

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 17. Januar 2001

97. Interpellation von Niklaus Scherr betreffend Reorganisation und Ausgliederungen, Zustimmung des Gemeinderates. Am 27. November 2000 reichte Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) folgende Interpellation GR Nr. 2000/568 ein:

Am 24. September 1995 hat das Volk über eine grössere Reorganisation beschlossen und die Gemeindeordnung (GO), die städtische «Verfassung», entsprechend angepasst (Umteilung der Altersheime vom SD zum GUD, Abtretung des Arbeitsamtes vom GUD an das SD usw.). 1998 und 2000 wurden den Stimmberechtigten Vorlagen über die Ausgliederung der städtischen Jugendheime und des EWZ unterbreitet. Im laufenden Jahr hat dagegen der Stadtrat über verschiedene Reorganisations- und Ausgliederungsprojekte in eigener Kompetenz entschieden:

- Projekt KLEVER (Kleine Verwaltungsreorganisation, StRB Nrn. 942, 947 und 955 vom 31. Mai 2000): Zusammenlegung verschiedener Dienstabteilungen zu den neuen Organisationseinheiten «Schutz und Rettung» beim Polizeidepartement (neu Kostenstelle 2550, bestehend aus Feuerwehr, baulicher und betrieblicher Zivilschutz, Kreiskommando, Sanität) und «Umwelt- und Gesundheitsschutz» beim Gesundheits- und Umwelddepartement (neu Kostenstelle 3045 mit Aufhebung der selbständigen Fachstelle Umweltschutz und der Integration der Energieberatung aus dem DIB) sowie Übertragung der Bäder vom GUD ins Sportamt beim Schul- und Sportdepartement;
- nachdem es noch vor einem Jahr ins Globalbudget Ergänzender Arbeitsmarkt integriert wurde, hat der Stadtrat beschlossen, das immerhin 100-jährige Arbeitsamt bzw. die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) per 1. Januar 2001 aufzuheben und an den Kanton abzutreten und den Bereich Arbeitsbewilligungen dem Präsidialdepartement zu übertragen;
- am 13. September hat der Stadtrat beschlossen, dass sich die Stadtküche aus der Führung der Restaurationsbetriebe zurückzieht und diese per 1. November 2000 an die private Stiftung DSR, Morges, übertragen werden.

Diese Beschlüsse bedingen eine Reihe von Umgruppierungen, die mit dem Budget 2001 wirksam werden. Zum Teil fehlt dazu jeder erklärende Hinweis. So sind im Globalbudget Ergänzender Arbeitsmarkt die Produktgruppen 5 und 6 – das heutige Arbeitsamt – sang-, klang- und begründungslos gestrichen.

Bei all diesen Reorganisationen und Ausgliederungen werden Aufgabenbereiche zwischen Departementen verschoben, aufgehoben oder auf private Träger ausgelagert. Sie figurieren alle in den Art. 58ff. der städtischen Gemeindeordnung, wo sie den einzelnen Departementen zugewiesen werden. Art. 59 hält ausdrücklich fest: «Der Gemeinderat ist berechtigt, die Ausscheidung der Geschäftszweige unter den Departementen zu ändern, sowie neue, von der zuständigen Behörde beschlossene Aufgaben den Departementen zuzuweisen.» Daraus ergibt sich dreierlei:

- ob die Stadt eine bestimmte Aufgabe wahrnimmt oder nicht, ist in der Gemeinde-Verfassung, d.h. der Gemeindeordnung, festgehalten;
- für die Verschiebung von Geschäftszweigen in ein anderes Departement ist der Gemeinderat – unter dem Vorbehalt des Referendums – zuständig;
- als logische Konsequenz aus dieser Kompetenzordnung ergibt sich, dass der Gemeinderat auch für Entscheide über den Verzicht bzw. das Outsourcen einer bisherigen Gemeindeaufgabe zuständig ist.

In den drei Stadtratsbeschlüssen zum Projekt KLEVER heisst es dazu nur lakonisch: «Die Art. 67ff. der Gemeindeordnung werden, soweit sie durch die mit der kleinen Verwaltungsreorganisation vollzogenen Zuständigkeiten tangiert sind, bei der nächsten Revision der Gemeindeordnung angepasst.»

Überdies sind seit 1. Januar 1999 im Kanton Zürich gemäss Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Kantonsverfassung «Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen

Aufgaben an Private» in Gesetzesform zu regeln, d.h. für die Stadt Zürich in einem referendumsfähigen Parlamentsbeschluss oder einer Änderung der Gemeindeordnung (vgl. Weisung Ausgliederung EWZ, S. 15).

In diesem Zusammenhang bitte ich um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist sich der Stadtrat bewusst, dass er mit seinem Vorgehen das eigentlich zuständige Parlament mit einem *fait accompli* konfrontiert?
2. Ist der Stadtrat nicht auch der Meinung, dass bei der öffentlichen Hand – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – grundsätzlich die Öffentlichkeit, d.h. Parlament und Stimmberechtigte, die Kontrolle darüber haben sollen, welche Tätigkeiten ihr Gemeinwesen wahrnimmt und welche nicht und ob es diese selber oder via Private ausübt?
3. Teilt der Stadtrat die Auffassung des Interpellanten, dass für die Verschiebung bzw. Aufhebung von Aufgabenbereichen, die in der GO aufgeführt sind, gemäss Art. 59 zwingend die vorgängige Zustimmung des Gemeinderats erforderlich ist? Wenn nein: mit welcher Begründung?
4. Wie rechtfertigt der Stadtrat sein eigenmächtiges Vorgehen, namentlich angesichts der Tatsache, dass die Gemeindeordnung in Art. 59 die Umteilung von Ämtern insofern erleichtert, als sie dafür bloss einen Gemeinderatsbeschluss und keinen Volksentscheid über die Änderung der GO verlangt?
5. Erachtet der Stadtrat das gewählte Vorgehen – Beschluss in eigener Regie, allenfalls unter Information der jeweiligen Departementskommission – als geeignete Vorgehensweise? Sieht er darin nicht auch die Gefahr, dass ein Korporationensystem hinter verschlossenen Türen anstelle demokratischer Transparenz tritt?
6. Was unternimmt der Stadtrat, um künftig die Budgettransparenz beim Wechsel bzw. der Zusammenlegung von Kostenstellen (Beispiel: Schaffung von Sozialzentren usw.) zu verbessern?
7. Ist der Stadtrat bereit, die genannten Beschlüsse dem Parlament wenigstens nachträglich zur formellen Genehmigung zu unterbreiten?
8. Ist der Stadtrat bereit, eine verbindliche Erklärung abzugeben, wonach er sich bei Reorganisationen künftig strikt an die Kompetenzordnung halten wird, wie sie Gemeindeordnung und Kantonsverfassung vorsehen?

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

Allgemeine Vorbemerkungen

Art. 59 der Gemeindeordnung

Der Interpellant zieht aus Art. 59 der Gemeindeordnung drei Schlussfolgerungen.

1. «Ob die Stadt eine bestimmte Aufgabe wahrnimmt oder nicht, ist in der Gemeindeverfassung, d.h. der Gemeindeordnung, festgehalten.» Dazu kann Folgendes gesagt werden:

Art. 59 der Gemeindeordnung steht systematisch unter dem Titel «Der Stadtrat, die Departemente sowie die Fürsorgebehörde und die Vormundschaftsbehörde». Der Untertitel lautet: «III. Die Departemente». Daraus kann gefolgert werden, dass es sich bei der Aufzählung der einzelnen Geschäftszweige der Departemente um Organisationsnormen handelt. Es geht also nicht um eine materielle Festlegung der Gemeindeaufgaben, sondern um eine organisatorische Gliederung/Zuordnung dieser Aufgaben zu den Departementen. Dass es bei dieser organisatorischen Zuweisung der einzelnen Geschäftszweige zu den Departementen nicht um die materielle Festlegung der Gemeindeaufgaben geht, ergibt sich auch daraus, dass sich Gemeindeaufgaben u.a. auch aus übergeordnetem Recht des Kantons oder des Bundes ergeben. Auch der Wortlaut von Art. 59 sagt klar aus, dass neue Aufgaben «von der zuständigen Behörde beschlossen» werden.

Ob die Stadt also eine bestimmte Aufgabe wahrnimmt oder nicht, ist nicht in der Gemeindeordnung festzuhalten, sondern vom dafür zuständigen Gemeindeorgan zu beschliessen. Dieses zuständige Gemeindeorgan können im Rahmen der Kompetenzordnung der Stadtrat, der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten sein. Thalmann (Kommentar zum Gemeindegesetz) schreibt dazu: «Die Übernahme neuer Aufgaben und die Bestimmung der zuständigen Organe wird, wie in der ordentlichen Gemeindeorganisation, meist unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Auswirkungen beurteilt.» (N 2.2 zu § 108 Gemeindegesetz).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die vom Interpellanten gemachte erste Schlussfolgerung unzutreffend ist.

2. Die zweite Schlussfolgerung, wonach für die Verschiebung von Geschäftszweigen in ein anderes Departement der Gemeinderat zuständig ist, trifft im Rahmen von Art. 59 der Gemeindeordnung zu. Es geht dabei um eine organisatorische Neugliederung der Geschäftszweige.
3. Zur dritten Schlussfolgerung, wonach sich als logische Konsequenz aus dieser Kompetenzordnung ergebe, dass der Gemeinderat auch für Entscheide über den Verzicht beziehungsweise das Outsourcen einer bisherigen Gemeindeaufgabe zuständig sei, ist Folgendes festzuhalten:

Auch diese Aussage ist nicht korrekt, da es sich bei den Art. 67ff. der Gemeindeordnung – wie schon dargelegt – um organisatorische Normen handelt und nicht um Normen, welche die Aufgaben selbst festlegen. Demzufolge richtet sich auch ein Verzicht auf eine Aufgabe nicht nach diesen Normen, sondern nach denjenigen, welche die Aufgabe eingeführt haben. Die entsprechende Zuständigkeit beurteilt sich – wie auch schon erwähnt – in der Regel nach Gesichtspunkten der finanziellen Auswirkungen.

Anzumerken bleibt, dass ein ausdrücklicher Aufgabenverzicht nur dann beschlossen wird, wenn sich dies von der Bedeutung der Aufgabe her aufdrängt. Viele Aufgaben werden durch Nichtgebrauch einer Kreditermächtigung von selbst obsolet. Nicht als Aufgabenverzicht kann in diesem Zusammenhang die Ausgliederung von einzelnen Organisationseinheiten bezeichnet werden. Diese Anmerkungen gelten als Vorbehalt auch für die nachstehenden Ausführungen.

Die Vorlage «7 statt 9»

Das Zitat aus den drei Stadtratsbeschlüssen zum Projekt Kleine Verwaltungsreorganisation (KVR) ist zutreffend. Am 31. Mai 2000 ging der Stadtrat davon aus, dass mit der Vorlage «7 statt 9» die Zuteilung der Geschäftszweige ohnehin grundsätzlich neu geregelt wird, so dass sich eine zwischenzeitliche Neuzuteilung gemäss der kleinen Verwaltungsreorganisation erübrigen werde. In diesem Lichte ist die im Zitat erwähnte Bemerkung zu verstehen, dass die Gemeindeordnung bei der nächsten Revision – gemeint war die Vorlage «7 statt 9» – angepasst werde. Aufgrund einer klar erkennbaren Grundstimmung im Gemeinderat hat der Stadtrat die entsprechende, bereits ausgearbeitete Vorlage einer Revision der Gemeindeordnung mit Neuzuteilung der Geschäftszweige auf 7 Departemente dem Parlament nicht unterbreitet, so dass nun auch die vorgesehenen Anpassungen als Folge der kleinen Verwaltungsreorganisation nicht vorgenommen werden konnten.

Art. 28 Kantonsverfassung

Der Interpellant weist in seinen Ausführungen auch auf Art. 28 Abs. 2, zweiter Satz, der Kantonsverfassung hin. Danach haben Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private in Gesetzesform zu erfolgen. Dazu ist Folgendes zu bemerken:

Diese Verfassungsbestimmung richtet sich primär an den Kanton, heisst es in Art. 28 doch: «Die grundlegenden Normen des kantonalen Rechts werden in Gesetzesform erlassen. Dazu gehören insbesondere ... Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private.» Mit dieser Bestimmung wurde mit Verfassungsänderung vom 27. September 1998 das gestützt auf die Bundesverfassung und die bundesgerichtliche Rechtsprechung geltende Gesetzmässigkeitsprinzip in der Kantonsverfassung verankert. Mit dieser Verfassungsergänzung wurde also kein neues Recht gesetzt. Es geht um das allgemeine Prinzip, dass grundlegende Rechtsnormen in einem formellen Gesetz enthalten sein müssen, worunter auch Gemeinderatsbeschlüsse fallen, welche dem Referendum unterstehen.

Es ist auch für den Stadtrat selbstverständlich, dass entsprechend grundlegende Ausgliederungen, wie diejenige der Elektrizitätswerke, in einem «Verselbständigungsgesetz» geregelt sein müssen; zusätzlich kann sogar – wie im Fall ewz – ein Volksbeschluss erforderlich sein. Diese Verfassungsbestimmung bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Ausgliederungen in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen. Es muss sich um «grundlegende» Ausgliederungen im Sinn dieser Verfassungsbestimmung handeln.

Zu Frage 1: Diese Frage muss aus den vorerwähnten Gründen bejaht werden.

Zu Frage 2: Die äusserst allgemein formulierte Frage lässt eine Antwort in gleicher Allgemeinheit nicht zu. Auf Ebene der Gemeinde ist zwischen den Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich zu unterscheiden. Letztere machen inzwischen den grösseren Teil der Gemeindeaufgaben aus. Wo im übertragenen Wirkungsbereich das übergeordnete Recht abschliessende Regelungen trifft, entfällt eine selbstständige kommunale Rechtsetzungsbefugnis, auch wenn der Vollzug der Aufgabe an die Gemeinde delegiert ist. Diesfalls kommt das kommunale Parlament in aller Regel nicht zum Zug. Bei Aufgaben des eigenen Wirkungskreises liegt der Entscheid über die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und ihre Erfüllung je nach Zuständigkeitsordnung bei den Stimmberechtigten, der Legislative oder der Exekutive. Wo eine Aufgabe eine gewisse Bedeutung besitzt, fällt sie nach der Finanzkompetenzordnung in aller Regel in die Zuständigkeit des Gemeinderates oder der Stimmberechtigten. Kommt der von der zuständigen Behörde beschlossenen Aufgabe die Bedeutung eines eigentlichen Geschäftszweiges zu, wird sie vom Gemeinderat gemäss Art. 59 Gemeindeordnung einem Departement zugeteilt.

Zu Frage 3: Geht es um die Verschiebung von Geschäftszweigen, so ist die Auffassung des Interpellanten zu teilen. Geht es jedoch um die Aufhebung einer Aufgabe, so ist davon auszugehen, dass dasjenige Organ zuständig ist, welches die Aufgabe beschlossen hat, sofern eine formelle Aufhebung überhaupt angezeigt ist. Die Zuständigkeit zur Schaffung oder Aufhebung einer Aufgabe liegt also nicht zwingend bei demjenigen Organ, welches die organisatorische Zuordnung dieser Aufgabe vorgenommen hat.

Zu Frage 4: Wie oben dargelegt, beabsichtigte der Stadtrat bei der nächsten Revision der Gemeindeordnung, also im Rahmen der Vorlage «7 statt 9», die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.

Zu Frage 5: In der Vergangenheit wiesen Verwaltungen regelmässig «funktionale Gliederungen» auf. Ihr Organisationsprinzip waren die mit einem bestimmten Fachwissen verknüpften «Funktionen». Entsprechend gliederten die Gemeindeordnungen die Departemente nach sach- und fachbezogenen Funktionen. Anders als in vielen anderen Gemeinden geschah dies in der Zürcher Gemeindeordnung sehr detailliert.

Nach der modernen Verwaltungslehre, die sich darin an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientiert, besteht das Gliederungsprinzip weniger in sach- und fachbezogenen Funktionen als vielmehr in einer effizienten projekt-, produkt- und dienstleistungsbezogenen Aufgabenerfüllung. Kompetenzen und Funktionen werden so gebündelt, dass Doppelspurigkeiten und Schnittstellen weitgehend vermieden und den Bürgerinnen und Bürgern einfache Verfahren mit möglichst nur einer Ansprechstelle geboten werden können.

Reorganisationen, die dieser Philosophie verpflichtet sind, können sich nicht damit begnügen, nach irgendwelchen Plausibilitäten, und seien es auch nur sprachliche, Kästchen zu verschieben; sie verlangen vielmehr nach einer detaillierten Überprüfung der Abläufe. Bei Neugliederungen verlaufen die Grenzen neuer Einheiten deshalb häufig mitten durch frühere Ämter und Abteilungen hindurch.

In der Tat besteht zwischen Art. 59 der Gemeindeordnung und einem an den Grundsätzen des Changemanagements ausgerichteten Verfahren ein Spannungsfeld. Dass Reorganisationen auf der Prozessebene angegangen werden müssen, besitzt eine doppelte Konsequenz. Zum einen sind sie auf Tiefe angelegt. Ihre Resultate können nicht vorweggenommen und auch nicht zum Voraus politisch fixiert werden. Zum andern verlangen entsprechende Reorganisationen nach dem breiten Einbezug aller Beteiligten, was über Verfahren der «Organisationsentwicklung» gewährleistet werden kann. Doch rechtfertigt sich ein solches Verfahren nur, wenn Gewähr dafür besteht, dass seine Resultate auch umgesetzt werden. Art. 59, der den Entscheid über die Funktionszuteilung dem Gemeinderat vorbehält, widerspricht diesen Anforderungen. Der Stadtrat hatte denn auch beabsichtigt, dem Gemeinderat zusammen mit der Vorlage «7 statt 9» (und den darin berücksichtigten Änderungen der kleinen Verwaltungsreorganisation) eine Änderung der Gemeindeordnung vorzuschlagen, derart, dass das Korn der darin enthaltenen Funktionszuteilung viel gröber gefasst würde und Teilfunktionen im Rahmen von Organisationsentwicklungen vom Stadtrat umgeteilt werden könnten.

Der Stadtrat hält dafür, dass in den gemeinderätlichen Departementskommissionen Gremien zur Verfügung stehen, die sich dank ihrem besseren Einblick und ihrer höheren Kontinuität für einen dauernden Austausch über laufende Projekte besonders eignen. Abgesehen davon, dass über die Kleine Verwaltungsreorganisation immer in aller Breite informiert worden ist und auch Vernehmlassungen bei den Verbänden durchgeführt worden sind, glaubt der Stadtrat auch, dass dieser Austausch nicht in eine Kabinettspolitik münden muss, bestehen bei den Departementskommissionen doch die gleichen Informationsmöglichkeiten gegenüber dem Gesamt-

parlament wie beispielweise bei der Rechnungsprüfungs- und der Geschäftsprüfungskommission.

Zu Frage 6: In den Budgets sind Verschiebungen oder Zusammenlegungen von Kostenstellen jeweils mit Überleitungstabellen in die Differenzbegründungen aufgenommen worden. Dieses Vorgehen liefert bei einfacheren Projekten die erforderlichen Grundinformationen. Bei komplexeren Transfers oder Fusionen ist allerdings eine differenziertere Darstellung wünschenswert. Die Finanzverwaltung wird im Einvernehmen mit den zuständigen Dienstabteilungen künftig darauf achten, dass die für eine Entscheidungsgrundlage erforderliche Transparenz geschaffen wird.

Zu Frage 7: Da die Reorganisationen bereits erfolgt sind, macht eine nachträgliche Genehmigung wenig Sinn. Mit der Vorlage «7 statt 9» werden die organisatorischen Bestimmungen ohnehin neu gefasst.

Zu Frage 8: Der Stadtrat wird bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit dem Gemeinderat Lösungen vorschlagen, welche das Spannungsverhältnis zwischen den Vorgaben der Gemeindeordnung und einem an den Grundsätzen des Changemanagements orientierten Vorgehen bei Reorganisationsvorhaben zu vermindern vermögen.

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

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber