

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Öffentliches Recht / Staatsrecht
Rämistrasse 74
CH-8001 Zürich

Prof. Alain Griffel
Prof. Tobias Jaag

Seminar zur Umsetzung der neuen Zürcher Kantonsverfassung

Seminararbeit:

Quartiere und Ortsteile

Gesetzesentwurf zur Umsetzung des neuen Art. 88 KV

Abgabe: 20. März 2007

Patrick Huber
Pflanzschulstrasse 29
CH-8004 Zürich

Matrikel-Nr.: 01-706-407

Handy: +41 76 372 37 80
Festnetz: +41 43 243 91 79
E-Mail: patrickhuber@gmx.net

Hauptfach:
Politikwissenschaften
12. Semester

Nebenfach 1:
Allgemeines Staatsrecht

Nebenfach 2:
Schweizer Geschichte

Demokratie wird am besten in den Gemeinden gelehrt. Dort werden die praktische Arbeit und das Ergebnis einer Abstimmung unmittelbar sichtbar. Die Arbeit im Dienst der Gemeinde ist daher die beste Vorstufe für politische demokratische Arbeit.

Konrad Adenauer beim Empfang im Wiener Rathaus, 14. Juni 1957

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis.....	IV
Rechtsquellen	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Dank	VI

1	Einleitung	1
1.1	Verfassungsratsdebatte	2
1.2	Zielsetzung	5
1.3	Fragestellung	5
2	Rechtsgrundlagen	6
2.1	Verfassungsartikel	6
2.1.1	Kommunale Aufgaben	6
2.1.2	Quartier oder Ortsteil	7
2.1.3	Kommission	8
2.1.4	Selbstständige Erfüllung	8
2.1.5	Allgemein	9
2.2	Zürcher Gemeindegesetz	9
2.3	Kantonsvergleich	10
2.4	Städtevergleich	11
3	Regelungsbedarf	12
3.1	Gemeindeebene	12
3.2	Kantonebene	13
4	Gesetzesentwurf	14
4.1	Vorgehen	14
4.2	Systematik	14
4.3	Gesetzgebung	15
4.3.1	Einsetzung	15
4.3.2	Wahlform	15
4.3.3	Volksrechte	16
4.3.4	Aufgaben und Finanzen	17
4.4	Politische Rechte	18
4.5	Gesetzesvorlage	19
4.6	Schlussworte	20
5	Thesen zur Diskussion	21
5.1	Repräsentation	22
5.2	Selbstständige Erfüllung	22
	Erklärung des Verfassers	A

Literaturverzeichnis

- FACHSTELLE FÜR STADTENTWICKLUNG der Stadt Zürich: Stadtblick 9, Fokus Quartier, Zürich 2004
- GESER HANS: Die Gemeinden in der Schweiz, in: Handbuch der Schweizer Politik, 3. überarbeitete Aufl., hrsg. von Ulrich Klöti et al., Zürich 2002, 421 ff.
- HRACHOWY ANDREAS: Auflösung der Zivilgemeinden im Kanton Zürich. Rechtliche, finanzielle und organisatorische Aspekte zur Überführung in die politischen Gemeinden, Zürich 2006
- KUNDERT SONJA, Sommerfeld Peter: Partizipation im Quartier. Das Beispiel „Quartierkommission Länggasse“ in Bern. Schlussbericht, Olten 2001, (Online unter: <http://www.ber-laenggasse.ch/was/KundertSommerfeld2001/PartizipationQLae.pdf> [PDF-Dokument, Stand: 18.3.2007])
- LINDER WOLF: Schweizerische Demokratie. Institutionen. Prozesse. Perspektiven, 2., vollständig überarbeitete Aufl., Bern 2005
- SCHMUKI PAUL: Die Gliederung des Kantons und das Verhältnis zwischen Kirche und Staat, in: Die neue Zürcher Kantonsverfassung, hrsg. von Fosco Leo Lorenzo, Jaag Tobias, Notter Markus, Zürich 2006, 89-106
- SONDEREGGER CHRISTIAN, Stampfli Marc: Lexikon für Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Aufl., Aarau 2001
- THALMANN H.R.: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl., Wädenswil 1991
- VERFASSUNGSRAT des Kantons Zürich: Öffentliche Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf. Auswertung Organisationen. Vollversion, Zürich 2003
- VERFASSUNGSRAT des Kantons Zürich: Protokoll Kommission 6. Vollversion, Zürich 2004
- VERFASSUNGSRAT des Kantons Zürich: Protokoll Plenum. Vollversion, Zürich 2004
- VERFASSUNGSRAT des Kantons Zürich: Protokoll Redaktionskommission. Vollversion, Zürich 2004

Rechtsquellen

- Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974, LS 175.050
- Gesetz über das Gemeinwesen (Gemeindegesetz) vom 6. Juni 1926, LS 131.1
- Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, LS 161
- Richtlinien des Gemeinderates (Bern) über die Partizipationsgruppen vom 29. Oktober 1986 (Stand: 1. Juli 2005), LS 142.1

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
EVP	Evangelische Volkspartei
f.	folgende
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
GG	Gemeindegesezt
GO	Gemeindeordnung
KV	Neue Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
Prot.	Protokoll
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
vgl.	vergleiche

Dank

Ich bedanke mich herzlich bei Herrn lic. iur. Vittorio Jenni und den weiteren Mitarbeitern des Gemeindeamtes des Kantons Zürich für die Gastfreundschaft und die äusserst nützlichen Hinweise zur Ausgestaltung dieser Seminararbeit. Einen speziellen Dank richte ich an Herrn Andreas Hrachowy, der mir freundlicherweise eine Kopie seiner Diplomarbeit über die Auflösung der Zivilgemeinden im Kanton Zürich zur Verfügung gestellt hat.

1 Einleitung

Die Grenzen der Kantone entstanden teilweise aus religiösen Differenzen zwischen den Ständen. Einige Kantone wurden während der napoleonischen Zeit relativ willkürlich geteilt und wieder neu zusammengesetzt – auch über die Sprachgrenzen hinweg. Die Souveränität der Kantone und ihres relativ losen Staatenbundes führte durch die Einführung der BV schliesslich zu einem sehr dezentral organisierten Bund, in dem die Kantone als eigentliche Gliedstaaten durch Ständemehr und Ständerat unabhängig ihrer Grösse Einfluss nehmen konnten¹.

Der Schweizerische Föderalismus ist daher geprägt vom Subsidiaritätsprinzip, auch wenn dieses in der BV nicht explizit als solches betitelt wird, sondern in Form der Souveränität im Art. 3 enthalten ist². Als oberste Instanz definiert der Bund in bestimmten Bereichen die gemeinsamen Ziele. Der Vollzug dieser Ziele wird hingegen auf die Kantone übertragen, die als ausführende Instanz meist selbstständig darüber befinden können, ob sie eine bestimmte Aufgabe in Eigenregie erfüllen mögen oder den Gemeinden zur Bewältigung übertragen. Linder (2005) sagt zum schweizerischen Subsidiaritätsprinzip:

Das Subsidiaritätsprinzip wird [...] als politischer Grundsatz, Grundhaltung und Legitimationsfigur der Nicht-Zentralisierung im politischen Leben durchaus gebraucht³.

Diese Voraussetzungen sind relevant zum Verständnis der Unterschiedlichkeit zwischen den Ständen, ihrer territorialen Ausdehnung und ihrer Bevölkerungszahl. Der Kanton Obwalden hatte 2005 laut Bundesamt für Statistik⁴ rund 32'000 Einwohner. Der Kanton Zürich hingegen brachte es zum gleichen Zeitpunkt auf eine Bevölkerung von beinahe 1.3 Millionen. Mehr noch: Als grösste Schweizer Stadt hat Zürich mit beinahe 367'000⁵ mehr Einwohner als der Kanton Luzern. In der Stadt Zürich selbst gibt es Quartiere mit beinahe 30'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, ganz zu schweigen von den 12 Stadtkreisen, bei denen 30'000 nur gerade die Durchschnittspopulation wäre.

Vergleicht man diese Zahl an Quartierbewohnerinnen und -bewohnern nun mit einem der kleinen Kantone, sind die Populationen in etwa gleich gross. Die Möglichkeit der direkten politischen Einflussnahme bei Fragen, die das eigene Gebiet betreffen, ist aber für die Kantonsbevölkerung un-

¹ Vgl. Sonderegger (2001), 464.

² Vgl. Linder (2005), 140 f.

³ Linder (2005), 141.

⁴ Alle Zahlen sind unter www.bfs.admin.ch zu finden

⁵ Die Zahl ist unter www.stadt-zuerich.ch zu finden.

gleich grösser. Umgekehrt: Eine Stadtzürcherin hat viel weniger politischen Freiraum zur Gestaltung ihrer unmittelbaren Umgebung, als dies eine Obwaldnerin hat.

So verwundert es nicht, dass die Frage der Demokratie in Quartieren und Ortsteilen auch im Zürcher Verfassungsrat thematisiert wurde.

1.1 Verfassungsratsdebatte

Alle Verfassungsfragen, die mit der Gliederung des Kantons oder mit der Beziehung zwischen Kirche und Staat zu tun hatten, waren in die Kompetenz der Verfassungsrats-Kommission 6 gelegt worden. In der Eintretensdebatte⁶ über den die Quartier- und Ortsteildemokratie betreffenden Artikel ging der damalige Zürcher Stadtpräsident Josef Estermann auf Antrag der Kommission ein, die Quartier- und Ortsteildemokratie zu stärken:

In [...] Zürich existieren Quartiere, die grösser sind als kleine Kantone oder mittlere Schweizer Städte. Wenn man Bürgernähe für ein wertvolles Gut hält und die Meinung vertritt, dass Mitsprache und Mitbestimmung vor allem im engsten Umfeld gewährleistet werden soll, wird man dazu Hand bieten, dass in solchen Quartieren – aber auch beispielsweise in traditionell selbstständigen Ortsteilen kleinerer Gemeinden – Quartier- und Ortsteilkommissionen gebildet werden können, denen kommunale Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen werden können.⁷

Die Kommission 6 hatte sich – unter anderem – beinahe ein Jahr lang der Frage gewidmet, wie man der Bevölkerung gerade in kleinräumigen Gebieten mehr Mitsprache und Selbstbestimmung einräumen könne. Das vorliegende Resultat unter dem Arbeitstitel 6.3 Gemeindeautonomie, Abs. 2 war anfangs – im Gegensatz zur später ausgelösten Debatte – relativ unbestritten⁸:

⁶ Prot. Plenum, 8. Sitzung, 417 ff.

⁷ Prot. Plenum, 8. Sitzung, 422.

⁸ Prot. Plenum, 8. Sitzung, 445.

Die Gemeinden können die Erfüllung kommunaler Aufgaben Quartier- und Ortsteilkommissionen mit selbstständiger Verwaltungsbefugnis übertragen.

Die Wahl der Kommissionen steht den Stimmberechtigten des Quartiers oder Ortsteils zu.

Das Gesetz bestimmt die nähere Organisation und die Ausbildung der politischen Rechte in Quartieren und Ortsteilen.

Unter dem Begriff Ortsteil verstanden die Referenten in erster Linie bestehende Zivilgemeinden, die als Restanz aus früheren Zeiten immer noch existierten und die es bald aufzulösen galt. Mit dem Artikel sollte trotz der Auflösung eine Weiterführung ihrer bestehenden Aufgaben ermöglicht werden. EVP-Referent Peter Schächli ergänzte in der Debatte, dass dieser Absatz „auch in Fällen einer Fusion“⁹ als gute Voraussetzung dienen könne. Womit er wohl nicht unrecht hatte. Auch brachte die FDP-Fraktion einen Antrag in die Debatte ein, der einerseits den zweiten Satz in eine Kann-Formulierung umwandeln, andererseits den dritten Satz und den darin enthaltenen Gesetzeshinweis streichen wollte¹⁰. Der Antrag unterlag im Plenum klar.

Nach der öffentlichen Debatte fand primär in der Redaktionskommission des Verfassungsrates eine Diskussion über die Ausgestaltung des Absatzes statt. An dieser Stelle wurde er bald in einen eigenständigen Artikel überführt und in einzelnen Absätzen ausformuliert. Dem Plenum lag am 16. Mai 2003 schliesslich folgender Text zur Lesung vor¹¹:

Art. 6.4a Quartiere und Ortsteile

¹ Die Gemeinde kann kommunale Aufgaben Quartieren und Ortsteilen zur selbstständigen Erfüllung übertragen.

² Die Stimmberechtigten des Quartiers oder des Ortsteils wählen eine Quartier- oder Ortsteilkommission.

³ Für Geschäfte des Quartiers oder Ortsteils stehen ihnen die Volksrechte der Gemeinde zu.

Einerseits war der Hinweis auf die notwendige Gesetzgebung herausgenommen, andererseits die Gewichtung des Gegenstandes durch dessen Eigenständigkeit merklich erhöht worden. Auch wurden hier die Volksrechte, die auf Gemeindeebene bestehen auch für Quartiere ermöglicht.

⁹ Vgl. Prot. Plenum, 8. Sitzung, 449.

¹⁰ Prot. Plenum, 8. Sitzung, 448.

¹¹ Prot. Plenum, 41. Sitzung, 2296.

Die FDP-Sprecherin Carmen Walker-Späh stellte dem Plenum aber den Antrag, auf die Formulierung zurückzukommen, wie sie am 22. März des Vorjahres beschlossen worden war. Damit wollte sie dem Eindruck vorbeugen, es könnten alle Verwaltungsaufgaben in die Quartiere oder Ortsteile delegiert werden und die Verfassungsbestimmung könne für die Gemeinden direkt anwendbar sein¹². Der Verfassungsrat folgte schliesslich ihrer Argumentation und ging mit grossem Mehr zurück auf die vorjährige Version. Mit ähnlich grossem Mehr lehnte der Verfassungsrat einen Antrag der SVP auf vollständige Streichung des Artikels ab.

Rund sechs Wochen nach dieser Entscheidung schickte der Verfassungsrat die „Zusammenstellung der vom Plenum in der Gesamtsitzung beschlossenen Artikel (bis und mit Plenarsitzung von 26. Juni 2003)“ in die Vernehmlassung. In der neuen Systematik befand sich darunter die Bestimmung zu „Quartiere und Ortsteile“ als Art. 97, wobei jeder Satz einen eigenen Absatz darstellte.

Die Vernehmlassung brachte dann unerwartete Klarheit. Während vornehmlich linke Parteien und die Stadt Zürich den Art. 97 begrüsst, argumentierten die sonstigen Gemeinden teils vehement dagegen, weil sie darunter einen Eingriff in die Autonomie verstanden, die ihnen in den vorstehenden Artikeln gewährleistet wurde. Auch sahen sie teils den Zusammenhalt der eigenen Gemeinde gefährdet. Aus der Kommission 6 folgte alsdann der Antrag ans Plenum, den Art. 97 zu streichen. Eine Kommissionminderheit hinter dem SP-Vertreter Paul Schmuki wollte hingegen am Artikel festhalten und formulierte – vor allem um die Ängste der kleinen Gemeinden zu beseitigen – eine Version, die so nur auf grosse Städte Anwendung fände¹³:

Gemeinden mit mehr als 50'000 Einwohnern und Einwohnerinnen können die Erfüllung einzelner kommunaler Quartieraufgaben Quartierkommissionen übertragen.

In der folgenden Plenumsdebatte vom 8. Juli 2004 wurde allerdings bald klar, dass dieser Antrag kaum eine Mehrheit finden würde. Diesbezüglich schuf vor allem die FDP neue Fakten, indem sie zwischenzeitlich einen eigenen Kompromiss-Entwurf eingereicht hatte. Der FDP ging es hierbei um eine Lösung, die allen Gemeinden und nicht nur grossen Städten die Möglichkeit einräumen sollte, solche Kommissionen einzusetzen. Carmen Walker-Späh argumentierte, dass – im Gegensatz zur vorliegenden Version – mit der Version der FDP sowohl die Wahl als auch die Ausgestaltung und Befugnisse dieser Quartier- und Ortsteilkommissionen in der GO

¹² Prot. Plenum, 41. Sitzung, 2297 f.

¹³ Prot. Plenum, 59. Sitzung, 3230.

festgelegt werden können.¹⁴ In der Folgedebatte zog die Minderheit der Kommission 6 ihren Antrag zugunsten des FDP-Antrags zurück und alle Fraktionen mit Ausnahme der SVP stellten sich hinter die Lösung, die schliesslich mit 63 Ja zu 25 Nein verabschiedet wurde. Der definitiv beschlossene Art. 88¹⁵ lautete somit:

Die Gemeinden können kommunale Aufgaben Quartier- oder Ortsteilkommissionen zur selbstständigen Erfüllung übertragen.

Der Regierungsrat und Vorsteher der Direktion für Justiz und Inneres, Markus Notter, argumentierte kurz vor der Abstimmung noch zugunsten des Artikels:

„Ich kann bestätigen, dass, wenn die Bestimmung aufgenommen würde, es dann, meines Erachtens, eine Konkretisierung im Gemeindegesetz bräuchte. [...] Der Regierungsrat hat diese Bestimmung an sich unterstützt und wenn sie Eingang in die Verfassung findet, dann werden wir auch, da bin ich zuversichtlich, auf Gesetzesstufe vernünftige Konkretisierungen finden.“

1.2 Zielsetzung

Nach Annahme der Verfassung liegt nun der Ball beim Gesetzgeber. Diese Seminararbeit hat hernach zum Ziel, einen Beitrag zur Ausgestaltung eines konkreten Gesetzesartikels im Rahmen der Revision des kantonalen GG zu liefern. Folgend werde ich einige Fragen aufwerfen, die diesem Ziel zuträglich sind und als Grundlage für weitere Überlegungen dienen können. Die in dieser Seminararbeit enthaltenen Vorschläge sollten ein Denkanstoss für weitergehende Diskussionen und die Gesetzgebung seitens Regierungs- und Kantonsrat sein.

Am Ende der Arbeit stelle ich Thesen zu meinen Umsetzungsvorschlägen in den Raum. Diese bilden die Grundlage für eine vertiefende Diskussion im Rahmen des Seminarplenums.

1.3 Fragestellung

Die Grundlegende Feststellung des Handlungsbedarfs ist oben bereits von regierungsrätlicher Seite getan und eine Gesetzesregelung in Aussicht ge-

¹⁴ Prot. Plenum, 59. Sitzung, 3234 f.

¹⁵ Aufgrund der Zusammenlegung/Streichung vorangehender Artikel wurde der Art. 97 in der späteren Debatte zum Art. 87_{bis} und schliesslich zum Art. 88.

stellt worden. Im Laufe der Debatte im Plenum, aber auch in der Kommission 6 des Verfassungsrates wurden verschiedene Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung durchaus sehr interessante Resultate für die Ausarbeitung des konkreten Gesetzestextes liefern können. Diese und weitere Fragen lauten:

- Was muss der kantonalzürcherische Gesetzgeber zur Umsetzung des Art. 88 KV ändern bzw. ergänzen und in welchem Gesetz muss er dies tun?
- Bestehen in anderen Kantonen bereits ähnliche Verfassungsartikel oder Gesetze zum Thema Quartier- oder Ortsteildemokratie und falls ja, sind diese nützlich als Vorlagen für ein entsprechendes Gesetz im Kanton Zürich?
- Können die bisherigen Zivilgemeinden den Art. 88 KV nutzen, um weiterhin für ihren Teilbereich zuständig zu sein?
- Wie weit soll den demokratischen Volksrechten Genüge getan werden?
- Gibt es eine Formulierung, die sowohl den Bedürfnissen von Quartieren wie auch denjenigen von Ortsteilen genügt?
- Gibt es verschieden weit gehende Umsetzungsvarianten und wenn ja, wie sind diese zu gestalten?

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Verfassungsartikel

Der Verfassungsartikel hat verschiedene Hürden und Formulierungsschritte genommen. Die Verfassungsrätinnen und –räte, allen voran die Mitglieder der Kommission 6, verbanden meist eine konkrete Vorstellung mit einer jeweiligen Formulierung. Es macht also sehr viel Sinn, die einzelnen Bestandteile des Artikels semantisch zu betrachten.

2.1.1 Kommunale Aufgaben

Als *kommunale Aufgaben* sind all diejenigen Aufgaben zu verstehen, die von Verfassung und Gesetzes wegen weder in die Kompetenz des Bundes

noch in die Kompetenz des Kantones gelegt wurden. Es handelt sich also um einen bereits definierten Katalog im Rahmen der bestehenden Regelungskompetenzen der Gemeinden, die diese autonom wahrnehmen. Betrachten wir die (noch) bestehenden Zivilgemeinden, denen der Art. 88 KV eine ersatzweise Lösung ermöglicht: Diese hätten einen ganzen Katalog an verschiedenen Aufgaben, die sie bis anhin – je nach Zivilgemeinde – selbst erledigen konnten. Darunter sind¹⁶:

- Versorgung (Wasser, Elektrizität, Antenne, Abfallbeseitigung)
- Freizeitanlagen und Beiträge an Vereine (Kultur, Gesellschaftsanlässe)
- Strassenunterhalt/Namensgebung
- Forst- und Flurwesen

Für die Quartiere in Städten stehen schon wegen der bisher nicht existierenden Möglichkeit auf Selbstbestimmung in gewissen Bereichen eher andere Aufgaben im Vordergrund. Diese Aufgaben müssten aber einen starken Bezug zum Quartier haben. Im „Stadtblick“, einer städtischen Publikation der Fachstelle für Stadtentwicklung, deutete die Direktorin Birgit Wehrli-Schindler darauf hin, dass die Zürcher Stadtverwaltung bei bisherigen Planungsvorhaben jeweils „unterschiedlichste Formen der Mitwirkung“ anwandte, wobei es ein Problem darstellte, „eine einigermaßen repräsentative Vertretung der Quartiermeinung zu erhalten“¹⁷. Hier ging es also primär um die Mitbestimmung der Quartierbevölkerung bei baulichen Vorhaben im betreffenden Quartier. Eine Quartierkommission könnte hier also die Aufgabe erhalten, solche Projekte bei der betroffenen Wohnbevölkerung politisch zu legitimieren. Da sie dadurch eine *kommunale Aufgabe* übernimmt, wäre dies durchaus im Rahmen des Art. 88 KV.

Zentral bei der Definition des Begriffes ist, dass die Bewältigung einer *kommunalen Aufgabe* weiterhin in der Hand der Gemeinde bleibt und quasi nur an ein Quartier oder einen Ortsteil dieser Gemeinde abdelegiert wird.

2.1.2 Quartier oder Ortsteil

Ein *Quartier* im Sinne des Verfassungsartikels ist eine räumlich abgegrenzte Untereinheit einer Stadt, während der *Ortsteil* das Äquivalent auf Ebene einer kleineren politischen Gemeinde ist. Auch wenn ein *Ortsteil*

¹⁶ Hrachowy (2006), 12 ff.

¹⁷ Fachstelle für Stadtentwicklung: (2004), 4.

im Sprachgebrauch nicht so üblich ist¹⁸, ist mit beiden Begriffen dennoch dasselbe gemeint: Ein räumlich klar eingegrenztes Gebiet, das zwar vollständig auf dem Gebiet einer einzigen Gemeinde liegt, aber explizit nicht flächendeckend mit ebendieser ist und nur von einem Teil der Gemeindebevölkerung bewohnt wird.

2.1.3 Kommission

Hier wurde im Verfassungsrat und in der vorberatenden Kommission 6 vermehrt auf die so genannten 56er-Kommissionen Bezug genommen, die auf den § 56. GG zurückzuführen sind. Im Unterschied zu diesem Gremium soll aber eine *Quartier-* oder *Ortsteilkommission* nicht von einem Exekutivmitglied der Gemeinde präsiert werden. Thalmann (1991) schreibt über die Organisation von Kommissionen im Sinne einer 56er-Kommission:

Nicht geregelt ist die Mitgliederzahl. Sie hat demnach mindestens drei zu betragen, da eine kleinere Kollegialbehörde nicht denkbar ist. [...] Stets muss die GO die genaue Zahl festlegen; die blosse Umschreibung durch Mindest- und Höchstzahl genügt nicht.¹⁹

Diese Auffassung kann hier durchaus auch auf die *Quartier-* oder *Ortsteilkommissionen* Anwendung finden.

2.1.4 Selbstständige Erfüllung

Hier liegt nun eine – oberflächlich gesehen – ziemlich unklare Definition vor. In den früheren Entwürfen war noch die Rede von „demokratisch verfassten Verwaltungseinheiten“²⁰ und von „Erledigung“ statt *Erfüllung*. Da diese Formulierungen als unglücklich galten, wechselte die Kommission später zum Begriff „gewählte Behörde“²¹, die nach Ansicht der Kommissionsmitglieder dem gewünschten Ziel eher entsprach, aber auch noch nicht als perfekt galt. Auch die in erster Lesung dem Plenum vorgeschlagene Variante der „selbstständigen Verwaltungsbefugnis“ überzeugte nicht ganz. Der nun vorliegende, in der KV enthaltene Terminus der *selbstständigen Erfüllung* ist in diesem Lichte wohl als eine Art Zusammenfassung der ganzen Diskussion zu verstehen. *Erfüllung* kann so ausge-

¹⁸ Vgl. Prot. Redaktionskommission, 5. Sitzung, 51.

¹⁹ Thalmann (1991), 189.

²⁰ Prot. Kommission 6, 7. Sitzung, 88.

²¹ Prot. Kommission 6, 13. Sitzung, 158 ff.

legt werden, dass damit sowohl das Herangehen an eine bestimmte Aufgabe als auch der gesamte Prozess bis hin zur Erledigung oder zur ständigen Bearbeitung – also der Verwaltung – dieser Aufgabe verstanden werden kann. Da es sich um eine *selbstständige* Form der *Erfüllung* handelt, kann hier eine Art Exekutivfunktion hineininterpretiert werden, die entweder im Gemeindegesetz oder spätestens in der GO genauer definiert werden muss.

2.1.5 Allgemein

Betrachten wir nun nochmals den ganzen Artikel, ist es ganz wichtig zu verstehen, dass hier keine neue Ebene im Sinne eines föderalen Elements geschaffen wird. Die Aufgaben werden von der Gemeinde vergeben. Wenn eine Gemeinde eine bestimmte Aufgabe an eine *Quartier- oder Ortsteilkommission* abgeben kann und dies mittels einer Änderung der GO tut, so kann dies mittels einer erneuten Änderung dieser GO auch wieder rückgängig gemacht werden. Es ist davon auszugehen, dass eine Gemeinde in der GO auch die Auflösung von *Kommissionen* bzw. die Rückübertragung von Aufgaben vorsieht.

Die *kann*-Formulierung setzt hier zudem ein klares Zeichen in die Richtung, dass die eigentliche Kompetenz immer noch bei der Gemeinde selbst liegt. So muss das auch bei den Steuern gesehen werden. Es ist kaum vorstellbar, dass eine Gemeinde plötzlich auch die Erhebung von Steuern an ein solches Gremium abgibt. Dennoch entstehen bei der *selbstständigen Erfüllung* von *kommunalen Aufgaben* und durch die Arbeit in der *Quartier- oder Ortsteilkommission* an sich Kosten, die in angemessener Form entschädigt werden müssen.

2.2 Zürcher Gemeindegesetz

Das bestehende GG von 1926 wurde sowohl von den Mitgliedern der Kommission 6 als auch von den Referenten im Plenum immer wieder erwähnt. Gerade für die Idee der Quartier- oder Ortsteilkommissionen nahm der § 56. GG und der daraus abgeleitete Begriff „56er-Kommission“ einen gewichtigen Bezugspunkt bei den Beratungen ein. Dort heisst es:

Die Gemeindeordnung kann die Besorgung von Verwaltungszweigen besonderen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen übertragen. In solchen Kommissionen führt ein Mitglied der Gemeindevorsteherschaft von Amtes wegen den Vorsitz. Ihre Anträge gehen, soweit die Gemeindeversammlung sie zu behandeln hat, an die Gemeindevorsteherschaft, die sie mit ihrem Antrag weiterleitet.

In diesem Artikel sticht vor allem hervor, dass in den Kommissionen ein Exekutiv-Mitglied der Gemeinde bzw. der Stadt den Vorsitz übernehmen muss. Für die Mitglieder der Kommission gerade für grosse Städte ein untaugliches Modell, weil beispielsweise in Zürich viel zu viele Quartiere bestehen, um jede Kommission von einem Stadtrat, einer Stadträtin präsidieren zu lassen²². Laut Kommentar zum GG wolle das Gesetz „damit verhindern, dass beliebige, nicht von den Stimmberechtigten oder in einem von den Stimmberechtigten beschlossenen Verfahren gewählte Personen zur Ausübung von Gemeindeaufgaben herangezogen werden“²³. Der Passus bezieht sich also konkret auf die demokratische Komponente einer solchen Kommission. In der Tat sind aber im Art. 88 KV keine Hinweise zu finden, die die Wahl einer solchen Quartierkommission innerhalb des demokratischen Standards vorschreibt. Im Gegenteil: War – wie es oben nachzulesen ist – in den anfänglichen Entwürfen noch die Rede von „Stimmbürgerinnen“ oder „Wahl“, so wurde der Art. 88 KV letztlich derart kurz gehalten, dass es fraglich ist, ob eine Volkswahl zwingend vorzuschreiben ist oder ob die allseits gewünschte Quartier-Repräsentativität auch auf anderem Wege gefunden werden kann. Diese Frage kann wohl für tief greifende Diskussionen sorgen, auch wenn sich die Verfassungsrats-Kommission 6 in dieser Frage eigentlich einig war.

2.3 Kantonsvergleich

Von grossem Interesse ist in der Schweiz jeweils auch der Blick über die eigenen Kantonsgrenzen hinweg. Gerade hinsichtlich der starken föderalen Strukturen auf engstem Raume stehen meist sehr viele vergleichbare Gesetze in anderen Kantonen quasi zur Feldforschung zur Verfügung.

Für die Frage der Quartier- und Ortsteildemokratie relevant wäre hier wohl ein Gesetz, wie es im Kanton Graubünden besteht. Das dortige GG vom 28. April 1974, das am 26. November 2000 wesentlich revidiert wurde, schreibt im Abschnitt VII.²⁴ alles vor, was mit der Auslagerung von

²² Vgl. Prot. Kommission 6, 7. Sitzung, 87.

²³ Thalmann (1991), 187.

²⁴ Hierin sind vor allem die Art. 63 bis Art. 76 zu beachten.

Gemeindeaufgaben zu tun hat. Insbesondere Art. 71, Abs. 1 ist hierbei zu beachten:

¹ Die Fraktionen sind, wenn die Gemeindeverfassung nichts anderes bestimmt, Verwaltungsorganisationen der Gemeinde ohne Rechtspersönlichkeit.

Der Kanton Graubünden weist aufgrund seiner geografischen Begebenheiten eine Zersiedelung auf, die bei der Zusammenlegung von Gemeinden und deren Verwaltungen als Hinderungsgrund für solche Fusionen angesehen werden könnte. Das Gesetz als solches bietet daher einen guten Anreiz. Unter Beibehaltung der eigenen Verwaltung vor Ort kann ein Zusammenschluss mit anderen solchen kleinen Orten gewagt werden. Es ist sogar so, dass laut Art. 75 neue Fraktionen als Gebietskörperschaften nur zulässig sind, wenn sie durch Zusammenschluss entstehen. Hier ist ganz klar eine Parallele zu den Zivilgemeinden im Kanton Zürich zu finden. Der Art. 88 KV ermöglicht eine gewisse Selbstständigkeit unter dem Dach der ganzen Gemeinde. Allerdings ist an dieser Stelle bereits absehbar, dass ein Verbot von Neugründungen – wie es das Bündner GG vorsieht – in Zürich einem Verstoß gegen die Verfassung gleichkäme. Die Gründung von Fraktionen als öffentlichrechtliche Körperschaft oder auch nur als Verwaltungsorganisationen ohne Rechtspersönlichkeit bleibt den Bündner Gemeinden hingegen offen.

Auch wenn sich im Bündner GG verschiedene Ansätze für örtlich eingegrenzte Gebietskörperschaften finden lassen, so bin ich der Meinung, dass diese für eine umfassende Gesetzesregelung in Zürich nicht sehr geeignet sind. Zwar könnte eine solche Lösung für Zivilgemeinden opportun sein, aber vielleicht besteht die Möglichkeit, eine einheitliche Regelung für alle Zürcher Gemeinden zu finden. Auch haben die Fraktionen keine derart klare Grundlage in der Bündner Verfassung wie wir sie im Falle des Kantons Zürich für die Quartier- und Ortsteilkommissionen haben. So betrachte ich den § 56. im Zürcher GG als weitaus besser geeigneten Ansatz für die weiteren Abklärungen.

2.4 Städtevergleich

Bevor ich im nächsten Kapitel aber auf die Bedürfnisse der Gemeinden im Kanton Zürich eingehe, möchte ich noch ein interessantes Modell aus der Stadt Bern betrachten. Dort wurde die Quartier-Repräsentation auf ausgeklügelte Weise an demokratische Elemente gekoppelt, ohne dass dadurch Wahlen stattfinden müssen. So heisst es in den Richtlinien über die Partizipationsgruppen Art. 3, Abs. 1:

Der Gemeinderat anerkennt eine Gruppe auf deren Ersuchen hin als repräsentative Partizipationsgruppe, sofern in ihr mindestens die Mehrheit der Stadtratsfraktionen vertreten ist, die gleichzeitig zwei Drittel der Stadtratssitze innehaben, und sofern die Gruppe anderen Quartierorganisationen (insbesondere Leiste oder Quartiervereine mit ähnlichen Aufgaben) offensteht.

Der Stadtrat als Stadtberner Legislative wird vom Volk gewählt. Durch diese Formulierung wird also den politischen Kräfteverhältnissen auf gesamstädtischer Ebene klar Rechnung getragen, es werden aber keine Wahlen durchgeführt. Allerdings steht im Art. 2 ganz klar, dass die geltenden Kompetenzordnungen durch die Tätigkeiten solcher Partizipationsgruppen nicht berührt werden. Mit anderen Worten: Sie werden bei gewissen Fragen zwar angehört, haben aber keine Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Aus diesem Grunde kann auch die oben stehende Regelung nur bedingt helfen. Sie wäre zum Beispiel ein Instrument, um in der Stadt Zürich die bestehenden Quartiervereine zu Repräsentativgremien zu machen und zum Beispiel Fördergelder daran zu knüpfen. Für die Umsetzung des Art. 88 KV auf kantonaler Gesetzesstufe ist die Berner Richtlinie aber auch keine adäquate Lösung. Vielleicht aber liesse sie sich auf Ebene der GO umsetzen.

3 Regelungsbedarf

3.1 Gemeindeebene

Nach dem Exkurs nach Graubünden und in die Stadt Bern ist es nun äusserst wichtig auf die Bedürfnisse der Zürcher Gemeinden selbst einzugehen. In der Vernehmlassung des Verfassungsentwurfs haben diese sich – wie oben bereits erwähnt – teils vehement gegen die Regelung²⁵ gestraut. Einige bezogen sich auf das Ziel der Verfassungsgeber, die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Sie betonten dann, dass der Artikel zu den Quartier- und Ortsteilen klar im Widerspruch zu diesem Ziel stünde, weil er der gemeindeinternen Zersplitterung, den jeweiligen Begehrlichkeiten sowie den Einzelinteressen Vorschub leiste. In den Kommentaren kam ebenso zum Ausdruck, dass hier die Autonomie der Gemeinden in Frage gestellt werde und die kann-Formulierung zwar die Freiwilligkeit gäbe, eine solche Kommission einzusetzen, dann aber nicht die Freiheit lasse, die Aus-

²⁵ Die in die Vernehmlassung geschickte Version des Artikels ist diejenige auf Seite 2 dieser Arbeit. Die Kommentare beziehen sich aus diesem Grund teilweise auf Formulierungen, die im endgültigen Text gestrichen wurden.

gestaltung allein auf Gemeindeebene zu regeln. Es fielen sodann Aussagen wie „stört die Homogenität“, „Schwächung des Gemeindegewebes“ oder „teures und kompliziertes Nebeneinander“ und auch die „Verwaltungsdezentralisation“ oder deren „Wucherung“ wurde angeprangert. Alles in allem wollte eine Mehrheit der Gemeinden keine solche Bestimmung haben und plädierte aus genannten Gründen für die Streichung des Artikels. Einige Kommentare forderten, diese neue Regelung nur für die Städte Winterthur und Zürich vorzusehen²⁶.

Auf der anderen Seite wurde am Artikel vor allem begrüßt, dass es sich hierbei um eine „zukunftsweisende“ Bestimmung handle, die sowohl auf Ebene der Schulgemeinden als auch bei Fusionsbestrebungen zur Anwendung kommen könne und auch die „Identifikation mit dem Gemeinwesen“ fördern könne²⁷. Eine an der Vernehmlassung teilnehmende Gruppierung bezog sich konkret darauf, man möge auf dieser Ebene den Ausländerinnen und Ausländern die Möglichkeit zur politischen Mitbestimmung geben. Auf diese Weise könne man bestehende Ängste beim politischen Einbezug eher abbauen²⁸.

Dennoch: Insgesamt sahen die wenigsten Gemeinden einen Bedarf für diesen Verfassungsartikel. Dass er trotzdem den Weg in die Verfassung genommen hat, ist der Neuformulierung in letzter Sekunde zu verdanken. Diese Verkürzung auf den Kern des Anliegens, ohne die Grundsätze der politischen Repräsentation hineinzunehmen, legt deren genauere Definition nun in die Verantwortung des kantonalen und danach des kommunalen Gesetzgebers – wenn überhaupt. Da die Bestimmung auf diesen Ebenen umgesetzt gehört, sollte das Gemeindegesetz so angepasst werden, dass den genannten Ängsten der Gemeinden angemessene Berücksichtigung widerfährt. So ist es wohl ratsam, ihnen bei der näheren Ausgestaltung viel Freiraum zu geben.

3.2 Kantonsebene

Der kantonale Gesetzgeber sollte nun möglichst schnell handeln. Paul Schmuki²⁹ nennt hierfür vor allem einen Grund:

Da der Verfassungsgeber die Gestaltungsmöglichkeit [...] in Hinblick auf die aufzulösenden Zivilgemeinden auch auf Ortsteile ausgedehnt hat, sollte zumindest in diesen Fällen die direkte

²⁶ Vgl. Verfassungsrat (2003), 376-381. Der Abschnitt wurde aufgrund der Geheimhaltungspflicht zusammengefasst, ohne die betreffenden Gemeinden zu nennen.

²⁷ Vgl. Verfassungsrat (2003), 375-376.

²⁸ Verfassungsrat (2003), 375.

²⁹ Schmuki (2006), 99.

Anwendung der Bestimmung [...] als zulässig erachtet werden [...]. Die Materialien geben jedenfalls keine Auskunft darüber, wie die Gesetzgebung die Organisation [...] und die Mitwirkung der Stimmberechtigten regeln soll.

Weil der Art. 88 KV derart kurz gehalten ist, braucht es aus meiner persönlichen Perspektive eine gesetzliche Regelung, die mindestens die Organisation der Kommission, deren Wahl und den Umgang mit den Entscheidungen des Gremiums bestimmt. Damit die Zivilgemeinden diese Regelung nutzen können, muss der kantonale Gesetzgeber schnell aktiv werden und die Weichen stellen.

4 Gesetzesentwurf

4.1 Vorgehen

Nun sind alle relevanten Informationen gegeben, um mit der Formulierung des Gesetzes zu beginnen. Aus dem Art. 88 KV lassen sich aus meiner Sicht verschieden weit gehende Gesetzesversionen ableiten, die in ihrer Art durchaus als einzelne Komponenten angesehen werden können, die sich modular zusammensetzen lassen. Ich werde jeweils jede vorgeschlagene Komponente auf deren Auswirkungen hin diskutieren und auch kurz beurteilen, wie wahrscheinlich die Realisierung des betreffenden Textes im gegenwärtigen politischen Kontext ist.

4.2 Systematik

Die Eingliederung eines neuen Paragraphen in das bestehende GG geschieht aus meiner Sicht am besten nach dem § 56. Einerseits handelt es sich bei diesen Kommissionen um eine Art Gemeindebehörde, andererseits haben die Diskussionen im Plenum und in der Kommission 6 gezeigt, dass eine gewisse Nähe zum § 56. allein inhaltlich, aber auch von der Systematik her gesehen, sinnvoll ist. So ist von nun an vom § 56_{bis} GG die Rede.

4.3 Gesetzgebung

4.3.1 Einsetzung

Zunächst muss den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, solche Kommissionen überhaupt einzusetzen:

Die Gemeindeordnung kann Quartier- oder Ortsteilkommissionen zur selbstständigen Erfüllung von Aufgaben für das Quartier oder den Ortsteil vorsehen.

Dies ist eine simple Möglichkeit, um den Gemeinden völlige Handlungsfreiheit zu geben, in der GO die Bedingungen für die Kommissionen selbst zu setzen. Die Frage, ob die Verfassungsbestimmung direkt anwendbar ist, wäre hiermit geklärt und mit Ja zu beantworten. Im Unterschied zu den 56er-Kommissionen ist hier nur der Bezug zum Quartier eine Bedingung und nicht die Frage der Verbindung zur Exekutive der Gemeinde. Diese bestimmt die Gemeinde selbst. Auch ist die Reichweite einer Aufgabe explizit auf das Quartier beschränkt, was den Katalog der übertragbaren Aufgaben implizit eingrenzt.

Die Bestimmung kann einen Minimalkonsens darstellen. Aus meiner Sicht ist es durchaus wahrscheinlich, dass den Gemeinden ein derart grosser Handlungsspielraum eingeräumt wird, gerade unter Berücksichtigung des Zustandekommens des Verfassungsartikels im Ratsplenum.

4.3.2 Wahlform

Einigen Diskussionsstoff bringt nun die Frage, ob und, falls ja, wie diese Kommissionen zu wählen sind. Hier steht also die Frage der Repräsentativität im Fordergrund. Eine erste Form kann sein:

Die Mitglieder der Kommission werden von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern des Quartiers oder Ortsteils gewählt.

Diese Vorschrift bedeutet bereits, dass die Gemeinde zwingend eine Wahl vorsehen muss. Dadurch entstehen mindestens die Kosten für die Organisation einer solchen. Schon allein deshalb ist es unwahrscheinlich, dass viele Gemeinden eine Kommission einrichten würden. Allerdings ist es denkbar, dass beispielsweise in der Stadt Zürich die Wahl einer Quartierkommission durchaus Brisanz hätte und in den Quartieren für spannende und mit viel Verve geführte Wahlkämpfe sorgte. In kleinen Gemeinden ist

es aber bereits schwierig, für die bestehenden Ämter genügend Personen zu finden. Hans Geser³⁰ geht klar auf das Problem ein:

Wenn man bedenkt, dass Gemeinden mit hundert Stimmberechtigten in Exekutive, Schulrat und diversen Kommissionen rund 30 Positionen besetzen müssen, ist davon auszugehen, dass sie in einer administrativen Dauerkrise leben und sicher nicht in der Lage sind, hinreichend qualifizierte (bzw. einsatzwillige) Amtsinhaber zu finden.

Bei den Ortsteilkommissionen auch in kleinen Gemeinden eine Volkswahl vorzuschreiben würde zudem die Wichtigkeit einer solchen Kommission überbewerten. Schliesslich wären die Aufgaben nicht so umfangreich, wie sie in einer Grossstadt durchaus sein könnten.

Dennoch kam bereits in der Kommission 6 des Verfassungsrates sehr klar zum Ausdruck, dass diese Kommissionen repräsentativ für das Quartier oder den Ortsteil sein sollten. Eine Formulierung, die diesbezüglich eine Stossrichtung setzt, aber nicht gerade eine Volkswahl fordert, ist die folgende:

Die Zusammensetzung der Kommission muss repräsentativ für die Quartier- oder Ortsteilbevölkerung sein.

In dieser Form ist es den Gemeinden frei gestellt, in der GO selbst nach einer kreativen Form der Repräsentation zu suchen. Dabei kann zum Beispiel ein Modell genutzt werden, wie es in Bern mit den Quartiervereinen bereits seit Jahren praktiziert wird. Ein gutes Beispiel bietet hier die Organisation des Quartiervereins Länggasse³¹. Andererseits bleibt die Volkswahl ein ebenso adäquates Mittel zur Bestimmung der Kommissionsmitglieder. Im Falle einer anderen Repräsentationsform wäre es auf diesem Wege durchaus denkbar, dass auch ausländische Einwohnerinnen und Einwohner eines Quartiers in den betreffenden Belangen in die Quartier- oder Ortsteilkommission entsandt werden können. Sollte eine Gemeinde hingegen Wahlen durchführen, müsste für den Einbezug von Ausländern zunächst der Art. 22 KV geändert werden, was bei den derzeitigen politischen Verhältnissen kaum zu realisieren ist.

4.3.3 Volksrechte

Ein weiteres Element ist die Einführung der Volksrechte auf Quartier- oder Ortsteilebene. Bisher wurde auch bei Fragen, die von der Auswir-

³⁰ Geser (2002), 455.

³¹ Vgl. Kundert, Sommerfeld (2001), 7 f.

kung her nur das Quartier oder den Ortsteil betrafen, das ganze Stimmvolk zur Urne gerufen. Sei es nun beim Gemeinschaftszentrum oder bei der Renovation eines Schulhauses. Der Art. 88 KV ist eine gute Grundlage für die Schaffung dieser Volksrechte, zumal es sich bei deren Anwendung – wie unter 2.1.4 ausgeführt – um den Prozess der *selbstständigen Erfüllung* handelt. Ich möchte betonen, dass es die Möglichkeit von Referenden oder Initiativen auf Ebene Quartier oder Ortsteil noch nicht gibt. Hier würde tatsächlich ein absolutes Novum geschaffen, dessen Auswirkungen auf die Politik in Quartieren oder Ortsteilen und auf die ganze Gemeinde noch nicht absehbar sind.

Tatsächlich hat der Verfassungsgeber bei den Beratungen die Volksrechte zunächst vorgesehen, sie dann aber nicht in die Endfassung übernommen. Mit leichten Anpassungen übernehme ich daher die Formulierung, wie sie bereits auf Seite 3 zu finden ist:

Für Kommissionsgeschäfte können den Stimmberechtigten des Quartiers oder Ortsteils die Volksrechte der Gemeinde zugestanden werden.

Da es sich um *Kommissionsgeschäfte* handelt, können die Volksrechte nur in Belangen angewandt werden, die tatsächlich in der Kompetenz der Kommission liegen. Wie ich unten noch ausführen werde, ist hierzu eine klare Abgrenzung der Aufgaben einer Quartier- oder Ortsteilkommission Bedingung. Mit dem Hinweis auf die „Volksrechte der Gemeinde“ kann auf eine nähere Definition dieser Rechte auf Stufe Kanton verzichtet werden. Die Gemeinde müsste allerdings in ihrer GO klar angeben, welche Stimmenzahl sie bei Volksinitiativen oder Referenden auf Quartierebene für angemessen hält.

4.3.4 Aufgaben und Finanzen

Der Verfassungsartikel hat auch zum Ziel, in bestimmten Politikbereichen eine Nähe zur Bürgerin, zum Bürger herzustellen. Die Frage, in welchen Bereichen diese Nähe rechtlich möglich ist oder überhaupt Sinn macht, steht noch offen. Oben habe ich aber bereits angeführt, dass es in der Stadt Zürich teilweise um Quartierfragen geht, die bis hin zum Neubau von Schulhäusern oder zur Abstimmung über Parkanlagen reichen können. Ich halte es für relativ unwahrscheinlich, dass solche Projekte vollständig in die Kompetenz von Quartierkommissionen übertragen würden – vor allem wegen der finanziellen Tragweite. Dass eine lokale Kommission aber mindestens beim Planungsprozess einbezogen werden kann und somit bei allfälligen, nur das Quartier betreffenden Teilfragen auch eine Möglichkeit

der Quartierabstimmung entsteht, ist wohl wünschenswert. Wichtig dabei ist, dass die Gemeinde eine klare Abgrenzung der Quartier- oder Ortsteil-Aufgaben zu den eigenen Aufgaben macht und dabei auch die Frage der Finanzierung klärt. Ich halte es aus diesem Grund für notwendig, die Aufgaben an deren Finanzierung zu koppeln. Im Gesetzestext kann dies so gelöst werden:

Die Gemeinde bestimmt den Aufgabenkatalog der Quartier- oder Ortsteilkommission und stellt deren Finanzierung sicher.

Dieser Satz schafft die notwendige Klarheit. Auch kann man so den Befürchtungen entgegenreten, die Quartiere oder Ortsteile würden zur selbstständigen Erfüllung auch selbstständig Steuern erheben. Dies ist nicht der Fall, weil die Gemeinde hiermit grundsätzlich als für die Finanzierung des Aufgabenkatalogs zuständig erklärt wird. Es kann allerdings sein, dass die Quartierkommission durch ihre Tätigkeit bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben auch Gelder in Form von Gebühren einnimmt. Dieser Fall ist durch diese Formulierung nicht ausgeschlossen und dürfte sich in einer GO durch eine entsprechende Bestimmung ausdrücken. Da die Gemeinde hiermit einen Aufgabenkatalog bestimmt, ist auch klar, dass die Kommission im Rahmen dieses Kataloges selbstständig arbeiten kann.

4.4 Politische Rechte

Da es sich mit der Quartier- und Ortsteilkommission um eine neue Kommissionsart handelt, müsste nach dem ersten Vorschlag unter 4.3.2 eine Anpassung im Gesetz über die politischen Rechte erfolgen. Dort wäre diese Ergänzung zu machen³²:

§ 40. a) an der Urne:

- Quartier- oder Ortsteilkommission (Mitglieder)

Für folgendes Organ kann die Gemeindeordnung die Wahl durch die Stimmberechtigten eines Quartiers oder Ortsteils vorsehen:

- Quartier- oder Ortsteilkommission (Mitglieder)

Hiermit wäre die Wahl durch die Quartier- oder Ortsteilbevölkerung ermöglicht. Im Falle des zweiten – von mir persönlich favorisierten – Vorschlags der repräsentativen Zusammensetzung würde sich hingegen folgende Version besser eignen. Ich leite sie aus der Argumentation ab, wie

³² Diejenigen Teile in *kursiver* Schrift sind neu.

sie bei den 56er-Koimmissionen offenbar genutzt wurde. Diese sind systematisch auch dort eingeordnet³³:

§40. c) durch die Gemeindeversammlung, sofern die Gemeindeordnung keine Urnenwahl vorsieht:

- *Quartier- oder Ortsteilkommission (Mitglieder)*

Für folgende Organe kann die Gemeindeordnung die Wahl oder Ernennung durch die Gemeindevorsteherschaft vorsehen:

- *Quartier- oder Ortsteilkommission (Mitglieder)*

Diese Variante bringt den Gemeinden die eigentliche Freiheit, das Verfahren zur Bestimmung der Mitglieder selbst festzulegen. Die weiteren Details, gerade für die Gemeinden mit grossem Gemeinderat, werden durch den § 41.³⁴ genauer bestimmt. Wie es dort heisst, kann die Gemeindeordnung für diesen Fall auch die Urnenwahl vorschreiben, womit alle Möglichkeiten abgedeckt wären.

Die bestehenden Regelungen im kantonalen Gesetz über die politischen Rechte ermöglichen aus meiner Sicht durchaus Wahlen und Abstimmungen in einem Quartier oder Ortsteil. Zumindest verbieten sie es nicht. Es wird allerdings unabdingbar sein, für die Zugestehung der Volksrechte an eine Quartierbevölkerung entsprechende Anpassungen explizit in die Gemeindeordnung zu schreiben.

4.5 Gesetzesvorlage

Nach der obigen Diskussion stellt sich nun die Frage nach den Bestandteilen des Gesetzes. Die einfachste Lösung wäre eigentlich ein §56_{bis} GG der nur gerade aus dem zuerst genannten Satz bestünde. Die Gemeinden hätten hierbei den grösstmöglichen Handlungsspielraum und könnten kreativ wie auch sinnvolle, auf ihre eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen finden. Der Nachteil dabei ist der Wildwuchs. Ein so hohes Mass an Individualität kann unter Umständen zu frappanten Differenzen führen, die innerkantonal und interkommunal ziemlich viel Verwirrung stiften dürften. Zwar hat im Rahmen der Verfassungsratsdebatte die demokratische Komponente einen sehr wichtigen Stellenwert eingenommen. Trotzdem war sie im Schlusstext nicht mehr enthalten und es ist daher auch nicht zwingend die Volkswahl einzuführen. Aus meiner Perspektive ist die Repräsentativität mittels der vorgeschlagenen, sehr offenen Formulierung

³³ Diejenigen Teile in *kursiver* Schrift sind neu.

³⁴ Im Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003.

am ehesten zu realisieren. Allerdings kann mit den direktdemokratischen Elementen durch eine geschickte Formulierung in der GO tatsächlich ein positiver Effekt entstehen. Es ist eine Chance, die Quartierentwicklung teilweise in die Hände der dortigen Bevölkerung zu legen und so Nähe zu erzeugen. Die Möglichkeit, vor der eigenen Haustüre selbst etwas mitgestalten zu dürfen, kann einen belebenden Effekt auf die Partizipation im Allgemeinen haben. Die Frage des Aufgabenkataloges ist hingegen vor allem deshalb relevant, weil so die möglichen Probleme bezüglich der Schnittstellen zwischen Kommission und Gemeinde vorgängig geklärt werden müssen.

Nach Zusammenfassung aller Absätze schlage ich aus genannten Gründen den folgenden Gesetzestext vor:

§ 56^{bis} Quartier- und Ortsteilkommissionen

¹ Die Gemeindeordnung kann Quartier- oder Ortsteilkommissionen zur selbstständigen Erfüllung von Aufgaben für das Quartier oder den Ortsteil vorsehen.

² Die Zusammensetzung der Kommission muss repräsentativ für die Quartier- oder Ortsteilbevölkerung sein.

³ Für Kommissionsgeschäfte können den Stimmberechtigten des Quartiers oder Ortsteils die Volksrechte der Gemeinde zugestanden werden.

⁴ Die Gemeinde bestimmt den Aufgabenkatalog der Quartier- oder Ortsteilkommission und stellt deren Finanzierung sicher.

Natürlich muss auch die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte, wie sie unter 4.4 auf Seite 19 zu finden ist, umgesetzt werden.

4.6 Schlusswort

Hinsichtlich der eingangs aufgelisteten Fragestellung ist dies ein adäquater Vorschlag, der für die Auflösung der Zivilgemeinden durchaus genutzt werden kann. Auch für den Fall von Gemeindefusionen räumt er den bestehenden Teilgemeinden auf diesem Wege Möglichkeiten ein, autonom über bestimmte Bereiche abstimmen zu können. Eine solche Fusion könnte dadurch eingeleitet werden, dass sich die betreffenden Gemeinden zuerst auf eine GO-Bestimmung zur Ortsteilkommission einigen und dann jeweils darüber abstimmen. So können die bisher selbst erfüllten Aufga-

ben weiterhin vor Ort belassen werden und müssen nicht zuerst in die Gesamtgemeinde überführt werden.

Aufgrund der neuen Zürcher Kantonsverfassung sind allerdings weitere Anpassungen im Gemeindegesetz absehbar. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass das bestehende Gemeindegesetz bis zur definitiven Auflösung der Zivilgemeinden bereits revidiert sein wird. Diese müssen gemäss der Übergangsbestimmung im Art. 143 KV innert vier Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung aufgelöst sein. Der Stichtag ist also der 31. Dezember 2009³⁵.

Trotzdem: Diese Vorlage zeichnet sich in erster Linie durch ihre grosse Flexibilität aus. Sie bringt sowohl den Städten als auch kleinen Kommunen die Freiheit, sich intern auf kleinerem Raum Strukturen zu geben oder es nicht zu tun. Demokratie im Quartier oder Ortsteil bekommt mit diesem Gesetz einen neuen Stellenwert, zumal die Repräsentativität der Kommission und damit auch ihre Legitimation zur selbstständigen Erfüllung der ihr zugeteilten Aufgaben nicht ausschliesslich in Form von Wahlen hergestellt werden muss. Die Quartiere und Ortsteile dürften sich jedenfalls auf mehr Mitbestimmung freuen.

5 Thesen zur Diskussion

Es handelt sich beim Art. 88 KV um eine Bestimmung, die in der alten Verfassung nicht existierte. So ist zu erwarten, dass bei der Ausarbeitung einer Gesetzesbestimmung eine breite Diskussion darüber entsteht, wie das Ziel des Artikels optimal umgesetzt werden kann. Die vorliegende Seminararbeit liefert einen klaren Aufbau bis hin zur Gesetzesvorlage und kann somit inspirierend wirken. Allerdings ist davon auszugehen, dass in der realpolitischen Debatte unvorhersehbare Ideen oder Begehrlichkeiten auftauchen, die hier noch gar keine Berücksichtigung fanden. Die relativ abstrakte Formel *selbstständige Erfüllung* sei als Beispiel anzuführen, wo die Knackpunkte der Debatte liegen könnten. Auch wird die Frage nach der Volkswahl oder anderer Repräsentativitäts-Formen durchaus zu reden geben.

³⁵ Die Verfassung trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

5.1 Repräsentation

Im Gesetzesvorschlag gehe ich davon aus, dass Repräsentativität nicht zwangsläufig durch Wahlen zu erfolgen hat:

THESE 1: Eine durch die Gemeindeordnung ermöglichte Quartier- oder Ortsteilkommission ist auch dann repräsentativ, wenn deren Zusammensetzung statt durch direkte Wahlen mittels Koppelung an ein in der Gemeindeordnung bestehendes demokratisches Element bestimmt wird.

Begründung: Bei den Schulgemeinden in der Stadt Zürich finden zwar Wahlen statt. Die Parteien einigen sich aber im Vorfeld auf eine gemeinsame Liste, die proportional zum Wähleranteil bei der vorangegangenen Gemeinderatswahl zusammengesetzt ist. Würde hier tatsächlich keine Wahl mehr stattfinden, sondern die Zusammensetzung der Schulpflege in der Gemeindeordnung direkt an den Wähleranteil der letzten Gemeinderatswahlen gekoppelt, wäre dies ein solches, bestehendes demokratisches Element. In der Stadt Zürich wäre es sogar möglich, die jeweiligen Kreisresultate als Vorgabe zu nehmen, wodurch noch mehr Quartierindividualität entstünde. In Gemeinden ohne Parlament müsste hingegen eher das lokale Resultat der letzten Kantons- oder sogar Nationalratswahl als Richtlinie gelten, wobei letzteres sicherlich weniger geeignet wäre.

5.2 Selbstständige Erfüllung

Ich habe in meiner Arbeit den Terminus der *selbstständigen Erfüllung* erläutert. Die Definition die ich angeführt habe, nimmt die Form einer These an, deren Diskussion vor allem im Vorfeld zur konkreten Gesetzgebung geführt werden muss:

THESE 2: Die selbstständige Erfüllung im wortlaut des Verfassungstextes umfasst sowohl das Herangehen an eine bestimmte Aufgabe als auch den gesamten Prozess bis hin zur Erledigung oder zur ständigen Verwaltung dieser Aufgabe, weshalb es sich um klare Exekutivfunktionen handelt.

Begründung: Da eine Quartier- oder Ortsteilkommission bestimmte kommunale Aufgaben übernimmt und diese dann in irgendeiner Form zu bearbeiten hat, ist die Auslegung des Begriffes eine äusserst wichtige Voraussetzung für alle weiteren Schritte. *Erfüllung* ist sehr umfassend und enthält auch eine ausführende Komponente. Da sie *selbstständig* erfolgt, ist hier bereits die Autonomie der Quartierkommission bei der Ausführung angesprochen. Aus meiner Sicht entspricht dies der Definition einer Exekutive.

Erklärung des Verfassers

Erklärung zur Seminararbeit „Quartiere und Ortsteile, Gesetzesentwurf zur Umsetzung des neuen Art. 88 KV“:

Hiermit erkläre ich, dass die vorliegende Arbeit selbstständig und nur unter Zuhilfenahme der in den Verzeichnissen sowie in den Fussnoten genannten Quellen angefertigt wurde.

Zürich, 20. März 2007

Patrick Huber