung eines mehrjährigen (Bau-)Vorhabens wegen des Verfahrens für die Einholung eines Nachtragskredits verzögert wird. Die Notwendigkeit eines Abweichens von einem Budgetkredit kann auch Ausfluss des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sein (Handbuch, Rz. 687; § 84 Abs. 1 GG).

Genehmigung von Abrechnungen über Kredite (lit. d): Die Abrechnungen von Krediten, die von den Stimmberechtigten oder dem Parlament bewilligt wurden, werden durch das Parlament genehmigt, wenn eine Kreditüberschreitung vorliegt (Art. 51 lit. f E-GO; § 112 Abs. 3 GG). Sofern keine Kreditüberschreitung vorliegt, ist wie bisher der Stadtrat zuständig (vgl. § 112 Abs. 4 GG).

Beschlussfassung über die Kapitalaufnahme (lit. e): Bei der Kapitalaufnahme handelt es sich um einen finanztechnischen Vollzug der im Budget eingestellten Ausgaben. Deshalb soll der Stadtrat über die Kapitalaufnahme beschliessen (vgl. dazu S. 65).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 81 b. Informatik-Ausgaben</p> <p>Der Stadtrat ist für die Bewilligung sämtlicher Informatikausgaben zuständig.</p> | <p>Art. 10ter Der Stadtrat ist zuständig für sämtliche Ausgaben zur Beschaffung von Informatik-Systemen und zur Realisierung von Informatik-Applikationsprogrammen, auch soweit es sich nicht um gebundene Ausgaben handelt.</p> |

Im Nachgang zur Untersuchung über den Informatik-Einsatz der Stadt im Jahr 1993 wurde in der Gemeindeordnung der Art. 10^{ter} aGO eingefügt, wonach der Stadtrat für sämtliche Ausgaben zur Beschaffung von Informatik-Systemen und zur Realisierung von Informatik-Applikationsprogrammen zuständig ist (vgl. eingehend Handbuch, Rz. 832 ff.). Der Stadtrat ist bei der Anwendung von Art. 10^{ter} aGO stets achtsam vorgegangen (vgl. Handbuch, Rz. 836). Heute werden in vielen Städten und Gemeinden Informatik-Beschaffungen ganz allgemein als gebundene Ausgaben betrachtet und daher dem Referendum entzogen (Handbuch, Rz. 840; vgl. dazu kritisch Markus Rüssli, Kommentar GG, § 103 Rz. 21). Informatik-Ausgaben sind heute wohl grossmehrheitlich gebundene und deshalb ohnehin dem Referendum entzogene Ausgaben. Neue Ausgaben sind umgekehrt von untergeordneter Bedeutung. Da es sich demzufolge um eine Sachkompetenz für einen bestimmten, klar abgegrenzten Sachbereich handelt, ist der Ausschluss des Referendums zulässig (vgl. dazu § 107 Abs. 3 GG; Markus Rüssli, Kommentar GG, § 107 Rz. 4; Marc Burgherr, Kommentar GG, § 10 Rz. 25 Fn. 31). Die Bewilligungsbefugnis kann vom Stadtrat massvoll und stufengerecht an untere Instanzen übertragen werden (Art. 70 E-GO).

C. Unterstellte Organe

In der neuen Gemeindeordnung sind keine unterstellten Kommissionen vorgesehen (vgl. dazu vorne S. 88). Sofern solche in Zukunft eingeführt werden sollten, wären sie an dieser Stelle in einem neuen Artikel aufzuzählen (§ 50 Abs. 1 GG). Es ist ausreichend, solche Kommissionen mit ihrem Namen in der Gemeindeordnung aufzuführen. Die Bezeichnung muss allerdings auf eine Weise gewählt werden, dass daraus für die Stimmberechtigten ersichtlich wird, welche Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse einer unterstellten Kommission übertragen werden (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 50 Rz. 8).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 82 Stadtrichteramt</p> <p>¹ Der Stadtrat ernennt Angestellte, denen folgende Aufgaben übertragen sind:</p> <p>a. das Recht zur Verhängung von Bussen;</p> <p>b. die direkte Antragstellung bei den Gerichten.</p> <p>² Den ermächtigten Angestellten dürfen keine Weisungen über die materielle Erledigung einzelner Geschäfte erteilt werden.</p> | <p>Art. 50 3 Der Stadtrat kann die Erledigung einzelner Verwaltungsbefugnisse besonders Beamtinnen und Beamten mit eigener Verantwortung übertragen, ihnen das Recht zur Verhängung von Bussen verleihen und sie zur direkten Antragstellung bei den Gerichten ermächtigen. Der Stadtrat regelt die administrative Unterstellung unter ein Departement. Den besonders Beamtinnen und Beamten mit eigener Verantwortung</p> |

³ Der Stadtrat regelt die administrative Unterstellung in einem **Behördenersass**.

tung dürfen keine Weisungen über die materielle Erledigung einzelner Geschäfte erteilt werden.

Wenn Befugnisse zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen i. S. v. § 89 Abs. 2 GOG an Angestellte des Stadtrichteramts übertragen werden, ist dafür eine Grundlage in einem Gemeindeerlass oder in der Gemeindeordnung erforderlich (§ 45 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 1 und 2 GG; vgl. dazu vorne S. 88). Vorliegend soll die Aufgabenübertragung in der Gemeindeordnung erfolgen (vgl. dazu MuGO, S. 34; vorne S. 76 und S. 84). Während nach Art. 50 Abs. 3 aGO der Stadtrat zur Übertragung dieser Aufgaben lediglich ermächtigt wurde (vgl. Handbuch, Rz. 77), erfolgt die Aufgabenübertragung im Sinne der neuen Vorgabe direkt durch die Gemeindeordnung. Die Befugnisse des Stadtrichteramts sind in der Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht (LS 321.1) geregelt.

Bei Strafanordnungen i. S. v. § 89 Abs. 2 GOG von Stadtrichterinnen und Stadtrichtern ist die Stellung eines Begehrens um Neubeurteilung beim Stadtrat ausgeschlossen. Diese ergibt sich einerseits bereits aus der Schweizerischen Strafprozessordnung. Art. 357 Abs. 2 StPO verweist für das Übertretungsstrafverfahren nämlich sinngemäss und abschliessend auf die Vorschriften über das Strafbefehlsverfahren. Danach ist zunächst ein spezielles Einspracheverfahren vorgesehen, an das ein Gerichtsverfahren anschliesst (Art. 357 Abs. 2 StPO i. V. m. Art. 354 f. und Art. 356 StPO). Andererseits wird der Ausschluss des Neubeurteilungsverfahrens auch mit der Aufgabenübertragung in der Gemeindeordnung selbst verdeutlicht. Nur wenn eine Behörde Aufgaben an Angestellte überträgt, ist nach Gemeindegesetz ein Neubeurteilungsbegehren an diese Behörde vorgesehen und möglich (§ 170 Abs. 1 lit. c GG e contrario; vorne S. 77.).

III. Schulwesen

Die Stimmberechtigten haben anlässlich der Abstimmung vom 26. November 2017 letztmals eine Schulbehördenreorganisation angenommen. Die Änderungen blieben im überschaubaren Mass, da insbesondere die Idee einer stärkeren Anbindung der Kreisschulbehörden an die Schulpflege im Gemeinderat keine Mehrheit gefunden hatte. Das städtische Schulwesen ist auch deshalb weiterhin von historisch gewachsenen Schnittstellen geprägt, die zu einer Komplizierung der Verfahrensabläufe führen. Im Sinne des Nachführungscharakters der Revision soll die Behördenorganisation im Schulwesen grundsätzlich beibehalten und nur punktuell geändert werden. Dabei ist allerdings im Auge zu behalten, dass der Gemeinderat in einer Motion vom 31. Januar 2018 (GR Nr. 2018/31), überwiesen am 5. Dezember 2018, eine neuerliche Vorlage zur Reorganisation der Schulbehörden fordert. Diese soll als obersten Grundsatz eine starke demokratische Verankerung der Volksschule in der Stadt beachten. Zielsetzung ist es, die Funktionen und Kompetenzen der einzelnen Behördenebenen (Kreisschulbehörden, Schulpflege, Stadtrat) und die entsprechenden Führungs- und Aufsichtsstrukturen zu klären. Gewisse Präzisierungen und Klärungen werden mit der vorliegenden Totalrevision der Gemeindeordnung vorgenommen.

A. Organisation

Die Bestimmungen zur Organisation in der Stadt gelten für alle Bereiche des Schulwesens.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 83 Schulbereiche</p> <p>Das Schulwesen umfasst folgende Bereiche:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. öffentliche Volksschule gemäss kantonalem Recht sowie gemeindeeigene Angebote zur Erfüllung oder Ergänzung der Volksschulpflicht; b. Einrichtungen zur freiwilligen Betreuung von Schülerinnen und Schülern der Volksschule; c. Fachschule Viventa (Berufsvorbereitung, Integration, Erwachsenen- und Berufsbildung); d. Musikschule Konservatorium Zürich; e. vom Gemeinderat bezeichnete Sonderschulen und weitere von diesem bezeichnete gemeindeeigene Schulen. | <p>Art. 80bis Das Schulwesen umfasst:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) <i>obligatorische Volksschule gemäss kantonalem Recht sowie gemeindeeigene Angebote zur Erfüllung oder Ergänzung der Volksschulpflicht</i> b) <i>Einrichtungen zur freiwilligen Betreuung und Verpflegung von Volksschülerinnen und Volksschülern</i> c) <i>Fachschule Viventa (Berufsvorbereitung, Integration, Erwachsenen- und Berufsbildung), Musikschule Konservatorium Zürich und weitere gemeindeeigene Schulen mit besonderen Aufgaben.</i> <p>Art. 80ter 1 Der Gemeinderat bestimmt die von der Stadt zu führenden gemeindeeigenen Schulen, er kann insbesondere neue Schulen gründen und bestehende Schulen zusammenlegen.</p> <p><i>2 Ausgabenbeschlüsse für die gemeindeeigenen Schulen und die weiteren gemeindeeigenen Angebote gemäss Art. 80bis fallen unter Vorbehalt des fakultativen Referendums in die abschliessende Zuständigkeit des Gemeinderates.</i></p> <p>Art. 100 Die Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien für den Kindergarten und die Volksschule gemäss Art. 80bis lit. a und b werden unentgeltlich abgegeben.</p> |

Art. 80^{bis} aGO wird in der neuen Gemeindeordnung nachgeführt. Der Begriff «obligatorische Volksschule» wird in «öffentliche Volksschule» umbenannt (**lit. a**), der Einschub «und Verpflegung» gestrichen (**lit. b**), da diese selbstverständlich auch Teil der Betreuungsaufgabe ist. Für die vom zuständigen Departement geführten Schulen Fachschule Viventa (Viventa; **lit. c**) und Musikschule Konservatorium Zürich (MKZ; **lit. d**) besteht je eine besondere Schulkommission, denen eine Aufsichtsfunktion zukommt (vgl. Art. 99 und Art. 101 E-GO). In **lit. e** werden neu die Sonderschulen ausdrücklich erwähnt. Auf die Übernahme der Bestimmung von Art. 80^{ter} Abs. 1 aGO (vgl. Handbuch, Rz. 894) kann verzichtet werden. Nicht festgehalten werden kann sodann an Art. 80^{ter} Abs. 2 aGO. Nach § 107 Abs. 3 GG ist ein genereller Ausschluss des obligatorischen Referendums grundsätzlich nicht mehr zulässig. Es müssen konkrete Betrags-

grenzen für das obligatorische Referendum definiert werden. Eine Ausnahme analog der Informatik-Ausgaben, die einen heute sehr eng begrenzten Sachbereich betreffen (vgl. vorne S. 94), liegt nicht vor, weil nach der bisherigen Bestimmung uneingeschränkt alle Ausgabenbeschlüsse für die gemeindeeigenen Schulen wie auch die weiteren gemeindeeigenen Angebote gemäss Art. 80^{bis} aGO vom obligatorischen Referendum ausgeschlossen werden.

Die unentgeltliche Abgabe von Lehrmitteln und Unterrichtsmaterialien ergibt sich heute aus dem kantonalen Recht (§ 11 Abs. 2 VSG). Auf die Bestimmung kann deshalb ersatzlos verzichtet werden (vgl. Handbuch, Rz. 855).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 84 Schulbehörden</p> <p>¹ Schulbehörden sind:</p> <p>a. die Schulpflege;</p> <p>b. die Kreisschulbehörden;</p> <p>c. die Schulkommission für die Fachschule Viventa;</p> <p>d. die Schulkommission Musikschule Konservatorium Zürich.</p> <p>² Die Schulbehörden fördern ein zeitgemässes und leistungsfähiges Schulwesen.</p> <p>³ Der Gemeinderat kann Aufgaben und Organisation näher umschreiben. Er erlässt Vorschriften über die Elternmitwirkung und regelt die Entschädigung der Mitglieder der Schulbehörden.</p> | <p>Art. 80^{quater} Schulbehörden sind:</p> <p>a) die Kreisschulbehörden</p> <p>b) die Schulpflege</p> <p>c) die Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen.</p> <p>Art. 80 1 Die Schulbehörden fördern ein zeitgemässes und leistungsfähiges Schulwesen.</p> <p><i>2 Der Gemeinderat kann Aufgaben und Organisation näher umschreiben; er erlässt Vorschriften über die Elternmitwirkung und regelt die Entschädigung der Mitglieder der Schulbehörden.</i></p> <p><i>3 Die Art. 45, 45bis und 47 kommen sinngemäss zur Anwendung.</i></p> |

Die Verweisnorm auf die sinngemässe Anwendung der Art. 45, 45^{bis} und 47 aGO ist verzichtbar, weil die neue Gemeindeordnung einen ausführlicheren Teil mit allgemeinen Bestimmungen zu den Behörden verankert (vgl. Art. 57 ff. E-GO).

Abs. 1: An der Organisationsstruktur mit den verschiedenen Behörden wird im Sinne des Nachführungscharakters der Revision festgehalten. Die eigenständigen Schulkommissionen werden neu ausdrücklich aufgezählt.

Abs. 2: Art. 80 Abs. 1 aGO wird unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen.

Abs. 3: Grundsätzlich organisieren sich die Schulbehörden selbst (vgl. Art. 85 E-GO). Die Schulpflege ist zuständig für die Beschlussfassung über ein Organisationsstatut, das für alle geleiteten Schulen gilt (§ 42 Abs. 3 Ziff. 2 VSG). Das Organisationsstatut regelt die Kompetenzzuweisung und die Organisation der Schule innerhalb der Gemeinde jedoch ausdrücklich im Rahmen einerseits der kantonalen Gesetzgebung und andererseits der Gemeindeordnung (§ 43 Abs. 1 VSG). In der Stadt ist die Verordnung über die geleiteten Volksschulen das Organisationsstatut (OS, AS 412.103). Dessen Erlass durch den Gemeinderat – statt durch die Schulpflege wie im VSG grundsätzlich vorgesehen – ist aufgrund des Vorbehalts in § 43 Abs. 1

VSG weiterhin zulässig, wenn in der Gemeindeordnung eine entsprechende Grundlage geschaffen wurde (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 56 Rz. 3 Fn. 5; Handbuch, Rz. 887). § 4 Abs. 2 GG bleibt unter dieser Voraussetzung trotz der grundsätzlichen Zuordnung des Organisationsstatuts im VSG zur Schulpflege massgebend (vgl. auch Art. 47 lit. b E-GO). In der neuen Gemeindeordnung ist mit dem vorliegenden Art. 84 Abs. 3 und mit Art. 88 Abs. 2 E-GO die erforderliche Grundlage vorhanden, damit in einem Gemeindeerlass weiterhin die Organisation des Schulwesens geregelt werden kann. Allerdings gilt dies nur für jene Regelungsmaterien, die gemäss VSG tatsächlich Gegenstand des Organisationsstatuts sind. Nicht erfasst ist insbesondere die interne Behördenorganisation, soweit sie sich nach dem Gemeindegesetz richtet und deshalb in die Zuständigkeit der jeweiligen Behörde fällt (vgl. insbesondere § 44 GG zur Aufgabenübertragung an Behördenmitglieder und -ausschüsse). Die heute im Organisationsstatut vorgenommene Aufgabenteilung zwischen Gesamt-Kreisschulbehörde (Art. 4 OS) und Präsidium (Art. 6 OS) genügt den Anforderungen des Gemeindegesetzes in folgedessen nicht mehr. § 57 Abs. 2 GG räumt den Parlamentsgemeinden mit einer Schulkreiseinteilung zwar eine weitgehende Organisationsautonomie ein (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 2). Die Aufgabenaufteilung muss aber neu in der Gemeindeordnung selbst verankert und somit demokratisch noch stärker abgestützt werden (vgl. dazu Art. 95 und Art. 96 E-GO).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 85 Organisationserlasse</p> <p>Die Schulbehörden regeln ihre Organisation in Behördenerlassen. Für die Kreisschulbehörden setzt die Schulpflege eine Rahmenordnung fest.</p> | <p><i>Art. 81 1 Die Schulbehörden erlassen ihre Geschäftsordnungen unter Vorbehalt von Vorschriften des Gemeinderates gemäss Art. 80 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 2. Für die Kreisschulbehörden und die Schulpflege setzt der Gemeinderat eine Rahmenordnung fest.</i></p> |

Das Gemeindegesetz räumt den Gemeinden wie dargelegt einen grossen Gestaltungsspielraum ein, um das Zusammenspiel von Schulpflege und Kreisschulbehörden zu regeln (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 2). Wie erwähnt ist aufgrund des Gemeindegesetzes jede Behörde für ihre interne Organisation grundsätzlich selbst zuständig. Die bisherigen Bestimmungen im Organisationsstatut, die heute für die interne Behördenorganisation eine Art Rahmengeschäftsordnung für die Kreisschulbehörden enthalten, sind deshalb aufzuheben. Um dennoch eine gewisse Einheitlichkeit des Geschäftsordnungsrechts der Kreisschulbehörden über alle Schulkreise hinweg gewährleisten zu können, wird der Schulpflege – gestützt auf § 57 Abs. 2 lit. b GG – die Kompetenz zum Erlass einer Rahmengeschäftsordnung übertragen.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 86 Aufgabenübertragung</p> <p>¹ Die Schulbehörden können mit dem Einverständnis der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers Angestellten des zuständigen Departements Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen.</p> | <p><i>Art. 81 2 Die Schulbehörden können im Rahmen des übergeordneten Rechts Ausschüsse und beratende Kommissionen einsetzen sowie Aufgaben der Präsidentin oder dem Präsidenten oder einzelnen Mitgliedern und Gemeindeangestellten zur selbstständigen Erledigung übertragen.</i></p> |

² Die Kreisschulbehörden können überdies Angestellten ihres Schulkreises Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen.

³ Schulbehörden und Kreisschulbehörden regeln Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in Behördenerlassen.

Abs. 1: Die Aufgabenübertragung an Mitglieder und Ausschüsse der Behörde ist in der neuen Gemeindeordnung in einem separaten Artikel in allgemeiner Weise festgehalten (Art. 61 E-GO; § 44 GG). Gleiches gilt auch für die Möglichkeit der Einsetzung beratender Gremien (Art. 60 E-GO; § 46 GG). Die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an Angestellte erfordert bei den Schulbehörden daher zwingend eine Grundlage in der Gemeindeordnung (§ 45 Abs. 3 GG). Eine Aufgabenübertragung an das Departement erfolgt ausserhalb der verwaltungsinternen Führungslinie. Deshalb wird für die Übertragung das Einverständnis der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers vorausgesetzt.

Abs. 2: Die in den Schulkreisen angestellten Mitarbeitenden, namentlich jene in den Verwaltungen der Kreisschulbehörden, stehen ausserhalb der Departementsorganisation (vgl. Art. 74 aGO und Art. 59 ff. STRB DGA). Den Kreisschulbehörden soll auch in Zukunft ermöglicht werden, solchen Angestellten Aufgaben zur selbstständigen Erledigung zu übertragen, was in der Gemeindeordnung ausdrücklich festgehalten werden muss. Eine Aufgabenübertragung kann nur im Rahmen des übergeordneten Rechts erfolgen (vgl. etwa § 42 Abs. 3 VSG i. V. m. § 44 Abs. 2 VSV).

Abs. 3: Das Gemeindegesetz verlangt, dass die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse an Angestellte in einem Erlass der Behörde festgelegt werden (§ 45 Abs. 2 GG), wenn diese nicht in der Gemeindeordnung selbst oder einem Gemeindeerlass direkt übertragen worden sind (vgl. § 4 Abs. 2 GG; vorne S. 76 und S. 84).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 87 Präsidialbefugnisse</p> <p>Dem zuständigen Mitglied des Stadtrats kommen folgende Präsidialbefugnisse zu:</p> <p>a. Vorsitz bei Verhandlungen der gesamtstädtischen Schulbehörden, Geschäftsleitung und allgemeine Aufsicht über das Schulwesen;</p> <p>b. Bezeichnung der Sekretärinnen und Sekretäre der gesamtstädtischen Schulbehörden;</p> <p>c. regelmässige Information über den Geschäftsgang der Schulbehörden</p> | <p>Art. 82 1 Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements bezeichnet die Sekretärinnen und Sekretäre der gesamtstädtischen Schulbehörden.</p> <p>2 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements lässt sich regelmässig über den Geschäftsgang der Schulbehörden informieren. Sie oder er kann an den Sitzungen sämtlicher Schulbehörden teilnehmen oder sich vertreten lassen, deren Protokolle einsehen und Berichte anfordern. Sie oder er ist befugt, an Stelle der Kreisschulbehörden zu handeln, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>einschliesslich Anfordern von Berichten;</p> <p>d. Teilnahme an den Sitzungen sämtlicher Schulbehörden, wobei sie oder er sich vertreten lassen oder die Protokolle einsehen kann;</p> <p>e. handeln anstelle der Kreisschulbehörden, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen.</p> | |
|---|--|

Im Sinne des Nachführungscharakters wird Art. 82 aGO in der neuen Bestimmung lediglich nachgeführt. Dem Schulpräsidium kommt im Schulbereich – analog dem Stadtpräsidium für die Stadt insgesamt (Art. 64 Abs. 2 E-GO) – eine besondere Rolle zu. Diese wird im Gemeindegesetz dadurch zum Ausdruck gebracht, dass das Mitglied des Gemeindevorstands, das die Schulpflege präsidiert, ausdrücklich als Schulpräsidentin oder Schulpräsident bezeichnet wird (vgl. § 55 GG). Das Schulpräsidium und die Präsidien der eigenständigen Schulkommissionen müssen nicht zwingend in Personalunion vom gleichen Stadtratsmitglied wahrgenommen werden (vgl. Art. 71 lit. b, c und d E-GO). Nichtsdestotrotz ist es aber sinnvoll, dass der Stadtrat dasselbe Mitglied als Präsidentin oder Präsident der Schulpflege wie auch der eigenständigen Schulkommissionen bestimmt, das überdies auch den weiteren schulnahen Dienstabteilungen und Instanzen vorsteht (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 12). Demgemäss umfasst das Schul- und Sportdepartement heute neben den eigenständigen Schulkommissionen das Schulamt, die Schulgesundheitsdienste, das Sportamt, die Departementskommunikation und die Fachstelle für Gewaltprävention (Art. 59 STRB DGA; vgl. auch Art. 74 aGO).

Vorsitz bei Sitzungen, Geschäftsleitung und allgemeine Aufsicht (lit. a): Das Schulpräsidium nimmt eine Sonderstellung ein, da es die kohärente Führung und die Koordination der Geschäfte garantieren muss (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 55 Rz. 4 f.). Die Kompetenzen der Schulpräsidentin oder des Schulpräsidenten entsprechen im Schulbereich jenen der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 55 Rz. 5). Dementsprechend soll sie oder er auch den Vorsitz bei Sitzungen, die Geschäftsleitung und die allgemeine Aufsicht wahrnehmen (vgl. dazu Art. 64 Abs. 2 E-GO). Analoges gilt für die Funktion der Präsidentin oder des Präsidenten der Schulkommission.

Bezeichnung der Sekretärinnen und Sekretäre (lit. b): Die Sekretärin oder der Sekretär der Schulpflege und der Schulkommissionen kann durch den Stadtrat gewählt werden, wobei eine Absprache mit den betreffenden Behörden notwendig erscheint (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 52 Rz. 11). In der Gemeindeordnung ist diese Kompetenz dem zuständigen Stadtratsmitglied übertragen. Diese Delegation ist aufgrund von dessen Scharnierfunktion zwischen Stadtrat und Schulbehörde sachgerecht.

Teilnahme an sämtlichen Sitzungen (lit. d): Kreisschulbehörden können in der Gemeindeordnung massgeschneidert ausgestaltet werden (Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 11). Die Präsidentin oder der Präsident soll sich zur Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufsichtspflichten über alle Sitzungen insbesondere der Kreisschulbehörden informieren können (vgl. Handbuch, Rz. 876).

Handeln an Stelle der Kreisschulbehörden (lit. e): Die Befugnis der Ersatzvornahme wurde anlässlich einer Gemeindeordnungsrevision vom 5. Juni 2005 in der Gemeindeordnung verankert, um den Einfluss des Schulpräsidiums auf die Kreisschulbehörden zu stärken. Der Regierungsrat hat das Mittel der Ersatzvornahme ausdrücklich genehmigt, wobei die Präsidentin oder der Präsident auch über die weniger weit gehenden Aufsichtsmittel verfüge, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorlägen (Handbuch, Rz. 876). Das Selbsteintrittsrecht ist mit der gebotenen Zurückhaltung wahrzunehmen (vgl. dazu Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 50 Rz. 25).

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 88 Schulleitungen</p> <p>¹ Den Schulen der öffentlichen Volksschule mit ihren Betreuungseinrichtungen und den gemeindeeigenen Schulen stehen Schulleitungen vor.</p> <p>² Der Gemeinderat regelt die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Schulleitungen, soweit sich diese nicht aus dem übergeordneten Recht ergeben.</p> | <p>Art. 80quinquies <i>Den obligatorischen Volksschulen mit ihren Betreuungseinrichtungen und den gemeindeeigenen Schulen stehen Schulleitungen vor. Der Gemeinderat regelt in einer Verordnung die Organisation und die Aufgaben der Schulleitungen; dabei kann er ihnen die selbstständige Besorgung bestimmter Aufgaben und die damit verbundenen Verfügungs- und Ausgabenbefugnisse übertragen. Im Weiteren erlässt der Gemeinderat Bestimmungen über die Entschädigung und die Entlastung sowie über die Ausbildung der Schulleitungen und die Fortbildung der Schulteams.</i></p> |

In **Abs. 2** ist ein Vorbehalt des übergeordneten Rechts aufzunehmen, da sich für die öffentlichen Volksschulen das Erfordernis einer Schulleitung aus dem kantonalen Recht ergibt. Die Schulleiterinnen und Schulleiter sind heute kantonal angestellt, weshalb der Gemeinderat für sie nur insoweit Regelungen aufstellen kann, als das kantonale Recht dafür Raum lässt. Für die Sonderschulen wiederum ergibt sich die Kompetenz des Gemeinderats zum Erlass personalrechtlicher Vorschriften bereits aus Art. 109 Abs. 2 E-GO sowie Art. 47 lit. b E-GO. Der letzte Satz von Art. 80^{quinquies} aGO kann daher gestrichen werden.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 89 Schulkonvente</p> <p>¹ Das Schulpersonal ist in Konventen zusammengeschlossen.</p> <p>² Der Gemeinderat regelt Zusammensetzung, Aufgaben und Organisation.</p> | <p>Art. 83 1 <i>Die Lehrpersonen unter Einschluss des Betreuungspersonals sowie die Schulleitungen sind je in öffentlichrechtlichen Organisationen (Konventen) zusammengeschlossen.</i></p> <p><i>2 Der Gemeinderat regelt Aufgaben und Organisation.</i></p> <p><i>3 Vertretungen der Lehrpersonen und der Schulleitungen haben in den Sitzungen der Schulbehörden beratende Stimme.</i></p> |

| | |
|--|---|
| | <p>Art. 84 1 Die Konvente begutachten die ihnen von den Schulbehörden unterbreiteten Geschäfte; sie können die Behandlung weiterer Geschäfte beantragen.</p> <p>2 Sie sind zu allen wesentlichen Vorlagen aus ihrem Schulbereich anzuhören, soweit dies wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht ausgeschlossen ist.</p> |
|--|---|

Abs. 1: Statt nur von den Lehrpersonen wird neu vom Schulpersonal gesprochen, weil zu den Konventen der Volksschule auch andere Mitarbeitende, insbesondere in der Betreuung gehören. Art. 83 Abs. 3 aGO ist ohne eigenständige Bedeutung, da in der neuen Gemeindeordnung zu den spezifischen Behörden je eigene Bestimmungen zur Mitwirkung enthalten sind (vgl. dazu Art. 90 Abs. 3, Art. 94 Abs. 3 und Art. 100 Abs. 3 E-GO).

Abs. 2: Die Bestimmungen von Art. 84 Abs. 1 und 2 aGO werden nicht in die neue Gemeindeordnung übernommen. Bei den Konventen handelt es sich – abgesehen von jenen der Viventa und der MKZ – um schulübergreifende Gefässe des kommunalen Rechts (vgl. Art. 47 ff. Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich; VVZ, AS 412.100). Eine Art. 84 Abs. 1 aGO entsprechende Bestimmung ist in dieser Verordnung bereits verankert (Art. 52 Abs. 1 VVZ). Art. 84 Abs. 2 aGO ist stufengerecht ebenfalls in diesen Gemeindeerlass zu überführen.

B. Schulpflege

Die Schulpflege ist eine eigenständige Kommission der Gemeinde (vgl. dazu § 56 Abs. 3 GG), deren Bestand im Gemeindegesetz allerdings zwingend vorgesehen ist (§ 3 Abs. 2 i. V. m. § 54 GG).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 90 Zusammensetzung</p> <p>¹ Die Schulpflege besteht aus dem zuständigen Mitglied des Stadtrats als Schulpräsidentin oder Schulpräsident (Vorsitz) und den Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden.</p> <p>² Sie wählt die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten. Diese oder dieser vertritt die Präsidentin oder den Präsidenten bei kurzen Abwesenheiten.</p> <p>³ An den Sitzungen nehmen die Sekretärin oder der Sekretär der Schulpflege sowie gemäss den Vorschriften des Gemeinderats je eine Vertretung der Schulleitungen und der Lehrpersonen mit beratender Stimme teil.</p> | <p>Art. 93 1 Die Schulpflege besteht aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements als Schulpräsidentin oder Schulpräsident (Vorsitz) und den Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden.</p> <p>2 Sie wählt die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten.</p> <p>3 An den Sitzungen nehmen die Präsidentin oder der Präsident des Stadtkonvents der Lehrpersonen und die Präsidentin oder der Präsident des Stadtkonvents der Schulleitungen oder deren Stellvertretung mit beratender Stimme teil.</p> |

Art. 93 aGO wird nahezu unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen:

Abs. 1: Die Schulpflege hat mindestens fünf Mitglieder (55 Abs. 1 GG). Die konkrete Mitgliederzahl ergibt sich für die Stadt aus der Anzahl Schulkreise (Art. 7 E-GO), da die Schulpflege aus den Präsidien der Kreisschulbehörden zusammengesetzt wird (vgl. dazu Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 8 und Rz. 14). Einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten besteht die Schulpflege somit aus acht Mitgliedern.

Abs. 2: Gemäss dem Gemeindegesetz kann für kurze Zeit hingenommen werden, dass die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident, die oder der nicht Stadtratsmitglied ist, das Präsidium stellvertretend wahrnimmt (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 13). Der Stadtrat bestimmt daher nur für den Fall einer längeren Abwesenheit der Präsidentin oder des Präsidenten aus seiner Mitte eine Stellvertretung (vgl. Art. 71 lit. b E-GO).

Abs. 3: Nach § 42 Abs. 5 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege. Die Bestimmung in der Gemeindeordnung verweist diesbezüglich auf die Vorschriften des Gemeinderats, weil die genaue Konventsstruktur nicht in der Gemeindeordnung, sondern in den Erlassen des Gemeinderats abgebildet sein soll. Wie bisher sollen dabei die Präsidentin oder der Präsident des Stadtkonvents der Lehrpersonen und die Präsidentin oder der Präsident des Stadtkonvents der Schulleitungen mit beratender Stimme in die Schulpflege Einsitz nehmen. Die Gliederung nach Stadt- und Kreiskonventen ist in den Erlassen des Gemeinderats vorgesehen. Das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Nach einem Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 22. Oktober 2018 ist es zulässig, neben den Lehrpersonen und den Schulleitungen auch die Teilnahme weiterer Personen in der Gemeindeordnung vorzusehen. Dies gilt namentlich für die Sekretärin oder den Sekretär von Schulpflege oder Schulsekretariat nach § 46 Abs. 1 VSG (VB.2018.00377, E. 4.2.2).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 91 Aufgaben</p> <p>¹ Die Schulpflege ist die gesamtstädtische Schulbehörde, soweit nicht eigenständige Schulkommissionen zuständig sind. Sie sorgt für die einheitliche sowie rechtmässige und angemessene Anwendung der kantonalen und städtischen Vorschriften in den Schulkreisen und erstellt eine gesamtstädtische Schulplanung.</p> <p>² Sie erfüllt in eigener Kompetenz folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Koordination der Tätigkeiten der Kreisschulbehörden; b. der Erlass von Reglementen oder Ausführungsbestimmungen über das Volksschul- und Betreuungswesen im | <p>Art. 94 1 Die Schulpflege ist die gesamtstädtische Schulbehörde, soweit nicht Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen zuständig sind. Sie sorgt für die einheitliche und gerechte Anwendung der kantonalen und städtischen Vorschriften in den Schulkreisen und erstellt eine gesamtstädtische Schulplanung.</p> <p>2 Die Schulpflege erfüllt in eigener Kompetenz folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Koordination der Tätigkeiten der Kreisschulbehörden b) Erlass von Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen über das Volksschul- und |

| | |
|---|---|
| <p>Rahmen des kantonalen Rechts und der Vorschriften des Gemeinderats;</p> <p>c. die Beschlussfassung über Schulversuche, soweit sie ihre Ausgabenkompetenzen nicht übersteigt;</p> <p>d. die Erstattung des Geschäftsberichts über die Volksschule zuhanden des Gemeinderats;</p> <p>e. die Vertretung der städtischen Volksschule, insbesondere die gesamtstädtischen Vernehmlassungen und Stellungnahmen in Schulsachen zuhanden der kantonalen Oberbehörden;</p> <p>f. die Beaufsichtigung der vom zuständigen Departement geführten Sonderschulen und weiteren gesamtstädtischen sonderpädagogischen Angeboten, Förderung von deren Qualität und Sicherstellung der Zusammenarbeit mit der Regelschule.</p> | <p><i>Betreuungswesen im Rahmen des kantonalen Rechts und der Erlasse des Gemeinderats</i></p> <p><i>c) Beschlussfassung über Schulversuche, soweit sie ihre Ausgabenkompetenzen nicht übersteigt</i></p> <p><i>d) Erstattung des Geschäftsberichts über die Kindergärten und die Volksschule zuhanden des Gemeinderates</i></p> <p><i>e) gesamtstädtische Vernehmlassungen und Stellungnahmen in Schulsachen zuhanden der kantonalen Oberbehörden</i></p> <p><i>f) Beaufsichtigung der vom Schul- und Sportdepartement geführten Sonderschulen und weiteren gesamtstädtischen sonderpädagogischen Angebote, Förderung von deren Qualität und Sicherstellung der Zusammenarbeit mit der Regelschule.</i></p> |
|---|---|

Im Sinne der Nachführung wird Art. 94 aGO unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen. Sprachlich nachführender Natur ist die Ersetzung des Begriffs «gerecht» (**Abs. 1**). Darunter wird das Handeln nach Recht und Billigkeit verstanden. Heute werden dafür jedoch Begriffe wie «rechtmässig» und «angemessen» verwendet. Exekutiverlasse werden in der Stadt zudem in der Regel als Reglemente bezeichnet, wobei im Ausnahmefall auch der Ausdruck Ausführungsbestimmungen verwendet werden kann (vgl. **Abs. 2 lit. b**; RL Rechtsetzung, Rz. 14). Auf die Erwähnung der Kindergärten kann heute verzichtet werden (vgl. **Abs. 2 lit. d**). Kindergärten sind ebenfalls Teil der Volksschule. **Abs. 2 lit. e** wird um die Vertretung der städtischen Volksschule nach aussen ergänzt, da die bereits bisher punktuell erwähnten Vernehmlassungen nur als ein wichtiger Anwendungsfall dieser weitergehenden Aufgabe erscheinen. Die Vertretung der einzelnen Schulkreise hingegen obliegt den Kreisschulbehörden bzw. deren Präsidien.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 92 Ausgabenbefugnisse</p> <p>¹ Der Schulpflege stehen im Rahmen ihrer Aufgaben folgende Befugnisse zu:</p> <p>a. der Ausgabenvollzug;</p> <p>b. die Bewilligung gebundener Ausgaben;</p> | <p>Art. 85 1 Die Ausgabenbefugnis der Schulpflege und der Schulkommission entspricht bei einmaligen Ausgaben derjenigen der Departementsvorstehenden, bei wiederkehrenden Ausgaben derjenigen des Stadtrates.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>c. die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben bis Fr. 1 000 000.– für einen bestimmten Zweck und von neuen wiederkehrenden Ausgaben bis jährlich Fr. 100 000.– für einen bestimmten Zweck.</p> <p>² Sie kann ihre Befugnisse in einem Erlass massvoll und stufengerecht übertragen, insbesondere an die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden für die Belange ihres Schulkreises.</p> | <p><i>2 Schulpflege und Schulkommissionen bewilligen gebundene Ausgaben im Rahmen der Voranschlagskredite.</i></p> <p><i>3 Die Schulpflege überträgt den Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulbehörden im Rahmen ihrer Ausgabenkompetenz Ausgabenbefugnisse für die Belange ihres Schulkreises.</i></p> |
|--|---|

Das kantonale Volksschulgesetz überträgt Aufgaben und Sachentscheidungsbefugnisse an die Schulpflege, ohne sich aber zu den damit verbundenen Finanzbefugnissen zu äussern. In § 56 Abs. 2 GG ist festgehalten, dass diese in der Gemeindeordnung zu regeln sind. Im vorliegenden Artikel sind die Ausgabenbefugnisse der Schulpflege geregelt (vgl. Art. 93 E-GO zu weiteren Befugnissen).

Abs. 1: Der Schulpflege steht beim Vollzug des Volksschulgesetzes der damit verbundene Ausgabenvollzug wie auch die Bewilligung gebundener Ausgaben zu (vgl. § 105 GG; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 56 Rz. 6). Aus § 107 Abs. 1 lit. d GG erhellt, dass die Schulpflege für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten zuständig ist, wobei Betragsgrenzen festzulegen sind. Art. 85 aGO wird nachgeführt, in Bezug auf die Betragsgrenzen jedoch in einem Einzelpunkt aktualisiert: Bisher wurden die Betragsgrenzen mit Verweisen auf die Kompetenzen der Departementsvorstehenden bei einmaligen Ausgaben und auf diejenigen des Stadtrats bei wiederkehrenden Ausgaben festgelegt (vgl. Handbuch, Rz. 872). Neu sollen die Beträge in der Gemeindeordnung beziffert werden. Nach Art. 40 lit. a GeschO STR sind die Departementsvorstehenden für neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis 1 Million Franken zuständig. Die Zuständigkeit des Stadtrats für neue wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck liegt heute bei jährlich Fr. 50 000 (Art. 41 lit. c aGO; Art. 39 lit. a GeschO STR). Gemäss dem Handbuch HRM2 sollten sich die Betragslimiten von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben in einem Verhältnis von 10:1 bewegen (vgl. vorne S. 35). In Übereinstimmung mit dieser Empfehlung wird die Limite für wiederkehrende Ausgaben für die Schulpflege auf jährlich Fr. 100 000 angehoben. Die Limite für einmalige neue Ausgaben bleibt hingegen im Sinne der Nachführung unverändert.

Abs. 2: Bei den Ausgabenbefugnissen der Schulpflege handelt es sich nicht um unübertragbare Befugnisse, was mit dieser Bestimmung deutlich gemacht wird.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 93 Antragstellung</p> <p>¹ Die Schulpflege stellt dem Stadtrat Antrag über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Finanz- und Aufgabenplan, Budget, Jahresrechnung; b. Stellenbegehren; c. Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat; d. Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und -anlagen sowie gesamtstädtische Schulraumplanung; e. Erlass von Vorschriften über das Volksschul- und Betreuungswesen, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats oder des Stadtrats fallen, insbesondere der Vorschriften über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen sowie die Erhebung von Gebühren wie Schul- und Kursgelder; f. Beschlüsse über neue Ausgaben, die die Zuständigkeit der Schulpflege übersteigen. <p>² Sie reicht ihre Geschäfte an den Gemeinderat dem Stadtrat ein, der über deren Unterbreitung an das Parlament entscheidet.</p> | <p>Art. 95 1 Die Schulpflege stellt beim Stadtrat, gegebenenfalls zuhänden von Gemeinderat und Gemeinde, Antrag über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Finanzplan, Voranschlag, Jahresrechnung</i> b) <i>Stellenbegehren</i> c) <i>Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat</i> d) <i>Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und –anlagen sowie gesamtstädtische Schulraumplanung</i> e) <i>Erlass von Vorschriften über das Volksschul- und Betreuungswesen, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats oder des Stadtrats fallen, insbesondere der Vorschriften über die Anstellung und Besoldung der Lehrpersonen und der Schulleitungen;</i> f) <i>Beschlüsse, die neue Ausgaben bedingen, welche ihre Zuständigkeit übersteigen.</i> |

Art. 95 Abs. 1 aGO wird nachgeführt. Die Antragsrechte der Schulpflege werden grundsätzlich unverändert beibehalten. Anzumerken ist in Bezug auf **Abs. 1 lit. a**, dass für den Finanz- und Aufgabenplan der Stadtrat als Gemeindevorstand zuständig ist (Art. 80 lit. a E-GO; § 96 GG). Gleiches gilt für die Erstellung der Jahresrechnung und des Budgets (Art. 80 lit. b E-GO; § 101 GG). Nach dem Gemeindegesetz obliegt es dem Stadtrat zu entscheiden, inwieweit er die Anliegen der Schulpflege in seinem Budgetantrag zuhänden des Budgetorgans berücksichtigt. Der Stadtrat soll die fachliche Einschätzung allerdings nicht ohne Grund übergehen (Thomas Kuoni/Patrizia Kaufmann, Kommentar GG, § 101 Rz. 3; vgl. auch Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 7). Weil die Ausgabenkompetenzen der Schulpflege geringer sind als jene des Stadtrats, hat die Schulpflege eine neue Ausgabe, die ihre Kompetenzen überschreitet, dem Stadtrat zur Beschlussfassung oder Unterbreitung an den Gemeinderat vorzulegen (**Abs. 1 lit. f**; vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 56 Rz. 7; Markus Rüssli, Kommentar GG, § 107 Rz. 2). Das Antragsrecht gegenüber dem Gemeinderat soll allgemein, einheitlich und

koordiniert vom Stadtrat wahrgenommen werden (**Abs. 2**; vgl. dazu vorne S. 57). Im Vernehmlassungsverfahren brachte die Schulpflege ausdrücklich ihr Einverständnis zu dieser Regelung zur Antragstellung zum Ausdruck.

C. Kreisschulbehörden

Das Gemeindegesetz ermöglicht es den Parlamentsgemeinden weiterhin, ihr Gebiet in Schulkreise einzuteilen (§ 57 Abs. 1 GG). Von dieser Möglichkeit hat die Stadt Gebrauch gemacht (vgl. Art. 7 E-GO; § 57 Abs. 2 lit. a GG).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 94 Zusammensetzung</p> <p>¹ Für jeden Schulkreis wird eine Kreisschulbehörde bestellt.</p> <p>² Die Kreisschulbehörden bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kreisschulbehörde (Vorsitz) und 24 weiteren Mitgliedern.</p> <p>³ Der Gemeinderat regelt die Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen an den Sitzungen der Kreisschulbehörden.</p> | <p>Art. 89 1 Für jeden Schulkreis wird eine Kreisschulbehörde bestellt.</p> <p>2 Die Kreisschulbehörden bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kreisschulbehörde (Vorsitz) und 24 weiteren Mitgliedern.</p> <p>3 Der Gemeinderat regelt die Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen an den Sitzungen der Kreisschulbehörden.</p> |

Abs. 1 und 2: Jeder Schulkreis verfügt über eine eigene Kreisschulbehörde, wobei die Mitgliederzahl und die Zusammensetzung in der Gemeindeordnung zu regeln sind (§ 57 Abs. 2 lit. b GG). Die Wahl der Mitglieder der Kreisschulbehörden erfolgt durch jenes Organ, das in der Gemeindeordnung für zuständig erklärt wird (§ 57 Abs. 2 lit. c GG i. V. m. § 5 Abs. 1 lit. a–c GG). Die Stadt hat sich für die Wahl durch die Stimmberechtigten entschieden. Weil die Mitglieder der Kreisschulbehörden auch operative Aufgaben erfüllen, werden in den Schulkreisen neben einer Präsidentin oder einem Präsidenten der Kreisschulbehörde je 24 Mitglieder pro Schulkreis gewählt (vgl. Art. 7 E-GO und Art. 8 Abs. 3 E-GO i. V. m. Art. 21 lit. c E-GO; § 43 Abs. 1 Satz 1 GPR).

Abs. 3: Auch an den Sitzungen der Kreisschulbehörden ist die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme vorgesehen (vgl. § 42 Abs. 5 VSG; Art. 90 Abs. 3 E-GO).

Marginalie Aufgaben

Gemäss § 57 Abs. 2 lit. b GG sind die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse gemäss kantonalem Volksschulrecht in der Gemeindeordnung zwischen der Schulpflege und den Kreisschulbehörden aufzuteilen (vgl. Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 11). Vorliegend sollen die Aufgaben, sofern sie nicht unübertragbar sind, zwischen den Gesamtbehörden und den Kreisschulpräsidien aufgeteilt werden. Da die Kreisschulpräsidien gleichzeitig Mitglieder der Schulpflege sind (Art. 90 Abs. 1 E-GO) und folglich gleichzeitig beiden Behörden angehören, ist dieses Vorgehen durch § 57 Abs. 2 lit. b GG miterfasst. Diese Aufgabenaufteilung wird auch durch § 43 Abs. 1 VSG gestützt, wonach die Bestimmungen der Gemeindeordnung bei der Kompetenzaufteilung ausdrücklich vorbehalten sind. Die konkrete Aufteilung folgt den heutigen Regelungen im städtischen Organisationsstatut und entspricht insofern dem Nachführungscharakter der Revision.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 95 a. Gesamtbehörden</p> <p>¹ Die Kreisschulbehörden leiten und beaufsichtigen das Schulwesen ihres Schulkreises, soweit dafür nicht ein anderes Organ zuständig ist.</p> <p>² Ihnen obliegt im Rahmen des übergeordneten Rechts und nach Massgabe der Vorschriften des Gemeinderats insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Aufsicht über die Schulen mit ihren Schulleitungen, Lehrpersonen, Betreuungsmitarbeitenden und weiteren Mitarbeitenden; b. die Beurteilung der Schulleitungen und Lehrpersonen; c. die Genehmigung des Schulprogramms und weiterer Führungsdokumente der Schulen; d. die Abnahme der Rechenschaftslegung der Schulen. | <p>Art. 91 1 Die Kreisschulbehörden leiten und beaufsichtigen das Schulwesen ihres Schulkreises, soweit dafür nicht ein anderes Organ zuständig ist.</p> <p><i>2 Den Kreisschulbehörden obliegen insbesondere:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Anstellung und Entlassung der Schulleitungen ihres Schulkreises nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung und der Vorschriften des Gemeinderates</i> b) <i>Anstellung und Entlassung der Lehrpersonen und weiterer an den Schulen ihres Schulkreises tätigen Mitarbeitenden auf Antrag der Schulleitung nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung und der Vorschriften des Gemeinderates</i> c) <i>Zuteilung der von ihr angestellten Personen gemäss lit. a und b zu den Schulen ihres Schulkreises</i> d) <i>Aufsicht über die von ihr angestellten Personen gemäss lit. a und b sowie deren Beurteilung</i> e) <i>Genehmigung der Beschlüsse der Schulen wie Leitbild und Schulprogramm nach Massgabe der Vorschriften des Gemeinderates</i> f) <i>Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen</i> g) <i>Bewilligung der Benutzung von Schulräumen und Schulanlagen während der Schulzeiten nach Massgabe der Vorschriften des Gemeinderates.</i> |

Mit dem städtischen Organisationsstatut bestehen in diesem Bereich ausführliche Bestimmungen. Im Sinne der Nachführung soll die in diesem Gesetz vorgenommene Kompetenzaufteilung in die Bestimmungen der Gemeindeordnung Aufnahme finden. Die Bestimmung im Organisationsstatut gelten – neu auf Grundlage der Aufgabenaufteilung in der Gemeindeordnung – im Sinne von Detailregelungen weiterhin. Die Aufgaben der Gesamtbehörden sind insbesondere in Art. 4 Abs. 2 OS aufgezählt.

Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens (Abs. 1): Die Bestimmung entspricht Art. 91 Abs. 1 aGO. Statuiert wird eine Kompetenzvermutung zugunsten der Kreisschulbehörden. Diese sind immer dann zuständig, wenn ein Geschäft nicht aufgrund einer ausdrücklichen Vorschrift in die Zuständigkeit einer anderen Schulbehörde fällt (Handbuch, Rz. 874).

Aufsicht über die Schulen (Abs. 2 lit. a): Diese Aufgabe entspricht Art. 91 Abs. 2 lit. d aGO sowie § 42 Abs. 3 Ziff. 4 VSG. Allerdings wird vorliegend der Fokus auf die Schule gelegt und nicht auf die Mitarbeitenden. Betreuungsmitarbeitende sollen wegen der grossen und weiter steigenden Zahl ausdrücklich erwähnt werden, auch weil sie in der Gemeindeordnung ansonsten nicht erwähnt sind. Die Detailregelung ist in Art. 4 Abs. 1 lit. e und f OS erfolgt.

Beurteilung der Schulleitungen und Lehrpersonen (Abs. 2 lit. b): Die Detailregelungen finden sich in Art. 4 Abs. 1 lit. e und f OS.

Genehmigung des Schulprogramms und weiterer Führungsdokumente (Abs. 2 lit. c): Die Aufgabe entspricht grundsätzlich Art. 91 Abs. 2 lit. e aGO und § 42 Abs. 3 Ziff. 3 VSG, die in Art. 4 Abs. 2 lit. b OS konkretisiert ist. Ein «Schulprogramm» ist schon aufgrund des kantonalen Rechts erforderlich. Die weiteren Führungsdokumente wie Leitbild, Jahresprogramm und Betriebskonzept sollen erst auf Ebene Organisationsstatut definiert werden.

Abnahme der Rechenschaftslegung der Schulen (Abs. 2 lit. d): Die Aufgabe entspricht Art. 4 Abs. 2 lit. a OS, wobei die Überprüfung Zielerreichung nur im Organisationsstatut erwähnt wird.

| E-GO | aGO |
|---|-----|
| <p>Art. 96 b. Präsidien</p> <p>¹ Die Präsidentin oder der Präsident der Kreisschulbehörde leitet die Gesamtbehörde.</p> <p>² Ihr oder ihm obliegen im Rahmen des übergeordneten Rechts und nach Massgabe der Vorschriften des Gemeinderats in eigener Kompetenz:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Anstellung und Entlassung der Schulleitungen, der Lehrpersonen, der Betreuungsmitarbeitenden und der weiteren Mitarbeitenden sowie deren Zuteilung an die Schulen; b. die Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen; c. die Disziplinar massnahmen gegen Schülerinnen und Schüler; d. die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen; | |

| | |
|--|--|
| <p>e. die Zuweisung der Schulräume und Bewilligung der Nutzung von Schulanlagen zu ausserschulischen Zwecken.</p> | |
|--|--|

Die Aufgaben der Kreisschulpräsidien ergeben sich heute aus Art. 6 OS. Die wichtigen Bestimmungen müssen in die Gemeindeordnung übertragen werden (vgl. dazu vorne S. 98).

Leitung der Gesamtbehörde (Abs. 1): Die Bestimmung übernimmt in kurzer Fassung die Regelung gemäss Art. 6 Abs. 1 OS.

Anstellung und Entlassung (Abs. 2 lit. a): Die Bestimmung entspricht Art. 91 Abs. 2 lit. a, b und c aGO sowie § 42 Abs. 3 Ziff. 4 VSG.

Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen (Abs. 2 lit. b): Die Aufgabe entspricht Art. 91 Abs. 2 lit. f aGO und § 42 Abs. 3 Ziff. 6 VSG.

Disziplinar massnahmen gegen Schülerinnen und Schüler (Abs. 2 lit. c): Die Aufgabe entspricht Art. 6 Abs. 3 lit. f OS, wobei der Vorbehalt des kantonalen Rechts bei der vorliegenden Bestimmung im Ingress enthalten ist.

Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen (Abs. 2 lit. d): Die Aufgabe entspricht Art. 6 Abs. 3 lit. g OS. Der Vorbehalt des kantonalen Rechts ist im Ingress enthalten.

Zuweisung der Schulräume und Bewilligung der Nutzung von Schulanlagen (Abs. 2 lit. e): Die Aufgabe entspricht Art. 6 Abs. 3 lit. h OS.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 97 Antragstellung und Information</p> <p>¹ Die Kreisschulbehörden können bei der Schulpflege Geschäfte zur Behandlung anregen und Anträge stellen.</p> <p>² Die Präsidentin oder der Präsident der Kreisschulbehörde ist verpflichtet, von der Kreisschulbehörde beschlossene Anträge an die Schulpflege an diese weiterzuleiten.</p> <p>³ Sie oder er orientiert die Kreisschulbehörde regelmässig über die Beschlüsse der Schulpflege, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder die Kreisschulbehörde unmittelbar betreffen.</p> | <p>Art. 91 3 Die Kreisschulbehörden können bei der Schulpflege Geschäfte zur Behandlung anregen und Anträge stellen. Die Präsidentin oder der Präsident der Kreisschulbehörde ist verpflichtet, von der Kreisschulbehörde beschlossene Anträge an die Schulpflege weiterzuleiten. Sie oder er orientiert die Kreisschulbehörde regelmässig über die Beschlüsse der Schulpflege, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder die Kreisschulbehörde unmittelbar betreffen.</p> |

Art. 91 Abs. 3 aGO wird unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen.

| E-GO | aGO |
|------------------------------------|---|
| <p>Art. 98 Rechtsmittel</p> | <p>Art. 92 Gegen Beschlüsse der Kreisschulbehörden kann bei der Bildungsdirektion oder beim Bezirksrat gemäss kantonalem</p> |

| | |
|--|---|
| <p>¹ Gegen Beschlüsse der Gesamtbehörde gemäss Art. 95 sowie gegen Anordnungen von deren Präsidentin oder Präsidenten gemäss Art. 96 kann Rekurs gemäss kantonalem Recht eingelegt werden. Eine vorgängige stadtinterne Neubeurteilung ist ausgeschlossen.</p> <p>² Bei Anordnungen in Anwendung des städtischen Personalrechts kann beim Stadtrat ein Begehren um Neubeurteilung gestellt werden.</p> | <p><i>Recht Rekurs eingelegt werden. Ein Weiterzug an die Schulpflege ist ausgeschlossen.</i></p> |
|--|---|

In **Abs. 1** wird festgehalten, dass eine stadtinterne Neubeurteilung ausgeschlossen ist. Die Begrifflichkeit orientiert sich an §§ 170 f. GG und schliesst sowohl einen Weiterzug an die Kreisschulgesamtheit (bei Anordnungen der Präsidien) als auch den Weiterzug an die Schulpflege (Anordnungen der Präsidien und der Kreisschulgesamtheit) aus. Die Parlamentsgemeinden verfügen in solchen Konstellationen in Bezug auf den Rechtsmittelzug über einen Gestaltungsspielraum (Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 12). In **Abs. 2** wird in Wahrnehmung dieser Autonomie der Stadtrat als Neubeurteilungsinstanz in Personalrechtsangelegenheiten eingesetzt, soweit es sich dabei um kommunale Anstellungen handelt. Erfasst werden Anordnungen gemäss Art. 96 Abs. 2 lit. a E-GO. Es handelt sich um den Anwendungsfall einer Neubeurteilungsmöglichkeit nach städtischem Recht (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit b E-GO). Es handelt sich um den Instanzenzug, wie er in der Stadt seit jeher gepflegt wird.

D. Schulkommissionen

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 99 Bestand</p> <p>Es bestehen folgende eigenständige Schulkommissionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Schulkommission für die Fachschule Viventa (Berufsvorbereitung, Integration, Erwachsenen- und Berufsbildung); b. Schulkommission Musikschule Konservatorium Zürich. | <p>Art. 101 bestehen folgende zwei Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Schulkommission für die Fachschule Viventa (Berufsvorbereitung, Integration, Erwachsenen- und Berufsbildung) 2. Schulkommission Musikschule Konservatorium Zürich |

Für die vom zuständigen Departement geführten Schulen Viventa (Art. 83 lit. c) und MKZ (Art. 83 lit. d) besteht je eine besondere Schulkommission, denen eine Aufsichtsfunktion zukommt. Bei diesen Schulkommissionen handelt es sich um eigenständige Kommissionen nach § 51 GG. Die Bestimmungen von §§ 54 ff. GG zur Schulpflege sind nicht anwendbar.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 100 Zusammensetzung</p> | <p>Art. 102 1 Den Schulkommissionen gehören die Vorsteherin oder der Vorsteher</p> |

| | |
|--|---|
| <p>¹ Die Schulkommissionen bestehen aus dem zuständigen Mitglied des Stadtrats als Präsidentin oder Präsident und je 17 weiteren Mitgliedern.</p> <p>² Der Gemeinderat wählt die Mitglieder der eigenständigen Schulkommissionen, einschliesslich einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten. Diese oder dieser vertritt die Präsidentin oder den Präsidenten bei kurzen Abwesenheiten.</p> <p>³ An den Sitzungen nehmen die Sekretärin oder der Sekretär der Schulkommission, die Leiterin oder der Leiter der Schule sowie gemäss den Bestimmungen des Gemeinderats je eine Vertretung der Lehrpersonen der unterstellten Schule sowie der Volksschule mit beratender Stimme teil.</p> | <p>des Schul- und Sportdepartements als Präsidentin oder Präsident und je 17 weitere Mitglieder an. Diese 17 Mitglieder, einschliesslich einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten, werden vom Gemeinderat gewählt.</p> <p><i>2 Die Rektorin oder der Rektor, soweit eine solche oder ein solcher der Schule vorsteht, die Schulleiterinnen und Schulleiter, die Präsidentinnen und Präsidenten des Lehrerkonvents sowie eine Vertretung der Lehrerschaft der Volksschule nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der für sie zuständigen Schulkommission teil.</i></p> |
|--|---|

Abs. 1 und 2: Die eigenständigen Kommissionen müssen aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten bestehen, die oder der dem Stadtrat angehört, und mindestens vier weiteren Mitgliedern (vgl. Art. 71 lit. c und d E-GO; § 51 Abs. 2 GG). Die städtischen Schulkommissionen verfügen gar über 17 weitere Mitglieder, die durch den Gemeinderat gewählt werden (Art. 46 lit. b E-GO i. V. m. § 40 lit. c Ziff. 2 GPR). Eine solche gerade Mitgliederzahl ist zwar zulässig, wird aber meist vermieden, um im Normalfall klare Mehrheitsverhältnisse zu erhalten (Thalman, Kommentar aGG, § 55 Rz. 3.4.). Der Gemeinderat wählt zudem auch eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten, wobei diese oder dieser die Präsidentin oder den Präsidenten nur bei kurzen Abwesenheiten vertreten kann und darf (vgl. dazu vorne S. 85; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 13). Für längere Abwesenheiten bestimmt der Stadtrat aus seiner Mitte zusätzlich je eine Stellvertretung des Präsidiums (Art. 71 lit. c und d E-GO).

Abs. 3: An den Sitzungen der Schulkommissionen können nach den Bestimmungen des Gemeinderats auch Vertreterinnen oder Vertreter des Lehrpersonals und der Volksschule teilnehmen (vgl. dazu § 42 Abs. 5 VSG analog). Neu soll von der Leiterin oder dem Leiter der Schule gesprochen werden, um Verwechslungen mit den Schulleitungen der Volksschule auszuschliessen.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 101 Aufgaben</p> <p>Den Schulkommissionen stehen zu:</p> <p>a. Aufsicht über die jeweils unterstellte Schule, Förderung von deren Qualität und Sicherung der Zusammenarbeit mit der Volksschule und deren Behörden;</p> | <p>Art. 103 1 Den Schulkommissionen stehen zu:</p> <p>a) Aufsicht über die unterstellten Schulen, Förderung von deren Qualität und Sicherung der Zusammenarbeit mit der Volksschule und deren Behörden</p> |

| | |
|--|---|
| <p>b. Erlass der Reglemente, Lehrpläne, Ausbildungskonzepte und von weiteren Vorschriften im Rahmen der Bestimmungen des Gemeinderats;</p> <p>c. Erstattung des Geschäftsberichts an den Gemeinderat;</p> <p>d. Beschlüsse über die Durchführung von Schulversuchen, soweit sie die Ausgabenkompetenz der Schulkommission nicht übersteigen.</p> | <p><i>b) Erlass der Reglemente, Lehrpläne, Ausbildungskonzepte und von weiteren Vorschriften im Rahmen der Bestimmungen des Gemeinderates</i></p> <p><i>c) Erstattung des Geschäftsberichtes an den Gemeinderat</i></p> <p><i>d) Anstellung der Rektorin, des Rektors oder der Schulleitungen, deren Stellvertretung und weiterer Lehrpersonen mit Leitungsaufgaben im Rahmen der Bestimmungen des Gemeinderates</i></p> <p><i>e) Beschlüsse über die Durchführung von Schulversuchen, soweit sie die Ausgabenkompetenz der Schulkommission nicht übersteigen.</i></p> |
|--|---|

Die Aufgaben der Schulkommissionen werden bis auf eine Ausnahme unverändert in die neue Gemeindeordnung überführt. Die Ausnahme betrifft Art. 103 lit. d aGO. Gemäss den geltenden Verordnungen werden die Rektoren- bzw. Direktorenpositionen nicht mehr von den Schulkommissionen besetzt, da diese gleichzeitig je die Stellung einer Dienstchefin oder eines Dienstchefs innehaben (vgl. Art. 7 Verordnung über die Fachschule Viventa [VFSV, AS 413.420]; Art. 4 Abs. 3 VVZ und Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 Verordnung über Musikschule Konservatorium Zürich [VO MKZ, AS 412.620]). Der Stadtrat stellt infolgedessen die Rektorin oder den Rektor bzw. die Direktorin oder den Direktor an. Daran soll auch in Zukunft festgehalten werden. Aufgrund von Art. 5 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen an der Fachschule Viventa (VLV, AS 177.550) werden an der Viventa heute sodann die Prorektorinnen und Prorektoren durch die Schulkommission angestellt. An MKZ erfolgt die Anstellung der Prorektorinnen und Prorektoren demgegenüber durch die Dienstchefin oder den Dienstchef. In Zukunft soll die Anstellung der Prorektorinnen und Prorektoren an beiden Schulen durch die Dienstchefin oder den Dienstchef erfolgen.

Die Schulkommission MKZ erwähnte im Vernehmlassungsverfahren in Bezug auf die Wahl der Direktorin oder des Direktors MKZ, dass es bislang so gewesen sei, dass die Schulkommission in die Evaluation der Kandidatinnen und Kandidaten involviert wurde, namentlich im Rahmen einer vom Präsidenten einberufenen Findungskommission, in die auch Mitglieder der Schulkommission Einsitz nahmen. Die Schulkommission wünscht, dass daran auch in Zukunft festgehalten wird. Das geschilderte Vorgehen über Findungskommissionen ist von der vorliegenden Revision nicht betroffen.

Die Schulkommission für die Viventa führte im Vernehmlassungsverfahren zur Auswahl der Prorektorinnen und Prorektoren aus, was folgt: «Die Mitwirkung der Schulkommission hat sich bewährt, da die Auswahl von Prorektorinnen und Prorektoren politisch breiter abgestützt ist. Die Findung einer neuen Person für das Prorektorat delegiert die Schulkommission an eine Findungs- bzw. Evaluationskommission, welche die entsprechenden Aufgaben flexibel und zeitnah erledigen kann. Die Findungskommission kann den Sitzungsrythmus dem Geschäft anpassen. Die Findungskommission soll ausgewogen aus Schulkommissionsmitgliedern,

Schulleitung und Verwaltung bestehen.» Wie erwähnt, wird die Dienstchefin oder der Dienstchef bereits heute durch den Stadtrat angestellt. Die aktuelle Regelung, wonach Prorektorinnen und Prorektoren durch die Schulkommission Viventa gewählt werden, führt daher zu einer inkonsistenten Führungsorganisation. Die Anstellung durch die Schulkommission ist darüber hinaus nicht stufengerecht. Auch in der übrigen Verwaltung wird das mittlere Kader durch die Dienstchefin oder den Dienstchef selbst angestellt. Überdies ist die Schulkommission als Anstellungsinanz ungeeignet, weil sie aufgrund der weit auseinanderliegenden Sitzungsdaten nicht in der Lage ist, rasche personalrechtliche Entscheide zu treffen. Schliesslich ist die Schulkommission für Arbeitskonflikte oder andere schwierige Personalsituationen denkbar schlecht gerüstet, u. a. weil sie über keine eigene Personalführungsunterstützung und rechtliche Beratung verfügt. Deshalb ist es sachgerecht, dass die Prorektorinnen und Prorektoren der Viventa neu durch die Dienstchefin oder den Dienstchef angestellt werden.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 102 Ausgabenbefugnisse</p> <p>¹ Den Schulkommissionen stehen im Rahmen ihrer Aufgaben folgende Befugnisse zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der Ausgabenvollzug; b. die Bewilligung gebundener Ausgaben; c. die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben bis Fr. 1 000 000.– für einen bestimmten Zweck und von neuen wiederkehrenden Ausgaben bis jährlich Fr. 100 000.– für einen bestimmten Zweck. <p>² Sie können ihre Befugnisse in einem Behördenerlass massvoll und stufengerecht übertragen.</p> | <p>Art. 85 1 Die Ausgabenbefugnis der Schulpflege und der Schulkommission entspricht bei einmaligen Ausgaben derjenigen der Departementsvorstehenden, bei wiederkehrenden Ausgaben derjenigen des Stadtrates.</p> <p>² Schulpflege und Schulkommissionen bewilligen gebundene Ausgaben im Rahmen der Voranschlagskredite.</p> |

Die eigenständigen Schulkommissionen verfügen in der bisherigen Gemeindeordnung über die gleichen Ausgabenbefugnisse wie die Schulpflege (vgl. Art. 85 aGO). Diese Gleichstellung wäre in Bezug auf die Zuständigkeit für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten nicht notwendig, da das Gemeindegesetz nur für die Schulpflege, nicht aber für die eigenständigen Kommissionen eine solche Ausgabenbefugnis für neue Ausgaben verlangt (vgl. § 107 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 GG; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 22). Im Sinne der Nachführung wird an den Ausgabenbefugnissen der Schulkommissionen analog jener der Schulpflege festgehalten, wobei ergänzend ebenfalls eine Aktualisierung der wiederkehrenden Ausgabenkompetenz vorgenommen wird (vgl. Art. 92 Abs. 1 lit. c E-GO; vorne S. 105).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 103 Antragstellung</p> <p>¹ Die Schulkommissionen stellen dem Stadtrat Antrag über:</p> | <p>Art. 104 Die Schulkommissionen stellen beim Stadtrat, gegebenenfalls zuhanden</p> |

| | |
|--|--|
| <p>a. Finanz- und Aufgabenplan, Budget und Jahresrechnung;</p> <p>b. Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat;</p> <p>c. Erlass von allgemeinen Vorschriften, soweit diese in die Zuständigkeit des Gemeinderats oder Stadtrats fallen, insbesondere über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen und Schulleitungen sowie die Erhebung von Gebühren wie Schul- und Kursgeldern;</p> <p>d. Schaffung neuer Stellen für Lehrpersonen;</p> <p>e. Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und Schulräumen sowie anderer Gebäude für die Zwecke der Schule;</p> <p>f. Beschlüsse über neue Ausgaben, die die Zuständigkeit der Schulkommissionen übersteigen.</p> <p>² Sie reichen ihre Geschäfte an den Gemeinderat dem Stadtrat ein, der über deren Unterbreitung an das Parlament entscheidet.</p> | <p><i>von Gemeinderat und Gemeinde, Antrag über:</i></p> <p><i>a) Finanzplan, Voranschlag und Jahresrechnung</i></p> <p><i>b) Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat</i></p> <p><i>c) Erlass von allgemeinen Vorschriften, soweit diese in die Zuständigkeit des Gemeinderates oder Stadtrates fallen, insbesondere über die Anstellung und Besoldung der Lehrpersonen und Schulleitungen sowie die Erhebung von Schul- und Kursgeldern</i></p> <p><i>d) Schaffung neuer Stellen für Lehrpersonen</i></p> <p><i>e) Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und Schulräumen sowie anderer Gebäude für die Zwecke der Schule</i></p> <p><i>f) andere Beschlüsse, die neue Ausgaben bedingen, welche die Zuständigkeit der Schulkommission übersteigen.</i></p> |
|--|--|

Die Antragsrechte der Schulkommissionen nach Art. 104 aGO werden nachgeführt. In Bezug auf **Abs. 1 lit. a** ist darauf hinzuweisen, dass für den Finanz- und Aufgabenplan der Stadtrat als Gemeindevorstand zuständig ist (Art. 80 lit. a E-GO; § 96 Abs. 1 GG). Gleiches gilt für die Erstellung der Jahresrechnung und des Budgets (vgl. § 101 Abs. 1 GG; Art. 80 lit. b E-GO): Nach dem Gemeindegesetz obliegt es dem Stadtrat zu entscheiden, inwieweit er die Anliegen der Schulkommissionen in seinem Budgetantrag zuhanden des Budgetorgans berücksichtigt. Der Stadtrat soll die fachliche Einschätzung allerdings nicht ohne Grund übergehen (Thomas Kuoni/Patrizia Kaufmann, Kommentar GG, § 101 Rz. 3; vgl. auch Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 7). Weil die Ausgabenkompetenzen der Schulkommissionen geringer sind als jene des Stadtrats, haben diese eine neue Ausgabe, die ihre Kompetenzen überschreiten, dem Stadtrat zur Beschlussfassung oder Unterbreitung an den Gemeinderat vorzulegen (**Abs. 1 lit. f**; Markus Rüssli, Kommentar GG, § 107 Rz. 2).

Das Antragsrecht gegenüber dem Gemeinderat soll allgemein, einheitlich und koordiniert vom Stadtrat wahrgenommen werden (**Abs. 2**). Die Schulkommission für die Viventa brachte dazu im Vernehmlassungsverfahren folgenden Vorbehalt an: «Die Schulkommission will das eigenständige Antragsrecht – als demokratisches Recht – weiterhin beibehalten.». Die Schulkom-

mission MKZ erklärte sich hingegen mit den geplanten Regelungen grundsätzlich einverstanden. Auch die Schulpflege und die Sozialbehörde erklärten im Vernehmlassungsverfahren ihre Zustimmung. Der Stadtrat hält an der Regelung gemäss **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Abs. 1 lit. a E-GO fest. Das einheitliche Antragsrecht an das Parlament durch den Stadtrat dient der Gewährleistung von dessen Leitungs- und Koordinationsfunktion (vgl. dazu vorne S. 57).

IV. Sozialbehörde

Die Sozialbehörde soll eine eigenständige Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen bleiben (vgl. § 51 GG). Die Sozialbehörde wird dabei einerseits als Fachinstanz für den Bereich der Sozialhilfe eingesetzt, andererseits ist sie als unabhängige Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz des Sozialinspektorats von Bedeutung.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 104 Zusammensetzung</p> <p>Die Sozialbehörde besteht aus dem zuständigen Mitglied des Stadtrats als Präsidentin oder Präsident und acht weiteren Mitgliedern.</p> | <p>Art. 76 1 Die Sozialbehörde setzt sich aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialdepartements und acht weiteren Mitgliedern zusammen.</p> <p>2 (aufgehoben)</p> |

Die eigenständigen Kommissionen müssen aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten bestehen, die oder der dem Stadtrat angehört, und mindestens vier weiteren Mitgliedern (vgl. Art. 71 lit. a E-GO; § 51 Abs. 2 GG). Die Sozialbehörde verfügt über acht weitere Mitglieder, die durch den Gemeinderat gewählt werden (Art. 46 lit. c E-GO i. V. m. § 40 lit. c Ziff. 2 GPR).

Marginalie Aufgaben:

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 105 a. Sozialhilfe</p> <p>¹ Die Sozialbehörde besorgt folgende Aufgaben:</p> <p>a. Erfüllung der Aufgaben gemäss Sozialhilfegesetz, ausgenommen im Asylbereich;</p> <p>b. Erlass von Richtlinien zur einheitlichen Gewährleistung der persönlichen Hilfe und Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe;</p> <p>c. Entscheide über Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung.</p> <p>² Sie überträgt Angestellten des zuständigen Departements Aufgaben im Sozialhilfebereich zur selbstständigen Erledigung.</p> | <p>Art. 77 1 Der Sozialbehörde stehen zu:</p> <p>a) Erfüllung der Aufgaben, die ihr von der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung übertragen sind;</p> <p>b) Erlass ihrer Geschäftsordnung unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Gemeinderat;</p> <p>c) Erlass von Richtlinien zur Gewährleistung der persönlichen Hilfe und Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe im Rahmen der ihr durch die kantonale Sozialhilfegesetzgebung übertragenen Obliegenheiten;</p> <p>2 Die Sozialbehörde kann einzelne Geschäfte einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Mitgliedern in eigener Verantwortung übertragen.</p> |

Sie regelt in einem Behördenerlass Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse.

Art. 77bis 1 Die Sozialbehörde überträgt in einem Reglement die selbstständige Besorgung bestimmter Aufgaben im Sozialhilfebereich und die damit verbundenen Verfügungsbefugnisse an Angestellte des Sozialdepartements mit eigener Verantwortung. Sie kann Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung davon ausnehmen.

2 Gegen deren Anordnungen kann innert 30 Tagen nach der Mitteilung stadtinterner Rekurs (Einsprache) bei der Sozialbehörde erhoben werden. Der Rekurs an den Stadtrat ist ausgeschlossen.

3 Für das Verfahren gelten die Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechtspflegesetzes über den Rekurs.

Die Aufgaben der Sozialbehörde werden inhaltlich in die neue Gemeindeordnung übernommen. Die Geschäftsordnung soll allerdings nicht mehr unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, da sich Exekutivbehörden selbstständig organisieren können sollen (vorne S. 63 f.; vgl. dazu Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 11).

Erfüllung der Aufgaben gemäss Sozialhilfegesetz, ausgenommen im Asylbereich (Abs.1 lit. a): Gemäss § 6 Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1) ist heute der Gemeindevorstand die Fürsorgebehörde. Die Gemeindeordnung kann jedoch die Zuständigkeit eines anderen Organs festlegen. In der Stadt Zürich sind die Aufgaben der Sozialbehörde übertragen, wobei allerdings der Asylbereich ausgenommen ist: Nach Art. 130 Abs. 1 E-GO nimmt die Asyl-Organisation Zürich alle Aufgaben im Asylbereich wahr, zu denen die Stadt kraft übergeordneten Rechts verpflichtet ist. Die Aufgaben sind nach § 7 SHG a) die Gewährleistung der persönlichen Hilfe, b) die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe, c) die Berichterstattung an die Oberbehörden und d) die Vertretung der Gemeinde in Strafverfahren wegen unrechtmässiger Erwirkung von Sozialhilfeleistungen.

Erlass von Richtlinien (Abs. 1 lit. b): In der Stadt sollen die Leistungen der Sozialhilfe nach einheitlichen Kriterien gewährt werden, was die Sozialbehörde mit dem Erlass entsprechender Richtlinien gewährleisten soll.

Entscheide über Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung (Abs. 1 lit. c): Leistungsentscheide in der Sozialhilfe können erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Personen haben und auch finanzintensiv sein. Aus diesem Grund sollen bedeutende Entscheide nicht von den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern oder einer Verwaltungsstelle getroffen werden, sondern von der Sozialbehörde selbst als einer übergeordneten Fachinstanz, die eine unabhängige Beurteilung vornehmen kann.

Aufgabenübertragung an Angestellte (Abs. 2): Die Aufgabenübertragung an Mitglieder und Ausschüsse der Behörde ist in der neuen Gemeindeordnung in einem separaten Artikel in allgemeiner Weise festgehalten (Art. 61 E-GO; § 44 GG). Gleiches gilt auch für die Möglichkeit

der Einsetzung beratender Gremien Art. 60 E-GO; § 46 GG). Die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an Angestellte erfordert bei den eigenständigen Kommissionen zwingend eine Grundlage in der Gemeindeordnung (§ 45 Abs. 3 GG). Das Gemeindegesetz verlangt zudem, dass die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in einem Erlass der Behörde festgelegt werden (§ 45 Abs. 2 GG), wenn sie nicht in der Gemeindeordnung selbst oder einem Gemeindeerlass direkt übertragen werden (vgl. § 4 Abs. 2 GG; vorne S. 76 und S. 84). In der vorliegenden Bestimmung wird ein Mittelweg gewählt: Zum einen wird klargestellt, dass die Sozialbehörde nicht ermächtigt, sondern verpflichtet ist, die Aufgaben in der Sozialhilfe den Angestellten des zuständigen Departements zu delegieren. Zum anderen ergibt sich aus der Bestimmung, dass die konkrete Übertragung in einem Behördenerlass der Sozialbehörde zu erfolgen hat (vgl. § 45 Abs. 2 GG). Infolgedessen ist auf die Bestimmungen in Art. 77^{bis} Abs. 2 und 3 aGO zu verzichten. Die Aufgaben als Rechtsmittelinstanz ergeben sich aus § 45 Abs. 3 i. V. m. § 170 Abs. 1 lit. c GG sowie Art. 62 Abs. 1 lit. a E-GO und bedürfen keiner ausdrücklichen Erwähnung.

| E-GO | aGO |
|--|-----|
| <p>Art. 106 b. Asylbereich</p> <p>Die Sozialbehörde besorgt folgende Aufgaben im Asylbereich:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Erlass von Richtlinien zur einheitlichen Gewährleistung der persönlichen Hilfe und Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe durch die Asyl-Organisation Zürich; b. Entscheide über Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung; c. Neubeurteilung von Anordnungen von Angestellten der Asyl-Organisation Zürich über die Ausrichtung von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe. | |

Alle Aufgaben im Asylbereich sind in der Stadt gemäss Art. 118 Abs. 2 aGO der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) übertragen. An dieser gesamthaften Übertragung soll keine Änderung vorgenommen werden (Art. 130 E-GO). Die Leistungen der AOZ für die Stadt werden vom Stadtrat in einem überjährigen Leistungsauftrag festgelegt und in jährlichen Leistungsvereinbarungen mit der AOZ ausgeführt (Art. 3 und Art. 4 lit. a AOZ-Verordnung). Im geltenden Recht finden sich für den Asylbereich keinerlei Kompetenzen der Sozialbehörde im Bereich der der AOZ übertragenen Aufgaben. Nichtsdestotrotz ist es ein Anliegen, dass die Sozialbehörde die Einheitlichkeit der Leistungsausrichtungen durch die Sozialen Dienste einerseits und die AOZ andererseits gewährleistet. Diese Einheitlichkeit entspricht den Anforderungen der Rechtsgleichheit bei der Leistungsausrichtung und liegt auch im Interesse der AOZ. Die Wahrnehmung von fachlichen Aufgaben ist aufgrund der Fachkompetenz und der Unabhängigkeit der Sozialbehörde zweckmässig und soll deshalb in die neue Gemeindeordnung aufgenommen werden.

Erlass von Richtlinien (lit. a): Nach § 5a SHG richtet sich die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung nach den besonderen Vorschriften in der Asylfürsorgeverordnung (AfV, LS 851.13). Für die Hilfeleistungen ist zwischen «Vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen» und «Vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern» zu unterscheiden. Der Flüchtlingsbegriff richtet sich nach der Genfer Flüchtlingskonvention (SR 0.142.30), der inhaltlich in Art. 3 Abs. 1 und 2 Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) wiedergegeben ist. Die rechtliche Stellung von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ergibt sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention, aus Art. 3 Abs. 3 und 4 sowie Art. 53 f. AsylG sowie aus Art. 83 ff. Ausländergesetz (AuG, SR 142.20). In Bezug auf die Sozialhilfe gelten für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge die gleichen Regeln wie für Flüchtlinge mit Asyl (Art. 86 Abs. 1 AuG i. V. m. Art. 81 f. AsylG): Sie haben Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe gemäss SHG. Asylsuchende, sowie vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung hingegen werden nach der Asylfürsorgeverordnung unterstützt (§ 5a SHG i. V. m. § 1 lit. a–c AfV). Zwischen Sozialhilfe und Asylfürsorge besteht folglich ein enger sachlicher Zusammenhang, was eine Koordination der Leistungsausrichtung notwendig macht. Diese Aufgabe soll die Sozialbehörde wahrnehmen, indem sie entsprechende einheitliche Richtlinien erlässt, die von der Asyl-Organisation bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Asylbereich beachtet werden.

Entscheide über Ausnahmefälle (lit. b): Die Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung definieren sich durch hohe Kosten (begleitete Ausbildungen, Verzicht auf Rückerstattungen) oder eine hohe politische Brisanz (Unterstützung selbstständig Erwerbender). Für die Akzeptanz solcher Entscheidungen ist wichtig, dass sie durch eine interessensungebundene Instanz getroffen werden. Aus diesem Grund soll nicht die AOZ selber diese Leistungsentscheide treffen, sondern sie soll diese der Sozialbehörde zum Entscheid vorlegen. Die Bestimmung ist analog Art. 105 Abs. 1 lit. c E-GO formuliert.

Neubeurteilung von Anordnungen (lit. c): Die Kompetenzen der Sozialbehörde sind auf die aufgezählten Aufgaben als Fachinstanz beschränkt, insbesondere ist eine Aufgabenübertragung an Angestellte im Asylbereich weder nötig noch möglich: Der AOZ sind bereits aufgrund der Gemeindeordnung sämtliche Vollzugsaufgaben im Asylbereich übertragen (Art. 118 Abs. 2 aGO; Art. 130 E-GO). Die Sozialbehörde soll aber nach kommunalem Recht als unabhängige und fachlich kompetente Behörde Neubeurteilungen von Leistungsentscheiden vornehmen (Art. 62 Abs. 1 lit. b E-GO; vorne S. 77). Wenn keine Aufgabenübertragung i. S. v. § 170 Abs. 1 lit. a–c oder Abs. 2 GG vorliegt, ist nach kantonalem Recht kein Neubeurteilungsbegehren vorgesehen und möglich (vgl. § 170 Abs. 1 GG e contrario). Jedoch liegt die Festlegung einer solchen, hier anstaltsbezogenen Neubeurteilungsinstanz, aus folgenden Gründen in der Autonomie der Stadt als Trägergemeinde (vgl. Handbuch, Rz. 539; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 57 Rz. 12 analog zu den Kreisschulbehörden):

Für die AOZ ist nicht in erster Linie das Gemeindegesetz massgebend, sondern die Kantonsverfassung. Der Grund dafür liegt darin, dass die AOZ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hoheitlich handelt. Deshalb bedarf sie als öffentlich-rechtliche Anstalt – wie bisher – einer Grundlage in der Gemeindeordnung (Art. 98 Abs. 3 KV). Bei solchen Anstalten mit hoheitlichen Befugnissen muss in der Gemeindeordnung u. a. zwingend auch der Rechtsschutz geregelt werden (Art. 98 Abs. 4 lit. e KV). Diese Verfassungsbestimmung eröffnet gemäss Kommentar zur Kantonsverfassung «einen gewissen Handlungsspielraum», der je nachdem sogar einen Abbau des Rechtsschutzes erlauben würde (Andreas Müller, Kommentar KV, Art. 98 Rz. 27). Die Regelung der Kantonsverfassung geht als höherrangiges Recht § 66 Abs. 3 GG vor und eröffnet daher den Gemeinden die Möglichkeit, bei Anstalten, denen hoheitliche Befugnisse über-

tragen werden, in der Gemeindeordnung einen verminderten oder von §§ 170 f. GG abweichenden Rechtsmittelweg vorzusehen. So wäre es z. B. ohne Weiteres auch möglich, den Stadtrat als Neubeurteilungsinanz gegen Anordnungen der Anstaltsorgane vorzusehen (vgl. Andreas Müller, Kommentar KV, Art. 98 Rz. 27). Vorliegend soll der Rechtsschutz jedoch nicht abgebaut, sondern vollumfänglich beibehalten werden, indem statt des Verwaltungsrats der AOZ die Sozialbehörde als eigenständige Kommission für die Neubeurteilung von Leistungsentscheiden der Mitarbeitenden der AOZ für zuständig erklärt wird. Dadurch kann eine einheitliche Praxis der Leistungsausrichtung in der Sozialhilfe und der Asylfürsorge gewährleistet werden. Die Mitglieder der Sozialbehörde sind zudem vom Gemeinderat gewählt und von der AOZ unabhängig. Diese grössere Unabhängigkeit führt sogar zu einer Stärkung des bestehenden Rechtsschutzes.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 107 c. Inspektorat</p> <p>Die Sozialbehörde ist zuständig für die Bewilligung und die Erteilung von Ermittlungsaufträgen an und die fachliche Aufsicht über das Inspektorat.</p> | <p>Art. 77</p> <p><i>d) Bewilligung und Erteilung der Ermittlungsaufträge an und die Aufsicht über das Inspektorat.</i></p> |

In der Gemeindeabstimmung vom 29. November 2009 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt einer Änderung der Gemeindeordnung mit knapp 90 Prozent der Stimmen zu und verankerten in der Gemeindeordnung ein Inspektorat zur Missbrauchsbeämpfung in der Sozialhilfe. Damit wurde im Sinne eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Stopp dem asozialen Sozialhilfemissbrauch» auch ein Auftrag des Parlaments erfüllt (Gemeindeabstimmung vom 29. November 2009, Abstimmungszeitung, S. 6 ff., S. 7). Administrativ ist das Inspektorat der Zentralen Verwaltung angegliedert worden. Die Mitarbeitenden des Inspektorats sind Angestellte der Zentralen Verwaltung, weshalb der Sozialbehörde auch keine Personalführungsaufgaben zukommen (vgl. Gemeindeabstimmung vom 29. November 2009, Abstimmungszeitung, S. 6 ff., S. 7). Auf den entsprechenden Art. 75 lit. h aGO, wonach das Sozialdepartement für die Führung des Inspektorats zuständig ist, ist aufgrund von § 48 Abs. 2 GG in der neuen Gemeindeordnung zu verzichten (vgl. vorne S. 10). In Art. 68 lit. f STRB DGA ist stufengerecht festgehalten, dass dem Sozialdepartement die operative Führung des Inspektorats obliegt. In der vorliegenden Bestimmung wird hingegen Art. 77 lit. d aGO in die neue Gemeindeordnung übernommen, wonach die Sozialbehörde die Bewilligungsinstanz für die Bewilligung und die Erteilung von Ermittlungsaufträgen an das Inspektorat ist.

| E-GO | aGO |
|---|-----|
| <p>Art. 108 Antragstellung</p> <p>Die Sozialbehörde reicht ihre Geschäfte an den Gemeinderat dem Stadtrat ein, der über deren Unterbreitung an das Parlament entscheidet.</p> | |

Die Sozialbehörde verfügt über keine Zuständigkeit zur Bewilligung neuer einmaliger oder wiederkehrender Ausgaben (vgl. dazu § 107 Abs. 2 GG; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 22). Ihr stehen aber von Gesetzes wegen der mit ihren Aufgaben direkt verbundene Ausgabenvollzug wie auch die Bewilligung gebundener Ausgaben zu (vgl. § 105 GG; Markus Rüssli, Kommentar GG, § 105 Rz. 2). Für den Finanz- und Aufgabenplan ist hingegen der

Stadtrat als Gemeindevorstand alleine zuständig (Art. 80 lit. a E-GO; § 96 Abs. 1 GG). Gleiches gilt für die Erstellung der Jahresrechnung und des Budgets (Art. 80 lit. b E-GO; § 101 Abs. 1 GG). Es obliegt also dem Stadtrat zu entscheiden, inwieweit er Anliegen der Sozialbehörde in seinem Budgetantrag zuhanden des Budgetorgans berücksichtigt. Der Stadtrat kann und soll die fachliche Einschätzung allerdings nicht ohne Grund übergehen (Thomas Kuoni/Patrizia Kaufmann, Kommentar GG, § 101 Rz. 3; vgl. auch Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 51 Rz. 7). Das Antragsrecht gegenüber dem Gemeinderat soll allgemein, einheitlich und koordiniert vom Stadtrat wahrgenommen werden (vgl. dazu vorne S. 57). Die Sozialbehörde äusserte im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich keine Einwände gegen diese Regelung.

| E-GO | aGO |
|------|---|
| | <p>Art. 79bis 1 Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erfüllt die Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz im Rahmen der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung.</p> <p>2 Die Behördenmitglieder sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden.</p> |

Die Aufgaben der Vormundschaftsbehörde als einer vom Gemeinderat gewählten Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen waren bis 2013 keinem Departement zugeordnet. Die KESB als vom Stadtrat gemäss Personalrecht angestellte Behörde ist seither Teil der Verwaltung. Die Aufgaben wurden daher 2013 in der Gemeindeordnung einem Departement administrativ zugeordnet (Gemeindeabstimmung vom 3. März 2013, Abstimmungszeitung, S. 5 ff., S. 6). Wegen des engen sachlichen Bezugs ist dies das Sozialdepartement (vgl. Art. 75 lit. c aGO). Aufgrund von § 48 Abs. 2 GG muss auf diese Zuordnung in der neuen Gemeindeordnung verzichtet werden (vgl. vorne S. 10). In Art. 67 Abs. 2 STRB DGA ist indes stufengerecht festgehalten, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Stadt administrativ dem Sozialdepartement zugeordnet ist.

Die KESB ist heute vollständig kantonal geregelt (vgl. Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [EG KESR, LS 232.3]). Die Bestimmungen von Art. 79^{bis} aGO weisen keinen eigenen normativen Gehalt mehr auf: In § 8 lit. a EG KESR wird festgehalten, dass der Stadtrat die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die übrigen Mitglieder und die Ersatzmitglieder der KESB ernennt. § 10 EG KESR hält fest, dass die Mitglieder der KESB bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden sind. Auf Regelungen wird daher in der neuen Gemeindeordnung verzichtet (so auch die MuGO).

V. Städtische Angestellte

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 109 Arbeitsverhältnis</p> <p>¹ Das Arbeitsverhältnis der Angestellten ist öffentlich-rechtlich.</p> | <p>Art. 112 Das Arbeitsverhältnis der städtischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist öffentlich-rechtlich.</p> <p>Art. 113 1 Das Arbeitsverhältnis wird vom Gemeinderat in Verordnungen geregelt.</p> |

² Es wird vom Gemeinderat in Verordnungen geregelt. Der Stadtrat erlässt Vollzugsbestimmungen.

*Der Stadtrat erlässt die Vollzugsbestimmungen **und regelt die Kompetenzen der Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie der Departementssekretärinnen und Departementssekretäre für personalrechtliche Anordnungen.***

Gemäss Art. 47 Abs. 1 KV untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals ohne Ausnahme dem öffentlichen Recht (vgl. Handbuch, Rz. 905). Als Gemeindeangestellte sind dabei alle Personen zu verstehen, die für eine Gemeinde «oder eine andere Organisation des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit tätig sind» (Evi Schwarzenbach, Kommentar KV, Art. 47 Rz. 16). In § 53 Abs. 1 GG wird klargestellt, dass die Vorschrift gleichermassen für Angestellte von Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten gilt. Demgemäss können Aufgaben durch eine ermächtigte Behörde auch an Angestellte von kommunalen Anstalten übertragen werden (vgl. § 45 GG). Die Stadt hat sich für ein eigenes kommunales Personalrecht entschieden (vgl. § 53 Abs. 2 GG). Gestützt auf Art. 113 Abs. 1 aGO hat der Gemeinderat das PR erlassen und der Stadtrat hat Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR, AS 177.101) erlassen.

Für die interne Verwaltungsorganisation bzw. die Delegation von Kompetenzen an Dienstchefinnen und Dienstchefs oder Departementssekretärinnen und Departementssekretäre ist der Stadtrat ohnehin zuständig (vgl. Art. 70 E-GO). Auf eine doppelte Erwähnung dieser Kompetenz durch eine Übernahme der bisherigen Gemeindeordnungsbestimmung ist zu verzichten.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 110 Grundsätze</p> <p>¹ Die Verordnungen des Gemeinderats umfassen die Grundsätze der Personalpolitik sowie Bestimmungen über die Begründung, Dauer und Beendigung der Arbeitsverhältnisse, über Versetzungen, vorsorgliche Massnahmen, den Rechtsschutz und den Datenschutz.</p> <p>² Sie regeln ausserdem die Rechte und Pflichten der Angestellten, insbesondere den Anspruch auf Lohn, Ferien und Urlaub, die Entschädigung bei unverschuldeter Entlassung sowie die Mitwirkungsrechte.</p> | <p>Art. 113 2 Die Verordnungen des Gemeinderates umfassen die Grundsätze der Personalpolitik sowie Bestimmungen über die Begründung, Dauer und Beendigung der Arbeitsverhältnisse, über Versetzungen, vorsorgliche Massnahmen, Verweise, den Rechtsschutz und den Datenschutz. Sie regeln ausserdem die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere den Anspruch auf Lohn, Ferien und Urlaub, die Entschädigung bei unverschuldeter Entlassung sowie die Mitwirkungsrechte.</p> <p>³ Der Gemeinderat kann bestimmen, dass die Löhne der von der Stadt entlöhnten Lehrkräfte der Volksschule den jeweils geltenden kantonalen Ansätzen entsprechen oder in einem festen prozentualen Verhältnis zu ihnen stehen.</p> |

Das heutige PR kennt kein Disziplinarrecht mehr, weshalb der Hinweis auf die Regelung von Verweisen dahinfällt. Ansonsten wird Art. 113 Abs. 2 aGO nachgeführt. Eine Art. 113 Abs. 3 aGO entsprechende Bestimmung ist nicht mehr erforderlich. Dies hindert den Gemeinderat nicht daran, sich bei der Lohnfestsetzung für kommunale Lehrpersonen im Rahmen von Art. 109 Abs. 2 E-GO weiterhin am Lohnsystem des kantonalen Lehrpersonalrechts zu orientieren.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 111 Lohnzuschläge</p> <p>Zur Anwerbung oder Erhaltung von besonders befähigten Angestellten, die ein besonders verantwortungsvolles Arbeitsgebiet betreuen und nicht vom Volk gewählt werden, kann der Stadtrat Zuschläge zum Lohn bis auf einen Fünftel, der Gemeinderat bis auf ein Drittel des Höchstbetrags gewähren.</p> | <p>Art. 114 Zur Gewinnung oder Erhaltung tüchtiger Kräfte, die ein besonders verantwortungsvolles Arbeitsgebiet betreuen und nicht vom Volk gewählt werden, kann der Stadtrat Zuschläge zur Besoldung bis auf einen Fünftel, der Gemeinderat bis auf ein Drittel des Höchstbetrages gewähren.</p> <p>Art. 115 Staatsbeiträge an Löhne fallen in die Stadtkasse.</p> |

Die Bestimmung zu den Lohnzuschlägen erlaubt in gewissen Ausnahmefällen die Abweichung von Art. 55 PR, wonach die Jahreslöhne den Betrag von Fr. 220 000, erhöht um die seit dem 1. Januar 1999 eingetretene Teuerung, nicht übersteigen dürfen (vgl. dazu auch vorne S. 60). Der Artikel wird in der neuen Gemeindeordnung nachgeführt.

Art. 115 aGO weist heute keine Relevanz mehr auf, weshalb auf eine Übernahme in die neue Gemeindeordnung verzichtet werden kann.

6. Teil: Weitere Stellen

I. Finanzkontrolle

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 112 Aufgabe</p> <p>¹ Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt der Stadt und erstattet Stadtrat und Gemeinderat darüber Bericht.</p> <p>² Sie ist unabhängig.</p> <p>³ Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.</p> | <p>Art. 39ter 1 Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt der Stadt und erstattet Stadtrat und Gemeinderat darüber Bericht.</p> <p>2 Sie ist unabhängig.</p> <p>3 Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten mittels Verordnung.</p> |

Die Pflicht zur Einsetzung einer Prüfstelle ergibt sich aus Art. 129 Abs. 4 KV und § 149 Abs. 1 GG. Die Gemeinden können entweder Private, eine kommunale Finanzkontrolle oder die eigene RPK als Prüfstelle einsetzen (§ 144 GG). Nach § 66 Abs. 2 i. V. m. § 66 Abs. 3 und § 142 Abs. 2 GG haben auch öffentlich-rechtliche Anstalten eine Prüfstelle gemäss dem Gemeindegesetz einzusetzen. Für solche Gemeindeanstalten kann ebenfalls die Finanzkontrolle der Stadt als Prüfstelle vorgesehen werden.

Damit eine eigene Finanzkontrolle für die finanztechnische Prüfung eingesetzt werden kann, muss diese die Anforderungen an die Fachkunde und Unabhängigkeit erfüllen (Art. 129 Abs. 4 KV; § 145 GG und § 146 GG; vgl. Andreas Baur/Christina Walser, Kommentar GG, § 144 Rz. 6). Seit der Änderung der Gemeindeordnung vom 25. November 2007, in Kraft seit 1. März

2008, genügt die Finanzkontrolle der Stadt diesen Anforderungen (vgl. Handbuch, Rz. 509 ff., Rz. 512). Die Gemeindeordnungsbestimmungen wurden Art. 129 KV nachgebildet und werden im Sinne der Nachführung in die neue Gemeindeordnung übernommen. Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle wird in **Abs. 2** besonders hervorgehoben (analog Art. 129 Abs. 2 KV). Diese wird auch durch die Wahlmodalität der Direktorin oder des Direktors gewährleistet: Nach Art. 46 lit. d E-GO wird diese oder dieser auf Antrag des Stadtrats vom Gemeinderat gewählt (vgl. dazu Handbuch, Rz. 316 und Rz. 521; analog Art. 129 Abs. 3 KV; Ulrich Hubler, Kommentar KV, Art. 129 Rz. 28).

In **Abs. 3** wird für die Einzelheiten auf Vorschriften des Gemeinderats verwiesen. Mit dieser Bestimmung wird in der Gemeindeordnung v. a. zum Ausdruck gebracht, dass nach Ansicht der Stadt auf kommunaler Ebene noch Regelungsspielräume bestehen und sich die Ordnung der städtischen Finanzkontrolle nicht abschliessend aus dem kantonalen Recht ergibt (Handbuch, Rz. 514). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in der Finanzkontrollverordnung (FKVO, AS 611.100). Der kommunale Spielraum bleibt allerdings auch aufgrund der Regelung in § 142 ff. GG beschränkt. Das Gemeindegesetz regelt beispielsweise die Herausgabe von besonderen Personendaten und Steuerdaten (§ 150 Abs. 2 GG). Solche für die Prüfung erhobenen Daten sind nach § 150 Abs. 3 GG in Übereinstimmung mit § 5 Abs. 2 und 3 IDG nach Ablauf der zehnjährigen Aufbewahrungsfrist zu vernichten. Insofern ist die Bestimmung in Art. 6 Abs. 3 FKVO, wonach die Finanzkontrolle die ihr zur Kenntnis gebrachten Personendaten nur bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens aufbewahren oder speichern darf, überholt und heute unbeachtlich.

II. Wahlbüro

In Art. 20 E-GO wird festgehalten, dass der Stadtrat die wahlleitende Behörde ist (vgl. auch § 12 Abs. 1 lit. d GPR; vorne S. 26). Nach § 12 Abs. 2 GPR trägt der Stadtrat die Verantwortung für die korrekte Durchführung der Abstimmungen und Wahlen. Für bestimmte Aufgaben schreibt das GPR die Einsetzung eines Wahlbüros vor (vgl. etwa § 14 f. GPR, § 70 ff. GPR zu den Aufgaben). Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident steht dem Wahlbüro vor, die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber führt das Sekretariat (vgl. § 14 Abs. 3 GPR; Art. 68 Abs. 1 E-GO). Die Stadt hat ihr Gebiet in Stimm- und Wahlkreise eingeteilt (Art. 8 Abs. 1 E-GO; § 17 i. V. m. § 43 Abs. 2 GPR), in denen Kreiswahlbüros die Aufgaben des Wahlbüros wahrnehmen (Art. 114 Abs. 2 E-GO). Der Stadtrat hat die Organisation, Aufgaben und Befugnisse in der VO A & W ausgeführt.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 113 Zentralwahlbüro</p> <p>¹ Das Zentralwahlbüro besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Kreiswahlbüros und der Stadtpräsidentin als Vorsitzender oder dem Stadtpräsidenten als Vorsitzendem.</p> <p>² Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber besorgt das Sekretariat.</p> <p>³ Das Zentralwahlbüro erwahrt aufgrund der Auswertungsergebnisse der Kreis-</p> | <p>Art. 21 1 <i>Das Zentralwahlbüro besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Kreiswahlbüros und der Stadtpräsidentin als Vorsitzender bzw. dem Stadtpräsidenten als Vorsitzendem. Die Stadtschreiberin bzw. der Stadtschreiber besorgt das Sekretariat.</i></p> <p>2 <i>Das Zentralwahlbüro führt die Aufsicht über die Kreiswahlbüros. Es entscheidet über Einsprachen gegen Beschlüsse der Kreiswahlbüros.</i></p> |

wahlbüros die Abstimmungs- und Wahlergebnisse. Diese werden **innert kurzer Frist veröffentlicht**.

*3 Das Zentralwahlbüro erwahrt die Wahl- und Abstimmungsergebnisse und veröffentlicht sie aufgrund der Protokolle der Kreiswahlbüros **innerhalb dreier Tage** nach dem Wahl- und Abstimmungstage. **Auf Antrag des Stadtrates ordnet das Zentralwahlbüro Nachzählungen an; es kann sie einer städtischen Amtsstelle übertragen.***

Abs. 1: Dem Zentralwahlbüro steht die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident vor, die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber führt das Sekretariat (vgl. dazu § 14 Abs. 3 GPR). Nach § 17 Abs. 2 GPR bezeichnet der Stadtrat sodann je ein Mitglied des Wahlbüros als Vorsteherin oder Vorsteher der Stimmkreise bzw. der Kreiswahlbüros (vgl. auch Marc Burgherr, Kommentar GG, § 13 Rz. 9). Je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Kreiswahlbüros bilden zusammen mit der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten das Zentralwahlbüro. Das Zentralwahlbüro besteht demzufolge einschliesslich der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten aus zehn Mitgliedern (vgl. Art. 8 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 E-GO).

Abs. 2: Die Aufsichtsaufgabe des Zentralwahlbüros nach Art. 21 Abs. 2 aGO kann in der neuen Gemeindeordnung gestrichen werden. In Art. 3 lit. a VO A & W ist die Aufsicht über die Kreiswahlbüros bereits stufengerecht als Aufgabe des Zentralwahlbüros festgehalten. Die Übertragung der Aufgaben des Wahlbüros an die Kreiswahlbüros erfolgt durch das GPR in Verbindung mit der Gemeindeordnung (vgl. § 17 Abs. 1 i. V. m. §§ 70 ff. GPR; MuGO, S. 44), weshalb das Zentralwahlbüro von vornherein nicht als zur Übertragung von Aufgaben berechtigt angesehen werden kann (§ 170 Abs. 1 und 2 GG e contrario). Vielmehr ist davon auszugehen, dass Zentralwahlbüro und Kreiswahlbüros gemeinsam die Aufgaben des Wahlbüros wahrnehmen. Eine Neu beurteilungsmöglichkeit nach kantonalem Recht besteht deshalb nicht. Die bisherige Einsprachemöglichkeit ist zudem ohne jede praktische Relevanz geblieben.

Abs. 3: Nach § 75 Abs. 1 GPR ermittelt die wahlleitende Behörde das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung. Bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen kann die wahlleitende Behörde die mit der Ermittlung des Ergebnisses zusammenhängenden Aufgaben dem Wahlbüro übertragen (§ 75 Abs. 4 GPR). Das Zentralwahlbüro ist somit namentlich für die Erhaltung der Abstimmungs- und Wahlergebnisse zuständig (vgl. auch Art. 3 VO A & W und § 87 lit. a GPR). Aufgrund der wöchentlichen Erscheinungsweise und dem Redaktionsschluss des Städtischen Amtsblatts ist eine Publikation innert dreier Tage nicht möglich. Auf diese Vorschrift wird daher verzichtet. Auch zu verzichten ist auf eine Regelung zur Nachzählung, da in § 75 Abs. 3 GPR abschliessend festgehalten ist, dass die wahlleitende Behörde die Auswertungsergebnisse der Wahlbüros überprüfen und berichtigen kann sowie bei einem knappen Ausgang eine Nachzählung anordnet. Die bisherige Bestimmung, wonach das Wahlbüro zur Anordnung befugt wäre, ist somit missverständlich, da für die Anordnung der Stadtrat zuständig ist. Schliesslich kann auch der letzte Satzteil von Art. 21 Abs. 3 aGO gestrichen werden.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 114 Kreiswahlbüros</p> <p>¹ In jedem Wahlkreis besteht ein Kreiswahlbüro.</p> | <p>Art. 19 Für das Wahl- und Abstimmungsverfahren besteht in jedem Wahlkreis ein Kreiswahlbüro.</p> |

² Die Kreiswahlbüros besorgen die Aufgaben, die das Gesetz über die politischen Rechte dem Wahlbüro zuweist und soweit nicht ein anderes Organ zuständig ist.

Der bisherige Begriff «Kreiswahlbüro» ist unglücklich gewählt, da es ja nicht einfach um Büros für Kreiswahlen geht. Möglich (und passender) wären etwa die Begriffe «Stimmkreisbüros» da das GPR ebenfalls von einer Einteilung in «Stimmkreise» ausgeht (§ 17 GPR) oder «Wahlkreisbüros». Im Sinne des blossen Nachführungscharakters der Revision soll nichtsdestotrotz an der bestehenden Begrifflichkeit festgehalten werden, zumal die Bezeichnung als Kreiswahlbüros seit Jahrzehnten besteht. Die Kreiswahlbüros sind für die Besorgung aller Aufgaben des Wahlbüros zuständig, die nicht im kantonalen oder städtischen Recht einem anderen Organ zugewiesen sind. Nach § 17 Abs. 2 GPR sind die Kreiswahlbüros als Stimmkreise ausdrücklich «für die Stimmabgabe und die Auswertung der Stimm- und Wahlzettel» zuständig.

Gemäss § 14 Abs. 2 Satz 2 GPR muss der Gemeinderat die Anzahl der Mitglieder des Wahlbüros festlegen (Art. 50 lit. e E-GO). Die Wahl dieser Mitglieder ist hingegen in der neuen Gemeindeordnung an den Stadtrat delegiert (§ 40 lit. b GPR i. V. m. Art. 72 lit. b E-GO; vgl. vorne S. 58 zu den Gründen). Die neue Gemeindeordnung legt zudem fest, dass die Mitglieder der Kreiswahlbüros nicht mehr im entsprechenden Wahlkreis stimmberechtigt sein müssen. Neu soll wie bei anderen Organen die Wohnsitzpflicht in der Stadt gelten (Art. 19 lit. e E-GO). Die Kreiswahlbüros haben eigene, vom Stadtrat bezeichnete Präsidentinnen oder Präsidenten sowie Sekretärinnen oder Sekretäre (vgl. Art. 72 lit. b E-GO).

III. **Betreibungs- und Friedensrichterämter**

Die Bestimmungen zu den beiden Ämtern werden in der neuen Gemeindeordnung klarer getrennt.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 115 <i>Betreibungsbeamtinnen oder -beamte</i></p> <p>¹ Die <i>Betreibungsbeamtinnen und -beamten</i> (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner):</p> <ul style="list-style-type: none"> a. besorgen die ihnen gemäss eidgenössischer und kantonaler Gesetzgebung zukommenden Aufgaben; b. führen die freiwilligen Versteigerungen durch. <p>² Das Anstellungsverhältnis richtet sich nach den Bestimmungen des Personalrechts.</p> <p>³ Das Amtlokal wird vom Stadtrat bestimmt.</p> | <p>Art. 111 <i>Die Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte) führen neben den ihnen durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben die freiwilligen Versteigerungen durch.</i></p> <p>Art. 110 <i>Die Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte) und die Friedensrichterinnen und Friedensrichter ernennen ihre Arbeitnehmenden selbst. Das Dienstverhältnis richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften für die städtischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.</i></p> |

Abs. 1: Nach § 147a GOG werden die Aufgaben des Gemeindeammanns von der Betreibungsbeamtin oder vom Betreibungsbeamten erfüllt. Massgebend sind die §§ 3 ff. EG SchKG, die §§ 143 ff. GOG und die VBG. Da im kantonalen Recht die Betreuungsfunktion begrifflich im Vordergrund steht, soll in der Gemeindeordnung die Bezeichnung als Betreibungsbeamtinnen und -beamte der Stadtammannsfunktion vorangestellt werden. In betreibungsamtlichen Verfahren bezeichnet sich das Amt als «Betreibungsamt», in gemeindeammannamtlichen Verfahren als «Gemeindeammannamt» (§ 10 VBG) bzw. «Stadtammannamt». Die Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) sollen neu durch den Stadtrat gewählt werden (vgl. vorne S. 26 f.; Art. 73 lit. b E-GO).

Abs. 2: Nach § 10 Satz 1 EG SchKG regelt – unabhängig von der Frage der Wahlinstanz – der Stadtrat die konkreten Anstellungsverhältnisse der Betreibungsbeamtinnen oder -beamten und der weiteren Mitarbeitenden des Betreibungsamts. Alle diese Personen unterstehen dem Personalrecht der Gemeinde und werden von ihr entlohnt. Der Lohn der Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) ist heute indes in Art. 54 Abs. 2 lit. f. PR fixiert, was angesichts der Zuständigkeit des Stadtrats rechtlich nicht unproblematisch erscheint. Die Bestimmung im PR ist aufgrund der neu vorgeschlagenen Ernennungsinstanz aber ohnehin den neuen Gegebenheiten anzupassen. Art. 11 Abs. 1 lit. b PR sieht in Übereinstimmung mit Art. 110 aGO darüber hinaus vor, dass die Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) für die Anstellung ihres eigenen Personals zuständig sind. Die Rechtmässigkeit dieser Ermächtigung in einem Gemeindeerlass ist vor dem Hintergrund der spezialgesetzlichen Regelung von § 10 EG SchKG ebenfalls ungeklärt. Nach § 8 EG SchKGernennt jedenfalls undelegierbar der Stadtrat als Gemeindevorstand nach vorgängiger Anhörung der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten die ordentliche und die ausserordentliche Stellvertretung. Die Konferenz der Stadtammänner von Zürich forderte im Vernehmlassungsverfahren implizit, dass am Status quo festgehalten werden solle. Die Konferenz beantragte einerseits, dass sich in der neuen Bestimmung nur die «Entlohnung» und nicht das «Anstellungsverhältnis» direkt nach dem städtischen Personalrecht richten solle (Antrag 1). Andererseits soll der Artikel mit einem Absatz ergänzt werden, wonach der Stadtrat die Kompetenz zur Anstellung und Regelung des Arbeitsverhältnisses der Mitarbeitenden zwingend an die Betreibungsbeamtinnen und -beamten delegieren muss (Antrag 2). Der Stadtrat lehnt beide Anträge der Konferenz ab: Gemäss Art. 1 Abs. 4 PR gilt das Personalrecht nach heutiger städtischer Regelung für die Betreibungsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) nur sinngemäss. Daran sollte aber nicht festgehalten werden, weil der massgebende § 10 EG SchKG das Personalrecht der Gemeinde grundsätzlich für direkt anwendbar erklärt. Nicht nur die Entlohnung (Antrag 1), sondern das gesamte Arbeitsverhältnis richtet sich darüber hinaus nach dem städtischen Personalrecht. Art. 115 Abs. 2 E-GO spiegelt somit die kantonale Rechtslage zutreffend (vgl. dazu auch Art. 52 Abs. 2 MuGO). Eine Delegationsverpflichtung in Bezug auf die Anstellung des Personals (Antrag 2) wiederum ist schon deshalb nicht statthaft, weil in § 10 EG SchKG ausdrücklich dem Gemeindevorstand die Regelung der Arbeitsverhältnisse übertragen wurde (und gerade nicht den Stimmberechtigten oder dem Parlament). Mit der geforderten GO-Bestimmung würde diese kantonalrechtlich statuierte Kompetenzzuordnung ausgehebelt. Aufgrund des Gemeindegesetzes muss zudem der Stadtrat die Anstellungsbefugnis in einem Behördenerlass delegieren (§ 45 Abs. 2 i. V. m. Art. 170 Abs. 1 lit. c GG), damit in Nachachtung der organisatorischen und personellen Aufsichtsfunktion (Art. 6 Abs. 1 EG SchKG) auch für das Personal der Betreibungsämter die Möglichkeit der Neubeurteilung von personalrechtlichen Anordnungen gewährleistet ist (vgl. dazu vorne S. 77). Aus diesen Gründen sollte im Übrigen auch die heutige

Delegation der Anstellungsbefugnis an die Betriebsbeamtinnen und -beamten auf Stufe Gemeindeerlass (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. b PR) aufgehoben werden.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 116 Friedensrichterinnen und -richter</p> <p>¹ Die Friedensrichterinnen und -richter besorgen die in der kantonalen Gesetzgebung festgelegten Aufgaben.</p> <p>² Die Entlöhnung richtet sich nach den Bestimmungen des Personalrechts.</p> | <p>Art. 110 Die Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und Betriebsbeamte) und die Friedensrichterinnen und Friedensrichter ernennen ihre Arbeitnehmenden selbst. Das Dienstverhältnis richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften für die städtischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.</p> |

Die Friedensrichterin oder der Friedensrichter ist Schlichtungsbehörde gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272), soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 57 GOG i. V. m. § 52 GOG). Die Stadt verfügt über Friedensrichterkreise (Art. 6 E-GO; vgl. § 53 Abs. 1 GOG i. V. m. § 3 Abs. 4 GG). Die Wahl erfolgt auf eine Amtsdauer von sechs Jahren in den Friedensrichterkreisen (§ 32 Abs. 1 GPR und Art. 8 Abs. 4 E-GO i. V. m. Art. 6 E-GO). Die Stadt entlohnt die Friedensrichterinnen und -richter (§ 56 GOG; Art. 54 Abs. 2 lit. g PR). Art. 11 Abs. 1 lit. b PR sieht bereits stufengerecht vor, dass die Friedensrichterinnen und -richter städtische Anstellungsinstanzen für ihre eigenen Angestellten sind. Auf eine Regelung in der Gemeindeordnung ist daher zu verzichten.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 117 Kostentragung</p> <p>¹ Die Stadt trägt die Kosten für die Betriebs- (Stadtammann-) und Friedensrichterämter.</p> <p>² Die Betriebsbeamtinnen und -beamten (Stadtamtsfrauen und Stadtammänner) und die Friedensrichterinnen und -richter unterbreiten dem Stadtrat Budget und Rechnung.</p> | <p>Art. 109 1 Die Stadt trägt die Kosten für die Stadtammann- (Betreibungs-) und Friedensrichterämter.</p> <p>2 Die Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und Betriebsbeamte) und die Friedensrichterinnen und Friedensrichter unterbreiten dem Stadtrat Voranschlag und Rechnung.</p> |

Nach § 4 EG SchKG stellt die Stadt die erforderlichen Räumlichkeiten und Einrichtungen für die Betriebsämter zur Verfügung. Die vom Betriebsamt erhobenen Gebühren fallen dafür in die Stadtkasse (§ 5 EG SchKG). Die Gemeinde trägt zudem die Kosten der für die Geschäfts- und Rechnungsführung notwendigen Unterlagen, Gegenstände und Informatik-Mittel (§ 16 VBG). Gemäss § 6 Abs. 2 EG SchKG und § 34 Abs. 1 VBG kann der Stadtrat so weit in die Geschäftsführung des Betriebsamts Einsicht nehmen, als es für die Organisation des Amtes, die Abrechnung der vom Amt erhobenen Gebühren und die Festsetzung der Löhne erforderlich ist.

Nach § 201 Abs. 4 GOG besorgen die Friedensrichterinnen und -richter ihr Rechnungswesen selbst. Gemäss § 56 GOG vergütet die Stadt den Friedensrichterinnen und -richtern die Auslagen für Räumlichkeiten, Büromaterialien und dergleichen. Die Einnahmen fallen ebenfalls in die Stadtkasse.

IV. Ombudsstelle

Die Stadt Zürich hat als erste europäische Stadt und als erstes schweizerisches Gemeinwesen bereits auf den 1. Januar 1971 eine Ombudsstelle geschaffen (Handbuch, Rz. 489 f. zur Etablierung in der Stadt). Die Bestimmungen zur Ombudsstelle sind aus historischen Gründen verhältnismässig ausführlich. Aufgrund des Nachführungscharakters der Revision werden sie beibehalten. Nur die Systematik und Gliederung wird angepasst. Im Sinne einer Aktualisierung wäre eine Straffung denkbar (ähnlich Art. 54 MuGO). In einem solchen Fall müssten indes weitere Bestimmungen auf tieferer Erlassstufe geschaffen werden.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 118 Aufgaben</p> <p>¹ Die Ombudsperson vermittelt im Verkehr zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie städtischen Angestellten einerseits und der Stadtverwaltung andererseits.</p> <p>² Sie prüft Beschwerden, die gegen die Stadtverwaltung erhoben werden.</p> <p>³ Sie kann auch von sich aus tätig werden.</p> | <p><i>Art. 39 1 Die bzw. der Beauftragte in Beschwerdesachen vermittelt im Verkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Stadtverwaltung andererseits. Sie bzw. er prüft Beschwerden, die gegen die Stadtverwaltung erhoben werden.</i></p> |

Der Ersatz der Bezeichnung «die oder der Beauftragte in Beschwerdesachen» durch «Ombudsstelle» (Funktion) und «Ombudsperson» (Funktionsträgerschaft) soll der Vereinfachung und der besseren Verständlichkeit dienen (Handbuch, Rz. 491, vgl. auch §§ 87 ff. VRG zur kantonalen Ombudsperson). Hintergrund der Ergänzung in **Abs. 3** ist das Postulat, GR Nr. 2017/288, vom 20. September 2017 (überwiesen am 4. Juli 2018), wonach geprüft werden soll, ob der Handlungsspielraum der Ombudsperson zu erweitern ist. Die Bestimmung übernimmt die Regelung für die kantonale Ombudsstelle (vgl. § 91 Abs. 2 VRG). Danach kann die Ombudsperson auch von sich aus tätig werden. Die vorgeschlagene Möglichkeit erhöht die Unabhängigkeit der Ombudsperson, weil sie sich bei ihren Untersuchungen gegenüber den betroffenen Behörden nicht mit einer eingegangenen Beschwerde legitimieren muss. Die Bestimmung ist auf Ausnahmefälle ausgerichtet. Zu denken ist etwa an Fälle, in denen die Ombudsperson bei der Untersuchung eines Beschwerdefalls auf andere Fehler der Verwaltung stösst und das öffentliche Interesse es gebietet diesen nachzugehen. Möglich soll ein solches Tätigwerden auch sein, wenn etwa im Fall von Whistleblowing eine Betroffene oder ein Betroffener sich nicht exponieren kann oder wenn Medienberichte auf Fehler der Verwaltung hinweisen (Tobias Jaag, Kommentar VRG, § 91 Rz. 16 f.).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 119 Organisation</p> <p>¹ Die Ombudsperson ist in ihrer Tätigkeit unabhängig. Sie regelt das Verfahren und ernennt die Angestellten der Ombudsstelle.</p> | <p><i>Art. 39 3 Die bzw. der Beauftragte ist in ihrer bzw. seiner Tätigkeit unabhängig. Sie bzw. er regelt das Verfahren und ernennt ihre bzw. seine Arbeitnehmenden (...)</i></p> <p><i>¹ Ihre bzw. seine Inanspruchnahme steht jeder natürlichen und juristischen Person</i></p> |

| | |
|--|---|
| <p>² Ihre Inanspruchnahme steht jeder natürlichen und juristischen Person offen, die daran ein Interesse hat, und ist kostenlos.</p> <p>³ Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter übernimmt in Fällen von längerer, ausserordentlicher Abwesenheit alle Aufgaben und Befugnisse der Ombudsperson. Der Gemeinderat regelt die Entschädigung.</p> | <p><i>frei, die daran ein Interesse hat, und ist kostenlos.</i></p> <p><i>5 Die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter übernimmt in Fällen von längerer, ausserordentlicher Abwesenheit alle Aufgaben und Befugnisse der bzw. des Beauftragten. Der Gemeinderat regelt die Entschädigung.</i></p> |
|--|---|

Die Ombudsperson und ihre Stellvertretung werden vom Gemeinderat gewählt (Art. 46 lit. e E-GO). Dadurch wird eine Unabhängigkeit der Ombudsstelle gewährleistet, die jener eines Gerichts vergleichbar ist (Handbuch, Rz. 493).

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 120 Verfahren</p> <p>¹ Die Ombudsperson klärt ab, ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt.</p> <p>² Sie kann jederzeit von der Stadtverwaltung schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, Besichtigungen durchführen und die Akten beiziehen.</p> <p>³ Behördenmitglieder und Angestellte sind der Ombudsperson gegenüber von der Schweigepflicht entbunden. Sie wahrt das Amtsgeheimnis, soweit es schutzwürdige öffentliche oder private Interessen gebieten.</p> | <p>Art. 39 2 Die bzw. der Beauftragte klärt ab, ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt. (...)</p> <p><i>3 (...) Sie bzw. er kann jederzeit von der Stadtverwaltung schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, Besichtigungen durchführen und die Akten beiziehen. Behördenmitglieder und Arbeitnehmende der Stadt Zürich sind ihr bzw. ihm gegenüber von der Schweigepflicht entbunden. Die bzw. der Beauftragte ihrerseits bzw. seinerseits wahrt das Amtsgeheimnis, soweit es schutzwürdige öffentliche oder private Interessen gebieten.</i></p> |

Die Regelungen zum Verfahren der Ombudsstelle werden unverändert übernommen, weshalb auf das Handbuch, Rz. 498 ff. verwiesen werden kann.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 121 Stellungnahmen</p> <p>¹ Die Ombudsperson nimmt nach Abschluss des Verfahrens zur untersuchten Angelegenheit in geeigneter Weise Stellung, hat aber keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnis.</p> <p>² Die Stellungnahmen der Ombudsperson werden den Beteiligten, der vorgesetzten</p> | <p><i>2 (...) Sie bzw. er nimmt in geeigneter Weise zur untersuchten Angelegenheit Stellung, hat aber keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnis. Ihre bzw. seine Stellungnahmen werden den Beteiligten, der vorgesetzten Verwaltungsbehörde und nach ihrem bzw. seinem Ermessen auch weiteren Stellen zur Kenntnis gebracht.</i></p> |

| | |
|---|--|
| Verwaltungsbehörde und nach ihrem Ermessen auch weiteren Stellen zur Kenntnis gebracht. | |
|---|--|

Nach Abschluss des Verfahrens nimmt die Ombudsperson in geeigneter Weise Stellung. Die Stellungnahme kann mündlich oder schriftlich erfolgen und beispielsweise Auskünfte, Kritik oder Empfehlungen enthalten (Handbuch, Rz. 503). Aufgrund ihrer vermittelnden Funktion hat die Ombudsperson weder Weisungs- noch Entscheidungsbefugnisse.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 122 Berichterstattung</p> <p>¹ Die Ombudsperson erstattet dem Gemeinderat mindestens einmal jährlich Bericht über ihre Geschäftsführung.</p> <p>² Sie kann darin auf Mängel im geltenden Recht und in der Verwaltungstätigkeit hinweisen und Änderungen oder Verbesserungen anregen.</p> | <p>Art. 39 4 Die bzw. der Beauftragte erstattet dem Gemeinderat mindestens einmal jährlich Bericht über ihre bzw. seine Geschäftsführung. Sie bzw. er kann darin auf Mängel im geltenden Recht und in der Verwaltungstätigkeit hinweisen und Änderungen oder Verbesserungen anregen.</p> |

V. Datenschutzstelle

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 123 Aufgaben und Organisation</p> <p>¹ Die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten richten sich nach den kantonalen Datenschutzerlassen sowie nach einer vom Gemeinderat zu erlassenden Vollzugsverordnung über den Datenschutz.</p> <p>² Die Stellvertretung der oder des Datenschutzbeauftragten wird vom Gemeinderat geregelt.</p> | <p>Art. 39bis Die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten richten sich nach den kantonalen Datenschutzerlassen sowie nach einer vom Gemeinderat zu erlassenden Vollzugsverordnung über den Datenschutz. Im Übrigen gilt Art. 39 Abs. 2–4 sinngemäss auch für die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten. Der Gemeinderat regelt die Stellvertretung.</p> |

Nach § 33 Abs. 1 IDG wird den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern zwar die Autonomie zuerkannt, eigene Datenschutzbeauftragte zu bestimmen (vgl. auch Handbuch, Rz. 505). Gemäss § 33 Abs. 2 IDG besteht diese Autonomie allerdings nur für die Wahl und die Organisation (vgl. dazu auch Handbuch, Rz. 506). Das IDG enthält verbindliche Vorschriften über die Kontrollbefugnisse (§ 35), Empfehlungen bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (§ 36), die Schweigepflicht der oder des Beauftragten und von deren oder dessen Mitarbeitenden (§ 38) sowie die periodische Berichterstattung an das Wahlorgan (§ 39). Für ausführliche Bestimmungen – wie für die Ombudsstelle – besteht daher weder ein massgeblicher Spielraum noch eine Notwendigkeit. Das kantonale Recht hat die Aufgaben insbesondere in § 34 IDG bereits umfassend festgelegt (vgl. Bea Glaser, in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, hrsg. v. Bruno Baeriswyl/Beat Rudin, Zürich/Basel/Genf 2012 [zit. Kommentar IDG], § 34 Rz. 1 ff., Rz. 6 ff.). In der Datenschutzverordnung des Gemeinderats (DSV, AS 236.100) wird denn auch festgehalten, dass

sich die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten nach den Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung, nach der Gemeindeordnung der Stadt sowie nach der DSV selbst richten (Art. 14 Abs. 1 DSV).

Der Verweis in Art. 39^{bis} aGO, wonach für die oder den Datenschutzbeauftragten im Übrigen die Art. 39 Abs. 2–4 aGO zur Ombudsperson sinngemäss gelten sollen, hat angesichts der übergeordneten Vorschriften des IDG nur «marginale Bedeutung» (Handbuch, Rz. 506). Die Vorschriften des IDG über die Kontrollbefugnisse (§ 35), Empfehlungen bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (§ 36), die Schweigepflicht der oder des Beauftragten und von deren oder dessen Mitarbeitenden (§ 38) sowie die periodische Berichterstattung an das Wahlorgan (§ 39) sind ausführlich und abschliessend. Zudem führt die Verweisung zu einem Widerspruch mit übergeordnetem Recht: In sinngemässer Anwendung von Art. 39 Abs. 2 aGO (Art. 120 Abs. 1 E-GO) würde der oder dem Datenschutzbeauftragten neben der Rechtskontrolle auch eine Billigkeitskontrolle zukommen. Nach § 36 Abs. 1 IDG kann die oder der Datenschutzbeauftragte aber nur Verletzungen von Bestimmungen über den Datenschutz feststellen. Bei der Billigkeitsprüfung stehen dagegen nicht Rechtsverletzungen in Frage, sondern Angemessenheitsüberlegungen. Weil die Gemeinden nur bezüglich Wahl und Organisation autonom sind (§ 33 Abs. 2 IDG), ist eine solche Verschärfung des Prüfungsmassstabs («Kognition») nicht möglich (Handbuch, Rz. 506). Aus diesen Gründen ist auf die Verweisnorm im Sinne der Nachführung zu verzichten. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Gemeinderat im Rahmen des kantonalrechtlich Möglichen weitere Bestimmungen zur oder zum Beauftragten für Datenschutz erlassen hat (vgl. Art. 13 ff. DSV).

Die Wahl der oder des Datenschutzbeauftragten wird durch den Gemeinderat vorgenommen (Art. 46 lit. f E-GO). Die Stellvertretung wird nach **Abs. 2** durch den Gemeinderat geregelt (vgl. Art. 13 Abs. 1 DSV mit einer Rückverweisung auf die Gemeindeordnung). Die wichtige Unabhängigkeit der oder des Datenschutzbeauftragten wird bereits kantonalrechtlich durch § 33 Abs. 2 IDG gefordert und gewährleistet. Darüber hinaus ist in Art. 14 Abs. 2 DSV ausdrücklich hervorgehoben, dass die oder der Datenschutzbeauftragte in der Ausübung der gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse unabhängig und nicht an Weisungen gebunden ist. Art. 13 Abs. 3 DSV stellt schliesslich klar, dass die oder der Datenschutzbeauftragte ihr oder sein Personal selbst anstellt (so auch Art. 11 Abs. 1 lit b PR).

7. Teil: Öffentliche Anstalten

I. Vorsorgestiftung

Die Bestimmungen zur Vorsorgestiftung werden ohne inhaltliche Änderungen nachgeführt.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 124 Aufgaben und Organisation</p> <p>¹ Die berufliche Vorsorge des Personals und der Behördenmitglieder soll für die Versicherten zu einem angemessenen Schutz gegen die wirtschaftlichen Nachteile von Alter, Invalidität und Tod führen.</p> <p>² Sie erfolgt durch die von der Stadt errichtete öffentlich-rechtliche Vorsorgestiftung.</p> | <p>Art. 116 1 Die berufliche Vorsorge des Personals und der Behördenmitglieder erfolgt durch die von der Stadt errichtete öffentlich-rechtliche Vorsorgestiftung. Sie soll für die Versicherten zu einem angemessenen Schutz gegen die wirtschaftlichen Nachteile von Alter, Invalidität und Tod führen.</p> |

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 125 Stiftungsurkunde und Beiträge</p> <p>Der Gemeinderat erlässt die Stiftungsurkunde. Er legt aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten fest.</p> | <p>Art. 116 2 <i>Der Gemeinderat erlässt die Stiftungsurkunde und beschliesst über allfällige spätere Änderungen im Rahmen des übergeordneten Rechts. Er legt aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten fest.</i></p> |

Die Bestimmung kann ohne normative Veränderung des Inhalts gekürzt werden: Dass der Gemeinderat auch für den Beschluss über Änderungen der Stiftungsurkunde zuständig ist, ergibt sich aus seiner Zuständigkeit zu deren Erlass.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 126 Arbeitgebervertretung</p> <p>¹ Der Stadtrat wählt die städtischen Arbeitgebervertretungen im Stiftungsrat der Vorsorgestiftung.</p> <p>² Er ist befugt, die Versicherung einzelner Personalgruppen und Behördenmitglieder bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung zu bewilligen.</p> | <p>Art. 116 3 <i>Der Stadtrat wählt die städtischen Arbeitgebervertretungen im Stiftungsrat der Vorsorgestiftung. Er ist befugt, die Versicherung einzelner Personalgruppen und Behördenmitglieder bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung zu bewilligen.</i></p> |

II. Unfallversicherung

Art. 117 aGO wird unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen. Weitere Hinweise finden sich im Handbuch, Rz. 543 f.

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 127 Organisation</p> <p>¹ Die Stadt führt eine Unfallversicherung in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.</p> <p>² Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation.</p> <p>³ Im Übrigen erlässt der Stadtrat die massgebenden Bestimmungen.</p> | <p>Art. 117 <i>Die Stadt führt eine Unfallversicherung in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation. Im Übrigen erlässt der Stadtrat die massgebenden Bestimmungen.</i></p> |

III. Asyl-Organisation

Die bisherigen Regelungen zur Asyl-Organisation werden nahezu unverändert in die neue Gemeindeordnung übernommen (vgl. Handbuch, Rz. 536 ff.). Eine eingehende Kommentierung von Art. 118 aGO und der AOZ-Verordnung findet sich in der Abstimmungszeitung (Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2005, Abstimmungszeitung, S. 4 und S. 16 ff.).

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 128 Organisation</p> <p>¹ Die Stadt führt eine Asyl-Organisation Zürich (AOZ) in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.</p> <p>² Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation und übt die Oberaufsicht aus.</p> | <p>Art. 118 1 Die Stadt führt eine Asyl-Organisation Zürich (AOZ) in Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.</p> <p>3 Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation und übt die Oberaufsicht aus.</p> |

Die Zahl der Asylsuchenden ist stark schwankend, was sich jeweils in den mehr oder weniger benötigten personellen, finanziellen und betrieblichen Ressourcen der Asylbetreuung auswirkt. Steigt die Zahl rasch an, muss die AOZ ebenso rasch die notwendigen Unterkünfte und Betreuungsstrukturen aufbauen. Sinkt die Zahl oder bricht sie gar ein, müssen je nach Geschwindigkeit der Entwicklung innert kürzerer oder längerer Zeit bezogene Unterkünfte wieder aufgelöst und Strukturen zurückgebaut werden. Die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (vgl. § 66 GG) hat es ermöglicht, dass die Stadt für die Aufgaben der Asylbetreuung über eine dafür rechtlich massgeschneiderte Organisation verfügt. Auf der einen Seite ist dadurch die nötige operative Unabhängigkeit für die Aufgabenerfüllung und die Flexibilität gewährleistet, um sich in diesem Marktumfeld behaupten zu können. Auf der anderen Seite bleibt die politische Kontrolle und Steuerung durch den Gemeinderat und den Stadtrat sichergestellt (Handbuch, Rz. 537 und Rz. 540). Der Gemeinderat hat – gestützt auf Art. 118 Abs. 3 aGO – die diesen beiden Anliegen Rechnung tragende AOZ-Verordnung erlassen. Die meisten Ausgaben der Stadt im Zusammenhang mit der AOZ werden unter Ausschluss des Finanzreferendums getätigt. Jedoch wird der städtische Betriebsbeitrag vom Gemeinderat mit dem Budget beschlossen (Art. 6 Ziff. 2 VO AOZ) und finanzielle Mittel bei der Beschaffung werden als pauschalierte Investitionsausgaben mit dem Betriebsbeitrag bewilligt (Art. 15 VO AOZ; Handbuch, Rz. 541).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 129 Organe</p> <p>¹ Die obersten Organe der AOZ sind der Verwaltungsrat, die Direktion und die Kontrollstelle.</p> <p>² Der Verwaltungsrat ist unter der Aufsicht des Stadtrats für die strategische Führung der AOZ zuständig. Er erlässt mit Genehmigung des Stadtrats die erforderlichen Reglemente und ist anstaltsinterne Neubeurteilungsinstanz, soweit nicht die Sozialbehörde zuständig ist.</p> <p>³ Die Direktion ist für die operative Führung der AOZ zuständig.</p> | <p>Art. 118 4 Die obersten Organe der AOZ sind der Verwaltungsrat, die Direktion und die Kontrollstelle. Der Verwaltungsrat ist unter der Aufsicht des Stadtrates für die strategische Führung der AOZ zuständig. Er erlässt mit Genehmigung des Stadtrates die erforderlichen Reglemente und ist verwaltungsinterne Rekursinstanz. Die Direktion ist für die operative Führung der AOZ zuständig.</p> |

Nach bisherigem Recht können Verfügungen der Direktion oder von zuständigen Angestellten der AOZ mit einem der Einsprache gemäss Art. 66 aGO nachgebildeten internen Rekurs beim Verwaltungsrat angefochten werden (vgl. Art. 21 VO AOZ). Es liegt in der Autonomie der Stadt, solche Instanzenzüge vorzusehen (Handbuch, Rz. 539; vgl. auch Art. 98 Abs. 4 lit. e KV). Zugunsten der Übereinstimmung der Begrifflichkeiten soll einerseits neu nicht mehr von verwaltungsinterner Rekursinstanz oder von gemeindeinternem Rekurs gesprochen werden, sondern von der anstaltsinternen Neu Beurteilung. Zudem soll für die fachliche Beurteilung der Leistungsentscheide von zuständigen Angestellten der AOZ die Sozialbehörde für zuständig erklärt werden (vgl. Art. 106 lit. c E-GO; Art. 98 Abs. 4 lit. e KV und vorne S. 119). Der Verwaltungsrat der AOZ ist als v. a. strategisches Führungs- und Aufsichtsorgan wenig geeignet, Neu beurteilungen von Anordnungen vorzunehmen, die im Einzelfall in Anwendung der sozialhilferechtlichen Grundlagen ergehen. Alle anderen Anordnungen insbesondere im Bereich des Personalrechts werden weiterhin durch den Verwaltungsrat neu beurteilt.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 130 Aufgaben</p> <p>¹ Die AOZ nimmt die Aufgaben im Asylbereich wahr, zu denen die Stadt kraft übergeordneten Rechts verpflichtet ist.</p> <p>² Sie erfüllt Aufgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Dritten.</p> <p>³ Sie leistet Betreuung für anerkannte Flüchtlinge und erbringt Dienstleistungen im Bereich der Integration.</p> | <p>Art. 118 2 Die AOZ nimmt die Aufgaben im Asylbereich wahr, zu denen die Stadt Zürich kraft übergeordneten Rechts verpflichtet ist. Ebenso erfüllt sie Aufgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Dritten. Sie leistet Betreuung für anerkannte Flüchtlinge und erbringt Dienstleistungen im Bereich der Integration.</p> |

Die AOZ nimmt sämtliche Aufgaben wahr, zu denen die Stadt aufgrund übergeordneter Gesetze und der entsprechenden Verordnungen verpflichtet ist. Sie leistet zudem Sozialhilfe und Betreuung für anerkannte Flüchtlinge und erstellt kostendeckend Dienstleistungen aufgrund von Leistungsvereinbarungen für den Kanton, andere Gemeinden und Dritte. Schliesslich erbringt die AOZ auch Dienstleistungen für besondere städtische Integrationsbedürfnisse im Auftrag des Stadtrats. Die Aufgaben sind ebenfalls in Art. 2 Ziff. 1–4 VO AOZ aufgeführt.

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 131 Finanzierung</p> <p>Die für die Stadt erbrachten Leistungen werden mittels Steuern, die Leistungen für Dritte nach dem Verursacherprinzip finanziert.</p> | <p>Art. 118 2 Die für die Stadt Zürich erbrachten Leistungen werden mittels Steuern, die Leistungen für Dritte nach dem Verursacherprinzip finanziert.</p> |

Die Leistungen für die Stadt sind Leistungen, die durch den Stadtrat einseitig festgelegt werden können und durch die AOZ zwingend zu erbringen sind. Leistungen für Dritte werden im Markt, d. h. in Konkurrenz zu anderen Anbietern erbracht. Mit der Bestimmung wird klargestellt, dass der Monopolbereich der AOZ nicht dazu dienen darf, Leistungen im Markt zu subventionieren. Eine Querfinanzierung zwischen den beiden Leistungsbereichen ist ausgeschlossen. In der AOZ-Verordnung ist dementsprechend einerseits ausgeführt, dass für den städtischen Leistungsbereich die Leistungsmengen und die Preise gemäss dem überjährigen

Leistungsauftrag in jährlichen Leistungsvereinbarungen geregelt werden, wobei diese vom Stadtrat im Falle der Nichteinigung einseitig verfügt werden können (Art. 3 und Art. 4 lit. a VO AOZ). Andererseits ist in Bezug auf die Leistungsvereinbarungen mit Dritten festgehalten, dass «dadurch die städtischen Leistungsaufträge und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel nicht beeinträchtigt werden» dürfen (Art. 4 lit. b VO AOZ).

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 132 Arbeitsverhältnisse</p> <p>¹ Die Arbeitsverhältnisse des Personals sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt.</p> <p>² Die AOZ kann mit Genehmigung des Stadtrats hinsichtlich des Lohnes, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses abweichende Bestimmungen festlegen, soweit es aus betrieblichen Gründen erforderlich ist.</p> <p>³ Sie kann mit Genehmigung des Stadtrats mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge abschliessen.</p> | <p>Art. 118 5 Die Arbeitsverhältnisse des Personals sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt Zürich. Die AOZ kann mit Genehmigung des Stadtrates hinsichtlich des Lohnes, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses abweichende Bestimmungen festlegen, soweit es aus betrieblichen Gründen erforderlich ist. Die AOZ kann mit Genehmigung des Stadtrates mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge abschliessen.</p> |

Die Arbeitsverhältnisse der AOZ sind öffentlich-rechtlich (vgl. § 56 Abs. 1 GG; Art. 10 VO AOZ) und richten sich grundsätzlich nach dem städtischen Personalrecht. Wenn betriebliche Gründe dies erfordern kann die AOZ allerdings mit Genehmigung des Stadtrats abweichende Bestimmungen zum Personalrecht erlassen.

IV. Kongresshaus-Stiftung

Mit Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016 hat die Stadt die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit dem Namen «Kongresshaus-Stiftung Zürich» beschlossen (Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016, Abstimmungszeitung, S. 7 f.). Für diese Anstalt wäre unter dem aktuellen Gemeindegesezt keine Grundlage in der Gemeindeordnung mehr erforderlich, da der Kongresshaus-Stiftung keine hoheitlichen Befugnisse übertragen sind (vgl. Art. 98 Abs. 3 KV e contrario). Aufgrund der politischen und finanziellen Tragweite wäre heute ein Gemeinderlass ausreichend (§§ 69 f. GG). Als Rechtsgrundlage der Stiftung ist im Handelsregister allerdings ausdrücklich der vom Regierungsrat genehmigte Art. 119 aGO aufgeführt (vgl. Schweizerisches Handelsamtsblatt, shab.ch, Jahrgang 134, Nr. 235 vom 2. Dezember 2016). Nicht zuletzt aus diesem Grund sollen die Bestimmungen aus der alten Gemeindeordnung inhaltlich unverändert, aber in nachgeführter Form in die neue Gemeindeordnung aufgenommen werden.

| E-GO | aGO |
|---|--|
| <p>Art. 133 Organisation</p> <p>¹ Unter dem Namen Kongresshaus-Stiftung Zürich besteht eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.</p> | <p>Art. 119 1 Unter dem Namen Kongresshaus-Stiftung Zürich besteht eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>² Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation und übt die Oberaufsicht aus.</p> <p>³ Der Stadtrat nimmt die allgemeine Aufsicht wahr.</p> | <p><i>9 Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation der Stiftung und übt die Oberaufsicht über diese aus.</i></p> <p><i>8 Er untersteht der allgemeinen Aufsicht des Stadtrats.</i></p> |
|--|---|

Die Kongresshaus-Stiftung ist nur dem Namen nach eine Stiftung, rechtlich handelt es sich um eine öffentlich-rechtlichen Anstalt (vgl. dazu Stefan Vogel, Kommentar GG, § 66 Rz. 2). Die Kongresshaus-Stiftung unterliegt folglich den Regeln des Gemeindegesetzes; sie bleibt vollständig vom öffentlichen Recht beherrscht. Soweit mit den Besonderheiten der Anstalt vereinbar, finden die Bestimmungen über die politischen Gemeinden Anwendung (vgl. §66 Abs. 3 und § 142 Abs. 2 GG). Die Einflussmöglichkeiten der Stadt wurden mit diesem Trägerschaftsmodell gestärkt, was dem grossen finanziellen Engagement des Gemeinwesens Rechnung trägt (vgl. Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016, Abstimmungszeitung, S. 8). Die Stärkung des Einflusses erfolgte insbesondere dadurch, dass die allgemeine Aufsicht über die Stiftung beim Stadtrat liegt. Der Stadtrat hat die neue Kongresshaus-Stiftung Zürich darin zu beaufsichtigen, dass sie die ihr übertragene Aufgabe rechtmässig und der Zweckbestimmung entsprechend erfüllt. Die Oberaufsicht liegt beim Gemeinderat.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 134 Organe</p> <p>¹ Die obersten Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und die Prüfstelle.</p> <p>² Der Stiftungsrat kann Reglemente erlassen.</p> | <p><i>Art. 119 6 Die obersten Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und die Prüfstelle.</i></p> <p><i>7 Der Stiftungsrat kann Reglemente erlassen.</i></p> |

Der Stiftungsrat ist als Anstaltsleitung ein öffentlich-rechtliches Organ. In den Statuten der Kongresshaus-Stiftung Zürich ist deshalb der Stadtrat als Wahlorgan eingesetzt worden (Art. 7 Abs. 2 Statuten, AS 444.105; § 68 lit. e GG i. V. m. § 40 lit. d GPR). Die vom Gemeinderat am 10. Februar 2016 erlassenen Statuten sehen zudem vor, dass der Tonhalle-Gesellschaft das Recht zusteht, zwei Mitglieder für den Stiftungsrat vorzuschlagen (Art. 7 Abs. 2 und 3 Statuten). Der Vorschlag ist für den Stadtrat rechtlich allerdings nicht verbindlich. Die Wahl der Mitglieder des Stiftungsrats kann allein durch das zuständige Gemeindeorgan erfolgen (vgl. Gemeindeamt des Kantons Zürich, Handbuch Anstalten, März 2019, S. 25 f.; § 5 Abs. 1 GG). Weil die Kongresshaus-Stiftung eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist, muss im Übrigen auch das Personal öffentlich-rechtlich angestellt werden (§ 53 Abs. 1 GG).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 135 Aufgaben</p> <p>¹ Zweck der Stiftung ist die Bereitstellung und der Betrieb eines Kongress- und Konzertgebäudes am General-Guisan-Quai.</p> <p>² Die Stiftung kann den Betrieb des Gebäudes ganz oder teilweise vertraglich an Dritte übertragen.</p> | <p><i>Art. 119 2 Zweck der Stiftung ist die Bereitstellung und der Betrieb eines Kongress- und Konzertgebäudes am General-Guisan-Quai. Die Stiftung kann den Betrieb des Gebäudes ganz oder teilweise vertraglich an Dritte übertragen. Die Stiftung verfolgt keine Gewinnabsicht.</i></p> |

³ Sie verfolgt keine Gewinnabsicht.

Die Stiftung nimmt die Aufgabe wahr, ein Kongress- und Konzertgebäude am heutigen Standort bereitzustellen und zu betreiben. Die Stiftung kann den Betrieb des Gebäudes ganz oder teilweise vertraglich auf Dritte übertragen. Falls es die Erfüllung des Zwecks erfordert, kann die Stiftung auch Liegenschaftsgeschäfte abwickeln. Wie die Gemeinden verfügt die öffentlich-rechtliche Anstalt über Verwaltungs- und Finanzvermögen (Stefan Vogel, Kommentar GG, § 66 Rz. 6). Hinzuweisen ist, dass die Stiftung keine Gewinnabsicht verfolgt. Allfällige Gewinne sind wieder in den Stiftungszweck zu investieren (Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016, Abstimmungszeitung, S. 8).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 136 Finanzierung</p> <p>Die Stiftung finanziert die Bereitstellung und den Betrieb durch Entgelte der Nutzenden des Kongressgebäudes und der Tonhalle, damit die Kosten für den langfristigen Erhalt des Gebäudes möglichst gedeckt werden.</p> | <p>Art. 119 3 Die Stiftung erhält von der Stadt:</p> <p>a. ein unverzinsliches Dotationskapital; und</p> <p>b. gegebenenfalls einen Betriebsbeitrag.</p> <p>4 Sie übernimmt das Vermögen der 1937 errichteten privatrechtlichen Kongresshaus-Stiftung Zürich, einschliesslich des bestehenden Baurechtsvertrags mit der Stadt.</p> <p>⁵ Sie finanziert die Bereitstellung und den Betrieb durch Entgelte der Nutzenden des Kongressgebäudes und der Tonhalle, damit die Kosten für den langfristigen Erhalt des Gebäudes möglichst gedeckt werden.</p> |

Das Kongresshaus und die Tonhalle wurden von der bestehenden Stiftung an die neue Kongresshaus-Stiftung Zürich übertragen. Zudem wurde die neue Stiftung von der Stadt Zürich mit einem Dotationskapital ausgestattet, um die Investitionskosten für die Instandsetzung und den Umbau des Gebäudes decken zu können. Dieser Beitrag in der Höhe von höchstens 165 Millionen Franken wurde den Stimmberechtigten am 5. Juni 2016 beantragt. Die neue Stiftung soll das Gebäude möglichst kostendeckend bewirtschaften. Falls dies nicht möglich ist, kann sie von der Stadt einen Betriebsbeitrag erhalten. Auch dieser wiederkehrende Beitrag der Stadt an die Betriebskosten in der Höhe von jährlich höchstens 2,9 Millionen Franken war Gegenstand der Abstimmungsvorlage (Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016, Abstimmungszeitung, S. 8). Mit der Errichtung der Kongresshaus-Stiftung sind Art. 119 Abs. 3 und 4 aGO vollzogen worden. Diese Bestimmungen sind daher nicht in die neue Gemeindeordnung zu überführen, sondern mit deren Inkrafttreten ersatzlos aufzuheben.

8. Teil: Schlussbestimmungen

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 137 Aufhebung bisherigen Rechts</p> | <p>Art. 120 2 Sie ersetzt die Gemeindeordnung vom 15. Januar 1933.</p> |

| | |
|--|---|
| Die Gemeindeordnung vom 26. April 1970 wird aufgehoben. | <i>Art. 121 Die bisherigen Erlasse des Gemeinderates und des Stadtrates bleiben, soweit sie mit der neuen Gemeindeordnung nicht im Widerspruch stehen, bis zu ihrer Abänderung oder Aufhebung in Kraft.</i> |
|--|---|

| E-GO | aGO |
|---|---|
| Art. 138 Inkrafttreten Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnung nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. | <i>Art. 120 1 Die Gemeindeordnung tritt nach der Genehmigung durch den Regierungsrat durch Beschluss des Stadtrates in Kraft.</i> |

Für die revidierte Gemeindeordnung bietet sich grundsätzlich der 1. Januar 2022 als Datum des Inkrafttretens an, da die vierjährige Anpassungsfrist nach § 173 GG am 31. Dezember 2021 abläuft. Zugunsten der Flexibilität soll dennoch der Stadtrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen, falls etwa ein früheres Datum ins Auge gefasst werden könnte oder um auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können.

9. Teil: Übergangsbestimmungen

Die Reihenfolge der Übergangsbestimmungen wird angepasst. Diese werden nicht mehr zeitlich in der Reihenfolge ihrer Aufnahme in die Gemeindeordnung aufgeführt, sondern korrespondierend mit der Reihenfolge der Programm-Normen (vgl. vorne Art. 9 E-GO ff.). Zusätzlich wird in Bezug auf den Stadtplan zur Abgrenzung der Stadtkreise eine Übergangsbestimmung geschaffen.

| E-GO | aGO |
|---|------------|
| Art. 139 Stadtplan Der digitale Stadtplan nach Art. 4 Abs. 2 entspricht im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gemeindeordnung dem geltenden, im Stadtarchiv liegenden Stadtplan. | |

In Art. 4 Abs. 2 E-GO wird neu eine digitale Version des Stadtplans als für die Kreiseinteilung massgebend erklärt. Inhaltlich muss dieser digitale Stadtplan dem im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gemeindeordnung geltenden, gedruckten Stadtplans gemäss Art. 3 Abs. 2 aGO entsprechen. Änderungen können nur durch die Stimmberechtigten oder den Gemeinderat vorgenommen werden (Art. 27 lit. c E-GO und Art. 50 lit. g E-GO).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| Art. 140 Reduktion CO₂-Ausstoss Für die Reduktion des CO ₂ -Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr setzt die Stadt das Jahr 2050 als Ziel. | <i>Art. 122 Für die Reduktion des CO₂-Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel.</i> |

Vgl. dazu die Ausführungen vorne S. 17 zu Art. 10 E-GO (Natürliche Lebensgrundlagen).

| E-GO | aGO |
|--|---|
| <p>Art. 141 Beteiligung an Atomkraftwerken</p> <p>¹ Die Beteiligung der Stadt an Atomkraftwerken sowie der Bezug von Atomstrom sind längstens bis zum Jahr 2034 zulässig.</p> <p>² Der Stadtrat wird ermächtigt, die bestehenden Beteiligungen des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) an der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG (KKG) und an der Aktiengesellschaft für Kernenergiebeteiligungen Luzern (AKEB) zu verkaufen.</p> | <p>Art. 126¹ Die Beteiligung der Gemeinde an Atomkraftwerken sowie der Bezug von Atomstrom sind längstens bis zum Jahr 2034 zulässig.</p> <p>² Der Stadtrat wird ermächtigt, die bestehenden Beteiligungen des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) an der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG (KKG) und an der Aktiengesellschaft für Kernenergiebeteiligungen Luzern (AKEB) zu verkaufen.</p> |

Die Programm-Norm nach Art. 10 Abs. 3 E-GO (Art. 2^{ter} Abs. 3 aGO) wurde in der Abstimmung vom 5. Juni 2016 mit der vorliegenden Übergangsbestimmung ergänzt (Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016, Abstimmungszeitung, S. 12 f.). In **Abs. 1** wird programmatisch festgehalten, dass die Beteiligung der Stadt an Atomkraftwerken sowie der Bezug von Atomstrom längstens bis zum Jahr 2034 zulässig sind. In **Abs. 2** wird der Stadtrat ermächtigt, die bestehenden Beteiligungen des Elektrizitätswerks der Stadt (ewz) zu verkaufen. Ziel des Gemeinderats war die Beschleunigung des Ausstiegs aus der Kernenergie. Das festgelegte Ausstiegsdatum hat für die Betriebsdauer der betroffenen Kernkraftwerke allerdings keinen bestimmenden Einfluss. Aufgrund der sicherheits- und entsorgungstechnischen sowie der wirtschaftlichen Risiken ist der Verkaufsprozess für die Kernenergiebeteiligungen als sehr komplex und langwierig einzustufen. Mit nicht unerheblicher Wahrscheinlichkeit könnten sich die Beteiligungen als unverkäuflich erweisen bzw. die Übergangsbestimmung als nicht umsetzbar. Dazu äussert sich die Abstimmungszeitung wie folgt: «*Falls die Kernkraftwerksgesellschaften über das Jahr 2034 hinaus weiter bestehen sollten, hätte das Ausstiegsdatum in der Gemeindeordnung zur Folge, dass den Städtzürcher Kernenergiebeteiligungen ab 2034 nachträglich die gesetzliche Grundlage entzogen würde. Die ursprünglich rechtmässig eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen würden jedoch nach wie vor bestehen. Die Stadt Zürich müsste weiterhin ihren Anteil an die jährlichen Betriebskosten bezahlen, dürfte aber aufgrund des Ausstiegsdatums in der Gemeindeordnung den Strom nicht mehr beziehen oder am freien Markt verkaufen.*» (Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016, Abstimmungszeitung, S. 13).

| E-GO | aGO |
|--|--|
| <p>Art. 142 Verkehr</p> <p>Der prozentuale Anteil des öffentlichen Verkehrs, des Fuss- und des Veloverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen in der Stadt soll bis 24. Oktober 2022 um mindestens 10 Prozentpunkte erhöht werden; massgebend sind dabei die zurückgelegten Wege auf Stadtgebiet bezüglich des Ge-</p> | <p>Art. 124 Der prozentuale Anteil des öV, Fuss- und Veloverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen in der Stadt Zürich soll bis zehn Jahre nach Inkrafttreten von Art. 2quinquies (neu) um mindestens 10 Prozentpunkte erhöht werden; massgebend sind dabei die zurückgelegten Wege auf Stadtgebiet bezüglich des Gesamtver-</p> |

| | |
|---|--|
| samtverkehrs. Die Stadt trifft dazu die notwendigen Massnahmen und veröffentlicht jährlich einen Zwischenbericht. | kehrs. Die Stadt Zürich trifft dazu die notwendigen Massnahmen und veröffentlicht jährlich einen Zwischenbericht. |
|---|--|

Die Übergangsbestimmung konkretisiert die Programm-Norm von Art. 11 E-GO (vgl. dazu vorne S. 18). Weil eine Totalrevision der Gemeindeordnung vorgenommen wird, die das Inkrafttreten allgemein und gesamthaft neu festlegt (vgl. Art. 138 E-GO), muss die verankerte Umsetzungsfrist von zehn Jahren neu als Datum gerechnet vom ursprünglichen Inkrafttreten in die neue Gemeindeordnung aufgenommen werden. Da die Bestimmung am 24. Oktober 2012 in Kraft trat, wird in der Übergangsbestimmung der 24. Oktober 2022 als Ende der Umsetzungsfrist festgesetzt.

| E-GO | aGO |
|---|---|
| <p>Art. 143 Mietwohnungsbestand</p> <p>Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestands im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern setzt die Stadt das Jahr 2050 als Ziel.</p> | <p>Art. 123 Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel.</p> |

Vgl. dazu die Ausführungen vorne S. 21 zum wohnpolitischen Grundsatzartikel (Art. 15 E-GO).

5. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Totalrevision der Gemeindeordnung führt zu keinen neuen Regulierungen der KMU (vgl. Art. 51 Abs. 2 aGO).

6. Abschreibung von Motionen und Postulaten

Am 7. November 2018 wurde die Motion, GR Nr. 2017/462, vom 20. Dezember 2017 überwiesen, die die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Kinder- und Jugendpartizipation fordert. Das Anliegen der Motion wird im Rahmen der vorliegenden Totalrevision der Gemeindeordnung umgesetzt (vgl. Art. 56 E-GO). Mit der Motion, GR Nr. 2018/504, vom 19. Dezember 2018 ist der Stadtrat aufgefordert worden, dem Gemeinderat im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung eine Änderung zu unterbreiten, die sicherstellt, dass die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung neu durch den Gemeinderat selbst erlassen wird und nicht in einem vom Gemeinderat zu genehmigenden stadträtlichen Erlass. Mit der Formulierung Art. 14 Abs. 2 E-GO hat der Stadtrat die Motion umgesetzt. Nach dem Postulat, GR Nr. 2017/288, vom 20. September 2017, überwiesen am 4. Juli 2018, soll geprüft werden, ob der Handlungsspielraum der Ombudsperson zu erweitern ist. Mit Art. 118 Abs. 3 E-GO wird eine entsprechende Bestimmung geschaffen, die der Ombudsperson ein Tätigwerden aus eigenem Antrieb und nicht nur auf Anzeige hin ermöglicht.

7. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Totalrevision der Gemeindeordnung liegt bei der Gemeinde (Art. 89 Abs. 2 KV, Art. 10 lit. a GO). Für Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse ist abschliessend der Gemeinderat zuständig (Art. 14 lit. n GO).

- I. Dem Gemeinderat wird beantragt:
 - A. Zuhanden der Gemeinde:

Die Gemeindeordnung (AS 101.100) wird gemäss Beilage (Entwurf vom 4. September 2019) neu erlassen.
 - B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz unter Ausschluss des Referendums:
 1. Die Motion, GR Nr. 2017/462, von Katharina Prelicz-Huber (Grüne), Markus Kunz (Grüne) und 11 Mitunterzeichnenden vom 20. Dezember 2017 betreffend Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Förderung der Kinder- und Jugendpartizipation wird als erledigt abgeschrieben.
 2. Die dringliche Motion, GR Nr. 2018/504, von Walter Angst (AL) und Dr. Jean-Daniel Strub (SP) vom 19. Dezember 2018 betreffend Kompetenzübertragung betreffend Erlass der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung an den Gemeinderat wird als erledigt abgeschrieben.
 3. Das Postulat, GR Nr. 2017/288, von Urs Helfenstein (SP) und Renate Fischer (SP) vom 30. August 2017 betreffend Ombudsstelle der Stadt, Erweiterung des Handlungsspielraums wird als erledigt abgeschrieben.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.
- III. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, die Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Schulpflege, die Schulkommissionen und die Sozialbehörde sowie durch den Rechtskonsulenten mit elektronischem Versand an das Büro des Gemeinderats und mittels Online-Formular zur Vorprüfung an das kantonale Gemeindeamt sowie durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti