



Per E-Mail an: ursi.krajnik@zuerich.ch
Departementssekretärin SD
Werdstrasse 75
Postfach
8036 Zürich

Zürich, 26. März 2025

REVISION DER ANSTALTSORDNUNG DER ASYL-ORGANISATION ZÜRICH / ZWEITER VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrte Frau Krajnik, liebe Ursi

Sie haben uns am 23. Februar 2025 per E-Mail die Entwürfe zur Teilrevision der Gemeindeordnung sowie zur Totalrevision der Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) zu einer schriftlichen Vorprüfung übermittelt. Am 28. Februar 2025 haben Sie uns sodann eine Berichtigung von Art. 21 Abs. 2 lit. b Verordnung AOZ zugestellt, die wir in unseren ersten Vorprüfungsbericht miteinbezogen haben. Sodann haben Sie uns mit E-Mail vom 6., 17. und 26 März 2025 den Antragsentwurf und weitere im Wesentlichen redaktionelle Änderung der vorstehenden Erlasse zur zweiten Vorprüfung zugestellt.

VORBEMERKUNGEN

Die Vorprüfung ist eine Dienstleistung des Gemeindeamts des Kantons Zürich (GAZ), die freiwillig in Anspruch genommen werden kann. Das Ziel besteht darin, dem allfälligen späteren, der Rechtskontrolle dienenden Genehmigungsverfahren unliebsame Überraschungen zu ersparen und enthält damit auch vorgelagerte Anteile eines rechtlichen Gehörs bzw. einen Anteil an Beratung (vgl. dazu Art. 89 Abs. 3 KV, § 70 und § 164 des Gemeindegesetzes, GG).

Die Genehmigung in Form einer reinen Rechtskontrolle bezweckt einen Abgleich der Anstalt an die Vorgaben der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes. Zusätzlich darf die Anstalt der allenfalls einschlägigen Sachgesetzgebung des Kantons nicht widersprechen. Die dazu eingeladenen Fachämter haben keine Einwände erhoben. Das Vorprüfungsverfahren ermöglicht – über diese zwingende Rechtskontrolle hinaus – eine weitergehende Auseinandersetzung mit der angedachten Regelung in Form einer Beratung. Wir gelangen zum vorläufigen Fazit, dass gegen die uns unterbreiteten Bestimmungen keine Vorbehalte erhoben werden können, die einer Genehmigung



entgegenstehen. Wir erlauben uns dennoch die eine oder andere Anregung zu einzelnen Bestimmungen.

Die AOZ ist die erste öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Zürich auf kommunaler Stufe. Sie nimmt auch hoheitliche Aufgaben wahr (vgl. Art. 98 Abs. 3 KV). Bei der Gründung der AOZ prüfte der Kanton lediglich die Bestimmungen der Gemeindeordnung. Die damit verbundene Verordnung über die AOZ (AS 851.160) verabschiedete der Gemeinderat erst zu einem späteren Zeitpunkt. Er blieb seitens des Kantons ungeprüft, da unter dem Regime des alten Gemeindegesetzes (vgl. insbesondere § 15a aGG) eine zusätzlich zur Gemeindeordnung erfolgende Prüfung nicht vorgesehen war.

Die Bestimmungen der beiden Entwürfe sind stark ineinander verwoben und die vorgeschlagene Regelung in der GO deckt für sich allein genommen die von § 68 GG vorausgesetzten Elemente nicht abschliessend ab. Die Bestimmungen in der GO bilden zusammen mit den Bestimmungen in der Verordnung den Anstaltserlass im Sinn von § 68 Abs. 1 GG, der gemäss im Verbund mit der Verordnung der Urne zu unterbreiten ist (§ 69 GG). Entsprechend bilden die beiden Erlasse eine materielle Einheit, die integral zu genehmigen ist. Daran anknüpfend sind auch allfällige Revisionsvorhaben, unerheblich ob sie «nur» die Verordnung betreffen, wiederum dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten (vgl. Art. 143 Abs. 2 GO).

ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

A. BESTIMMUNGEN DER GEMEINDEORDNUNG

Art. 145a Abs. 1 GO

Diese Bestimmung verwendet die Bezeichnung «Monopolbereich». Ein Monopol bedeutet gemeinhin, dass das Gemeinwesen eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit unter Ausschluss aller anderen Personen ausüben kann und damit eine Tätigkeit dem freien Markt entzieht (siehe dazu z.B. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2002, N 1242 ff.). Die Betreuung und Unterbringung von geflüchteten Personen, die um Asyl nachsuchen, ist wohl kaum eine wirtschaftliche Tätigkeit. Allerdings könnte vorliegend von einer Art untechnischem Monopol gesprochen werden, da die der Stadt Zürich zugewiesenen Asylsuchenden ihre Leistungen gemäss Asylfürsorgeverordnung und dgl. nur von der AOZ beziehen können. Das bleibt aber insgesamt ungenau. Es wäre wohl richtiger, vom «Pflichtbereich» oder dgl. zu sprechen. Wir empfehlen daher, die Terminologie anzupassen.

Art. 145c und 145d GO

Der Aufgabenbereich unterteilt sich gemäss jetziger Gliederung in drei Bereiche. Beim Leistungsbereich Dritter übernimmt die Stadt Aufgaben von anderen Gemeinwesen. Aus unserer Sicht handelt es sich beim Drittbereich durchaus um einen Bereich mit gewerblichem Charakter, der entsprechend auch gewinnorientiert ist. Für sämtliche gewinnorientierte Bereiche liegt aber eine Ermächtigung zu einem erwerbswirtschaftlichem Handeln vor.



Art. 146a Abs. 2 GO

Diese Bestimmung regelt ein Verbot der Quersubventionierung. Wir erlauben uns dazu folgende Bemerkung: Damit diese Abgrenzung insbesondere auch für die Politik (Genehmigung der Jahresrechnung durch das Parlament) nachvollziehbar sichergestellt ist, sollte die Jahresrechnung bzw. die Erfolgsrechnung hinsichtlich der funktionalen Gliederung (Aufgabenbereiche) so angepasst werden, dass der «Monopolbereich» separat ausgewiesen und von den übrigen Aufgabenbereichen getrennt dargestellt wird. Der Nachweis könnte zwar rechtlich in Form einer Kosten- und Leistungsrechnung erbracht werden. Wir empfehlen jedoch die transparentere, eingangs erwähnte Variante.

B. BESTIMMUNGEN DER VERORDNUNG

Art. 2 lit. c VO AÖZ

Hierzu erlauben wir uns eine operative Anmerkung. Die Bestimmung regelt die jährliche Kenntnisnahme des Budgets. Die Genehmigung der Jahresrechnung durch den Gemeinderat muss in der Jahresrechnung abgebildet werden. Der Verwaltungsrat stellt Antrag zur Genehmigung. Dies wäre bereits heute der Fall, wird aber nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen.

Art. 3 lit. m VO AÖZ

Hierbei kann es sich nur um finanzielle Beteiligungen ohne Aufgabenübertragung handeln. Wir regen an, dies entsprechend zu spezifizieren oder im Antrag an den Gemeinderat zu vermerken.

Art. 13 VO AÖZ

Eine solche Auftragserteilung steht unter Vorbehalt allfälliger Mitwirkungsrechte des Gemeinderats und allenfalls sogar der Stimmberechtigten, da es sich um den Drittbereich handelt. Wir regen an, dies entweder in dieser Bestimmung oder in der Weisung zu verdeutlichen.

Art. 25 VO AÖZ

Zur Zuständigkeit der Ombudsstelle verweisen wir ergänzend auf den Bericht der Ombudsstelle 2021, S. 18, sowie SAILE/BURGHERR/LORETAN, FN 737, die bereits unter dem geltenden Recht von einer Zuständigkeit ausgehen, die durch die jetzt ange-dachte Regelung verschriftlicht wird.

C. WEITERE BEMERKUNGEN

Wir regen an, allenfalls eine Grundlage für Zirkularbeschlüsse in die VO AÖZ aufzunehmen, andernfalls anzunehmen ist, dass die Regelungen gemäss Gemeindegesetz zur Anwendung kommen.



Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen. Gerne stehen wir für Fragen oder eine Sitzung zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Vittorio Jenni

Informationen zum Genehmigungsverfahren finden Sie auf der [Webseite des Kantons Zürich](#).