

**Auszug  
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 25. November 1998

**1998. Interpellation von Jürg Liebermann und Hans-Ulrich Meier über die Überschuldungssituation, Überprüfung hoheitlicher Aufgaben.** Am 10. Juni 1998 reichten die Gemeinderäte Jürg Liebermann (FDP) und Hans-Ulrich Meier (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 98/181 ein:

Die Grundsätze wirtschaftlichen Haushaltens verbieten es einem Gemeinwesen, das sich wie die Stadt Zürich in einer nahezu unentrinnbaren Überschuldungssituation befindet, nebst hoheitlichen und notwendigen Kernaufgaben lediglich wünschbare und nicht hoheitliche Aufgaben zu erfüllen. Um eine systematische und diskutierfähige Übersicht zu erhalten, wird der Stadtrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten und dazu eine Auflistung zu liefern:

1. Welches sind die rein hoheitlichen Aufgaben, welche die Stadt Zürich heute erfüllt?
2. Welches sind teilweise, aber vornehmlich hoheitliche Aufgaben, welche die Stadt Zürich heute erfüllt?
3. Welches sind teilweise, aber nur gering hoheitliche Aufgaben, welche die Stadt Zürich heute erfüllt?
4. Welches sind die übrigen Aufgaben, welche die Stadt Zürich heute erfüllt?

Auf den Antrag des Stadtpräsidenten beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Die Interpellanten verlangen in ihrem Vorstoss im wesentlichen eine Qualifizierung aller Aufgaben, die von der Stadt Zürich als (politische) Gemeinde erfüllt werden. Sie gehen dabei von einer Unterteilung aus, in welcher sich die «rein hoheitlichen Aufgaben» von «vornehmlich hoheitlichen», «gering hoheitlichen» und «übrigen Aufgaben» unterscheiden lassen. Eine solche Auflistung lässt sich aus Gründen, die nachstehend zu erörtern sind, nicht bewerkstelligen.

Der Aufgabenbereich bzw. der Wirkungskreis einer Gemeinde zeichnet sich grundsätzlich dadurch aus, dass diese befugt ist, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken von Verfassung und Gesetz selbständig zu ordnen. In dieser verfassungsrechtlich oder gesetzlich begründeten Befugnis der Gemeinde kommt die sogenannte Gemeindeautonomie zum Ausdruck. Sie ist jeweils ausdrücklich oder stillschweigend in den Kantonsverfassungen verankert. Die nähere Ausgestaltung obliegt dem kantonalen Gesetzgeber. Es ist allerdings nicht erforderlich, dass dieser den autonomen Wirkungskreis der Gemeinde ausdrücklich umschreibt. Er besitzt hingegen die Kompetenz, der Gemeinde die (selbständige) Erfüllung bestimmter staatlicher Funktionen an Stelle des Kantons zu übertragen. Die Umschreibung der Gemeindeangelegenheiten kann demnach sowohl eine Verpflichtung als auch eine Ermächtigung beinhalten.

Die Unterscheidung in einen autonomen und in einen übertragenen Wirkungskreis findet ihre Grundlage zunächst darin, dass der Verfassungsgesetzgeber den einfachen Gesetzgeber dazu verpflichtet, Angelegenheiten, die sich historisch als Gemeindeaufgaben herausgebildet haben, der Gemeindeautonomie zu überlassen. Dazu kommen neue Aufgaben, die sich (ebenfalls) zur lokalen Regelung eignen. Die gesetzgeberische Umschreibung der betreffenden Sach-

gebiete kann dabei eine ausdrückliche oder eine stillschweigende sein. Die Gemeinden dürfen nämlich auch solche lokalen Angelegenheiten besorgen, die die Kantone nicht oder nicht ganz geordnet haben und deren Regelung durch die Gemeinde sie zulassen (vgl. Art. 48 der Kantonsverfassung, LS 101). Die Gemeinde besitzt mithin einen Raum freien Ermessens und kann dieses Ermessen innerhalb der gesetzlichen Schranken frei betätigen. Die Gemeindeautonomie besteht aber auch darin, dass das kantonale Recht der Gemeinde in der Erledigung von ausdrücklich übertragenen Aufgaben relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit lässt (vgl. etwa BGE 96 I 381).

Was die ausdrückliche Übertragung bestimmter Aufgaben anbelangt, so sind neben den traditionellen öffentlichen Aufgaben von lokaler Bedeutung wie Polizei, Schule, Bestattungen mit dem Aufkommen des modernen Staats den Gemeinden darüber hinaus «von oben» immer weitere und umfangreichere Aufgaben wie Führung des Zivilstandsregisters und Einzug von Steuern zugewiesen worden, weshalb die Gemeinden heute eine Doppelstellung einnehmen. Einerseits sind sie die Träger der politischen Selbstverwaltung im lokalen Bereich und andererseits wirken sie als örtliche Vollzugsorgane der Kantone und indirekt auch des Bundes (Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Zürich 1980, 152f.).

Der Kanton Zürich zählt zu denjenigen Kantonen, die dem Wirkungskreis der Gemeinden eine sehr grosse Ausdehnung zugestehen (Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 77). Die Stadt Zürich besitzt daher nicht nur ein relativ grosses Ermessen, welche Aufgaben sie (auch noch) erfüllen, sondern auch viel Entscheidungsfreiheit bei der Frage, wie sie die ihr übertragenen Aufgaben vollziehen möchte. Inwieweit die Stadt von ihrer Autonomie Gebrauch macht, lässt sich jedoch ebensowenig mit dem Begriff der «Hoheitlichkeit» erfassen wie der Umfang und die Bedeutung der ihr übertragenen Aufgaben. Entscheidend ist vielmehr die jeweilige gesetzliche Grundlage. Unter dieser Voraussetzung besitzt in gewisser Hinsicht jede Aufgabe, die der Verfassungs- und Gesetzgeber – sei es auf eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Ebene – einmal beschlossen hat, hoheitlichen Charakter. Der Gesetzgeber entscheidet allerdings in einem solchen Falle nicht danach, ob eine Aufgabe «rein», «vornehmlich» oder «gering hoheitlich» ist, sondern befindet lediglich darüber, ob das Gemeinwesen diese oder jene Aufgabe wahrnehmen darf oder soll. «Hoheitlich» ist mithin jede Aufgabe, zu welcher der Staat die Gemeinde verpflichtet oder ermächtigt hat. «Hoheitlich» ist aber auch eine Aufgabe, die eine Gemeinde im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie und im Einklang mit der Verfassung und dem übergeordneten Recht wahrnimmt. In dieser Unterscheidung vermischen sich der politische («Was») und der administrative («Wie») Wirkungskreis der Gemeinde in einer Art, die eine Qualifizierung «hoheitlicher» Aufgaben zusätzlich erschwert.

Die bisherigen Erörterungen mögen erhellen, dass es eines äusserst umfangreichen Erhebungsaufwandes bedarf, um nur annähernd dem von den Interpellanten angestrebten Ziel gerecht zu werden. So müsste in jedem Einzelfall untersucht werden, welche Aufgaben zum autonomen und welche zum übertragenen Wirkungskreis zählen. Zu diesem Zweck müsste jede einzelne Rechtsgrundlage

einer genauen Analyse unterzogen und insbesondere daraufhin überprüft werden, ob sie sich letztlich – direkt oder indirekt – aus dem eidgenössischen, dem kantonalen oder dem kommunalen Recht ergibt. Besonders erschwerend tritt hinzu, dass zahlreiche Aufgaben aus einer Kombination der verschiedenen Rechtsgebiete entstanden sind und sich nicht von vorneherein dem autonomen oder dem übertragenen Wirkungskreis zurechnen lassen. Insgesamt ist daraus zu schliessen, dass es nicht möglich ist, die Interpellation mit vernünftigem Aufwand zu beantworten.

Allenfalls weiterhelfen könnte in diesem Zusammenhang die Frage, ob alle Aufgaben, die die Gemeinde in Ausübung des ihr zugestandenen Ermessensbereichs wahrnimmt, notwendig sind. Dazu zählt die Frage, ob die Gemeinde die ihr übertragenen Aufgaben in jedem Fall adäquat erfüllt. Damit beschäftigt sich nun aber der Stadtrat nicht zuletzt auch mit Unterstützung des Gemeinderates seit geraumer Zeit im Rahmen der WOV. Dieses Vorhaben dient schliesslich vor allem dazu, die Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten, die Aufgabenverteilung besser den Bedürfnissen anzupassen und ganz generell die Tätigkeit der Verwaltung einer regelmässigen Kontrolle zu unterziehen. Sein Ziel ist es auch, die Leistungen der Stadt transparent zu machen und zur Darstellung zu bringen. Wenn sich die Interpellanten auf den WOV-Prozess einlassen, gelangen sie deshalb zum selben Ziel, wie sie es mit ihrem Vorstoss anstreben.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiber-Stellvertreter