

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Felix Schöpfer

**Die parlamentarische
Untersuchungskommission
der Stadt Zürich**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XIX
Rechtsquellenverzeichnis	XXXIII
Verzeichnis der Untersuchungsberichte	XLV
Verzeichnis der Tätigkeitsberichte	LIII
Materialien und weitere Dokumente	LV
Abkürzungsverzeichnis	LIX
Teil I: Grundlagen	1
A. Ausgangslage und Fragestellungen	1
B. Die städtische Organisationsstruktur	2
1. Einleitung	2
2. Historische Entwicklungsschritte und heutige Ausgestaltung	3
a. Vom Stadtstaat zur Gemeinde	3
b. Ausdifferenzierung einer Organstruktur und deren Festigung	4
c. Der Schritt zur Parlamentsgemeinde	6
d. Das Parlament auf der Suche nach einer Identität	7
aa. Im Allgemeinen	7
bb. Das stadtzürcherische Parlament	8
(1) Weiterentwicklung in der Übersicht	8
(2) Herausbildung des parlamentarischen Enqueterrechts im Besonderen	10
C. Die Funktionen des Parlaments	15
1. Übersicht über die Funktionen	15
2. Die parlamentarische Kontrolle im Besonderen	16
a. Terminologische Vielfalt	16
b. Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle auf kommunaler Stufe	18
c. Funktion und Ziel der parlamentarischen Kontrolle	19
d. Gegenstand und Wirkungsreichweite der parlamentarischen Kontrolle ..	21
e. Adressat der parlamentarischen Kontrolle	23
D. Die rechtlichen Grundlagen der städtischen UK	23
E. Das Feld der städtischen parlamentarischen UK	25
1. Grundzüge und Kontext der parlamentarischen UK	25
2. Reichweite der UK auf dem Feld der parlamentarischen Kontrolle	27
a. Vorkommnisse in der Stadtverwaltung	27

b.	Was gilt für die anderen Behörden und deren Verwaltung?	28
c.	Was gilt für die Anstalten?	31
d.	Was gilt für juristische Personen des Privatrechts?	32
e.	Zulässigkeit von Kollegialenquoten	33
Teil II:	Einsetzung und Strukturmerkmale der UK.....	35
A.	Voraussetzungen einer parlamentarischen UK	35
1.	Materielle Voraussetzungen	35
2.	Formelle Voraussetzungen	41
B.	Zum Untersuchungsauftrag im Besonderen	44
1.	Allgemeine Bemerkungen	44
a.	Elemente zur Bestimmung der Vorkommnisse und des Umfangs	45
b.	Verfahrensrechtliche Elemente des Auftrags	48
2.	Weitere Besonderheiten bei der Ausgestaltung des Auftrags	48
a.	Generell und vor Einsetzung einer UK	48
b.	Nach Einsetzung der UK	49
C.	Zur Zusammensetzung der UK	50
1.	Allgemeine Bemerkungen	50
2.	Die korrekt zusammengesetzte Kommission	51
a.	Ausstandsgründe und Unvereinbarkeiten in der Übersicht	51
b.	Der Ausstand im Besonderen	52
aa.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	52
bb.	Die Ausstandsbestimmung in § 32 GG	56
3.	Wahl der Mitglieder und der Präsidien	58
a.	Wahl der Mitglieder	58
aa.	Vorschlag und Geeignetheit	58
bb.	Wahlakt	59
b.	Wahl des Präsidiums und Vizepräsidiums	59
aa.	Vorschlag und Geeignetheit	59
bb.	Wahlakt	60
c.	Mutationen	60
aa.	Ersatzwahlen und Neuwahlen	60
bb.	Gesamterneuerungswahlen: Diskontinuität – Kontinuität	61
D.	Finanzrecht und Infrastruktur	62
1.	Finanzrechtliche Aspekte	62
2.	Überlegungen zur Infrastruktur einer UK	65
E.	Organisatorische Strukturmerkmale der UK	66
1.	Festlegen der inneren Funktionsweise	66
a.	Zur besonderen Rolle des Präsidiums	67
b.	Zur Ausgestaltung des Sekretariats	68
c.	Der Beizug von Dritten	69

2.	Schweigepflichten.....	72
a.	Schweigepflichten der Mitglieder.....	72
b.	Schweigepflichten des Sekretariats	73
aa.	Sekretariatspersonen im Anstellungsverhältnis	73
bb.	Sekretariatspersonen im Auftragsverhältnis	73
3.	Aktenführungspflicht der UK.....	74
a.	Interne Akten der UK.....	74
b.	Untersuchungsakten	75
Teil III: Das Verfahren der UK.....		77
A.	Verfahrensrechtliche Grundlagen der UK	77
1.	UK als Doppelverfahren?.....	77
a.	Das «innere Verfahren» der Kommission	77
b.	Das «äussere» Untersuchungsverfahren	78
2.	Zweck des Verfahrensrechts	80
B.	Koordination mit anderen Verfahren	83
1.	Allgemeine Bemerkungen.....	83
2.	Typische Parallelverfahren mit Koordinationsbedarf.....	84
a.	Die Koordination mit Strafverfahren.....	84
b.	Die Koordination mit Administrativuntersuchungen.....	85
c.	Die parlamentsinterne Koordination.....	85
C.	Übersicht über den Gang des Verfahrens der UK.....	86
D.	Das Vorverfahren	87
1.	Allgemeine Bemerkungen.....	87
2.	Bezeichnung der Untersuchungsgegenstände	89
3.	Bezeichnung der Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet.....	90
a.	Allgemeine Kriterien für den Status der Verfahrensbetroffenheit	90
b.	Die Betroffenheit von Personen und Personengruppen	95
aa.	Die Betroffenheit von einzelnen Personen	95
(1)	Mitglieder des Stadtrats.....	95
(a)	Das einzelne Stadtratsmitglied	95
(b)	Die besondere Stellung des Stadtpräsidiums	96
(2)	Städtische Angestellte	97
(3)	Angestellte ausgegliederter Einheiten des privaten und öffentlichen Rechts.....	97
bb.	Die Betroffenheit von Personengruppen.....	98
(1)	Behörden	99
(a)	Der Stadtrat	100
(b)	Die Stellung der eigenständigen Kommissionen und der Schulpflege	101
(2)	Mögliche Betroffenheit von Quasiorganen?.....	102
(3)	Die weiteren städtischen Träger öffentlicher Aufgaben	103

(a)	Organe von Anstalten.....	103
(b)	Organe von juristischen Personen des Privatrechts	103
(c)	Organe der Legislative	104
c.	Problematik der erst späteren Erkennbarkeit einer Betroffenheit	104
4.	Abschluss des Vorverfahrens	105
a.	Allgemeine Bemerkungen.....	105
b.	Information nach Abschluss des Vorverfahrens	106
aa.	Information des Stadtrats.....	106
bb.	Information des Gemeinderats.....	107
cc.	Information der Bevölkerung sowie der Medien	108
dd.	Mitteilung an Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet	108
(1)	Zeitpunkt und Umfang der Mitteilungspflicht.....	108
(a)	Inhalt der Mitteilung nach Abschluss des Vorverfahrens	109
(b)	Inhalt der Vorladung zur Einvernahme	110
(2)	Form der Mitteilung	111
(3)	Sonderfall der Auslandzustellungen	111
E.	Übersicht über das Hauptverfahren	112
F.	Teilhaberechte am Verfahren	114
1.	Zweck und Funktion der Teilhaberechte.....	114
2.	Verfassungsrechtliche Herleitung der Teilhabe	116
3.	Verfahrensbetroffene mit Teilhaberechten.....	117
a.	Personen gemäss Art. 78 Abs. 2 GeschO GR.....	117
b.	Weitere Personen gemäss Art. 90 GeschO GR.....	118
c.	Der Stadtrat	119
4.	Die Teilhaberechte der stadtzürcherischen UK.....	119
a.	Übersicht	119
b.	Die konkreten Ansprüche der Teilhabe im Einzelnen	121
aa.	Anspruch auf Orientierung über den Verfahrensstatus.....	121
bb.	Mitwirkung bei der Sachverhaltsermittlung	122
(1)	Allgemeine Bemerkungen.....	122
(2)	Teilnahmerecht an Untersuchungshandlungen	122
(3)	Recht auf Beweisanträge	125
cc.	Recht auf Akteneinsicht	126
(1)	Allgemeine Bemerkungen.....	126
(2)	Personenkreis mit Anspruch auf Einsicht.....	127
(3)	Umfang der Akteneinsicht.....	127
(4)	Zeitpunkt der Akteneinsicht	129
(5)	Modalitäten der Aktenherausgabe	130
dd.	Recht auf Verbeiständung	130
(1)	Vertretung von Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet.....	130
(2)	Unentgeltliche Verbeiständung	131
(3)	Vertretung des Stadtrats im Besonderen.....	132

ee.	Rechtliches Gehör i.e.S.	133
(1)	Recht auf eine Einvernahme.....	133
(2)	Recht auf Stellungnahme zum Bericht	133
G.	Die Beweismittel der UK.....	134
1.	Allgemeine Bemerkungen.....	134
2.	Sonderfälle.....	135
a.	Aufzeichnungen von Privatpersonen	135
b.	Telefonische Auskünfte.....	136
c.	Schriftliche Auskünfte von Amtsstellen	137
d.	Besonderer Prüfbericht der Finanzkommission.....	138
3.	Die gesetzlich erwähnten Beweismittel im Einzelnen.....	139
a.	Akten.....	139
(1)	Akten der Stadtverwaltung	139
(a)	Allgemeine Bemerkungen	139
(b)	Herausgabeverfahren und Umfang der Herausgabe	140
(2)	Akten von anderen Organen des Gemeinderats.....	144
(3)	Akten von nichtstädtischen Gemeinwesen	144
(a)	Akten von anderen Stellen des Gemeinwesens	144
(b)	Strafuntersuchungsakten.....	144
(4)	Exkurs: Aktenherausgabe der UK	146
(a)	Aktenherausgabe an Strafbehörden	146
(b)	Aktenherausgabe an andere Stellen des Gemeinwesens und Private....	147
b.	Die Einvernahme.....	147
aa.	Einvernahme von Auskunftspersonen	148
(1)	Grundsatz: Erscheinungs-, Aussage- und Wahrheitspflicht.....	149
(2)	Ausnahme: Aussageverweigerung bei Aussagepflicht.....	152
(3)	Modalitäten der Vorladung.....	154
(4)	Teilnahmerechte von anderen Personen	155
bb.	Einvernahme von Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet..	157
(1)	Erscheinungs- und Aussagepflicht	157
(2)	Modalitäten der Vorladung.....	163
(3)	Teilnahmerechte von anderen Personen	164
cc.	Einvernahme von sachverständigen Personen.....	165
(a)	Verwendungszweck.....	165
(b)	Vorladung und Teilnahmerechte der vom Verfahren betroffenen Personen	165
dd.	Durchführung von Einvernahmen	166
(1)	Wahl des Einvernahmegefäßes und Rechtsbelehrung.....	166
(2)	Durchführung der materiellen Befragung.....	167
(3)	Protokollierung von Einvernahmen	169
c.	Das Sachverständigengutachten	170
aa.	Rechtsgrundlagen des Sachverständigengutachtens	170

bb.	Charakteristika und Verwendungszweck.....	171
cc.	Beschlussfassung und Auftragserteilung	171
d.	Der Augenschein	174
aa.	Rechtsgrundlagen des Augenscheins.....	174
bb.	Charakteristika und Verwendungszweck.....	174
cc.	Durchführung des Augenscheins.....	176
dd.	Teilnahmerechte	177
H.	Abschluss der Ermittlungen.....	177
1.	Allgemeine Bemerkungen.....	177
2.	Der Weg zum Berichtsentwurf.....	178
3.	Gliederung des Berichts	178
4.	Die Aufbereitung des Sachverhalts für den Berichtsentwurf	179
a.	Würdigung der Untersuchungsergebnisse.....	180
aa.	Vorbemerkungen	180
bb.	Zur Methodik der Beweiswürdigung.....	180
cc.	Auszuscheidende Beweismittel	181
(1)	Der Verwertungsvorbehalt in Art. 88 Abs. 4 GeschO GR.....	181
(2)	Einvernahmen ohne korrekte Aussagebelehrung.....	184
(3)	Umgang mit nicht unterzeichneten Einvernahmeprotokollen.....	185
(4)	Exkurs: Verwertung von Befragungsprotokollen anderer Verfahren ...	186
dd.	Beweismass	186
(1)	Allgemeines zum Beweismass	186
(2)	Das Beweismass einer UK	187
ee.	Beweislastverteilung	189
ff.	Resultat und Struktur der Würdigung.....	189
b.	Der vorläufige Schlussbericht	191
aa.	Zum Inhalt des vorläufigen Schlussberichts.....	191
bb.	Äusserungsrecht zum Schlussbericht	192
I.	Berichterstattung an den Gemeinderat.....	197
1.	Der schriftliche Schlussbericht.....	197
a.	Der Geltungsanspruch des Öffentlichkeitsprinzips.....	197
aa.	Grundsatz	197
bb.	Relativierung durch das Prinzip der Verhältnismässigkeit	198
b.	Bereinigter Schlussbericht und Beschlussfassung	201
2.	Überstellung des Berichts an den Gemeinderat.....	201
a.	Vor der Ratsdebatte	201
b.	Die Ratsdebatte	202
c.	Nach der Ratsdebatte.....	203
aa.	Rückbau der Infrastruktur und Archivierung.....	203
bb.	Einsichtnahme in die Untersuchungsakten nach Abschluss der Untersuchung	203

J.	Rechtsschutz	205
1.	Ausgangslage	205
2.	Verfassungs- und völkerrechtlicher Kontext	206
3.	Einordnung der UK in das System der Rechtspflege	208
a.	Berichterstattung und allfälliger Rechtsschutz	211
aa.	Allgemeine Bemerkungen	211
bb.	Allfällige Rechtsschutzoptionen im Einzelnen	215
(1)	Keine Anwendbarkeit von § 10c VRG	215
(2)	Rechtsschutz gemäss IDG	216
(a)	Geltungsbereich des IDG	216
(b)	Gesuch und Beschlussfassung	218
(3)	Exkurs: Stimmrechtsbeschwerde	218
(4)	Weitergehender Rechtsschutz durch Art. 29a BV?	219
(a)	Geltungsbereich von Art. 29a BV	219
(b)	Anknüpfungsmomente und nicht wiedergutzumachende Nachteile	220
b.	Allfällige Rechtsschutzmöglichkeiten während der Untersuchung	221
aa.	Vorbemerkungen	221
bb.	Unterschiedliche Interessenssphären	222
(1)	Interessenssphäre der politischen Kontrolle	222
(2)	Interessenssphäre des Individualrechtsschutzes	222
(3)	Lösungsansätze zu den sich überschneidenden Interessenssphären	223
(a)	Der tradierte, akzessorische Lösungsansatz	223
(b)	Ansätze eines nicht akzessorischen Rechtsschutzes	224
(aa)	Allgemeine Bemerkungen	224
(bb)	Art. 29a BV als mögliches Einfallstor?	226
(cc)	Rechtsweg durch legislatorische Abhilfe?	227
(dd)	Erwirken einer Feststellungsverfügung?	229
c.	Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde (Aufsichtsanzeige)	229
4.	Fazit zum Rechtsschutz	231
Teil IV: Schweizerische Regelungsansätze im Vergleich		233
A.	Überblick über die Regelungen in der Schweiz	233
1.	Die Regelung des Bundes	233
2.	Die Regelungen in den Kantonen	233
3.	Die Regelungen in den Gemeinden	235
B.	Einzelne Aspekte des Vergleichs	236
1.	Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen	236
a.	Regelungsstufe	236
b.	Regelungsumfang	238
c.	Typologie der Regelungsgegenstände	239
2.	Materielle Voraussetzungen	239
a.	Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite	239

b.	Sachlicher Geltungsbereich	241
c.	Weitere Voraussetzungen	242
3.	Formelle Voraussetzungen	242
a.	Antragsrecht	242
b.	Anhörung der von der Untersuchung betroffenen Behörde	244
c.	Beschlussfassung	244
aa.	Einsetzung	245
bb.	Auftragserteilung	245
cc.	Wahl und Wahlkörper	245
4.	Auftrag und personelle Besetzung der Kommission	246
a.	Die Auftragserteilung und allfällige weitere Modalitäten	246
b.	Die Anpassung des Auftrags während laufender Untersuchung	246
c.	Personelle Besetzung der Kommission	247
aa.	Grösse der Kommission und Bestimmung der Mitglieder	247
bb.	Einsetzung der Präsidien	247
cc.	Ernennung des Sekretariats	248
5.	Stellung der Kommission im Parlamentsgefüge	248
6.	Die unterschiedlichen Regelungsansätze zum Verfahrensrecht	250
a.	Allgemeine Bemerkungen	250
b.	Modelle	250
aa.	Modelle mit einer umfassender Aussenverweisung	250
bb.	Modelle mit einer punktueller Aussenverweisung	250
cc.	Modelle mit einer punktuellen und einer ergänzenden generellen Aussenverweisung	251
dd.	Modelle mit einer ergänzenden generellen Aussenverweisung	251
ee.	Modelle ohne Aussenverweisungen	252
c.	Kernbestimmungen des Verfahrens	252
aa.	Befugnisse bei der Sachverhaltsermittlung	252
bb.	Rechtsstellung der Betroffenen	253
cc.	Koordinationsbestimmungen	254
7.	Berichterstattung, Auflösung und Archivierung	254
a.	Berichterstattung	254
b.	Auflösung und Archivierung	255
8.	Weitere Besonderheiten	255
C.	Rechtsvergleichende Würdigung der städtischen Regelung	255
Teil V: Musterregelung, Checkliste und Schlussbemerkungen		259
A.	Musterregelung	259
B.	Checkliste	264
C.	Schlussbemerkungen	267