

1

2

5

**125 Jahre  
Gemeinderat  
Stadt Zürich**

## BILDLEGENDE

1	Wahlvorschlag der Demokraten	1898
2	Wahlwerbung Demokraten	1919
3	Wahlwerbung Freisinnige	1919
4	Wahlwerbung Nationale Front	1933
5	Wahlwerbung SP	1938
6	Wahlwerbung BGB	1943
7	Wahlwerbung PdA	1946
8	Wahlwerbung LdU	1958
9	Wahlwerbung EVP	1962
10	Wahlwerbung FDP	1974
11	Wahlwerbung CVP	1982
12	Wahlwerbung PÖCH	1982
13	Wahlwerbung Grüne	1982
14	Wahlwerbung SD	1994
15	Wahlwerbung FraP!	1994
16	Wahlwerbung SVP	1994
17	Wahlwerbung AL	1998
18	Wahlwerbung Aktive Senioren	2002
19	Wahlwerbung GLP	2006

**125 JAHRE GEMEINDERAT STADT ZÜRICH**



Evangelische Volkspartei STADTARCHIV ZÜRICH

# Christentum Bollwerk Deiner Freiheit

Unsere Gemeinderatskandidaten:

1. Zwick, Bernhard, Fürsorge	14. Graf, Otto, Elekt. Techniker
2. Reist, Hans, Betriebsleiter	15. Hofer, Karl, Werkmeister
3. Frei, Erwin, Dr. Ing.-Agr. ETH	16. Lutz, Theodor, Techn. Zeichner
4. Baumann, Otto, Garagist	17. Maier, Paul, Sozialsekretär
5. Frei, Gottlieb, Kaufm. Angestellter	18. Malt, Ernst, Schlossermeister
6. Ganz, Max, Werkmeister	19. Mattmüller, Paul, Zöllnsamter
7. Graf, Max, Gewerbelehrer	20. Murbach, Eduard, Gewerbelehrer
8. Jatzet, Robert, Dr., Seminarlehrer	21. Rolly, Peter, Postbeamter
9. Spinner, Hans-Jak., Werkmeister	22. Rupli, Hans, Vers. Vertreter
10. Bickel, Carl, Sekretär-Adjunkt	23. Schlatter, Kurt, Zeichner
11. Brenner, Emanuel, Gartenarchitekt	24. Schüttler, Caspar, Fürsorge
12. Glauser, Heinz, Bankangestellter	25. Winkler, Paul, Sicherheitstechn.
13. Gossweiler, Max, Bankprokurist	26. Würth, Walter, Anlenkmeister

9

FdP Freisinnig-demokratische Partei

# für eusi Stadt

## Freisinnig-demokratische Liste

10

Mauskati lokale Werte

# CVP

Christlich-demokratische Volkspartei Zürich 2

**Jugend:** JUGENDLICHE MÜSSEN IM UNREIFEN ALT. DAS ES UNS SCHWERFÄLLT, NEBEN DER EMPFANGEN ÜBER SINNLOSE LEISTUNG...  
**Umwelt:** WELTWEIT WERDEN UNSERE LEBENSUMGEBUNGEN BEDROHT...  
**Verkehr:** UNSER ZIEL IST ES, JEDEN VERKEHRSMITTEL DURCH EINZUS...  
**Finanzen:** VON UNSERER STADT WIRD EIN WEITLIES DIENTLEISTUNG...  
**Liste 16:** 1. Bruno Stocklin, 2. Xaver Bühler, 3. Angela Zeffler-Bedoff, 4. Gustav Hug-Baerli, 5. Dieter E. Söhner, 6. Maria Schaefer-Mettler, 7. Theo Bleichenbacher, 8. Daniel Waldner, 9. Elisabeth Hafflinger, 10. Heinz Kohler.

Die Orangen empfehlen sich!

11

# blabla

Schluss damit, Leben statt Profit.

## Liste 5

# POCH

12

Grünes Licht für eine umweltfreundliche Politik!

Mehr Farbe für Zürich. Deshalb am 7. März 1982 wählen Sie grüne Liste

Unsere Kandidaten für die Wahl in den Zürcher Gemeinderat

Kreis 1	Brown, Salomon, Bsp. Architekt, Frankengasse 1
Kreis 3	Mandelst, Edgar, Nat. Ing., Sprengmeisterstrasse 75
Kreis 4	Curtis, Christoph, Lehrer, Magnenstrasse 12
Kreis 6	Hertig, Friedrich, Werbegrafiker, Schaffhauserstrasse 145
Kreis 7	Matt, Jörg, Bsp. Architekt, Zwickstrasse 12
Kreis 9	Nöhler, Wolfgang, Verrech. Praktant, Farbhöweg 2
Kreis 10	Hörschmann, Hans, Kaufmann, Waisenhaus 52

Die Grünen sind's Züni

13

# ZÜRICH WOHIN?

UNGERECHTE EINWANDERUNG  
 UNRECHTLICHE LOHNDRÜCKEREI  
 SYSTEMISCHE KRIMINALITÄT  
 GEHEIMNISSES DROGENWESEN

SD+ SCHWEIZER DEMOKRATEN

## DARUM LISTE 6

14

Frauen-Kultur - Krippen/Tagesschulen - Schluss mit Sexismus und Gewalt - Unterstützung von allein Erziehende Frauen - Bessere Sozialleistungen - Mehr Frauen in leitenden Positionen - Keine Diskriminierung von Lesben und Trans Frauen im Gemeinderat - FraPI - Gleichberechtigung - Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit - Gesicherte Arbeitsstellen fördern/Job-Sharing - Arbeitszeitverkürzung statt Frauenberwerblichkeit - Stop den neuen Fortpflanzungstechnologien - Mehr Frauenmacht in der Kirche - Neue Formen von Denken und Handeln - FraPI - Frauen macht Politik! - Mehr Frauen in den Gemeinderat - Städtische Beratungsstellen - Unterstützung von Frauen - Umfassender Mutterschaftsschutz - Keine Zwangssterilisation und Übergriffe - Interkulturelles Frauenrestaurant - Geringere Umgebungs - Mehr Raum für Frauen in der Öffentlichkeit - Frauen-Bank - Fraue uf d' Gas - Förderung von Alternativmedizin - Berufe haben kein Geschlecht - Raum für Träume - Nein zu rosarot und hellblau - Mehr Frauen im Parlament - Günstiger Wohnraum - Quoten - Sexismus in der Mittel - Vielfalt - FraPI - Mehr Leben auf dem Land - Mehr Räume - Neuverteilung der Arbeit - Frauen Nacht-Taxi - Mehr Frauen in den Bundesrat - Chancengleichheit in Ausbildung und Beruf - Frauen Macht Politik - Ganzwertes Mindestlohn - Mehr Frauen in den Kontrollstellen - Videomarkierung von Frauen - Keine sexistische Werbung - Mehr Sicherheit von Frauenprojekten - Sofortige Abschaffung von Atomenergie - Keine Diskriminierung von Flüchtlingen - Unterstützung von Asylsuchenden und Ausländerinnen - Abschaffung des Patriarchats - Selbstbestimmung - Abschaffung des Patriarchats - Eigene Utensilien - FraPI - Selbstbestimmte Frauenlebensräume - Schulpräsidentinnen - Mehr Raum und Luft zum Leben - Stop den neuen Fortpflanzungstechnologien - Solidarität mit den Frauen in der 3ten Welt - Wahl statt Qual - Verschiedene Realitäten - Gegenlegen Gentechnologie - Schluss mit Repression - Für eine Legalisierung - FraPI - Frauen macht Politik! - FraPI

15

Das hat die linke Mehrheit verschuldet:

- mehr Kriminalität
- mehr Drogen
- mehr Arbeitslose

So kann es nicht weitergehen!

# Wir wollen die Wende!

Darum:

Liste 2 Kreis 1 SVP

Lernen Sie unser Team kennen! Blättern Sie weiter.

Für eine sichere Zukunft in Freiheit

Die Partei des Mittelstandes

# SVP

16

**Liste 10**

**AL**

**FUSIONIEREN**

**SPEKULIEREN**

**MANIPULIEREN**

**DISKRIMINIEREN**

**Wir stehen ein für**

**DEREGULIEREN**

**Alternativen**

**GLOBALISIEREN**

**GHETTOISIEREN**

**PRIVATISIEREN**

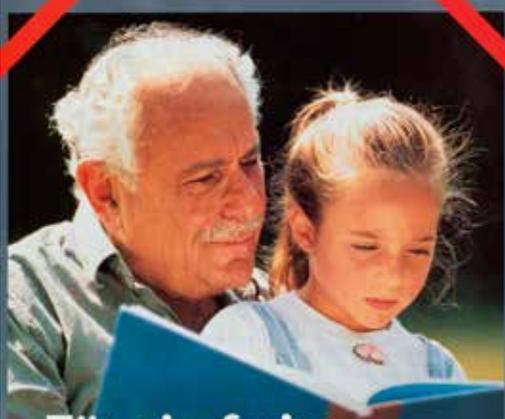
**INHAFTIEREN**

**AKKUMULIEREN**



Alternative Liste / Linkes Bündnis  
Wahlzeitung für den Kreis 4

17



**Für ein freies,  
würdevolles,  
sicheres Alter**

in den Gemeinderat **Liste 21**  
[www.aktive-senioren.ch](http://www.aktive-senioren.ch)

Überparteiliche Seniorenliste  
**Verein «Für aktive Senioren»**

18

**grünliberale**

**EIN FRISCHER WIND FÜR ZÜRICH!**  
Portrait der Stadttürcher Grünliberalen

Die Stadttürcher Sektion der Grünliberalen wurde im Februar 2008 gegründet und zählt bereits an die hundert Mitglieder. Als Partei des 21. Jahrhunderts verfolgen wir eine baugeneigte und nachhaltige Politik für Zürich. Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft müssen als gleichberechtigte Bereiche betrachtet werden. Kein Neuen- und Gegenwärtigen, sondern ein innovatives Zusammengehen. Für ein nachhaltiges, wirtschaftlich und gesellschaftlich gesundes Zürich.

Für folgende Schwerpunktthemen setzen wir uns ein:

- 1. VERKEHR**  
Wir setzen uns für grüne und verkehrsmässige Quartiere ein, damit Kinder sicher spielen und Familien eine hohe Lebensqualität geniessen können. Durch die Förderung des Öffentlichen Verkehrs und die Lenkung des Individualverkehrs mittels Roadpricing wollen wir die Abgas- und Lärmemissionen reduzieren.
- 2. BILDUNG**  
Um die ganzheitliche Entwicklung von Kindern zu verbessern, wollen wir schulleistungs- und wärtlere Schulen gleichermaßen fördern und fördern. Durch Regelklassen, beschränkten, schülerorientierten Zusatzangeboten und Mitbestimmungen verbessern wir die Integration von Kindern und Eltern.
- 3. SOZIALE EIGENVERANTWORTUNG**  
Eigenverantwortung bedeutet, für sich selbst zu sorgen und sich um Verwandte und Freunde zu kümmern, bevor wir vom Staat Fürsorge fordern. Wir wollen den Missbrauch unserer Sozialsysteme durch Anpassungen und Kontrollen verhindern.
- 4. WIRTSCHAFT**  
Eine blühende Wirtschaft sorgt für gute Arbeitsplätze und ein funktionierendes Sozialsystem. Für uns heisst das: Bürokratie, KMU's abbauen, neue Technologien und den Wasseranstieg von den Hochschulen fördern und auf Materialniveau zur Strukturhaltung verzichten.
- 5. ENERGIE**  
Der Ersatz fossiler durch erneuerbare Energie und deren effiziente Verwendung sind die Kernthesen. Dies erreichen wir durch Dezentralisierung der Energieversorgung, durch die konsequente Anwendung des Energie-Standards und durch die Förderung energieeffizienter Technologien.



**GRÜNLIBERALE PARTEI  
DES STADT ZÜRICH**  
TODSTRASSE 4  
8005 ZÜRICH  
[INFO@GRUENLIBERALE.CH](mailto:INFO@GRUENLIBERALE.CH)  
[WWW.GRUENLIBERALE.CH](http://WWW.GRUENLIBERALE.CH)

**UNTERSTÜTZEN  
SIE UNS IM WAHLKAMPF**  
**85-758901-4**

19

## INHALT

Einleitung	4
1. Stadtvereinigung von 1893 – Zürich wird zur Grossstadt	6
Vorgeschichte	8
Erste Eingemeindung	10
2. Vorgeschichte des Gemeindeparlaments	12
3. Anfänge des Parlaments (1891–1893)	16
4. Politische und historische Entwicklungen (1892–2018)	20
Gründungszeit (1892–1912)	22
Erster Weltkrieg und Zwischenkriegszeit (1913–1932)	26
Exkurs: Die Zweite Eingemeindung von 1934	29
Weltwirtschaftskrise und Kriegszeit (1933–1949)	30
Aufschwung und Kalter Krieg (1950–1969)	32
Neue Bewegungen (1970–2001)	34
Exkurs: Frauenvertretung im Gemeinderat	38
Zürich wächst wieder (2002–2018)	40
5. So funktioniert der Gemeinderat – Damals und heute	44
Wahlverfahren	46
Konstituierung	46
Sitzungstag und Sitzungsorte	46
Anwesenheitspflicht	47
Redezeit	47
Berichterstattung	48
Parlamentarische Vorstösse	48
Kommissionen	48
Büro des Gemeinderats und Parlamentsdienste	50
Ombudsstelle, Datenschutzbeauftragter und Finanzkontrolle	51
Rück- und Ausblick	52
Impressum, Quellen	54

## **EINLEITUNG**

**Vor 125 Jahren hat sich die Stadt Zürich mit ihren Vororten zur Grossstadt mit 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern vereinigt. Dieses Gross-Zürich musste in der Folge auch seine Strukturen den neuen Begebenheiten anpassen. So war es allein aufgrund Grösse der Stadt nicht mehr möglich, Gemeindeversammlungen durchzuführen. Sie wurden abgeschafft und ihre Aufgaben an das neue Stadtparlament und die Stimmbürger delegiert.**

**In diesem Zusammenhang ist vor 125 Jahren der Gemeinderat von Zürich in seiner heutigen Form ausgestaltet worden. Die Institution nannte sich damals noch Grosser Stadtrat. Nach längeren Vorbereitungsarbeiten fand die erste reguläre Sitzung des Grossen Stadtrats am 21. Januar 1893 statt. Der Grosse Stadtrat erhielt insbesondere neu die Aufgabe, über die Finanzen der Stadt zu wachen und damit das Recht, das Budget und den Steuerfuss zu bestimmen. Mit der uneingeschränkten Budgetkompetenz wurde der Grosse Stadtrat zu einem ernstzunehmenden Gegengewicht zur Exekutive. Mit der Gemeindeordnung, die am 1. Januar 1893 in Kraft**

**trat, wurden auch das Initiativrecht sowie das obligatorische und das fakultative Referendum als direktdemokratische Instrumente eingeführt. Seither sind die Aufgaben und Funktionen des Grossen Stadtrats mit denjenigen des heutigen Parlaments vergleichbar. 1934, im Zuge der zweiten Eingemeindung, wurde der Grosse Stadtrat in Gemeinderat umbenannt.**

1.

**Stadtvereinigung  
von 1893 –**

**Zürich wird zur  
Grossstadt**

Die Stadtvereinigung von 1893 war eine Folge der demografischen, wirtschaftlichen und technischen Veränderungen, die die Stadt und ihre Vorortsgemeinden im 19. Jahrhundert erlebt hatten. Wie der Abbruch der Stadtmauern zwei Generationen zuvor, wirkte diese Stadtvereinigung wie eine Befreiung – und setzte parallel eine politische Neuorganisation voraus.

## VORGESCHICHTE

Zürich und seine unmittelbaren Nachbargemeinden, die sich 1893 zum neuen Gross-Zürich vereinen sollten, zählten um 1800 17 243 Einwohnerinnen und Einwohner. In der ersten Bevölkerungszählung nach der Stadtvereinigung waren es 121 057 Personen, also das Siebenfache. Die steigende Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern löste nicht nur einen starken Bauboom aus, sondern stellte die Gemeinwesen auch vor massive sanitärische Probleme. Die Bäche, die anfangs des Jahrhunderts noch für ausreichende Entwässerung und Abfallbeseitigung gesorgt hatten, wurden zu stinkenden Kloaken. Dass man begonnen hatte, sie einzudoln, hat nicht gereicht: Verschiedene Ausbrüche der Cholera nötigten die Stadt und ihre umliegenden Gemeinden dazu, ein Kloakensystem mit Abzugsdolen in den einzelnen Strassen zu errichten.

Die demografische Entwicklung der Vorortsgemeinden erforderte hohe Ausgaben zur Bewältigung der Erfordernisse der Infrastruktur. Es musste Bauland erschlossen und dazu Strassen mit Trottoirs und Kanalisationen errichtet werden. Die rasche Zunahme der Einwohnerschaft erforderte auch mehr Schulen und öffentliche Gebäude. Die Zahl des von der Gemeinde zu besoldenden Personals stieg überdurchschnittlich, weil die höhere Bevölkerungsdichte nicht nur mehr Lehrpersonen und Kanzleiangestellte, sondern auch zusätzliches Personal etwa für die feuer-, gesundheits- und wirtschaftspolizeilichen Kontrollen nötig machte. Die Feuerwehr musste ebenso ausgebaut werden wie die Friedhöfe. Bei dichteren Bebauungen mussten Baubewilligungen eingeführt, kontrolliert und genehmigt werden. Dazu kamen technische Innovationen, die die Gemeinwesen zu grossen Investitionen und zur Zusammenarbeit zwangen, wie etwa Gasversorgung und Strassenbeleuchtung, Eisenbahn, Telegrafwesen, Telefon und Elektrifizierung.

Von der Mitte des 19. Jahrhunderts an hätten deshalb auch die Stadt Zürich und die umliegenden Gemeinden immer häufiger und stärker zusammenarbeiten sollen, doch wenig geschah. Innovationen wie die Einführung eines Telefonnetzes hätten mehr Sinn gemacht, wenn sie gleich für den ganzen Siedlungsraum eingeführt worden wären, aber jede Gemeinde fürchtete, bei einer zentralisierten Lösung zu kurz zu kommen. 1865 schlossen sich die Gemeinden immerhin zu einer Gemeindekommission zusammen, die solche gemeinsamen Unternehmen hätte fördern sollen. Doch die Mitgliedsgemeinden wollten sich

nicht binden, sodass die Beschlüsse der Gemeindekommission reine Empfehlungen blieben. Eine kooperative langfristige Planung für den ganzen Siedlungsraum war kaum möglich und gerade die Vorortsgemeinden waren deshalb den Plänen des Kantons und der Stadt Zürich stark ausgeliefert.

Das relativ einfache Unterfangen der Vereinheitlichung der Strassenbenennungen in Zürich und Umgebung zeigt die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit auf. Die Absicht war, dass jeder Strassenname in und um Zürich nur einmal vorkäme, damit für Notdienste wie die Feuerwehr kein Zweifel aufkam, wo die Hilfe gebraucht wurde. Die Gemeinderäte von Stadt und Umgebung vereinbarten deshalb 1878, die eigenen Strassenamen der von den Gemeinden gebildeten Gemeindekommission zu melden, die hier eine Koordination hätte vornehmen sollen. Den Beschluss umgesetzt und die Strassenamen gemeldet hat alleine die Gemeinde Unterstrass. Daraufhin hat die Stadt Zürich zwar das Zepter in die Hand genommen und einige Fortschritte in diese Richtung herbeigeführt. Die vollständige Vereinheitlichung der Strassenbenennungen liess sich aber erst im Zusammenhang mit der Stadtvereinigung durchsetzen.

Die Situation war nicht nur unbefriedigend für die Vorortsgemeinden, auch die Stadt Zürich konnte sich nicht richtig entfalten und stiess immer wieder an ihre Grenzen. Für den Bau des Bezirksgebäudes auf städtischem Boden musste der Gemeinde Enge das Gebiet der Selnau abgekauft werden. Für den Bau des Schlachthofs erwarb die Stadt von der Gemeinde Unterstrass das Gebiet der Walche. Immer mehr städtische Einrichtungen oder Einrichtungen für die Stadt mussten sogar ausgelagert werden. Der Viehmarkt kam beispielsweise nach Unterstrass. Der Zentralfriedhof oder Friedhof Sihlfeld wurde in Wiedikon angelegt. Das Gaswerk wurde vom Platzspitz nach Aussersihl verlegt. Das Spital wurde auf der Platte in Fluntern neu gebaut. Auch grosse Feste wie Schützenfeste und landwirtschaftliche Feste sind mehr und mehr in die Vorortsgemeinden verlegt worden. Die Landesausstellung 1883 fand im Platzspitz und in Aussersihl statt.

Zur Finanzierung der enormen Infrastrukturkosten war zu wenig Geld in den Gemeindekassen. Das Steuersystem im Kanton Zürich kannte neben einer geringen Kopfsteuer nur eine Vermögenssteuer. Die Zuzügerinnen und Zuzüger waren jedoch meist ohne nennenswertes Vermögen. Die Mehrzahl verursachte deshalb mehr Kosten als neue Steuereinnahmen. Dringend notwendig war daher ein neues Steuersystem, das neben den Vermögen auch die Einkommen besteuern würde.

Mit der Schaffung von Gross-Zürich bestand nun die Chance, ein potentes Gemeinwesen mit ausreichender Fläche für seine Weiterentwicklung zu schaffen, Doppelspurigkeiten und Koordinationsprobleme zu eliminieren und gleichzeitig auf gesetzlicher Ebene die politischen und steuerlichen Weichen neu zu stellen.

## ERSTE EINGEMEINDUNG

### VERFASSUNGSÄNDERUNG UND ZUTEILUNGSGESETZ

Der Entscheid über die Vereinigung der Stadt Zürich mit ihren Vorortsgemeinden stand den Wählern des ganzen Kantons Zürich zu. Am 9. August 1891 wurde die Kantonsverfassung durch einen Artikel 55<sup>bis</sup> mit besonderen Bestimmungen für Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern angepasst und ein Gesetz für die Organisation der neuen Stadtgemeinde, das «Zuteilungsgesetz», erlassen. Das Zuteilungsgesetz ging weit darüber hinaus, nur die Vereinigung – oder eben: «Zuteilung» – der Beitrittsgemeinden zur Stadt Zürich festzulegen. Es bestimmte in 104 Paragraphen detailliert die Organisation der neuen Stadtgemeinde. Inhaltlich passte es vor allem die demokratischen Strukturen der Gemeindeorganisation der Grösse des Gemeinwesens an – durch Abschaffung der Gemeindeversammlung zugunsten eines Parlaments sowie durch Einführung des obligatorischen und fakultativen Referendums und des Initiativrechts – und ermöglichte die Sanierung des Gemeindehaushalts durch neue Gemeindesteuern (Einkommenssteuer, Hundesteuer usw.). Dieses Zuteilungsgesetz wurde zwar verschiedentlich revidiert, bildete aber bis 1969 die gesetzliche Grundlage für die Gemeindeordnungen der Stadt Zürich.

### ABSCHAFFUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNGEN

Die Gemeindeversammlung war bisher das oberste Organ jeder Gemeinde. Die Kantonsverfassung beauftragte die Gemeindeversammlung mit der Aufsicht über die Gemeindefinanzen, also mit der Festsetzung der jährlichen Voranschläge, der Abnahme der Jahresrechnungen, der Bewilligung von Steuern, der Genehmigung von Ausgaben ab einer gewissen Höhe und mit der Wahl der Vorsteherschaft der Gemeinde. Mit der Stadtvereinigung wurde eine Gemeinde mit über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern geschaffen. Damit war nicht mehr an die Durchführung von Gemeindeversammlungen zu denken. Das Bedauern über diesen Verlust hielt sich jedoch in Grenzen: Denn auch schon im 19. Jahrhundert war die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen ziemlich zögerlich und wurde von der Beteiligung an den Gemeindewahlen um ein Vielfaches übertroffen. Am 12. Januar 1890 nahmen in der Stadt Zürich 3358 von 5400 Stimmberechtigte an der Ersatzwahl eines Mitglieds des Grossen Stadtrats teil. An der Gemeindeversammlung vom 21. März 1890 fanden sich aber lediglich 83 Stimmberechtigte ein. In Aussersihl nahmen an der Gemeindeversammlung von 12. Februar 1890 immerhin 117 Stimmberechtigte teil, während an der Wahl eines Gemeinderats, die eine Woche später stattfand, 2760 von 3959 Stimmberechtigte mitmachten.

Die Stadtvereinigung erforderte nun die Abschaffung der Gemeindeversammlungen und eine Verteilung ihrer Aufgaben an die Gemeinde oder an den Grossen Stadtrat.

### A – EINFÜHRUNG GEHEIMER WAHLEN

Die Gemeindeversammlungen waren das Wahlgremium aller Gemeindebehörden. Für wichtige Ämter, die mit dem Vollzug kantonaler Gesetze betraut waren, wie etwa diejenigen des Gemeindeammanns oder des Friedensrichters, hatte die Gemeindeversammlung das Recht, dem Regierungsrat und später dem Statthalteramt zwei oder drei Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen. Anfänglich hat die Gemeindeversammlung alle Mitglieder und Angestellten der Gemeindebehörden in offenen Wahlen bestimmt und deren Besoldung festgelegt. Doch schon 1831 schrieb das Gesetz über die Gemeindeversammlungen vor, dass die Wahlen der Gemeindebeamten, also der Gemeinderäte und der wichtigeren Gemeindefunktionäre, geheim, also mit Stimmzetteln, durchzuführen seien.

### B – DIE GEMEINDE WIRD GENEHMIGUNGSBEHÖRDE

Als oberste Gemeindebehörde war die Gemeindeversammlung für die Genehmigung und Abänderung der Gemeindeordnung zuständig. Diese Befugnis hat das Zuteilungsgesetz der Gemeinde übertragen. Für Beschlüsse, die jährlich wiederkehrende Ausgaben von 20 000 Franken oder einen jährlichen Ausfall in den Einnahmen des Gemeindeguts bzw. einmalige Ausgaben von 200 000 Franken zur Folge hatten, wurde obligatorisch eine Volksabstimmung vorgeschrieben. Das Zuteilungsgesetz wiederum unterstellte die Beschlüsse des Grossen Stadtrats dem Referendum, wenn binnen 20 Tagen 2000 Stimmberechtigte oder die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Grossen Stadtrats oder ein Drittel sämtlicher Mitglieder desselben es verlangten.

### C – DER GROSSE STADTRAT WIRD BUDGETBEHÖRDE

Das Recht, über den Haushaltsplan, die Rechnungsabschlüsse und den Steuerfuss zu befinden, wurde exklusiv dem neu organisierten Parlament übertragen. Mit dieser uneingeschränkten Budgetkompetenz wurde es zu einem ernstzunehmenden Gegengewicht zur Exekutive, während Vorläuferinstitutionen lediglich eine Mitwirkungs- und Kontrollfunktion ausüben konnten.

2.

# Vorgeschichte des Gemeindeparlaments

Auch wenn die Funktionen des Grossen Stadtrats erst seit 1893 mit denjenigen des heutigen Parlaments vergleichbar sind, gibt es verschiedene Gremien, die als Vorläufer gelten. Den ersten institutionellen Vorläufer hat das Parlament von Zürich in den Verwaltungskommissären der Helvetik (1798–1803). Mit dem Gesetz über Munizipalitäten und Gemeindsverwaltungen vom 13. Februar 1799 wurde eine doppelte Gemeindeorganisation geschaffen. Die Einwohnergemeinde oder politische Gemeinde vertrat alle in der Gemeinde wohnhaften Schweizerbürger. Oberstes Organ der Einwohnergemeinde war die Gemeindeversammlung, die eine elfköpfige Exekutive, damals Munizipalität genannt, wählte. Die Bürger einer Gemeinde (und nur sie) bildeten die Bürger- oder Zivilgemeinde. Diese verwaltete das den Gemeindegürgern gehörende Gemeindegut, aus dem das Armenwesen gespiesen wurde. Die Generalversammlung der Bürger oder Anteilhaber am Gemeindegut wählte eine fünfzehnköpfige Exekutive, die Gemeindegammer.

In Gemeinden mit über 5000 Einwohnern, wie Zürich eine war, wählte sie zudem 15 Verwaltungskommissäre. Sie hatten die Funktion eines Kontroll- und Mitwirkungsorgans bei wichtigen Entscheidungen der Exekutive. Sie sind somit die Vorläufer jener Institutionen, die im 19. Jahrhundert als drittes Gemeindeorgan neben der Gemeindeversammlung und den Exekutiven geschaffen wurden.

Bald wurde aber das Nebeneinander der beiden Gemeindeexekutiven Munizipalität und Gemeindegammer wieder abgeschafft und man vereinte sie in einer einzigen Behörde, dem Gemeinderat. Wählbar in den Gemeinderat waren alle in der Gemeinde niedergelassenen Schweizerbürger. Die Behandlung von Gemeindegutsangelegenheiten stand aber weiterhin ausschliesslich den Gemeindegürgern zu. Die Ende 2005 abgeschaffte bürgerliche Abteilung des Gemeinderats der Stadt Zürich hatte auch genau diese Funktion: die Behandlung von Angelegenheiten des Gemeindeguts und des Bürgerrechts den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Zürich vorzubehalten.

Am 14. Juni 1816 erliess der Grosse Rat des Kantons Zürich (heute: Kantonsrat) ein Gesetz betreffend die Organisation des Stadtrats von Zürich. Dieses Spezialgesetz schuf ein Wahlkollegium, ein Gremium von 67 Mitgliedern, das die Wahl des Stadtrats und der Friedensrichter vornahm. Das Gremium entschied über Grundstücksgeschäfte, Bauten und Prozesse von über 10000 Gulden Wert und über Bürgerrechtsaufnahmen. Zudem prüfte es die Gemeindegutrechnung und beantragte diese der Gemeindeversammlung zur Annahme. Faktisch hat damit der Kanton der Stadt einen, wenn auch bedeutend grösseren, ständigen Ausschuss verordnet.

Am 14. September 1831 gab sich die Stadt Zürich unter dem Namen «Verfassung für die Stadt Zürich» auch eine erste eigene Gemeindeordnung. Diese bildet die Grundlage aller späteren Gemeindeordnungen der Stadt Zürich. Die Stadt Zürich behielt die Institution

des Wahlkollegiums als zwischengeschaltetes Gremium zwischen dem Stadtrat und der Gemeindeversammlung bei und nannte diesen Ausschuss nun aber Grösserer oder Grosser Stadtrat. Dieser setzte sich aus dem aus 13 Mitgliedern bestehenden engeren Stadtrat, der von den Zünften bestimmt wurde, und 60 von der Gemeindeversammlung zu wählenden Mitgliedern zusammen. Dieser Grosse Stadtrat wurde gleichzeitig Rechnungsprüfungskommission und wirkte als Verwaltungsbehörde bei Beschlüssen über Veränderungen in den Bestandteilen des Stadtvermögens von einem Wert über 15000 Gulden, also Kreditaufnahmen, Vornahme von Bauten, Grundstücksgeschäften, Prozessführungen und bei der Errichtung oder Aufhebung von Ämtern und Bedienstungen mit.

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 29. April 1877 führte die Urnenwahl für den engeren und den grösseren Stadtrat ein, womit die Gemeindeversammlung und die Zünfte ein wichtiges Wahlgeschäft abgeben mussten.

Ein bahnbrechender Schritt in Richtung Gewaltenteilung war der Gemeindebeschluss der Stadt Zürich vom 24. April 1881, mit dem die Mitgliedschaft im Grossen Stadtrat mit der Mitgliedschaft im engeren Stadtrat und der Schulpflege für unvereinbar erklärt wurde. Von nun an führte auch nicht mehr der Stadtpräsident den Vorsitz im Grossen Stadtrat, sondern es wurde dafür das Amt eines auf ein Jahr gewählten Präsidenten des Grossen Stadtrats geschaffen.

Die statistische Erhebung des kantonalen statistischen Büros zur «Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden» über die Verhältnisse der politischen Gemeinden gibt an, dass 1885 Zürich, Aussersihl, Enge, Hottingen und Riesbach einen Gemeindeausschuss, also einen Vorläufer des heutigen Parlaments, besaßen. Bei allen anderen Gemeinden standen sich nur der Gemeinderat (Exekutive) und die Gemeindeversammlung als politische Behörden gegenüber. Für sie war die Schaffung eines Parlaments also Neuland.

**3.**

# **Anfänge des Parlaments**

**1891 – 1893**

Nach der Annahme des Zuteilungsgesetzes im August 1891 wählten die bisherigen Gemeinden am 18. Oktober 1891 eine Abgeordneten-Versammlung. Diese Versammlung bereitete den Übergang zur Grossstadt Zürich vor, indem sie die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vorberiet. Sinngemäss ist hier schon § 32 Abs. 1 des Zuteilungsgesetzes angewandt worden, wonach die Zahl von 800 Einwohnern zur Wahl eines Mitgliedes des Grossen Stadtrats berechtigt hat. Diese Abgeordneten-Versammlung konstituierte sich am 14. Dezember 1891, tagte 24 Mal und konnte in ihrer letzten Sitzung am 30. Juli 1892 die Annahme der neuen Gemeindeordnung vom 24. Juli 1892 mit 11 702 Ja gegen 1195 Nein feststellen.

Am 21. August 1892 wurden vom Volk sowohl der Stadtrat (Exekutive) als auch der Grosse Stadtrat (Legislative) gewählt. Von da an gab es bis Ende Jahr zwei gewählte Grosse Stadträte in Zürich. Der eine vertrat die bisherige, engere und der andere die erweiterte Stadtgemeinde. Die konstituierende Sitzung des Grossen Stadtrats der erweiterten Stadtgemeinde fand am Samstagnachmittag, dem 17. September 1892, im Rathaus statt. Nach einem Namensaufruf sämtlicher Mitglieder eröffnete Stadtpräsident Hans Konrad Pestalozzi die Sitzung mit einer Ansprache, in der er die auf die Stadt zukommenden Aufgaben ansprach. Zum ersten Präsidenten des Grossen Stadtrats wurde der freisinnige Dr. Konrad Escher, Präsident des Bankrats der Kantonalbank, gewählt. Sein Gegenkandidat, der Demokrat Dr. Konrad Amsler, wurde erster Vizepräsident. Im weiteren Verlauf der Sitzung kamen Anträge aus dem Gesundheitswesen, wie Massnahmen gegen die Gefahr einer Choleraepidemie, zur Sprache. Der Regierungsrat teilte mit, dass er dem Grossen Stadtrat den Kantonsratssaal im Rathaus als Sitzungsort zur Verfügung stelle. Schliesslich endete die erste Sitzung mit dem Auftrag an das Büro, einen Entwurf einer Geschäftsordnung für den Grossen Stadtrat anzufertigen. In seinen folgenden fünf Sitzungen bis zum Jahresende befasste sich der erweiterte Grosse Stadtrat schwerpunktmässig mit seiner Geschäftsordnung und vielen Wahlgeschäften.

Der Grosse Stadtrat der bisherigen Stadt Zürich kümmerte sich vor allem noch um den sauberen Abschluss der Tagesgeschäfte von «Klein-Zürich», bevor die Vereinigung am 1. Januar 1893 formal vollzogen wurde. Als letzten Beschluss stimmte dieser Rat am 29. Dezember 1892 dem Antrag von Herrn Johann Spyri-Wild zu, den Mitgliedern des Stadtrats in einer besonderen Zuschrift den Dank für die jahrelange treue Verwaltung und das freundliche Zusammenwirken mit dem Grossen Stadtrat auszusprechen, indem er sich von den Sitzen erhob. Daraufhin erklärte der Vorsitzende die letzte Sitzung des (alten) Grossen Stadtrats für geschlossen.

Die erste Sitzung des (neuen) Grossen Stadtrats nach dem Vollzug der Stadtvereinigung fand am Samstag, dem 21. Januar 1893 statt. Dass diesem historischen Moment keine Beachtung geschenkt wurde, zeigt schon, dass die Versammlung als die 7. Sitzung gezählt

wurde, obwohl nun erstmals das ganze Stadtgebiet wirklich in ihre alleinige Zuständigkeit fiel. Diese Sitzung war – im Nachhinein betrachtet – die Geburtsstunde des Stadtparlaments, wie wir es heute kennen. Es gab damals jedoch nicht einmal eine spezielle Begrüssung. Der Präsident gedachte lediglich dem am 14. Januar 1893 verstorbenen Mitglied, Herr Major Aeberli, Chef des kantonalen statistischen Büros, in einem ehrenden Nachruf, in dem er namentlich dessen Mitwirkung an der Vereinigung Zürichs mit den Vorortsgemeinden gedachte. Auf der Traktandenliste dieser ersten Sitzung standen folgende Punkte: Wahl der 106 Mitglieder der fünf Kreissteuerkommissionen, der vier Mitglieder der Taxationskommission für die Feuerwehr-Ersatzsteuern und der 630 (!) Mitglieder der Kreiswahlbüros, Festsetzung der Entschädigung für die Mitglieder des engeren Stadtrats für die Zeit vor Neujahr 1893 sowie die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats.

4.

# Politische und historische Entwicklungen

1892–2018

## STADTENTWICKLUNG

### BAUBOOM UND ZUWANDERUNG

Diese ersten Jahre des vereinten Gross-Zürich waren geprägt durch einen starken Bauboom. Noch im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts entstand die Front der repräsentativen Monumentalgebäude am General-Guisan-Quai. Gegenüber dem Bahnhof wurde das Schweizerische Landesmuseum errichtet und um 1901 das erweiterte Stadthaus eingeweiht. Die Zuwanderung in die Stadt war derart gross, dass sich besonders für die weniger begüterten Bewohnerinnen und Bewohner eine grosse Wohnungsnot breit machte, auf die die Stadt besonders aus seuchenpolizeilichen Gründen reagieren musste. 1896 hat die Stadt zum ersten Mal Land für den Bau von Arbeiterwohnungen am Friesenberg erworben. 1907 wurde der Bau der städtischen Wohnkolonie an der Limmatstrasse genehmigt und damit die kommunale Wohnbautätigkeit eingeläutet.

Bis 1893 existierten auf dem Gebiet der Stadt Zürich und ihrer eingemeindeten Vororte lediglich 39 Schulhausbauten. Da die Vorortsgemeinden über Jahre mit grossen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten, ergab sich ein gewaltiger Nachholbedarf. Alleine von 1895 bis 1902 mussten deshalb 17 neue Schulgebäude gebaut werden. Zwischen 1894 und 1905 kaufte die Stadt den Grossteil der bis anhin privat betriebenen Strassenbahnen auf, elektrifizierte die Linien des ehemaligen Rösslitrans und baute das Tramnetz weiter aus. 1899 wurde auch das heute bestehende Strassennetz der Stadt Zürich in seinen Grundzügen festgelegt.

Die wichtigsten Branchen der Zürcher Wirtschaft waren der Handel, die Textil- sowie die Metall- und Maschinenindustrie. Die sehr stark exportorientierte Zürcher Wirtschaft war damit sehr von der internationalen Konjunktur abhängig, die 1900 bis 1903 sowie 1908 bis 1909 einbrach. 1904 bis 1907 nahmen die Exporte der Textil- und Maschinenindustrie um 30 Prozent zu. Die Zahl der Fabrikarbeiterinnen und Fabrikarbeiter stieg von 1903 bis 1907 um fast ein Viertel und einer geringen Zahl von Arbeitslosen stand eine grosse Zahl offener Stellen gegenüber. Auch die Lebenshaltungskosten stiegen stark. Es brach eine Wohnungsnot aus und die Lebensmittelpreise stiegen von 1901 bis 1907 um 20 Prozent.

Die Entwicklungen zu Beginn des 20. Jahrhundert lösten eine bis anhin nie wieder erreichte Streikhäufigkeit aus. Alleine 1906 und 1907 fanden in der Stadt je 23 Streiks statt. Einzelne Streiks, wie etwa der Aschbachstreik oder der Arbenzstreik, eskalierten. Im letzteren wurde sogar Militär gegen die Streikenden eingesetzt. Der Staat bezog immer

klar Stellung zu Gunsten der Unternehmer. Das Streikrecht wurde eingeschränkt und Streikpostenstehen verboten, aber der Einsatz von Streikbrechern toleriert.

## POLITISCHE ENTWICKLUNG

### VIER POLITISCHE STRÖMUNGEN

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts verliefen die grossen politischen Konfliktlinien in Stadt und Kanton Zürich zwischen den Konservativen und den Liberalen. Auf kantonaler Ebene konnte sich der Freisinn in den 1840er-Jahren durchsetzen und zur Errichtung des Bundesstaats beitragen. Die 1860er- und 1870er-Jahre standen dann im Zeichen der Auseinandersetzung zwischen Liberalen und Demokraten. In den 1880er-Jahren erwuchs den Demokraten eine Konkurrenz durch eine selbständige Arbeiterpartei (Sozialisten). Die vierte im Grossen Stadtrat vertretene Vereinigung waren die Konservativen, die als Gemeindeverein auftraten. Dieser Gemeindeverein wurde 1892 von Konservativen, die aus dem freisinnigen Stadtverein ausgeschlossen wurden, sowie von Altliberalen gegründet. 1892 existierten in der Stadt Zürich also vier politische Strömungen, die sich an den Wahlen beteiligten.

Die Wahlen in den Grossen Stadtrat erfolgten von der Stadtvereinigung bis zur Einführung des Proporzverfahrens 1913 nach dem Majorzwahlrecht. Alle vier Parteien hätten die Wahlen 1892 im Alleingang bestreiten können. Jede Gruppierung hätte eine Liste mit eigenen Kandidaten aufgestellt und es dem Wahlg Glück überlassen, wer obsiegt und sämtliche Sitze eines Wahlkreises besetzt und wer mit leeren Händen dasteht. Die Parteien hätten sich aber auch vorgängig auf eine gemeinsame Liste einigen und diese unterstützen können. In der Praxis setzte sich dann eine Mischform durch: Jede Partei stellte ihre Wahlvorschläge mit der Mehrzahl Kandidaten der eigenen und ein paar Kandidaten anderer Parteien zusammen. Über die Sitzverteilung im (engeren) Stadtrat hat man sich zuvor abgesprochen und dann einen gemeinsamen Wahlvorschlag unterstützt. Die Resultate spiegelten also nicht die wirklichen Kräfteverhältnisse der Parteien untereinander wider, sondern sind das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den Parteien.

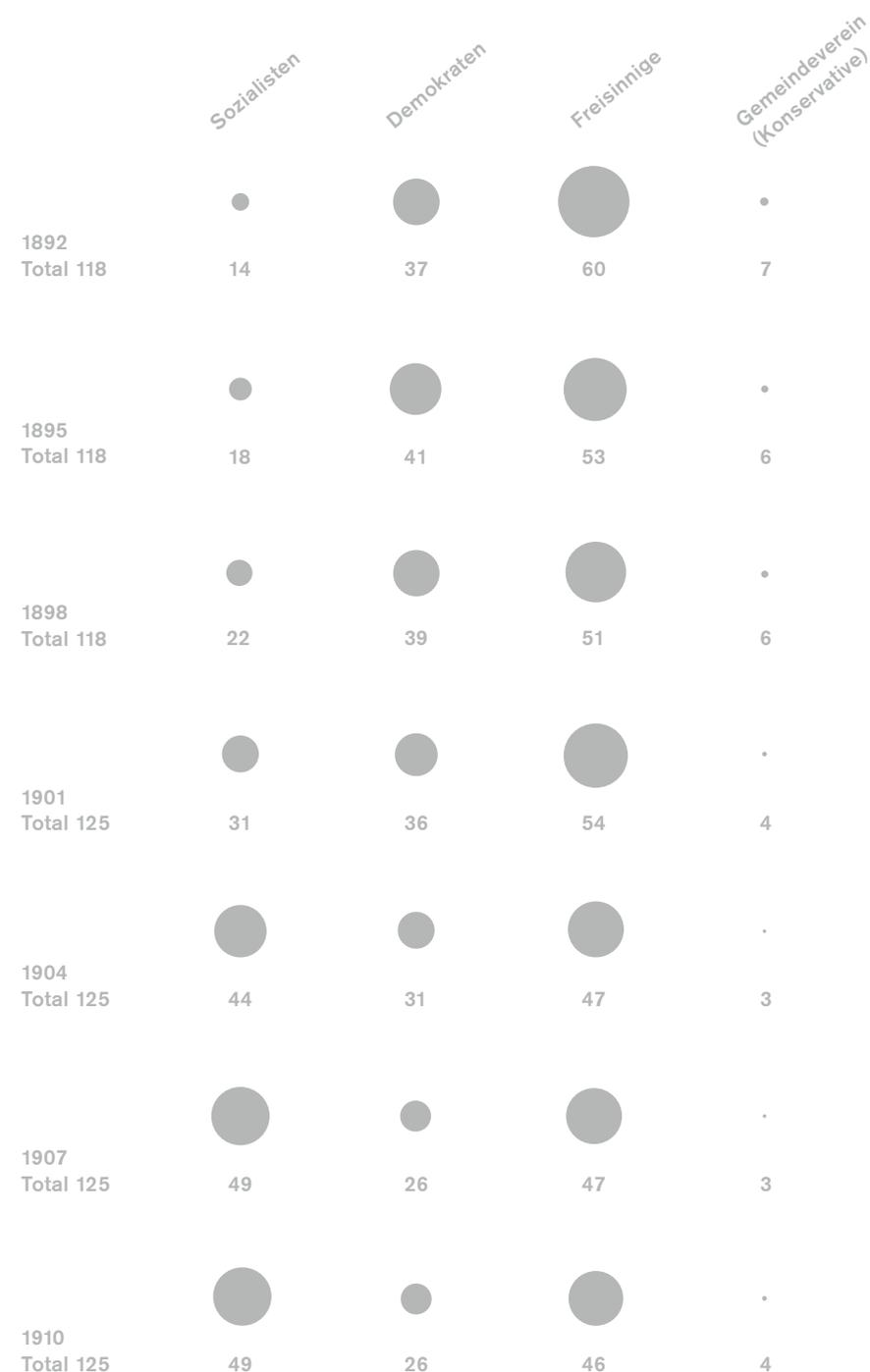
Das ursprünglich auf Konsens angelegte System mit gemeinsamen Listen ging unter dem Druck zunehmender gesellschaftlicher Spannungen bald zu Bruch. Nun stellten die Freisinnigen, die Demokraten und der Gemeindeverein eine gemeinsame Liste und die Sozialdemokraten eine eigene Liste auf.

Die Bürgerlichen holten ab 1907 alle Sitze in den Kreisen I und II sowie IV und V, während alle 49 Sitze der Linken aus dem Kreis III (den Arbeiterquartieren Aussersihl und Wiedikon) stammten. Kleinere

Gruppierungen wie etwa die Katholisch-Konservativen hatten keine Aussicht auf den Gewinn eines Sitzes.

Die Zahl der Mandate ergab sich gemäss Zuteilungsgesetz aus dem Verteilschlüssel, dass einem Wahlkreis pro 800 Einwohner ein Mandat zustand. Da die Einwohnerzahl der Stadt zwischen 1894 und 1900 aber von 121 057 auf 150 703 Personen anwuchs, setzte der Kanton am 2. Juni 1901 dieses Quorum auf 1200 Einwohner fest, damit das Gremium nicht allzu gross wurde. Die Massnahme nützte allerdings wenig, denn 1910 zählte Zürich bereits 190 733 Einwohnerinnen und Einwohner. Deshalb wurde am 22. Dezember 1912 die Mitgliederzahl des Grossen Stadtrats fix auf 125 Mandate festgelegt.

## DIE SITZVERTEILUNG



## STADTENTWICKLUNG

### UNTER DEM EINFLUSS DES ERSTEN WELTKRIEGS

Als 1914 der Erste Weltkrieg ausbrach, war die Schweiz nicht auf einen solch langandauernden Krieg vorbereitet. Den meisten Industriezweigen gelang es nach anfänglichen Schwierigkeiten, sich mit Rohstoffen zu versorgen – auch weil dies im Interesse der umliegenden Staaten lag. Einzelne Branchen machten gute Geschäfte, weil sie ihre Produktion auf Kriegsmaterial umstellten und ins Ausland liefern konnten. Die Versorgung mit Lebensmitteln klappte jedoch schlecht, wovon speziell die Bauern profitierten, deren politische Vertretung, der Schweizerische Bauernverband, sich zum schärfsten und stärksten Gegner der Arbeiterbewegung entwickelte.

Die Lebenshaltungskosten stiegen im Laufe des Kriegs bedenklich. Ausgehend von 1914 als 100 Prozent betragen sie 1918 schon 229 Prozent. Die Arbeiterschaft – speziell in Zürich – radikalisierte sich stark. Sie konnte zwar mittels Streiks Lohnerhöhungen erstreiten, trotzdem sanken die Reallöhne nach drei Kriegsjahren um 25 bis 30 Prozent. Für die Stadt bedeutete dies ab 1916 eine ständige Steigerung der sozialen Kosten. Die Stadt musste enorme Summen für Bedürftigenunterstützung, Arbeitslosenunterstützung, Mietnothilfe, Volksküchen, Abgabe verbilligter Lebensmittel usw. aufwenden. Dadurch wuchs sich das 1916 noch ausgeglichene Budget 1919 in ein Defizit von 17,3 Millionen Franken aus. Auf Druck der Banken hatte der Kanton die Stadt deshalb unter Vormundschaft genommen, Ausgabenstreichungen sowie Steuer- und Gebührenerhöhungen erzwungen. Auch das Programm des kommunalen Wohnungsbaus musste eingestellt werden. Stattdessen wurden ab 1925 der gemeinnützige Wohnungsbau und das Genossenschaftswesen grosszügig gefördert. Auch die Stiftung für kinderreiche Familien wurde errichtet. Erst 1926, nachdem sich die Stadt wieder wirtschaftlich erholt hatte, konnte der kommunale Wohnungsbau wieder aufgenommen werden.

## POLITISCHE ENTWICKLUNG

### EINFÜHRUNG DES PROPORZWahlRECHTS

1913 wurde das erste Mal nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, sodass auch kleinere Parteien wie der Bürgerverband und die Christlich-Sozialen (CSP) den Einzug in den Grossen Stadtrat schafften. Der Bürgerverband holte 1913 sechs Mandate und seine Abgeordneten schlossen

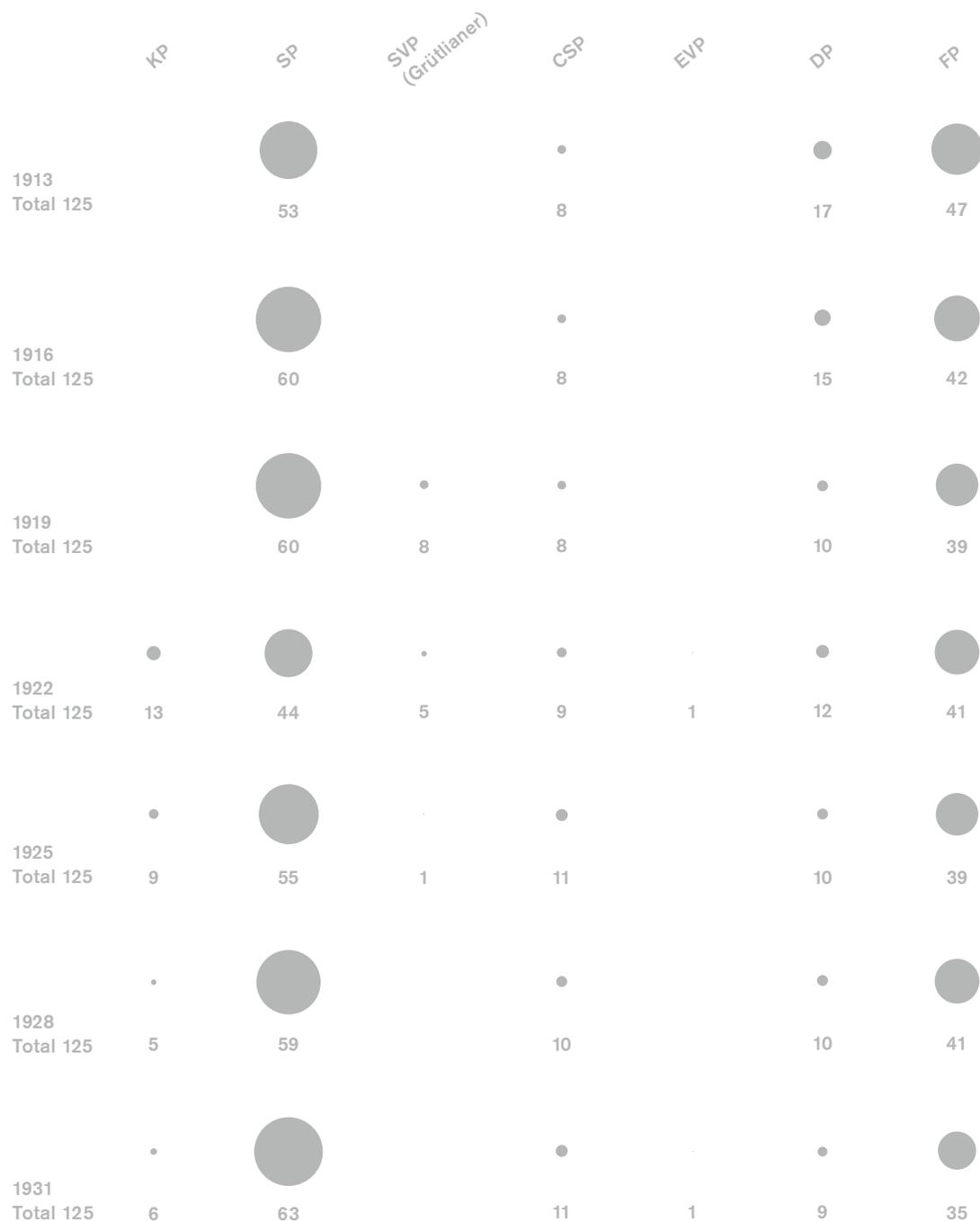
sich der freisinnigen Fraktion an. Er verstand sich gemäss seinen Statuten «als von den politischen Parteien unabhängige wirtschaftliche Gruppe der selbständig Erwerbenden zur energischen Bekämpfung der sozialdemokratischen Übergriffe in Gemeinde und Staat». Er kam aber schon bald mit den bürgerlichen Parteien in Konflikt, sodass 1908 die Demokraten (DP) und 1911 die Freisinnigen (FP) die Mitgliedschaft im Bürgerverband für unvereinbar mit der eigenen Parteimitgliedschaft erklärten. Der Bürgerverband hatte deswegen einen massiven Bedeutungsverlust erfahren, weshalb er sich 1916 auflöste.

Die Christlich-Sozialen der Stadt Zürich sind 1907 aus der 1896 gegründeten katholischen Volkspartei hervorgegangen. Sie repräsentierten die ständig wachsende katholische Minderheit im damals noch protestantisch geprägten Zürich, die sich vor allem auf Zuzügerinnen und Zuzüger aus den katholischen Kantonen der Schweiz und eingebürgerten Bürgerinnen und Bürgern aus Deutschland, Österreich und Italien abstützte.

Vom Ersten Weltkrieg und seinen Folgen wurde insbesondere die Sozialdemokratische Partei (SP) gebeutelt. 1916 schwenkte sie auf einen pazifistischen Kurs um, sodass sich der patriotische Flügel der Grütlianer unter dem Namen Sozialdemokratische Volkspartei (SVP) abspaltete. Auch wenn sich die SVP bereits 1925 wieder auflöste, stieg der Druck auch von linker Seite auf die SP. Diese verlor ab 1921 Mitglieder, als sich in der Folge der Russischen Revolution die Kommunistische Partei (KP) formierte. Als neue Mittepartei entstand 1917 die protestantische Evangelische Volkspartei (EVP).

Ab 1925 brach im Grossen Stadtrat das «Rote Zürich» mit einer Mehrheit von Sozialdemokraten und Kommunisten an. Da beide Gruppierungen jedoch in einem starken Konkurrenzkampf zueinander standen, konnten sie diese Mehrheit nur punktuell nutzen. In den Wahlen von 1931 konnte die Sozialdemokratische Partei als erste und einzige Partei in der Geschichte des Grossen Stadtrats eine absolute Mehrheit erringen.

## DIE SITZVERTEILUNG



## EXKURS

### DIE ZWEITE EINGEMEINDUNG VON 1934

Grund für die zweite Eingemeindung auf der Seite der drei Glatttalgemeinden Affoltern bei Zürich, Schwamendingen und Seebach sowie der beiden Limmattalgemeinden Albisrieden und Altstetten war eine massive Überschuldung. Ein erster Notruf kam schon 1909 aus Affoltern bei Zürich. Hier wurde zwar die Idee einer Vereinigung der Glatttalgemeinden mit dem Industriezentrum von Oerlikon aufgebracht, wogegen sich jedoch Oerlikon verwahrte und einem Anschluss an die Stadt Zürich den Vorzug gab. Nach dem Ersten Weltkrieg meldeten Albisrieden und Altstetten ihr Interesse am Anschluss an die Stadt Zürich an.

Eine erste Vorlage zu einer zweiten Eingemeindung, die auch Schlieren, Oberengstringen, Kilchberg und Zollikon umfassen sollte, scheiterte am 12. Mai 1929. Zwar stimmten die später eingemeindeten Vororte mit über 80 Prozent der abgegebenen Stimmen dafür und auch die Stimmbürger der Stadt Zürich befürworteten mit 58,9 Prozent diese Initiative. Insgesamt war das Resultat aber mit 74 897 Nein gegen 59 214 Ja ein ablehnendes. Offensichtlich fürchteten die von der Eingemeindung nicht betroffenen Gemeinden des Kantons, von einer noch grösseren Stadt Zürich dominiert zu werden. Der Regierungsrat schlug nun eine Mini-Eingemeindung der Limmattalgemeinden Albisrieden, Altstetten, Höngg und Wipkingen verbunden mit einem Finanzausgleich vor. Doch im Kantonsrat setzte sich dann der Kompromiss durch, die vier Glatttalgemeinden wieder in die Liste der einzugemeindenden Gemeinden aufzunehmen. Und so gelang es 1931 mit einer weiteren Volksabstimmung doch noch, grünes Licht für die auf den 1. Januar 1934 terminierte Eingemeindung der acht Gemeinden Affoltern bei Zürich, Albisrieden, Altstetten, Höngg, Oerlikon, Schwamendingen, Seebach und Witikon mit der Stadt Zürich zu erhalten.

Gestützt auf das «Vereinigungsgesetz» über den Finanzausgleich und die Zuteilung der acht Gemeinden an die Stadt Zürich, erliess die Stadt Zürich am 15. Januar 1933 eine neue Gemeindeordnung. Ein wichtiges Anliegen der neuen Gemeindeordnung war eine klarere Unterscheidung zwischen den beiden Gremien «Grosser Stadtrat» und (kleiner) «Stadtrat» zu schaffen. Und da der Begriff des Stadtrats ohne Adjektiv seit jeher für die Exekutive verwendet wurde, hiess der Grosse Stadtrat neu «Gemeinderat».

## STADTENTWICKLUNG

### ZEICHEN DES ZWEITEN WELTKRIEGS

Die Weltwirtschaftskrise verengte den Handlungsspielraum für die Gestaltung der Stadt. Immerhin gelang es auf dem Höhepunkt der Krise erstmals seit Generationen, die Wohnungsnot in der Stadt Zürich beizulegen. Schon ab 1938 bereitete sich die Stadt auf den drohenden Krieg vor. Es wurden ein Kriegswirtschaftsamt geschaffen, eine Rationierung wichtiger Lebensmittel und Gebrauchsartikel vorbereitet und Verdunkelungsübungen durchgeführt. Trotzdem fand gerade 1939 der Höhepunkt der aufgekomenen geistigen Landesverteidigung durch die Schweizerische Landesausstellung in Zürich statt. Die Landi, wie sie genannt wurde, bestand aus einer der Tradition gewidmeten Ausstellung mit dem Landidörfli auf der rechten und einer der Gegenwart und Zukunft zugewandten Ausstellung am linken Ufer des Zürichsees, die beide durch eine Schwebbahn verbunden wurden.

Im Laufe des Kriegs wurde der genossenschaftliche Wohnungsbau wieder aufgenommen, schwerpunktmässig in den 1934 eingemeindeten Quartieren. 1946 wurde die von Stadtbaumeister Albert Steiner vorgelegte Bauordnung der Stadt Zürich genehmigt, die die Basis für die Erstellung neuer Wohnquartiere wie etwa in Schwamendingen legte. 1927 begannen die Städtischen Strassenbahnen Zürich mit dem Ausbau des Busbetriebs in der Stadt, den sie als der Strassenbahn überlegen ansahen. Dem sollte auch die Umbenennung in Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich im Jahre 1949 Rechnung tragen.

## POLITISCHE ENTWICKLUNG

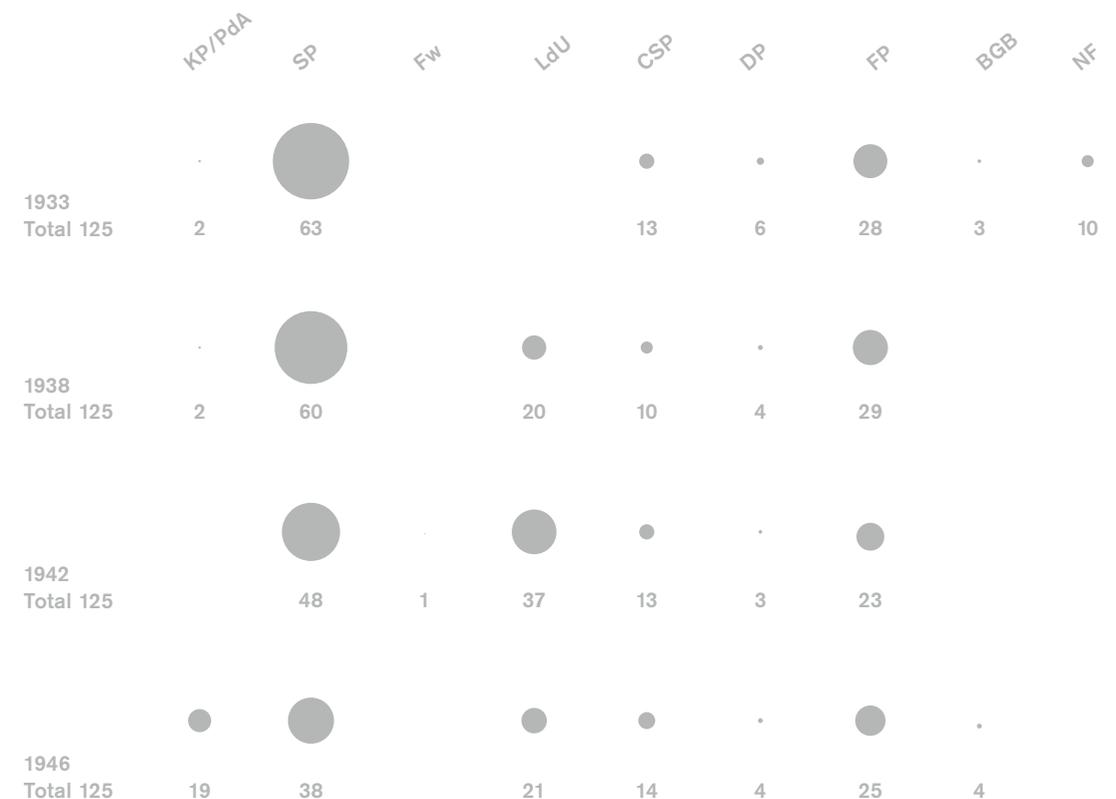
### EINZUG VON NEUEN PARTEIEN IN DEN GEMEINDERAT

Die Weltwirtschaftskrise löste eine grosse Verunsicherung in der bereits politisch tief gespaltenen Bevölkerung aus. Hofften viele Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sowie Kommunistinnen und Kommunisten nun auf eine Sozialisierung der Wirtschaft, so fanden auf der Rechten autoritäre, korporatistische und faschistische Projekte über die eigentliche frontistische Bewegung hinaus bis weit ins bürgerliche Lager hinein Anklang. Die ersten Wahlen im Zuge der zweiten Eingemeindung brachten für das nun Gemeinderat genannte Gremium einerseits eine Bestätigung der absoluten Mehrheit der sozialdemokratischen Partei, andererseits zwei neue Gruppierungen, die konservative Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) und die faschistische Nationale Front (NF).

In den 1930er-Jahren legte sich die SP auf den demokratischen Weg zum Sozialismus und die Anerkennung der Landesverteidigung fest. Sie wurde damit zwar bundesratsfähig, verlor aber den Nimbus der Partei, die das bestehende System überwinden würde. In diese Rolle schlüpfte die neue Gruppierung des charismatischen Unternehmers und Politikers Gottlieb Duttweiler, der Landesring der Unabhängigen (LdU). Dieser neuen Bewegung gelang es auf Anhieb, die absolute Mehrheit der Sozialdemokraten zu brechen und die beiden Parlamentsneulinge BGB und Nationale Front wieder aus dem Gemeinderat zu verdrängen. 1940 wurde die Kommunistische Partei der Schweiz verboten und die Nationale Front aufgelöst. Für eine Legislaturperiode nahm ein Mitglied der Freiwirtschaftlichen Bewegung (Fw) Einsitz im Gemeinderat.

Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs gab sich die Neugründung der Kommunistischen Partei der Schweiz, die Partei der Arbeit (PdA), ein neues und demokratisches Bild. Getragen vom Bild des siegreichen Sowjetkommunismus unter Josef Stalin konnte die PdA gleich ähnlich fulminant in den Gemeinderat einziehen wie seinerzeit die Unabhängigen des Landesrings. Auch der BGB gelang ein Comeback. Die Spendengeldaffäre von PdA-Stadtrat Edgar Woog und vor allem der sich abzeichnende Kalte Krieg schaden dem Ansehen der PdA jedoch so stark, dass die Partei in den 1950er-Jahren grosse Verluste hinnehmen musste.

## DIE SITZVERTEILUNG



STADTENTWICKLUNG

**AUTOBOOM UND AUFSCHWUNG DES BANKENPLATZES**

Zwischen 1945 und 1950 verdoppelte sich die Zahl der in Zürich zugelassenen Automobile. Der zunehmenden Motorisierung sollte nun die Stadtentwicklung Rechnung tragen. Die Stadt setzte sich Ende der 1950er-Jahre dafür ein, dass statt einer Umfahrung die Autobahn ins Stadtzentrum geführt und dort zu einem Y verbunden werden sollte. 1968 wurde die erste Etappe des Baus der Westtangente, dem Autobahnbau durch die Stadt Zürich im Milchbuck, mit einem überwältigenden Mehr genehmigt.

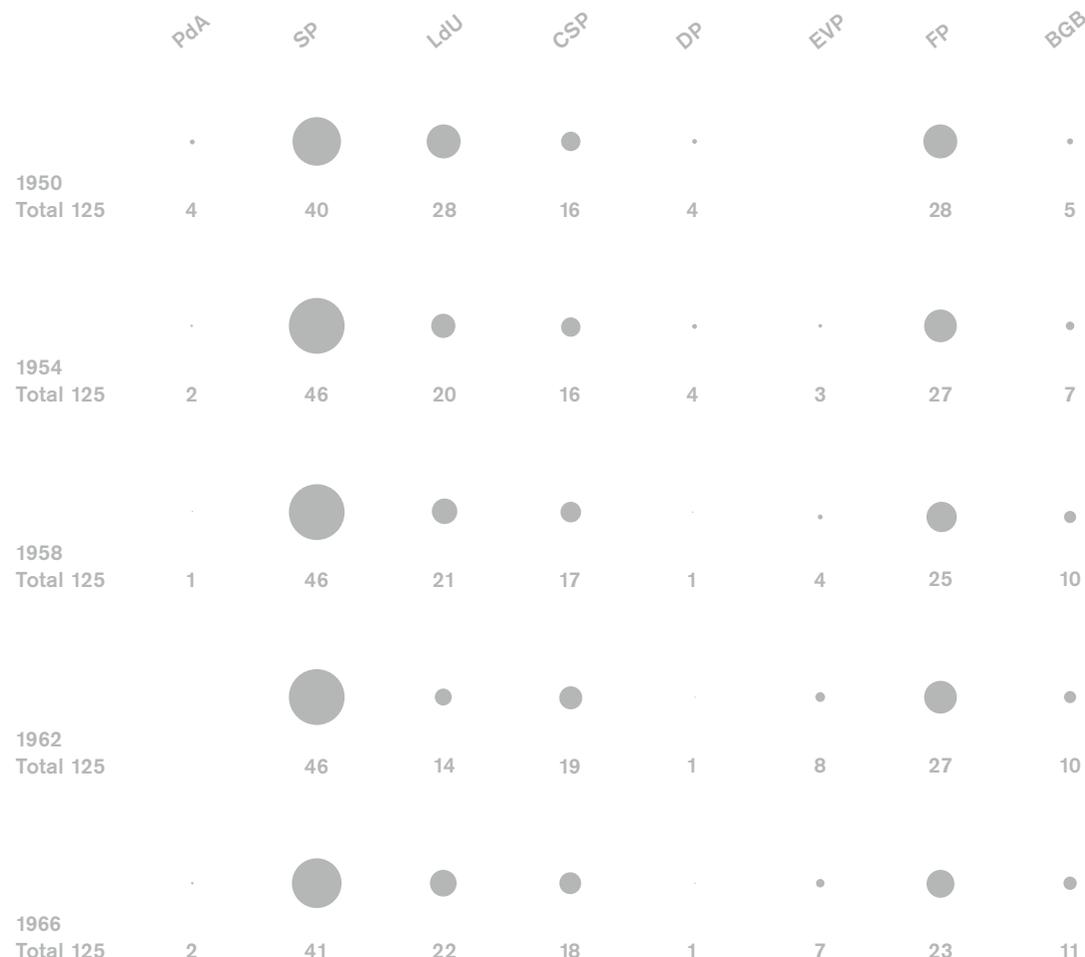
Zürich erlebte 1962 den vorläufigen Höhepunkt des Bevölkerungswachstums mit über 440 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Um diese Zeit begann auch der Aufschwung des Bankenplatzes Zürich, der vom nationalen zu einem internationalen Finanzzentrum wurde.

POLITISCHE ENTWICKLUNG

**PERIODE DER STABILITÄT**

Die 1950er- und 1960er-Jahre standen ganz im Zeichen der politischen Stabilität, des wirtschaftlichen Aufschwungs und des Kalten Kriegs. Viele hatten sich nach dem Krieg endlich die politische Teilhabe der Frauen erhofft. Doch die Entwicklung lief geradewegs in die Gegenrichtung: Das konservative Familienideal und die Rolle des Mannes als einziger Ernährer der Familie erlebten einen Siegeszug. Erst mit der Zeit führte der zunehmende Wohlstand auch zu einer grösseren wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Frauen.

Die steigende Individualisierung liess auch die Abhängigkeit von Milieus und die Verbundenheit mit Parteien sinken. Langfristig zeigt sich dies vor allem beim schwindenden Rückhalt für die konfessionellen Parteien CSP und EVP, die aber noch bis in die 1980er-Jahre feste Grössen der städtischen Politik waren.



## STADTENTWICKLUNG

### DROGENSZENE UND FINANZIELLE SCHWIERIGKEITEN

Nach den 1950er- und 1960er-Jahren mit ihrer Vollbeschäftigung, steigenden Löhnen und steigendem allgemeinen Wohlstand begannen die 1970er-Jahre mit einem Schock. Als Folge des Jom-Kippur-Kriegs drosselten die erdölproduzierenden Staaten die Fördermengen, was zu einem Erdölpreisschock führte, der in den Industrieländern eine schwere Rezession auslöste. Diese Krise bedeutete das endgültige Aus der einst wichtigen Zürcher Textilindustrie.

Um 1970 begann sich in Zürich eine Drogenszene zu bilden, die sich an der Riviera, im Seefeld, um den Hirschenplatz, dann 1980 bis 1982 im Autonomen Jugendzentrum AJZ traf und schliesslich im Platzspitz (1986–1992) und im Letten (1992–1995) weltweite, traurige Berühmtheit erlangte. Dass es den Behörden der Stadt Zürich gelungen ist, die nationale Drogenpolitik in die Richtung der Überlebenshilfe für die Süchtigen zu bewegen und den Umgang mit der Sucht und den Drogenabhängigen stadtverträglich zu gestalten, ist ein bemerkenswerter Erfolg für die Stadt Zürich.

Der Ruf der Stadt Zürich war in den 1990er-Jahren stark angeschlagen: Zürich war in einer argen finanziellen Schieflage mit 1,6 Milliarden Franken Schulden, einem Verlust von etwa 10 Prozent der Arbeitsplätze in den letzten 10 Jahren und einem Bevölkerungstiefstand von unter 360 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

## POLITISCHE ENTWICKLUNG

### NEUE POLITISCHE BEWEGUNGEN

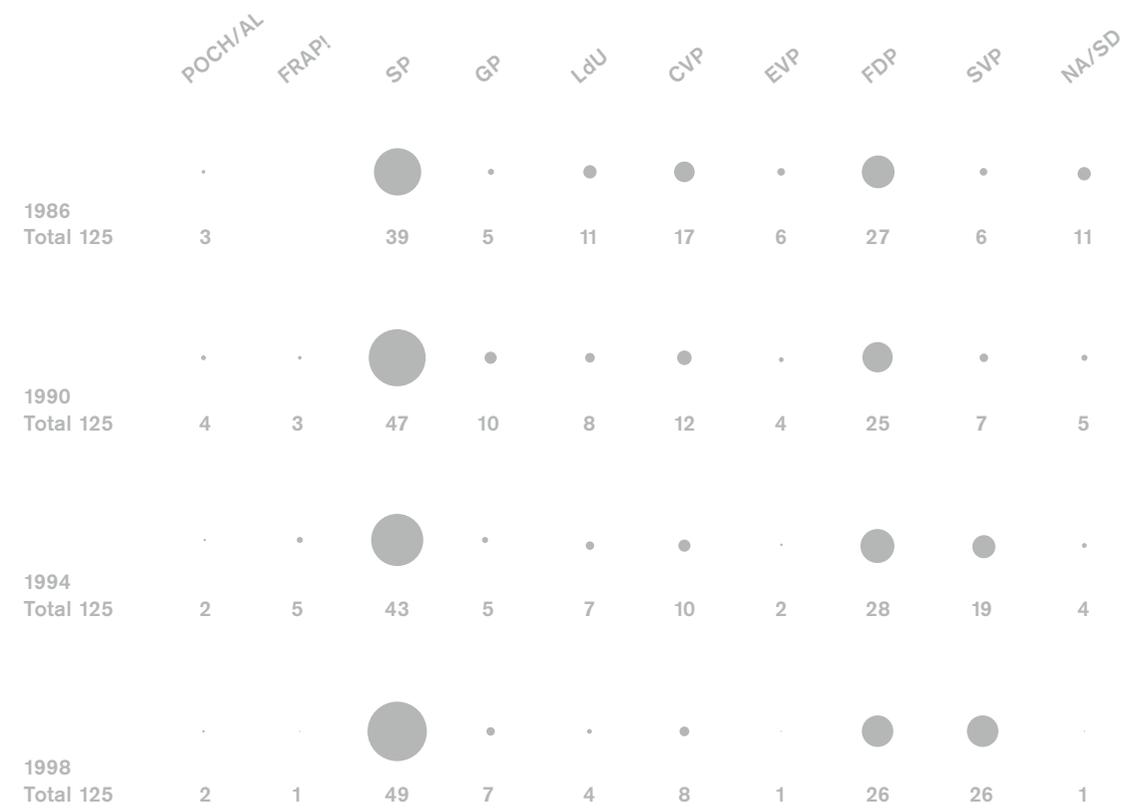
Anfangs der 1960er-Jahre begannen Teile der Bevölkerung in der vor allem italienischen Zuwanderung eine Bedrohung für die Identität der Schweiz zu spüren. Die Nationale Aktion (NA) schaffte 1974 den Einzug in den Gemeinderat. Ab 1994 trat die Nationale Aktion unter dem neuen Namen Schweizer Demokraten (SD) auf.

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums fühlten sich immer mehr Menschen unwohl mit der Konsumgesellschaft und ihrem Streben nach Wohlstand. Anfang der 1970er-Jahre begann sich diese Strömung in der Zürcher 1968er-Bewegung politisch zu organisieren. Es war eine heterogene Bewegung, die sich eigentlich nur in der Ablehnung der traditionellen bürgerlichen Lebensweisen und Vorstellungen traf. Die Spannweite ging von Pazifistinnen und Pazifisten bis

Maoistinnen und Maoisten, Feministinnen bis Drittweltbewegten und Betreibenden von Drittweltläden, über Atomkraftgegnerinnen und -gegner bis zu Befürwortern eines revolutionären Kampfs. Mit der POCH formierte sich daraus eine Neue Linke, die 1970 den Durchbruch schaffte und damit der PdA den Rang ablief. Verschiedene Umweltgruppierungen kandidierten zwar auch schon seit längerer Zeit für den Gemeinderat, doch erst 1986 schaffte die Grüne Partei (GP) den Einzug ins Stadtparlament. Mit den Wahlen von 1970 zogen das erste Mal auch Frauen in den Gemeinderat ein. In den 1990er-Jahren waren die Frauen sogar mit einer eigenen Partei vertreten, deren Losung gleichzeitig Parteiname war: Frauen macht Politik! (FraP!).

Der Niedergang der einst starken Demokratischen Partei setzte sich unaufhaltsam fort, sodass sie sich auf die Wahlen von 1970 mit den Freisinnigen zusammen schlossen. Die beiden bisherigen Parteien CSP und BGB gaben sich anfangs der 1970er-Jahre neue Namen als CVP und SVP.

## DIE SITZVERTEILUNG



## EXKURS

### FRAUENVERTRETUNG IM GEMEINDERAT

Die Statistik setzt mit den Gemeinderatswahlen von 1970 ein. Dies hängt mit der im internationalen Vergleich späten Einführung des Frauenstimmrechts zusammen. Die erste Abstimmung zum Thema fand auf kantonaler Ebene schon am 8. Februar 1920 statt. Sie fiel allerdings mit einem Nein-Stimmenanteil von 80,38 Prozent sehr deutlich aus. Nach der abgelehnten eidgenössische Abstimmung zur Einführung des Frauenstimmrechts vom 1. Februar 1959 folgte am 7. Juli 1963 mit dem kantonalen Frauenstimmrecht in kirchlichen Angelegenheiten ein erster Schritt in die richtige Richtung: Dann legten schon 68,71 Prozent der Stimmenden ein Ja in die Urne ein. Am 20. November 1966 scheiterte die Einführung des Frauenstimmrechts ein weiteres Mal, diesmal mit 53,58 Prozent Nein-Stimmen. Den endgültigen Durchbruch brachte die kantonale Volksabstimmung vom 14. September 1969 mit der Gewährung des Frauenstimmrechts auf kommunaler Ebene mit 57,86 Prozent Ja-Stimmen. Ein Jahr später folgte die kantonale und 1971 die eidgenössische Ebene.

Die Skepsis gegen Frauen in der Politik konnte erst mit der Zeit überwunden werden: In den ersten acht Jahren, in denen Frauen in den Gemeinderat gewählt werden konnten, betrug ihr Anteil erst 6,4 Prozent. Dieser Anteil hat sich in den Jahren bis 1994 stetig bis auf 38,4 Prozent erhöht. Seitdem nimmt er tendenziell wieder etwas ab, zuletzt konnten die Frauen 2018 40 Sitze (32 Prozent) erobern.

### FRAUENANTEIL IM GEMEINDERAT

Die Zahlen beziehen sich auf den Anfang der Legislaturperiode.

1970  
8 von 125 Sitzen



1974  
8 von 125 Sitzen



1978  
17 von 125 Sitzen



1982  
23 von 125 Sitzen



1986  
25 von 125 Sitzen



1990  
40 von 125 Sitzen



1994  
48 von 125 Sitzen



1998  
46 von 125 Sitzen



2002  
47 von 125 Sitzen



2006  
45 von 125 Sitzen



2010  
44 von 125 Sitzen



2014  
41 von 125 Sitzen



2018  
40 von 125 Sitzen



## STADTENTWICKLUNG

### HOHE LEBENSQUALITÄT

Dank dem Boom der Banken in den 2000er-Jahren konnte sich die Stadt Zürich für kommende Konjunkturerinbrüche wie die Finanzkrise 2008 ein Finanzpolster anlegen. Die Stadt ist in den Rankings für Lebensqualität in Spitzenpositionen katapultiert worden. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner wuchs nach einer längeren Stagnationsphase in den 1990er-Jahren stetig und stieg 2014 zum ersten Mal seit den frühen 1970er-Jahren wieder auf über 400 000. Nach dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU zur Personenfreizügigkeit 2002 begann eine Zuwanderung aus EU-Staaten, vor allem aus Deutschland. Die Kehrseite war eine steigende Nachfrage nach Wohnraum, auf die die Stadt zwar mit Programmen wie «10 000 Wohnungen in 10 Jahren» und «Wohnen für alle» reagiert hat; gebannt ist das Problem nach wie vor nicht. Allerdings besteht heute ein breiter Konsens in der Bevölkerung, dass der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert werden soll.

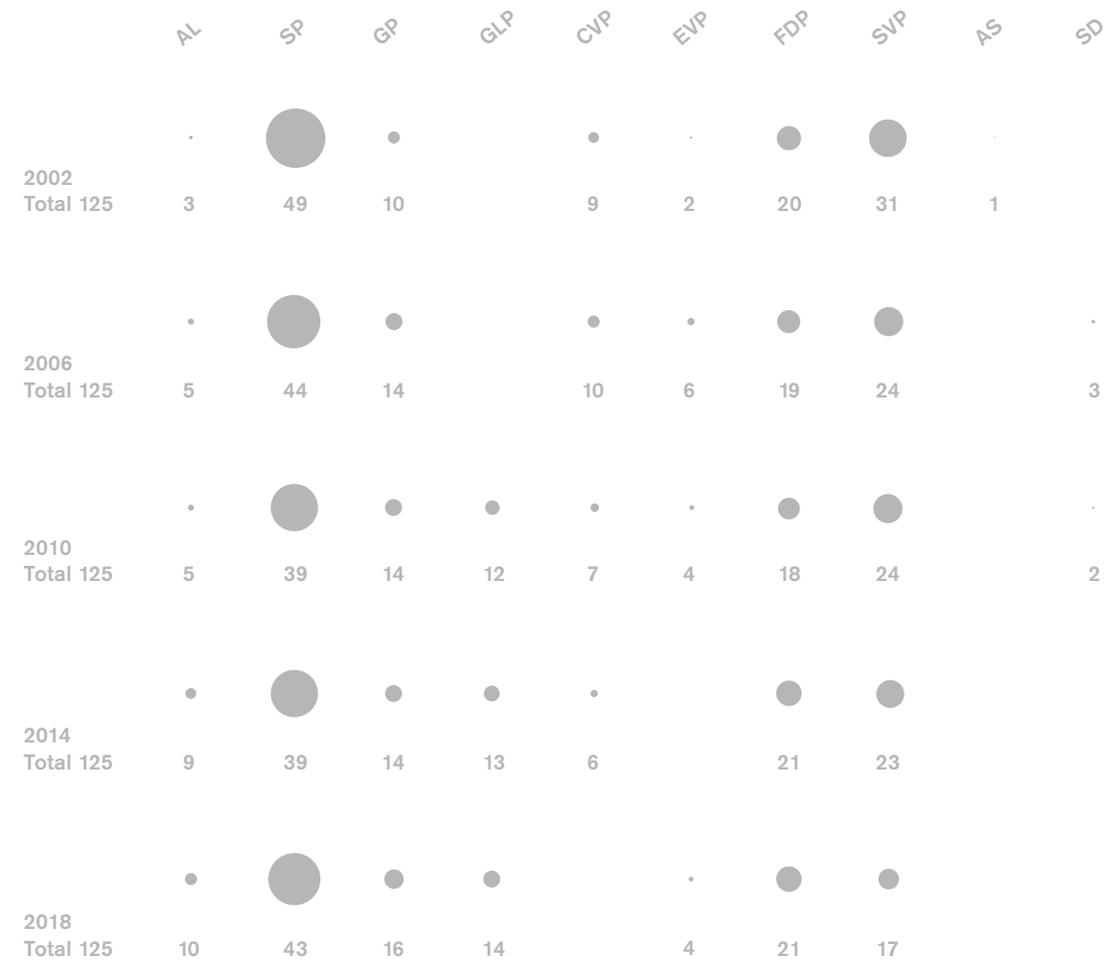
## POLITISCHE ENTWICKLUNG

### KONSOLIDIERUNG DER PARTEIENLANDSCHAFT

2002 lichtete sich das Feld der im Gemeinderat vertretenen Parteien beträchtlich. Die FraPI, der Landesring und die Schweizer Demokraten waren nicht mehr vertreten. Zweitstärkste Partei wurde nun anstelle der FDP die SVP, deren Satelliten Aktive Senioren (AS) es zudem gelang, einen eigenen Sitz zu erobern.

2006 waren die Veränderungen in der Parteienzusammensetzung des Gemeinderats marginal: An Stelle der Aktiven Senioren zogen wieder die Schweizer Demokraten (SD) ein. 2010 zog die 2004 von der Grünen Partei abgespaltene Grünliberale Partei (GLP) erstmals in den Gemeinderat ein, was jedoch nicht auf Kosten der GP ging, die ihren Wähleranteil halten konnte. Im 2014 gewählten Gemeinderat waren wiederum nur noch sieben Parteien vertreten, da die EVP und die SD am Fünf-Prozent-Quorum scheiterten. 2018 traf es die CVP, während die EVP diese Hürde wieder überwand. Waren die Stimmenverhältnisse zwischen links und rechts je nach Thema knapp, hat sich das Gewicht 2018 nun klar zugunsten der linken Parteien verschoben.

## DIE SITZVERTEILUNG





Blick in den Ratssaal – Der Gemeinderat 1994

**5.**

**So funktioniert  
der Gemeinderat –**

**damals und heute**

## WAHLVERFAHREN

Anfänglich wurde das Parlament nach Mehrheitswahlrecht (Majorz) gewählt. Mit dem Gesetz betreffend Abänderung der Gemeindeorganisation der Stadt Zürich vom 22. Dezember 1912 erhielt die Gemeinde das Recht, durch Gemeindebeschluss die Mitglieder des Grossen Stadtrats nach dem Verhältniswahlrecht (Proporz) bestimmen zu lassen. Seit 2006 wird die Wahl des Gemeinderats nach dem Verfahren der doppeltproportionalen Divisormethode mit Standardrundung, umgangssprachlich Doppelter Pukelsheim genannt, praktiziert. Die bis anhin angewendete Methode teilte die Sitze im Verhältnis der abgegebenen Stimmen in jedem Wahlkreis einzeln zu, wogegen der Doppelte Pukelsheim in der Mandatzuteilung die Gesamtstimmenzahl mitberücksichtigt. Mit der Einführung dieses neuen Wahlsystems, das den kleineren Parteien im Prinzip entgegen kommt, wurden die bis dahin bestehende Möglichkeit der Listenverbindungen abgeschafft, jedoch eine Fünf-Prozent-Hürde eingeführt. Diese schliesst alle Listen von der Sitzzuteilung aus, die nicht in mindestens einem Wahlkreis mindestens fünf Prozent der Stimmen auf sich vereinen können.

Die Legislaturperiode der kommunalen Exekutive und Legislative dauerte drei Jahre, bis dieselbe mit der Verfassungsänderung vom 20. November 1932 auf vier Jahre ausgedehnt wurde.

## KONSTITUIERUNG

Die erste Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats vom 11. März 1893 legte fest, dass der Stadtpräsident oder ein anderes vom Stadtrat bezeichnetes Stadtratsmitglied die Sitzung eröffnet. In den Jahrzehnten, in denen diese Bestimmung Gültigkeit hatte, liess sich der Stadtpräsident diesen Auftritt nicht nehmen. Die Revision der Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 2. Dezember 1987 ersetzte den Stadtpräsidenten durch den Alterspräsidenten des Gemeinderats. Seit dem 1. August 2015 hat zwar das amtsälteste anwesende Mitglied des Gemeinderats die konstituierende Sitzung zu eröffnen, doch soll die erste Ansprache durch das jüngste anwesende neu gewählte Ratsmitglied erfolgen, bevor dem Alterspräsidenten zur zweiten Rede das Wort gegeben wird.

## SITZUNGSTAG UND SITZUNGSORTE

Die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats vom 11. März 1893 bestimmte, dass der Sitzungsbeginn in der Regel am Nachmittag um 2¼ Uhr stattfinden solle. Einen Sitzungstag legte die Geschäftsordnung dagegen nicht fest. In der Regel wurde samstags getagt. Die Geschäftsordnung

vom 4. März 1925 kehrte die Regel um: Nun wurde der Mittwochnachmittag als ordentlicher Sitzungstag festgelegt, aber Beginn und Dauer der Sitzung dem Entscheid des Rats überlassen.

Die Zahl der Sitzungen erhöhte sich von anfänglich mehr als zwei bis Mitte der 1970er-Jahre auf mehr als vier Sitzungen pro Monat. Diese wurden als Doppelsitzungen oder als Sitzungen an Samstagen und manchmal an Freitagen abgehalten.

Der Sitzungsort für den Grossen Stadtrat ist von Beginn weg der Kantonsratssaal im Rathaus von Zürich gewesen. Einige Sitzungen fanden an anderen Orten statt (z. B. Schwurgerichtssaal, Kongresshaus, Schulhaus Hirschengraben).

## ANWESENHEITSPFLICHT

Gemäss geltender Geschäftsordnung sind die Mitglieder verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Voraussichtliche Abwesenheiten sind schriftlich zu entschuldigen. Die erste Geschäftsordnung von 1893 war da noch deutlich strenger. Damals war nicht nur die rechtzeitige schriftliche Entschuldigung beim Präsidenten unter Angabe der Gründe gefordert, sondern auch noch spezifiziert, dass nur Krankheit, Militärdienst und unaufschiebbare Berufsgeschäfte als triftige Gründe für die Abwesenheit angesehen werden. Anderweitige Entschuldigungsgründe musste das Büro genehmigen und eine ungenügende Entschuldigung zog nicht nur den Verlust des Sitzungsgeldes von vier Franken, sondern eine Busse von vier Franken für jede Sitzung nach sich. Die Geschäftsordnung von 1925 führte als Entschuldigungsgrund noch die Ortsabwesenheit ein, behielt aber die Sanktion von vier Franken Busse bei.

Die Prüfung der Anwesenheit, die heute durch Unterschrift auf einer Präsenzliste erfolgt, wurde ursprünglich durch Verlesen des Namensverzeichnisses sämtlicher Mitglieder durchgeführt.

## REDEZEIT

Die Geschäftsordnung von 1893 sah noch keine Redezeitbeschränkungen vor. 1946 wurde eine Redezeitbegrenzung auf eine halbe Stunde eingeführt. 1972 wurde diese halbe Stunde nur noch den Berichterstattenden in Sachgeschäften sowie zur Begründung von Motionen, Postulaten und Interpellationen zugestanden, während sich die Diskussionsredner und -rednerinnen auf eine Viertelstunde beschränken mussten. 1987 erfolgte eine Verkürzung auf zwanzig bzw. zehn Minuten. 2011 wurden diese Redezeiten noch einmal auf zehn bzw. fünf Minuten halbiert.

## BERICHTERSTATTUNG

Die Geschäftsordnung von 1893 hat in Art. 14 festgelegt, dass sich die Protokollführung auf ein Beschlussprotokoll beschränken könne: Neben der vollständigen Angabe und der genauen Bezeichnung der Geschäfte mussten die Beschlüsse und die ihnen zu Grunde liegenden Anträge mit Angabe der Stimmenzahl (wenn eine Zählung stattgefunden hatte), und die Ergebnisse der Wahlen im Protokoll erscheinen. Diese Form der Protokollführung war damals völlig ausreichend, da jede im Grossen Stadtrat vertretene Partei über eigene Publikationsorgane verfügte und eine ausführliche Parlamentsberichterstattung betrieb. Die Berichterstattung über die Arbeit des Gemeinderats in der Presse ist im Laufe der Zeit immer mehr ausgedünnt worden.

Die heutige Regelung geht nicht wesentlich über die Vorgaben von 1893 hinaus. 2010 hat der Gemeinderat jedoch die Erstellung eines substanziellen Protokolls und die Aufzeichnung der Verhandlungen auf Tonträger veranlasst. War 1893 vorgeschrieben, das Protokoll den Mitgliedern in gedruckter Form zuzustellen, werden die Protokolle heute im Internet publiziert und den Mitgliedern elektronisch zugestellt.

## PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

Die verschiedenen Arten der Mitwirkung der Aktivbürger, etwa durch Wahlen und Referenden, legte das Zuteilungsgesetz von 1892 fest. Die Bestimmung der Arten der parlamentarischen Vorstösse ist der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats überlassen worden, wo diese unter dem Titel «Motion» und «Interpellation» geregelt wurden: Die Motionen haben das Ziel, direkt etwas zu verändern, während die Interpellationen der Informationsbeschaffung dienen.

Abgesehen von der Möglichkeit der Parlamentarischen Untersuchungskommission hatte das Parlament damals dieselben Instrumente zur Verfügung wie heute. Man hat lediglich in der Zwischenzeit die Definitionen verengt und aus den zwei Instrumenten Motion und Interpellation deren sechs gemacht: Motion, Postulat, Interpellation, Schriftliche Anfrage, Beschlussantrag und Globalbudgetantrag. Das neue kantonale Gemeindegesetz verlangt zudem die Einführung der Parlamentarischen Initiative bis 2022.

## KOMMISSIONEN

Die aktuelle Geschäftsordnung des Gemeinderats kennt fünf verschiedene Typen von Kommissionen:

- Ständige Kommissionen

- Spezialkommissionen
- Redaktionskommission
- Besondere Kommissionen
- Parlamentarische Untersuchungskommissionen

## STÄNDIGE KOMMISSIONEN

Die ständigen Kommissionen sind die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission. Von 1892 bis 2006 gehörte auch die Bürgerrechtskommission der bürgerlichen Abteilung des Gemeinderats zu den ständigen Kommissionen. Die Mitglieder von ständigen Kommissionen werden für eine ganze Legislaturperiode gewählt. Bis 2003 gab es noch eine Amtszeitbeschränkung auf acht Jahre. Heute ist nur noch die Beschränkung der Amtsdauer des Präsidenten oder der Präsidentin auf zwei Jahre vorgeschrieben.

## SPEZIALKOMMISSIONEN

Die Geschäftsordnung des Gemeinderats von 1995 schuf für bestimmte Sachgebiete die Spezialkommissionen. Diese wurden schrittweise vom Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Stadtrat festgesetzt und sind für einen umschriebenen Aufgabenbereich zuständig. Sie bestehen aus 13 Mitgliedern, die sich im Verhinderungsfall durch ein anderes Mitglied ihrer Fraktion vertreten lassen können. Die Präsidien und Vizepräsidien werden durch den Rat gewählt, die übrigen Mitglieder wählt das Büro des Gemeinderats für eine Amtsdauer von zwei Jahren.

Aktuell hat der Rat folgende Spezialkommissionen:

- Präsidialdepartement/  
Schul- und Sportdepartement (SK PRD/SSD)
- Finanzdepartement (SK FD)
- Tiefbau- und Entsorgungsdepartement/  
Departement der Industriellen Betriebe (SK TED/DIB)
- Sicherheitsdepartement/Verkehr (SK SID/V)
- Gesundheits- und Umweltdepartement (SK GUD)
- Hochbaudepartement/Stadtentwicklung (SK HBD/SE)
- Sozialdepartement (SK SD)

## BESONDERE KOMMISSIONEN

Bis 1995 wurden die Geschäfte des Rats zur Vorberatung entweder an eine ständige Kommission, also an die Geschäfts- oder an die Rechnungsprüfungskommission, oder an eine besondere Kommission übertragen. Es war deshalb üblich, dass für die überwiegende Zahl der Weisungen des Stadtrats an den Gemeinderat jeweils eine besondere Kommission gebildet wurde, die je nach Bedeutung des Geschäfts zwischen 9 und 21 Mitglieder zählte. Da kleine Fraktionen nur in grösseren Kommissionen Einsitz nehmen konnten, führte dies regelmässig

zu ausufernden Diskussionen über die Bedeutung der Geschäfte.

Heute sind die besonderen Kommissionen dagegen die Ausnahme. Ein jüngeres Beispiel ist die Besondere Kommission Richtplan/Bau- und Zonenordnung, die 2014 eingesetzt wurde.

#### **PARLAMETARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN**

Das Instrument der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) wurde mit der neuen Gemeindeordnung von 1970 geschaffen. Eine PUK dient zur Klärung von Vorfällen von grosser Tragweite in der Stadtverwaltung und umfasst höchstens 17 Mitglieder. Die Befugnisse von parlamentarischen Untersuchungskommissionen gehen weit über diejenigen der anderen Kommissionen hinaus. Einer PUK stehen zur Ermittlung des Sachverhalts die Beweismittel der Akten der Stadtverwaltung, Einvernahmen, Sachverständigengutachten und Augenscheine zur Verfügung.

Der Vergleich zwischen den Informationsbeschaffungs-Befugnissen von gewöhnlichen und denjenigen von Untersuchungskommissionen ist aufschlussreich: Hat der Stadtrat den gewöhnlichen Kommissionen die für das Geschäft erforderlichen Unterlagen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen, so hat eine PUK ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht. Stellt der Stadtrat nach Einschätzung der gewöhnlichen Kommission nicht ausreichende Unterlagen zur Verfügung, so kann die Kommission ein Ergänzungsbegehren stellen, das der Stadtrat zur Wahrung wichtiger Interessen der Stadt oder Dritter unter Angabe der Gründe verweigern kann. Der PUK gegenüber darf der Stadtrat nur seine Bedenken gegen die Herausgabe von Akten anmelden, verhindern kann er sie nicht.

Untersuchungskommissionen gab es zum Informatikeinsatz der Stadt Zürich, zur Entsorgung von Klärschlamm, zur Kostenüberschreitung beim Kongresshaus, zur Person von Stadtingenieur Jakob Bernath, zum Fall Meier 19, zu verschiedenen Vorfällen bei der Stadtpolizei und zur Politischen Polizei. Aktuell stehen die Vorfälle in der Dienstabteilung Entsorgung + Recycling des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements im Fokus einer PUK.

#### **BÜRO DES GEMEINDERATS UND PARLAMENTSDIENSTE**

Das Büro des Gemeinderats setzte sich anfänglich aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten, zwei Sekretären und sechs Stimmezählern zusammen. Die Sekretäre waren hauptsächlich für die Besorgung der Kanzleigeschäfte des Grossen Stadtrats und seiner Kommissionen zuständig. Die Gemeindeordnung verpflichtete aber auch den Stadtrat, dem Grossen Stadtrat für Kanzleidienste erforderliches Personal zur Verfügung zu stellen.

Mit der Revision der Geschäftsordnung von 2006 wurden die Parlamentsdienste geschaffen, die nun direkt dem Büro unterstellt wurden,

um ihre Unabhängigkeit von der übrigen Stadtverwaltung zu betonen. Sie sind die administrative Drehscheibe des Gemeinderats und sind zuständig für die Planung, die Vor- und Nachbereitung sowie für die Protokollierung der Rats- und Kommissionssitzungen. Sie führen die elektronische Geschäftsverwaltung und unterstützen insbesondere das Büro sowie das Ratspräsidium in seinen Aufgaben.

#### **OMBUDSSTELLE, DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER UND FINANZKONTROLLE**

Mit der Gemeindeordnung von 1970 wurde die Stelle eines Beauftragten oder einer Beauftragten in Beschwerdesachen (Ombudsstelle) geschaffen. Seine oder ihre Funktion ist es, bei Beschwerden im Verkehr zwischen der Stadtverwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln und Beschwerden gegen die Verwaltung zu prüfen. Da eine solche Amtsstelle parteiisch scheinen könnte, wenn sie einem Departement angegliedert wäre, hat man sie direkt dem Gemeinderat unterstellt.

Als 2007 die Stelle eines oder einer Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich geschaffen wurde, ist der Gesetzgeber vor derselben Problematik der Unabhängigkeit dieser Stelle gestanden, weshalb sich auch hier die direkte Unterstellung unter den Gemeinderat statt unter eine Verwaltungsabteilung als sinnvollste Lösung angeboten hat.

Die Finanzkontrolle der Stadt Zürich geht auf die Gemeindeordnung von 1892 zurück. Sie überprüft als Revisionsstelle der Stadt die Verwendung der Mittel auf Zweckmässigkeit, Ordnungs- und Rechtmässigkeit und erstattet dem Stadtrat sowie dem Gemeinderat darüber Bericht. Die Finanzkontrolle unterstand bis 1996 dem Finanzwesen und wurde dann bis 2007 dem Präsidentsdepartement unterstellt. Da die Finanzkontrolle auch als externe Revisionsstelle tätig ist, musste sie 2007 weisungsunabhängig organisiert werden. Deshalb ist sie dem Gemeinderat unterstellt worden.

## RÜCK- UND AUSBLICK

Seit der ersten Eingemeindung und den damit einhergehenden Gesetzesänderungen von 1893 sind die Funktionen des Gemeinderats mit denjenigen eines modernen Parlaments vergleichbar. Obwohl sich die rechtlichen Rahmenbedingungen seit dieser Zeit nicht mehr grundlegend verändert haben, ist die heutige Arbeit des Gemeinderats nicht mehr mit derjenigen von 1893 vergleichbar. Wurden in den drei Jahren der ersten Legislaturperiode 76 Sitzungen von drei bis fünf Stunden durchgeführt, tagte der Gemeinderat in der Amtsdauer von 1954 bis 1958 bereits 155 Mal. In der Legislaturperiode von 2014 bis 2018 fanden 199 Sitzungen statt. War es in den 1940er-Jahren noch erlaubt, zu einem Geschäft eine halbe Stunde lang zu reden, zeigt die deutliche Einschränkung der Redezeit auf zuletzt zehn bzw. fünf Minuten, dass die Anzahl der Geschäfte gestiegen ist und Effizienz ein Thema wurde. Die Zunahme der Geschäftslast zeigt sich auch in der Institutionalisierung der Spezialkommissionen: Vor 1995 wurde für jede grössere Vorlage des Stadtrats eine besondere Kommission gegründet. Seit 1995

gibt es die nach Sachgebieten gebildeten Spezialkommissionen, die mehrere Vorlagen gleichzeitig beraten. Im Amtsjahr 2017/2018 betrug die Sitzungszeit aller Kommissionen des Gemeinderats rund 600 Stunden; das ist viermal mehr als die gesamte Sitzungszeit des Gemeinderats.

Was sich über die Jahre nicht verändert hat, ist der Sitzungsort. Seit der Regierungsrat des Kantons Zürich in der Sitzung vom 17. September 1892 dem Grossen Stadtrat den Saal im Rathaus für seine Sitzungen zur Verfügung gestellt hatte, tagte der Rat mit wenigen Ausnahmen am Limmatquai.

Die kommenden Jahre werden einige Veränderungen für den Gemeinderat bringen. Das seit dem 1. Januar 2018 gültige kantonale Gemeindegesetz macht Änderungen der Gemeindeordnung nötig und gibt Anlass, die Geschäftsordnung des Gemeinderats einer Revision zu unterziehen. Es wird zudem ein neues parlamentarisches Instrument eingeführt, die sogenannte Parlamentarische Initiative. Ob diese Änderungen bei einem nächsten Jubiläum erwähnt und kommentiert werden, wird die Zukunft zeigen.

## **IMPRESSUM**

Herausgeber: Gemeinderat Stadt Zürich, 2018, [www.gemeinderat-zuerich.ch](http://www.gemeinderat-zuerich.ch)

Recherche & Text: Nicola Behrens

Redaktion: Parlamentsdienste, Matthias Wiesmann

Gestaltung: Corina Farkas, Yoëlle Reinle, [corina.farkas@bluewin.ch](mailto:corina.farkas@bluewin.ch)/[reinle.yoelle@gmail.com](mailto:reinle.yoelle@gmail.com)

Abbildungen: Stadtarchiv Zürich, Abstimmungen und Wahlen, Dokumentation; Foto Seite 42-43:

Bildarchiv NZZ

Druck: Handels- und Gewerbedruckerei Rolf Zuberbühler AG, Zürich

## **QUELLENANGABEN**

Stadtverfassungen und Gemeindeordnungen (1803–1892)

Amtliche Sammlung der Beschlüsse

Offizielle Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich

## **LITERATUR**

Aeppli, Hans: Zürcher Wahl- und Abstimmungsrecht. Zürich 1934.

Klöti, Emil: Die Zürcher Stadtverfassung. Zürich 1934.

Kramer, Alfred: Das Stadtrecht von Zürich. Seine Entwicklung und heutige Gestalt. Uster 1912.

Kummer, Peter: Der zürcherische Proporzkampf. Die Ausarbeitung des Systems 1851–1891. Zürich 1969.

Mettler, Max: Das Zürcher Gemeindegesetz unter Berücksichtigung der Praxis systematisch dargestellt. Wädenswil 1969.

Ornstein-Brodsky, Nadja: Das Referendum in der Praxis. 25 Jahre Gemeindeabstimmung in Zürich. Wien 1922.

**Vor 125 Jahren, am 21. Januar 1893, fand die erste Sitzung des Stadtparlaments der neuen Grossstadt Zürich statt. Diese Publikation zum Jubiläum zeigt, warum es zur ersten Eingemeindung kam und wie ein Stadtparlament geschaffen wurde, dessen Aufgaben und Kompetenzen bereits mit dem heutigen Gemeinderat vergleichbar sind. Zudem wird die Sitzverteilung unter den Parteien in Beziehung gesetzt zur historischen Entwicklung der Stadt.**