

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

11.04.2007

Am 15. November 2006 reichten die Gemeinderäte Gregor Bucher (Grüne) und Ernst Daner (EVP) folgende Motion GR Nr. 2006/495 ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Verordnung über die Ausrichtung von Beiträgen an Institutionen und Organisationen vorzulegen. Die Verordnung soll insbesondere Bestimmungen über Voraussetzungen und Dauer der Beitragsberechtigung sowie die Anpassung der Beitragsbedingungen und der Beitragshöhe enthalten, insbesondere Anpassungen der Beitragshöhe an die Preis- und Lohnentwicklung. Es ist sicherzustellen, dass im Rahmen der Bemessung der Beiträge sämtliche geldwerten Leistungen der Stadt an die jeweiligen Institutionen und Organisationen mit eingerechnet werden.

Begründung:

Gemäss Antwort des Stadtrates zur schriftlichen Anfrage 2006/194 bestehen keine gesamtstädtischen Vorgaben bezüglich städtischer Beitragsleistungen an Organisationen und Institutionen. Dies bedeutet, dass je nach Departement die Leistungserbringung unterschiedlich ausfällt: Während beispielsweise beim Zoo-Personal Leistungen gemäss städtischem Lohnreglement mitfinanziert werden (Präsidialdepartement), wurde diesem Anliegen bei den "Pestalozzi-Bibliotheken" nicht entsprochen (Schul- und Sportdepartement). Unterschiede bestehen beispielsweise auch bei vergleichbaren kulturellen Institutionen bezüglich Mietzinse, respektive Beiträge an die Mietkosten.

Die Motion will keine Gleichmacherei, schon gar nicht zwischen nicht vergleichbaren Organisationen und Institutionen. Sie will eine differenzierte und transparente Regelung, welche Unterschiede als Unterschiede verdeutlicht, aber auch Gleiches oder Ähnliches gleich oder ähnlich behandelt. Die Verordnung soll sich auch zur Frage äussern, unter welchen Voraussetzungen Beiträge der städtischen Lohnentwicklung folgen bzw. entsprechend der städtischen Lohnentwicklung angepasst werden oder bei Vorliegen welcher Kostenentwicklungen Anpassungen erfolgen sollen.

Mit einer Motion wird der Stadtrat verpflichtet, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates, GeschO GR, AS 171.100). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Die vorliegende Begründung der Ablehnung erfolgt innert der verkürzten Frist, die durch die nachträgliche Dringlicherklärung vom 21. März 2007 ausgelöst wurde (Art. 88 Abs. 3 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt es aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegen zu nehmen:

Bereits im Rahmen der Beantwortung der schriftlichen Anfrage von Gregor Bucher betreffend Institutionen, Angaben über deren Unterstützung durch die Stadt Zürich, vom 27. September 2006 hat der Stadtrat dargelegt, dass es im Interesse eines flexiblen und zielgerichteten Handelns der öffentlichen Hand bei der Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Institutionen kaum möglich und auch nicht sinnvoll sei, eine Einheitslösung für solche Leistungen der Stadt durchsetzen zu wollen. Die Modalitäten der Leistungsausrichtung seien sehr unterschiedlich und in der Regel massgeschneidert auf die jeweilige Interessenlage zwischen der Stadt und der betreffenden Institution. Die Ausgestaltung der Leistungsausrichtung bzw. der Vereinbarungen zwischen Stadt und Institution sei vom Zeitgeist geprägt, teilweise historisch gewachsen und verändert worden, von der Aufgabenstellung oder der Intensität und Art der Zusammenarbeit abhängig sowie bestimmt durch rechtliche oder zweckgerichtete Vorgaben. Die Art der Ausgestaltung könne deshalb nicht über einen Leisten geschlagen werden. Dies schliesse nicht aus, dass für gleichartige Leistungen zum Beispiel im Kultur- oder Sozialbereich einheitliche Basisverträge oder auch Leistungsziele verwendet wurden.

Diese Ausführungen des Stadtrates, die auch heute noch Gültigkeit haben, machen deutlich, dass es sich bei der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an einen Dritten bzw. bei der

Unterstützung einer im öffentlichen Interesse liegenden, von einer Drittinstitution wahrgenommenen Aufgabe um Einzelfallentscheide handelt, welche eine massgeschneiderte Lösung erlauben. Aufgrund der äusserst heterogenen Landschaft bei den Institutionen und deren Angeboten, welche von städtischen Leistungen profitieren, wäre es nicht nur unmöglich, sondern auch kontraproduktiv, wenn die Stadt einen einheitlichen Massstab über alle anlegen wollte. Wie der Stadtrat bereits bei der Beantwortung der erwähnten schriftlichen Anfrage festgehalten hat, lehnt er also einen Einheitsraster ab. Er ist aber bereit, dafür zu sorgen, dass dort, wo es möglich und sinnvoll ist, einheitliche Leistungsbedingungen angewandt werden und dass in den übrigen Fällen organisatorisch und ökonomisch sinnvolle Einzellösungen zur Anwendung gelangen.

Auch rechtliche Überlegungen sprechen dagegen, einheitliche Rahmenbedingungen im Rahmen einer Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit gemäss Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung (GO) zu formulieren und damit in einem allgemein gültigen Gesetz unter anderem Bestimmungen über Voraussetzungen und Dauer der Beitragsberechtigung (so das Motionsbegehren) zu erlassen. Aus rechtlicher Sicht sind folgende Gesichtspunkte zu erwähnen:

Der Gemeinderat ist bei wiederkehrenden Ausgaben bereits ab Fr. 50 000.-- jährlich zuständig (Art. 41 lit. c GO). Über Subventionen und damit zusammenhängende Übertragungen von öffentlichen Aufgaben an Dritte entscheidet damit bereits bei verhältnismässig unbedeutenden Subventionen dasselbe Organ, das auch für den Erlass einer Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit zuständig ist (Art. 41 lit. I GO). Über die wichtige Frage, ob ein öffentliches Interesse an einem Subventionsvertrag gegeben ist, befindet also das Parlament in einem dem Referendum unterstehenden Beschluss. Ob dieser Entscheid von Einzelfall zu Einzelfall erfolgt oder im Rahmen eines generell-abstrakten Erlasses, fällt in einen Bereich, der von vertragsmässigem Handeln des Staates geprägt ist, rechtsstaatlich weniger ins Gewicht: Die Anforderungen an die Rechtsgrundlagen sind hier generell geringer, da die Zustimmung der Betroffenen vorliegt.

Werden Beiträge an Institutionen und Organisationen mittels Einzelkreditbeschlüssen gesprochen, ist die demokratische Legitimation ebenso gewährleistet wie im Rahmen des Erlasses einer gesetzlichen Grundlage. Bei wiederkehrenden Ausgaben von über 1 Mio. Franken ist bei diesem Vorgehen die Legitimation noch höher, weil hier im Unterschied zur Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit sogar das obligatorische Finanzreferendum zum Zug kommt (Art. 10 lit. d GO).

Zu erwähnen bleibt, dass die Absicherung mit einer gesetzlichen, also generell-abstrakten Rechtsgrundlage durchaus nicht unbedenklich wäre. Es stellt sich als äusserst schwierig heraus, im Rahmen eines Gesetzes Voraussetzungen einer Beitragsberechtigung zu umschreiben. Sind diese Umschreibungen zu konkret, kann dies zu einer Anspruchsinflation führen. Werden die Voraussetzungen zu allgemein formuliert, so resultieren in der Regel floskelhafte Umschreibungen ohne konkreten Gehalt, was der Steuerungswirkung abträglich ist. Gerade im von den Motionären angesprochenen Bereich der Lohnfestlegung und -entwicklung macht es wenig Sinn, einheitliche Regelungen bzw. fixe Vorgaben aufzustellen, welche sich allenfalls kostentreibend auswirken können.

Zusammenfassend ist der Stadtrat der Auffassung, dass die Nachteile einer generell-abstrakten Regelung überwiegen und dass an der bisherigen Praxis, Beiträge von Einzelfall zu Einzelfall zuzusprechen, ein massgeschneidertes Vorgehen erlaubt, das zudem demokratisch sehr gut legitimiert ist. Der Stadtrat lehnt deshalb die Entgegennahme der Motion ab und ist auch nicht bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

**Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy