

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 29. Juni 2016

536.

Interpellation von Markus Baumann und Alan David Sangines und 6 Mitunterzeichnenden betreffend Quartiervereine der Stadt, Auslegung der politischen Neutralität sowie mögliche Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung dieser Vereinbarung

Am 6. Januar 2016 reichten Gemeinderäte Markus Baumann (GLP), Alan David Sangines (SP) und 6 Mitunterzeichnende folgende Interpellation, GR Nr. 2016/9, ein:

Mit Weisung GR-Nr. 2012/220 wurde für den Zeitraum 2013 bis 2016 insgesamt einen Betrag von jährlich wiederkehrenden CHF 328'200 für alle Quartiervereine der Stadt Zürich bewilligt. In dieser Weisung bezeichnet der Stadtrat die 25 Quartiervereine als „politisch und konfessionell neutrale, privatrechtlich organisierten Vereine.“ Im Jahre 2011 schlossen die Stadt Zürich und die Konferenz der Quartiervereine von Zürich eine Vereinbarung, in welcher die Grundsätze der Organisation der Quartiervereine sowie die Zusammenarbeit der Quartiervereine mit der Stadt festgelegt wurden. Dabei wurde unter anderem der Grundsatz vereinbart, dass die Quartiervereine bei der Zusammenstellung ihrer Führungsgremien sicherstellen müssen, dass keine Einseitigkeit oder Voreingenommenheit besteht und dass sie parteipolitisch unabhängig bleiben. Mit Antwort zur schriftlichen Anfrage vom 4. Juni 2014 (GR Nr. 2014/182) erklärte der Stadtrat, dass bei Zuwiderhandlungen gegenüber den Grundsätzen dieser Vereinbarung in erster Linie die Quartierkonferenz in der Pflicht ist, bei den betreffenden Quartiervereinen vorstellig zu werden und diese an den Sinn der getroffenen Übereinkunft zu erinnern. In Einzelfällen habe die Stadtentwicklung auf Vertretungen von Quartiervereinen und der Quartierkonferenz zu Aussprachen getroffen.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was versteht der Stadtrat unter einem „politisch neutralen“ Verein?
2. Worin sieht der Stadtrat die politischen Aufgaben der Quartiervereine?
3. Welche Möglichkeiten hat der Stadtrat (neben der Quartierkonferenz), um sicherzustellen, dass die politische Neutralität eingehalten wird?
4. Wie beurteilt es der Stadtrat, wenn sich ein Quartierverein einseitig in einen Abstimmungskampf einschaltet (so wie es beispielsweise der Quartierverein Altstetten bei der Abstimmung zur Limmattalbahn getan hat) oder eine einseitige Quartiersicht wiedergibt?
5. Wie beurteilt es der Stadtrat, wenn ein Quartierverein über sein Bankkonto Geld für eine Kampagne zu einer Abstimmungsvorlage sammelt?
6. Wie beurteilt es der Stadtrat, wenn ein Quartierverein einseitige politische Stellungnahmen auf der Webseite aufführt oder im Quartier verteilt?
7. Sieht der Stadtrat Möglichkeiten, bei Verletzung der politischen Neutralität seitens eines Quartiervereins, Sanktionen zu veranlassen? Wenn Ja, welche? Wenn Nein, warum nicht?
8. Wenn der Stadtrat aus heutiger Sicht keine Sanktionsmöglichkeiten sieht, ist er der Meinung, es müsste diese geben? Wenn Ja, welche? Wenn Nein, warum nicht?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

In der Stadt Zürich gibt es 25 nach Art. 60 ff. ZGB organisierte Vereine, die von der Stadt zur Wahrnehmung wichtiger Funktionen an der Schnittstelle zur Bevölkerung als Quartiervereine anerkannt und finanziell unterstützt werden. Als Dachorganisation der Quartiervereine fungiert der Verein Quartierkonferenz Zürich, der von der Stadt ebenfalls finanziell unterstützt wird. Dieses grundsätzliche Verhältnis der Stadt Zürich zu den Quartiervereinen ist seit Langem etabliert und wurde vom Gemeinderat mit der Festsetzung der städtischen Beiträge an die Quartiervereine jeweils bestätigt und fortgeführt. Letztmalig geschah dies für die Beitragsperiode 2013–2016 (GR Nr. 2012/220). In diesem Beschluss ist neben den Gründen für die finanzielle Unterstützung durch die Stadt auch festgehalten, dass die Quartiervereine als politisch und konfessionell neutrale Vereine allen interessierten Personen und Organisationen offen stehen. Ein expliziter Passus zur politischen und konfessionellen Neutralität findet sich zudem in den Statuten der Quartierkonferenz und von fast allen Quartiervereinen.

Im Sinne einer Präzisierung des Verhältnisses der Stadt Zürich zu den Quartiervereinen hat der Stadtrat 2011 eine Vereinbarung mit der Quartierkonferenz unterzeichnet (STRB Nr. 969/2011). In dieser auf Initiative der Quartierkonferenz zustande gekommenen Absichtserklärung sind die gegenseitigen Erwartungen und die Leitlinien der Zusammenarbeit festgehalten. Zum Thema Neutralität steht in der Vereinbarung: *«Die Quartiervereine stellen bei der Zusammenstellung ihrer Führungsgremien (zum Beispiel Vorstände) sicher, dass keine Einseitigkeit und Voreingenommenheit besteht. Sie achten insbesondere auf parteipolitische Unabhängigkeit und bemühen sich um die Integration anderer Quartiergruppierungen. Sie unternehmen Anstrengungen, zum Beispiel aktive Mitgliederwerbung, um ihre Repräsentativität zu erhöhen.»*

Am 4. Juni 2014 reichten Karin Rykart Sutter und vier Mitunterzeichnende eine Schriftliche Anfrage zur Überprüfung der Einhaltung der in der Vereinbarung enthaltenen Grundsätze ein (GR Nr. 2014/182). In seiner Antwort hat der Stadtrat festgehalten, dass die Stadt Zürich nicht die allgemeine Beaufsichtigungsinstanz der Quartiervereine sei. Diese sind bezüglich interner Entscheidungsfindung, Kontrollmechanismen und Rechnungsführung an die Bestimmungen von Art. 60 ff. ZGB gebunden. Der Stadtrat sprach sich gegen eine systematische Überprüfung und Beurteilung der Erfüllung der in Beitragsweisung und Vereinbarung genannten Funktionen und Grundsätze der Quartiervereine durch die Verwaltung aus. Dies wäre nicht praktikabel und mit einem unverhältnismässigen Ressourcenaufwand verbunden. Zudem widerspräche eine Beaufsichtigung den Prämissen des Verhältnisses zwischen der Stadt und den Quartiervereinen. Das bestehende System der Erfüllung bevölkerungsdienlicher Aufgaben durch die Quartiervereine, die dafür städtische Unterstützungsbeiträge erhalten, basiert auf den Prinzipien von Subsidiarität und gesellschaftlicher Selbstorganisation. In diesem Sinne ist es Aufgabe der Quartierkonferenz, für die Einhaltung der genannten Standards bei ihren Mitgliedern zu sorgen, denn sie vergibt den Status des Quartiervereins. Die Stadt wird bei Problemen oder Konflikten nur in Ausnahmefällen und nur im Sinne einer Prozessunterstützung tätig.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die einzelnen Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu den Fragen 1 und 2 («Was versteht der Stadtrat unter einem „politisch neutralen“ Verein?», «Worin sieht der Stadtrat die politischen Aufgaben der Quartiervereine?»):

Die Quartiervereine haben keinerlei politische Aufgaben. Gemäss städtischer Beitragsweisung sind die Quartiervereine und die Quartierkonferenz zur politischen Neutralität verpflichtet. Sie werden von der Stadt gemäss GR Nr. 2012/220 aber auch «als wichtige Interessenvertretung» der Quartiere und ihrer Bevölkerung anerkannt. Die Quartiervereine sollen sich also zu Gegebenheiten und Vorhaben, welche die Quartierinteressen tangieren, verlauten lassen. Dabei ist es unvermeidlich, dass sich diese Positionsbezüge mit denen von politischen Parteien überschneiden können. Die politische Neutralität der Quartiervereine lässt sich deshalb nur daran messen, ob die Zugehörigkeit zu einer Partei ein entscheidendes Kriterium für die Aufnahme oder den Ausschluss eines Mitglieds des Vereins und seiner Organe ist. Die interne Meinungsbildung und Abstützung bei Positionsbezügen ist Sache der Organe der Quartiervereine und ist von diesen mittels geeigneter Prozesse zu gewährleisten.

Zu den Fragen 3 und 7 («Welche Möglichkeiten hat der Stadtrat (neben der Quartierkonferenz), um sicherzustellen, dass die politische Neutralität eingehalten wird?», «Sieht der Stadtrat Möglichkeiten, bei Verletzung der politischen Neutralität seitens eines Quartiervereins, Sanktionen zu veranlassen? Wenn Ja, welche? Wenn Nein, warum nicht?»):

Wie einleitend festgestellt, lehnt es der Stadtrat ab, die Quartiervereine bezüglich ihrer Verhaltensweisen und der Einhaltung von Standards zu beaufsichtigen. Die Definition des Sachverhalts «Verletzung der politischen Neutralität seitens eines Quartiervereins» und eine angemessene und objektive Sanktionierung entsprechender Vorfälle durch die Stadt wären mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden und widersprächen den Grundsätzen des Verhältnisses der Stadt zu den Quartiervereinen. Basierend auf Subsidiarität und gesellschaftlicher Selbstorganisation ist es Aufgabe der Quartierkonferenz, die Respektierung der politischen Neutralität unter ihren Mitgliedern einzufordern.

Zu den Fragen 4 und 6 («Wie beurteilt es der Stadtrat, wenn sich ein Quartierverein einseitig in einen Abstimmungskampf einschaltet (so wie es beispielsweise der Quartierverein Altstetten bei der Abstimmung zur Limmattalbahn getan hat) oder eine einseitige Quartiersicht wiedergibt?», « Wie beurteilt es der Stadtrat, wenn ein Quartierverein einseitige politische Stellungnahmen auf der Webseite aufführt oder im Quartier verteilt?»):

Das Entstehen für die lokale Lebensqualität und die Stellungnahme zu Vorhaben, die das Quartier betreffen, bringen es mit sich, dass Positionsbezüge von Quartiervereinen einerseits als «einseitige Quartiersicht» erscheinen und sich andererseits mit denen von politischen Parteien überschneiden können. Entsprechende Meinungsäusserungen müssen aber nicht «einseitige politische Stellungnahmen» sein, solange sie einem Engagement zur Artikulierung lokaler Interessen entspringen und vor allem breit abgestützt sind. Aus Sicht des Stadtrats liesse sich «politische Einseitigkeit» nur dann feststellen, wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Partei oder Gesinnung ein Selektionskriterium für die Mitgliedschaft oder die Arbeit in den Organen eines Quartiervereins wäre.

Zu Frage 5 (« Wie beurteilt es der Stadtrat, wenn ein Quartierverein über sein Bankkonto Geld für eine Kampagne zu einer Abstimmungsvorlage sammelt?»):

Die Stadt Zürich unterstützt die Quartiervereine gemäss GR Nr. 2012/220 einerseits für ihr Engagement zugunsten von Lebensqualität, Zusammenhalt und Integration der Bevölkerung und andererseits für ihre Mittlerrolle zwischen lokalen Interessen und der Stadtverwaltung. Obwohl breit abgestützte Positionsbezüge zu lokal relevanten Vorhaben Teil der anerkannten Rolle der Quartiervereine sind, lehnt der Stadtrat Campaigning- und Fundraising-Aktivitäten der Quartiervereine im Zusammenhang mit Abstimmungsvorlagen ab. Diese widersprechen der grundsätzlich integrierenden und breit abgestützten «Dachfunktion» der Quartiervereine, denen deswegen traditionell auch eine Sonderrolle in der Vereinslandschaft zukommt. Die städtischen Beiträge dienen der Wahrnehmung der genannten bevölkerungsdienlichen Funktionen durch die Quartiervereine.

Zu Frage 8 («Wenn der Stadtrat aus heutiger Sicht keine Sanktionsmöglichkeiten sieht, ist er der Meinung, es müsste diese geben? Wenn Ja, welche? Wenn Nein, warum nicht?»):

Die Beaufsichtigung der Quartiervereine und die Sanktionierung gewisser Verhaltensweisen durch die Stadt sind nicht sinnvoll machbar. Das heutige System der Gewährleistung bevölkerungsdienlicher Aktivitäten und Angebote über die allgemeine finanzielle Unterstützung der Quartiervereine durch die Stadt basiert auf generell formulierten städtischen Erwartungen und auf den Prinzipien von Subsidiarität und gesellschaftlicher Selbstorganisation. Das hergebrachte Quartiervereinswesen steht vor grundsätzlichen Herausforderungen. Neben den Quartiervereinen gibt es heute weitere Organisationen, die sich für das Zusammenleben und die Lebensqualität in den Quartieren engagieren und in Anspruch nehmen, Quartieranliegen zu vertreten. Zudem zeigt sich ein Trend hin zu zeitlich begrenzteren, mehr an der Lebensphase und der unmittelbaren Alltagsrelevanz orientierten Formen von zivilgesellschaftlichem Engagement. Der Stadtrat beabsichtigt, diese Herausforderungen und Fragen zusammen mit den Quartiervereinen und weiteren Interessierten im Hinblick auf die kommende Beitragsperiode zu analysieren, das System zu überprüfen und gegebenenfalls Optimierungen vorzunehmen. Dazu gehört auch die Frage von Massnahmen zur Gewährleistung von Anforderungen gemäss Vereinbarung. Vor diesem Hintergrund scheint eine sorgfältige und breit

angelegte Überprüfung des heutigen Systems in den kommenden Jahren angezeigt. Zudem lassen allgemein formulierte Standards keine Sanktionierungen zu. Eine Überprüfung des Systems könnte auch da eine mögliche Änderung dieser Praxis aufzeigen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti