

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 21. März 2018

Finanzdepartement, Volksinitiative «Ein Prozent gegen die globale Armut (1%-Initiative)», Ablehnung

I. Ausgangslage

Am 22. November 2016 wurde die Volksinitiative «Ein Prozent gegen die globale Armut (1%-Initiative)» bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt die Ergänzung der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) um Art. 2^{septies} (richtigerweise voraussichtlich Art. 2^{novies}) mit folgendem Wortlaut:

Art. 2^{septies} (neu)

¹ Die Stadt Zürich unterstützt hochwirksame Hilfswerke im Bereich der Internationalen Zusammenarbeit mit einem Prozent ihres Budgets.

² Mit den zusätzlichen Mitteln soll eine möglichst grosse Wirkung erzielt werden, insbesondere im Bereich der globalen Armut und Gesundheit. Die Stadt unterstützt Hilfsprojekte, welche durch unabhängige wissenschaftliche Forschung, insbesondere randomisiert-kontrollierte Studien aus der Entwicklungsökonomie, als kosteneffektiv eingestuft werden.

³ Die Stadt setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten beim Bund und beim Kanton Zürich dafür ein, die Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) auf ein Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen.

Mit STRB Nr. 387/2017 wurde die Initiative für gültig erklärt und der Vorsteher des Finanzdepartements wurde beauftragt, Bericht und Antrag mit (direktem) Gegenvorschlag auszuarbeiten.

II. Ablehnung der Initiative

Die Entwicklungshilfe ist der Stadt Zürich ein wichtiges Anliegen. Seit vielen Jahren unterstützt die Stadt schweizerische Hilfswerke mit einem namhaften Betrag. Eine Erhöhung dieses Betrags ist zweifelsohne diskutabel, allerdings ist die von den Initiantinnen und Initianten geforderte Erhöhung unverhältnismässig hoch. Würde die Volksinitiative angenommen, entspräche dies aktuell einem Betrag von insgesamt rund 87 Millionen Franken. Ein solcher Betrag würde zu einer massiven Belastung des Steuerhaushalts führen, da er den Steuereinnahmen zu belasten ist und grösstenteils nicht über den Gebührenhaushalt (Gebühreneinnahmen der Gemeindebetriebe) finanziert werden kann. Die Gebühren sind wertmässig klar an die konkrete staatliche Leistung gebunden (Grundsatz des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips). Ein Anheben auf eine von der Initiative geforderte Beitragshöhe würde zudem zwangsläufig einen deutlichen personellen Mehrbedarf nach sich ziehen und damit zu einer Erhöhung der jährlichen Verwaltungskosten, insbesondere der Personalkosten, führen. Weitere Personalkosten würden für die Ausführung des in der Initiative erwähnten Lobbyismus auf kantonaler und bundesweiter Ebene anfallen.

Hinzu kommt, dass die Initiative stark auf randomisiert-kontrollierte Studien (Randomised Control Trials, sogenannte RCT-Methode) und auf hochwirksame Hilfswerke fokussiert. Die RCT-Methode ist eine aus dem medizinischen Umfeld stammende Methode zur Wirkungskontrolle von Medikamenten und chirurgischen Operationsmethoden, bei der die Probanden aufgrund des Zufallsprinzips einer Studien- oder Kontrollgruppe zugeteilt werden (auch Doppelblindstudien genannt). Trotz bestehender ethischer Bedenken ist die Durchführung von Doppelblindstudien noch heute Voraussetzung für die Zulassung von neuen Medikamenten. RCT-Methoden sind v. a. bei klaren, linearen Ausgangslagen aussagekräftig, also bei Projekten, die eine kurze Laufzeit haben und bei denen eine singuläre Aktion im Vordergrund steht (z. B. Medikamentenabgabe). Nach wie vor bemängelt werden die hohen Kosten solcher Vergleichsstudien.

Hochwirksame Hilfswerke zeichnen sich gemäss den Initiantinnen und Initianten gerade dadurch aus, dass sie bei ihren Projekten die RCT-Methode anwenden. Dieser Fokus ist zu stark auf einzelne Methoden bzw. auf bestimmte Projektarten gelegt, so dass andere ebenso wichtige, jedoch weniger gut messbare Projekte, wie beispielsweise der diversifizierte Gemüseanbau, ausgeschlossen würden. Dies widerspricht der städtischen Haltung bzw. der langjährigen städtischen Praxis im Bereich der Entwicklungshilfe. Die wenigsten schweizerischen Hilfswerke wenden die RCT-Methode zur Wirkungskontrolle an. Hingegen erfüllen v. a. amerikanische Hilfswerke die von den Initiantinnen und Initianten geforderten Kriterien. Die Stadt unterstützt jedoch in erster Linie Projekte, die nebst der Nachhaltigkeit auch einen Multiplikationseffekt erzielen, eine systemische Wirkung aufweisen sowie die Eigenkompetenzen der Begünstigten stärken und fördern. Dabei sind je nach Projekt andere Methoden bzw. ein Methodenpluralismus anzuwenden, um verlässliche Aussagen zur Wirkungskontrolle zu erhalten.

Bereits heute verlangt die Stadt von den Hilfswerken den Nachweis des ZEWO-Gütesiegels. Überdies sind die Hilfswerke bei der jährlichen Projekt- bzw. Gesuchseinreichung angehalten, einen ausführlichen Fragenkatalog zur Projektausgestaltung zu beantworten. Diese Projektanforderungen werden jeweils zusammen mit der beratenden Kommission für die Hilfe an Entwicklungsländer erarbeitet; sie lehnen sich an die Vorgaben der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der ETH Zürich (center for development and cooperation, NADEL) an. Die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse werden bei der Projektevaluation miteinbezogen.

Aus den genannten Gründen ist die Initiative abzulehnen.

III. Indirekter Gegenvorschlag

Die vertieften Abklärungen und eine genaue Analyse der vorhandenen Rechtsgrundlagen haben gezeigt, dass die geltenden Rechtsgrundlagen (Gemeindebeschluss betreffend Entwicklungshilfe im In- und Ausland [nachfolgend: Gemeindebeschluss, AS 856.100] sowie Richtlinien über die Entwicklungshilfe [nachfolgend: Richtlinien, AS 856.110]) zwar sprachlich nicht mehr auf dem neusten Stand sind, inhaltlich jedoch nach wie vor zeitgemäss und praktikabel sind. Sie lassen dem Stadtrat einerseits den nötigen Ermessensspielraum, um die finanziellen Mittel im Bereich der Entwicklungshilfe gezielt und wirksam einzusetzen. Andererseits wäre aufgrund des gesteckten finanziellen Rahmens von einem Steuerprozent gemäss der bei Beschlussfassung vorliegenden neuesten Rechnung (vgl. Gemeindebeschluss und Art. 2 Abs. 2 Richtlinien) bereits heute eine substantielle Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel möglich. Es wird daher als wesentlich zielführender erachtet, mit separater Vorlage auf Stufe des Stadtrats einen indirekten Gegenvorschlag zu beschliessen, der die Hauptanliegen der Initiative aufnimmt. Diese Vorlage beinhaltet:

- Stadträtliches Reglement über die Entwicklungshilfe im Ausland, welches das Vorgehen konkretisiert. Wichtiger Bestandteil des Reglements ist ein transparenter, nach dem effektiven, durchschnittlichen Jahresergebnis abgestufter Rahmen im Sinne eines Richtwerts für die Kreditbudgetierung im Bereich der Entwicklungshilfe.
- Kriterienkatalog und Merkblätter, welche zur Erhöhung der Transparenz periodisch an die neusten Vorgaben und Erkenntnisse angepasst und im Internet aufgeschaltet werden. Dabei werden insbesondere die aktuellen Entwicklungen aus der wissenschaftlichen Forschung und Praxis der DEZA, des NADEL und weiterer Hochschulen miteinbezogen.
- Des Weiteren soll im Bereich der Entwicklungshilfe im Ausland mit der beratenden Kommission für die Hilfe an Entwicklungsländer auch das Anliegen des Postulats betreffend Entwicklungshilfe im Ausland, Förderung von lokalen KMU mittels Impact Investments und Financial Inclusion im Umfang von mindestens der Hälfte der gesprochenen Gelder (GR Nr. 2018/38) geprüft werden.

- Die Stadt strebt das Label «Fair Trade Town» an. Es handelt sich dabei um eine Auszeichnung für Städte und Gemeinden, die sich für einen fairen Handel engagieren. Das konkrete weitere Vorgehen ist mit der städtischen Beschaffungsstrategie abzustimmen und mit den entsprechenden Beschaffungsstellen zu koordinieren.
- Nebst der Entwicklungshilfe unterstützt die Stadt auch Projekte im Rahmen der humanitären Hilfe. Diese Nothilfe in Katastrophenfällen stellt eine Soforthilfe an Einzelpersonen dar. Die ordentlich budgetierten Beträge sollen erhöht werden.

IV. Frist

Stellt der Stadtrat die Gültigkeit der Volksinitiative fest und erarbeitet er einen Gegenvorschlag, hat er dem Gemeinderat innert 16 Monaten seit Einreichung der Volksinitiative Bericht und Antrag vorzulegen (§ 130 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte [LS 161] i.V.m. § 96 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 und § 175 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [LS 131.1]). Es liegt jedoch im Ermessen des Stadtrats, nachträglich auf einen (direkten) Gegenvorschlag zuhanden des Parlaments zu verzichten. Eine dadurch entstandene Fristüberschreitung ist hinzunehmen (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, N 119 f.).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Gemeinde:

Die Volksinitiative «Ein Prozent gegen die globale Armut (1%-Initiative)» wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti