

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 1. Februar 2017

### **Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte», Ablehnung**

Am 2. Mai 2016 wurde die Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte» (VI) bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die VI verlangt die Änderung von Art. 48 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO; AS 101.100) und eine neue Übergangsbestimmung (Art. 125 GO) mit folgendem Wortlaut:

#### **1.**

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (bzw. die dann zumal allenfalls bereits revidierte Gemeindeordnung) wird wie folgt geändert:

Art. 48 Abs. 1

<sup>1</sup>Der Stadtrat besteht aus der Stadtpräsidentin bzw. dem Stadtpräsidenten und sechs weiteren Mitgliedern. Die sieben Exekutivmitglieder stehen je einem Departement vor.

#### **Übergangsbestimmung:**

Art. 125

Die revidierte Bestimmung von Art. 48 Abs. 1 ist vom Stadtrat nach Inkrafttreten des revidierten Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 entsprechend den Vorgaben dieses Gesetzes (§ 48 Abs. 2) umzusetzen.

Die bei Inkrafttreten dieser neuen Bestimmung allenfalls noch nicht aufgrund des revidierten Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 aufgehobenen Bestimmungen von Art. 58 Abs. 1, Art. 59, Art. 63, Art. 64, Art. 65, sowie den Artikel 67-75 werden ersatzlos gestrichen.

#### **2.**

Der Stadtrat setzt diese Änderung der Gemeindeordnung nach Genehmigung durch den Regierungsrat auf Beginn der darauf folgenden Legislatur des Stadtrats in Kraft, sofern zwischen dem Datum der Volksthabstimmung über die Änderung der Gemeindeordnung und dem Inkrafttreten der Änderung eine Vorbereitungsfrist von mindestens 24 Monaten zur Verfügung steht. Kann die Vorbereitungsfrist von 24 Monaten nicht gewahrt werden, wird die Änderung erst für die übernächste Legislatur wirksam.

Die Volksinitiative (VI) von Stefan Mühlemann (parteilos) wurde dem Stadtrat mit 3530 Unterschriften (Angaben des Initiativkomitees) eingereicht. Mit STRB Nr. 586/2016 wurde festgestellt, dass die Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte» mit 3077 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Mit STRB Nr. 828/2016 wurde die Gültigkeit der VI festgestellt. Gleichzeitig verzichtete der Stadtrat auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Somit beträgt die Frist für Bericht und Antrag an den Gemeinderat neun Monate seit Einreichung der Initiative, d. h. die Frist dauert bis am 2. Februar 2017 (§ 130 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Die Schlussabstimmung im Gemeinderat muss innert 23 Monaten seit Einreichung der Initiative erfolgen, also bis am 2. April 2018 (§ 131 Abs. 4 GPR i. V. m. § 65 a Abs. 2 der kantonalen Verordnung über die politischen Rechte [VPR, LS 161.1]). Mit der vorliegenden Weisung erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat.

### **1. Ausgangslage**

Das Anliegen der Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte» ist es, die Anzahl der Mitglieder des Stadtrats von neun auf sieben zu reduzieren. Art. 48 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100) sowie die betreffenden Regelungen zur Organisation des Stadtrats und der Departemente in der Gemeindeordnung (Art. 58 Abs. 1, Art. 59, Art. 63–65 sowie Art. 67–75 GO) sollen hierfür angepasst werden. Mit der Reduktion der Exekutivmitglieder soll gemäss Initiativkomitee eine grundlegende Verwaltungsreform angeregt werden, um *«die Effizienz der Verwaltung spürbar [zu] erhöhen, um dadurch frei werdende Gelder in dringend benötigte Infrastruktur einfliessen zu lassen»*.

## **2. Übergeordnetes Recht**

Die Gemeinde regelt ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung, die von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen wird (Art. 89 Abs. 1 und 2 der Kantonsverfassung; KV, LS 101). Der Gemeinde soll dabei ein möglichst grosser Handlungsspielraum zukommen (Art. 85 Abs. 1 KV).

Gemäss dem geltenden Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) werden sowohl die Zahl der Mitglieder als auch die Organisation der Gemeindebehörden durch die Gemeindeordnung bestimmt (§ 55 i. V. m. § 110 GG). Gemäss neuem Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (nGG), das per 1. Januar 2018 in Kraft tritt, wird die Organisation der Verwaltung nicht mehr in der Verfassung der Gemeinde, also in der Gemeindeordnung geregelt, sondern neu durch den Gemeindevorstand bzw. die Exekutive als oberste Behörde in einem Behördenerlass (§ 48 Abs. 1 und 2 nGG).

Bereits in den letzten Jahrzehnten war eine allgemeine Entwicklung in diese Richtung zu verzeichnen: In den Gemeindeordnungen werden nur noch die wesentlichen Prinzipien wie die Anzahl der Mitglieder und der Grundsatz der Gliederung in Departemente geregelt, während die ausführenden Bestimmungen auf einer tieferen Regelungsstufe festgelegt sind. So können sich die Exekutiven bereits heute in allen zwölf Parlamentsgemeinden des Kantons Zürich – mit Ausnahme der Stadt Zürich – die einzelnen Geschäftsfelder oder Aufgabengebiete im Rahmen ihrer Geschäftsordnung selber zuweisen.

Die in der Stadt Zürich geltende Regelung, die Geschäftsfelder ausführlich in der Gemeindeordnung sowohl festzuschreiben als auch einem Departement zuzuweisen (Art. 67–75 GO), ist demgemäss heute überholt. Mit Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes wird auch die Stadt Zürich ihre Gemeindeordnung den neuen gemeinderechtlichen Gegebenheiten anpassen müssen. Neu ist nur noch die Anzahl der Mitglieder des Gemeindevorstands (Exekutive) in der Gemeindeordnung aufzuführen (§ 47 Abs. 2 nGG). Sämtliche weiteren Bestimmungen, die die Departementsgliederung ausführen, sind bis spätestens 31. Dezember 2021 aufzuheben (§ 173 nGG; vgl. auch Gemeindeamt, Leitfaden: Neuerungen Gemeindegesetz – Umsetzung in den Gemeinden, S. 18 zu § 48 nGG). Parallel dazu hat der Stadtrat eigene organisationsrechtliche Bestimmungen zu erlassen (§ 48 Abs. 2 nGG).

Die vorliegende VI verlangt inhaltlich die Reduktion der Anzahl Mitglieder des Stadtrats von neun auf sieben Mitglieder. Gemäss § 73 GG i.V.m. § 110 GG muss die Gemeinde für die Besorgung ihrer Angelegenheiten einen Gemeinderat mit mindestens fünf Mitgliedern bestellen – einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten. Das neue Gemeindegesetz ändert an dieser Mindestvorgabe der Anzahl Mitglieder nichts (§ 47 Abs. 1 nGG).

## **3. Vorgeschichte**

Eine Reduktion der Stadratsmitglieder bzw. Departemente war in der Stadt Zürich wiederholt Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen und Volksabstimmungen:

Am 21. Juni 1987 nahmen die Zürcher Stimmberechtigten eine Volksinitiative betreffend Reduktion der Mitgliederzahl des Stadtrats von neun auf sieben in der Form der allgemeinen Anregung an. Die gestützt auf diesen Grundsatzentscheid ausformulierte Vorlage zur Änderung der Gemeindeordnung mit einer Reduktion der Anzahl Exekutivmitglieder und Neuorganisation der Stadtverwaltung mit sieben Departementen wurde hingegen in der Gemeindeabstimmung vom 5. März 1989 mit 54,2 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Am 24. September 1995 hiessen die Stimmberechtigten eine Vorlage zur Reorganisation der Stadtverwaltung unter Beibehaltung von neun Departementen mit 82,1 Prozent Ja-Stimmen gut. In der Folge wurde die Verwaltungsorganisation innerhalb der Departemente und teilweise auch departementsübergreifend (Sanität, Bäder, Stadtküche) optimiert.

Am 12. April 2000 reichte der Bund der Steuerzahler eine Volksinitiative ein, die die Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder auf fünf verlangte. Der Stadtrat beantragte dem Gemeinderat mit Blick auf die bereits durchgeführte Reorganisation zuhanden der Gemeinde deren Ablehnung. Der Gemeinderat schloss sich dieser Ablehnung am 3. Juli 2002 an. Die Stimmberechtigten lehnten die Initiative in der Gemeindeabstimmung vom 22. September 2002 mit 63,9 Prozent Nein-Stimmen ab.

Am 22. Januar 2003 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat aufgrund einer dringlich erklärten Motion (GR 2000/330) eine Reorganisation der Stadtverwaltung, die eine Reduktion der Anzahl der Stadtratsmitglieder bzw. Departemente von neun auf sieben vorgesehen hätte. Dabei wäre ein neues Departement Bau und Infrastruktur geschaffen worden, das den Hoch- und Tiefbau sowie die Industriellen Betriebe in einem Departement vereinigt hätte. Ausserdem war ein Departement Sicherheit und Mobilität vorgesehen, das neben Stadtpolizei, Schutz & Rettung (SRZ) auch die Verkehrsbetriebe miteingeschlossen hätte. Der Gemeinderat trat auf diese Vorlage nicht ein (GR Nr. 2003/18).

In der Folge konzentrierte sich der Stadtrat auf Reorganisationen, die innerhalb des vorgegebenen Rahmens der Gemeindeordnung möglich waren. Diese zielten insbesondere ab auf die Nutzung von Synergiepotentialen, eine Stärkung der departementsübergreifenden Zusammenarbeit und auf eine bessere Verankerung der strategischen Führung (z. B. Schaffung stadträtlicher Delegationen, Übernahme Feuerwehr Flughafen und Einsatzzentrale für mehrere Gemeinden / Kantone durch SRZ, Schaffung Projektstab Stadtrat, Zusammenarbeit Stadthospital Triemli / Universitätsspital Zürich, Herzchirurgie und Geriatriezentrum Waid, Neuorganisation Schulbehörden).

2013 befasste sich der Stadtrat erneut mit der Reduktion der Anzahl der Stadtratsmitglieder sowie der Departemente von neun auf sieben in Beantwortung einer Motion (GR Nr. 2012/390). Der Stadtrat lehnte am 29. Mai 2013 deren Entgegennahme unter anderem mit der Begründung ab, eine Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder würde den von der Bevölkerung aber auch von wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Gruppierungen erwünschten direkten Kontakt mit den Stadtratsmitgliedern deutlich einschränken. Die Reduktion der Mitglieder und damit der Departemente würde zudem eine umfassende Verwaltungsreorganisation nach sich ziehen, die kurz- und mittelfristig zusätzliche Kosten verursachen würde. Langfristig sei es fraglich, ob eine Reduktion der Stadtratssitze tatsächlich zu Kosteneinsparungen führen werde. Der Gemeinderat lehnte am 19. Juni 2013 die in ein Postulat umgewandelte Motion (GR Nr. 2013/243) ab.

#### **4. Zielsetzung der Initiative**

Laut Initiativtext sollen die bisher neun Departemente auf sieben reduziert werden. Dadurch sollen in der Stadt Zürich Reformen angeregt werden, die die Effizienz der Verwaltung erhöhen und es ermöglichen, flexibler auf neue Entwicklungen zu reagieren. Die Departemente sollen nach dem Prinzip *«zusammenlegen, was zusammengehört»* reorganisiert werden. Es sollen *«bestehende Doppelspurigkeiten, Überschneidungen und überflüssige Schnittstellen behoben werden»* und *«Steuergelder zweckmässiger eingesetzt werden»*. Die Bürgerinnen und Bürger sollen *«einen Staat erhalten, der Reformen zulässt»*. Mit der als Folge der Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder ausgelösten Reorganisation der Verwaltung soll die Stadt Mittel erhalten, um Leistungen zu sichern oder auszubauen. Das Initiativkomitee geht – ohne dies weiter zu belegen – davon aus, eine Grundvoraussetzung einer effizienten und flexiblen Stadtverwaltung sei eine kleinere Mitgliederzahl der Exekutive respektive der Departemente.

#### **5. Überprüfung von Qualität und Effizienz als Daueraufgabe**

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Qualität der städtischen Dienstleistungen und die Effizienz bei deren Erbringung durch die Verwaltung im Sinne einer Daueraufgabe laufend überprüft

werden muss. Dementsprechend will er die Leistungserbringung der Verwaltung auch inskünftig pragmatisch und flexibel sich ändernden kommunalen Aufgaben und Anforderungen anpassen. Damit will er den sich verändernden Bedürfnissen der Bevölkerung und der Unternehmen gerecht werden und weiterhin Effizienzgewinne und Kostenoptimierungen erzielen. Aus diesem Grund hat der Stadtrat die «Interne Organisation» der Stadt als einen der acht Handlungsfelder seiner «Strategien Zürich 2035» benannt. Er ist überzeugt, dem Ziel einer kundenorientierten, effizienten und flexiblen Verwaltung mit seinem Vorgehen zielgerichtet und flexibel Rechnung zu tragen.

Zürich ist es in den letzten zwei Jahrzehnten gelungen, sich von einer durch die Krise der 1990er-Jahre gezeichneten Stadt (grosse Arbeitsplatzverluste, Bevölkerungsschwund, hohe Sozialkosten und Defizite) zu einer vielfältigen, durchmischten, attraktiven und dynamischen Stadt mit wachsender Bevölkerung zu entwickeln. Dem damit verbundenen erhöhten Bedarf an Infrastruktur (Wohnungen, ausser-schulische Betreuung, öffentlicher Verkehr usw.) konnte in den letzten Jahren mit einer Vielzahl von Investitionen begegnet werden. Zürich verfügt heute über eine ausgezeichnete, zukunftsfähige Infrastruktur und eine kundenorientierte Stadtverwaltung, die den Bedürfnissen der wachsenden Bevölkerung entgegenkommen und mit den gesellschaftlichen Veränderungen Schritt halten. Der Stadt wird in internationalen Rankings seit Jahren eine ausserordentlich hohe Lebensqualität attestiert.

Diese Einschätzung bestätigen auch die Ergebnisse der Zürcher Bevölkerungsbefragung (Stadtentwicklung Zürich 2015): 98 Prozent der Befragten gaben an, sehr gerne oder gerne in Zürich zu leben. Die grosse Mehrheit der Befragten findet, Zürich entwickle sich in die richtige Richtung und attestiert ihrer Stadt eine sehr hohe Lebensqualität. Die Befragten waren insbesondere auch mit den Leistungen städtischer Verwaltungsabteilungen zufrieden, die mehrfach noch besser bewertet wurden als bereits zwei Jahre zuvor.

Auch bei der aktuellen Firmenbefragung (Stadtentwicklung 2016) zeigt sich eine weiterhin sehr hohe Zufriedenheit der Firmen mit dem Standort Zürich. 71 Prozent der Zürcher Firmen bewerteten ihre Zufriedenheit mit der Note 5 oder 6 (6 sehr zufrieden, 1 gar nicht zufrieden); bei der Befragung 2012 waren es 64 Prozent. Besonders gut und höher als 2012 bewertet wurden nebst den Hochschulen / Forschungseinrichtungen die allgemeine Lebensqualität, das Gesundheitswesen, die Energieversorgung und das Kulturangebot als städtische Leistungen.

Wie der Ausgang der verschiedenen Vorstösse und Volksabstimmungen betreffend Reduktion der Exekutivmitglieder über die letzten 30 Jahre zeigt, erachteten es sowohl das Parlament als auch die Stimmberechtigten von Zürich wiederholt als sinnvoller und zweckmässiger, die Organisation der Stadtverwaltung periodisch zu überprüfen und laufend zu optimieren. Eine Reduktion der Anzahl Stadträtinnen und Stadträte und damit der Departemente wurde jedoch mehrfach abgelehnt.

## **6. Anpassungen an das neue kantonale Gemeindegesetz**

Wie bereits ausgeführt, sind im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen kantonalen Gemeindegesetzes auf Anfang 2018 die organisationsrechtlichen Bestimmungen bis spätestens 31. Dezember 2021 nicht mehr in der Gemeindeordnung festzulegen, sondern in einem Erlass des Stadtrats (§ 48 Abs. 2 nGG). Diese Neuerungen werden dem Stadtrat die Möglichkeit eröffnen, weit flexibler als bisher sinnvolle organisationsrechtliche Änderungen vorzunehmen, indem dafür nicht mehr eigens eine Revision der Gemeindeordnung verbunden mit einer Gemeindeabstimmung erforderlich sein wird. Damit wird einem wesentlichen Anliegen der Initiative, die Stadt müsse flexibler auf neue Entwicklungen reagieren können, künftig von Gesetzes wegen ohnehin Rechnung getragen werden.

## **7. Gründe für die Ablehnung einer Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder und Departemente**

Der Stadtrat lehnt auch ausgehend von den nachfolgenden Überlegungen die Volksinitiative ab:

### *a. Aufgaben der Exekutive*

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Zahl von neun Mitgliedern den heutigen Aufgaben der Exekutive gerecht wird. Diese sind weit umfangreicher als in anderen Gemeinden üblich.

Die Stadt Zürich erfüllt nicht nur hoheitliche Aufgaben auf dem Gebiet ihrer Gemeinde. Mit ihren zahlreichen – in der Verwaltung integrierten oder verwaltungsnahen – Betrieben erbringt die von den Stadtratsmitgliedern zu beaufsichtigende und zu führende Stadtverwaltung auch Leistungen, für die in anderen Gemeinden ausgelagerte Organisationen, der Kanton oder private Trägerschaften zuständig sind. Dazu gehören in der Stadt Zürich insbesondere die Stadtpolizei, der öffentliche Verkehr (VBZ), die Gesundheitsversorgung (Stadtpitäler Waid und Triemli, 10 Pflegezentren, psychiatrisch-psychologische Poliklinik sowie ambulante Angebote), die Altersversorgung (24 Alterszentren, Beratungsstelle Wohnen im Alter usw.), Gesundheitsdienste (Suchtbehandlung Frankental und weitere Drogeneinrichtungen, Ambulatorium Kanonengasse, präventive Beratung usw.), Kulturinstitutionen (Helmhaus, Museum Rietberg, Theater Hechtplatz, Filmpodium), Teile im Bildungsbereich (Erwachsenenbildung Viventa, Musikalisches Konservatorium, Laufbahnzentrum), die Informatik (OIZ) die Energieversorgung (EWZ), die Abfallentsorgung und Klärschlammbehandlung oder die Wasserversorgung. Viele dieser Betriebe bzw. Institutionen sind weit über die Stadtgrenzen hinaus tätig. Es war bisher stets der politische Wille von Parlament und Volk, dass diese Betriebe im politischen Einflussbereich von Stadtrat und Gemeinderat bleiben oder sogar einen Teil der Stadtverwaltung bilden. So ist z. B. jüngst das Parlament auf die vom Stadtrat beantragte Rechtsformänderung beim EWZ nicht eingetreten (GR Nr. 2015/280). Auch ein rein quantitativer Vergleich mit anderen Städten verdeutlicht das sehr breite Aufgabenspektrum der Mitglieder des Zürcher Stadtrats. So führt ein Exekutivmitglied in Zürich zurzeit durchschnittlich etwas mehr als 3000 Mitarbeitende – in der Stadt Genf sind es im Schnitt rund 800, in den Städten Lausanne und Winterthur rund je 715 und in der Stadt Bern rund 640.

Zu den Aufgaben des Stadtrats gehören aber nicht nur Aufsicht und Führung der Stadtverwaltung; zu den Aufgaben der Departementsvorstehenden gehört auch die Vertretung der Stadt und ihrer Interessen in zahlreichen rechtlich unabhängigen, aber stadt- bzw. verwaltungsnahen Organisationen, in deren Vorstände oder Stiftungsräte sie von Amts wegen abgeordnet werden und die sie zum Teil auch präsidieren. Das sind beispielsweise die Stiftung Zentralbibliothek und der Verein Pestalozzibibliothek, die Stiftung Zürcher Kinder- & Jugendheime, die ProMobil Zürcher Stiftung für Behindertentransporte, die Zürcher Kunstgesellschaft, die Einfache Gesellschaft Kunsthaus-Erweiterung, die Tonhalle Gesellschaft, die Zürcher Filmstiftung, die Association Quartz Zürich-Genf, die Stiftung Zürich-Jobs, die Asyl-Organisation Zürich, die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, die Stiftung Alterswohnungen, die Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen, die Dr. Stephan à Porta-Stiftung, die BlueLion Stiftung, die Spitex Zürich einschliesslich Spitex Sihl und Spitex Limmat, die Pensionskasse und die Unfallversicherung Stadt Zürich, die Einfache Gesellschaft Sondermülldeponie Kölliken oder die Stiftung Wildnispark Zürich.

Zudem werden die Mitglieder des Zürcher Stadtrats im Rahmen ihres Amts vielfach in überkommunale, kantonale oder nationale Gremien abgeordnet. Einerseits können nur so die städtischen Interessen auf die übergeordneten Ebenen wahrgenommen werden, andererseits würde den entsprechenden Gremien ohne die Präsenz der grossen Städte massgebliches Gewicht fehlen. Diese Interessenvertretungen sind für Zürich als wichtigstem Wirtschaftsstandort und grösster Wohnstadt der Schweiz zentral. Beispiele für Gremien auf Ebene des

Kantons, der Region oder des Bundes, in denen die Stadt durch die zuständigen Departementsvorstehenden vertreten ist, sind: Der Schweizerischer Städteverband und deren Sektionen auf Bundesebene (z. B. die IG Grosse Kernstädte, die Konferenz der Finanzdirektorinnen und -direktoren, die Energiedirektorenkonferenz, die Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren, die Städteinitiative Sozialpolitik, die Städteinitiative Bildung, die Städtekonferenz Mobilität) oder der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich. Hinzu kommen weitere Fachorganisationen und Verbände auf regionaler oder kantonaler Ebene, die von Stadtratsmitgliedern präsiert werden oder in die sie Einsitz haben, wie z. B. der Verein Metropolitanraum Zürich, die Kantonale Konsultativkonferenz Flughafen Zürich, die Städteallianz, der Verein Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), die Regionale Verkehrskonferenz Zürich, der Verkehrsrat ZVV oder die Zürcher Volkswirtschaftliche Gesellschaft. Und schliesslich sind den Stadtratsmitgliedern zahlreiche Verwaltungsratsmandate übertragen bei Gesellschaften, die für die Stadt Zürich wirtschafts-, verkehrs-, raum-, energie- oder gesellschaftspolitisch von grosser Bedeutung sind wie insbesondere der Greater Zürich Area Standortmarketing Zürich AG, der Kraftwerke Hinterrhein AG, der Energie 360° AG, der Blenio Kraftwerke AG, der Kraftwerke Oberhasli AG, der Kernkraftwerke Gösgen-Däniken AG, der AG für Kernenergie-Beteiligungen Luzern, der Kraftwerk Wägital AG, der Erdgas Ostschweiz AG, der Flughafen Zürich AG, der Messe Schweiz AG, der AG Hallenstadion oder der Zoo Zürich AG.

#### *b. Handlungsfähigkeit der politischen Behörden*

Die Finanzkompetenzen des Stadtrats sind bereits gemäss heutiger Gemeindeordnung (Art. 41c) GO i.V.m. Art 39 GO STR) stark eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für jährlich wiederkehrende Ausgaben. So müssen alle Vorlagen, die neue Ausgaben von über Fr. 50 000.– pro Jahr betreffen, dem Parlament vorgelegt werden und werden in den gemeinderätlichen Kommissionen beraten. Dieser enge Finanzkompetenzrahmen ist mit erheblichem Aufwand verbunden und schränkt die Handlungsfähigkeit des Stadtrats stark ein.

#### *c. Fragwürdiger Ansatz zur Reorganisation*

Aus Sicht des Stadtrats soll die Organisation der Stadtverwaltung von den bestehenden Aufgaben abgeleitet werden – und nicht umgekehrt. Der heutige beträchtliche Umfang der Aufgaben der Stadt Zürich und deren verwaltungs- und politiknahe Erfüllung entspricht – wie ausgeführt – dem expliziten Willen von Parlament und Volk. Im Rahmen des Handlungsfeldes «Interne Organisation» seiner «Strategien Zürich 2035» will der Stadtrat den «*Service Public ebenso wie die Art der Leistungserbringung zeitnah und flexibel an gesellschaftliche und regulatorische Anforderungen*» anpassen – wozu «*eine adäquate Ausgestaltung der Rechtsform städtischer Betriebe*» zählt. Sollte dieser Weg zu einer – durch Parlament und Volk – mitgetragenen Veränderung des Spektrums der städtischen Aufgaben führen, so könnte darauf aufbauend auch die Zahl der Departemente und entsprechend die Zahl der Exekutivmitglieder den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Der Stadtrat hält das mit der Initiative angestrebte Vorgehen, die Anzahl der Exekutivmitglieder zu reduzieren losgelöst von einer inhaltlichen Stossrichtung der gewünschten Reform, für nicht zielführend und riskant. Es birgt die Gefahr, dass die angestrebte Verwaltungsreorganisation letztlich nicht nach effektiv sachlich gerechtfertigten Kriterien, sondern allein um der Zahl 7 zu entsprechen, erfolgen muss. Dies umso mehr, als die VI inhaltlich sehr vage bleibt. Es wird keine Stossrichtung skizziert.

Insbesondere werden auch keine konkreten Mängel in der bestehenden Organisation der Stadtverwaltung oder ein konkretes Verbesserungspotential benannt. Die Initiative geht, ohne dies zu belegen, offenbar einzig von der Annahme aus, dass bloss eine kleinere Anzahl an Exekutivmitgliedern und Departementen bereits zu mehr Effizienz und Flexibilität führen würde. Für eine gut funktionierende und effiziente Regierung und Verwaltung ist aber nicht die

blosse Anzahl der Regierungsmitglieder massgebend, sondern vielmehr sind es zahlreiche Faktoren wie insbesondere eine kundenorientierte, dynamische Unternehmenskultur, zeitgemässe Prozesse und eine laufende Überprüfung der Zweckmässigkeit der Organisation sowie der eingesetzten Mittel und Ressourcen.

#### *d. Kosteneinsparungen zweifelhaft*

Ob eine Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder und Departemente – wie vom Initiativkomitee erhofft – langfristig effektiv zu einer Kostenreduktion führen würde, wenn gleichzeitig die zu erbringenden Leistungen und Aufgaben der Verwaltung unverändert bleiben, ist zweifelhaft und nicht belegt. Im Weiteren würde eine wie von der Initiative verlangte umfassende Verwaltungsreform über einen längeren Zeitraum beträchtliche Ressourcen in der gesamten Stadtverwaltung binden und kurz- und mittelfristig erhebliche Kosten nach sich ziehen. Bereits bei der im Jahr 2003 vom Stadtrat initiierten und vom Gemeinderat abgelehnten Reorganisation ging der Stadtrat von reinen Projektkosten von rund 4 Millionen Franken aus. Würde man zusätzlich den Bedarf an Ressourcen, der für die Vorbereitung und Umsetzung einer umfassenden Reorganisation erforderlich wäre, miteinbeziehen, wäre schon heute von einem deutlich höheren Betrag auszugehen.

Auch nach der Ablehnung der stadträtlichen Reorganisationsvorlage im Jahr 2003 war der Tenor der politischen Diskussion im Gemeinderat und der medialen Berichterstattung, dass es ein Trugschluss wäre, von einer Sparvorlage oder einer effizienteren Verwaltung auszugehen, nur weil die Exekutive und die Anzahl Departemente kleiner würden. Es wurde ins Feld geführt, dass die wegfallenden Positionen der Exekutive mit einer Aufstockung von Kaderstellen in der Verwaltung kompensiert werden müssten.

Auch aus einem Vergleich mit den Städten Bern und Winterthur lassen sich keine stichhaltigen Aussagen über langfristige Kosteneinsparungen ableiten: In Bern wurde 2004 die Exekutive zwar von sieben auf fünf Sitze verkleinert. Dadurch entfallen laut Aussagen des Stadtschreibers jährlich rund 1,5 Millionen Franken, weil die Gehälter von zwei Stadträten und dem jeweiligen Generalsekretariat wegfallen. Hingegen wurde keine gesamtheitliche Evaluation der effektiven finanziellen und personellen Auswirkungen infolge Verkleinerung der Exekutive und der damit verbundenen Reorganisation der Verwaltung vorgenommen.

Eine in Winterthur geplante Reduktion von sieben auf fünf Exekutivmitglieder wurde ursprünglich als Teil des städtischen Sparprogramms auf die Wahlen 2018 angekündigt. Im Verlaufe der Zeit wurde die Verkleinerung der Exekutive nicht mehr als Sparmassnahme diskutiert, sondern im Kontext einer umfassenden Überprüfung sämtlicher städtischer Leistungen und deren Organisation betrachtet. Gemäss Medienmitteilung der Stadt Winterthur vom 6. September 2016 wird das Projekt «5 statt 7» zur Verkleinerung des Stadtrats und der Anzahl Departemente nach jahrelangen Abklärungen nicht weiter vertieft. Einerseits zeigten Rückmeldungen aus dem Parlament von Winterthur kaum politische Chancen auf Umsetzung. Andererseits sollte die ohnehin stark belastete Verwaltung nicht noch mit einem weiteren Grossprojekt mit ungewissem Ausgang beladen werden. Bereits in einer früheren statistischen Untersuchung wurden in Winterthur im Rahmen des Projekts «Haushaltssanierung 2007» die Verwaltungskosten pro Einwohnerinnen und Einwohner in Schweizer Städten der zahlenmässigen Grösse der jeweiligen Exekutive gegenübergestellt. Aufgrund dieser Untersuchung konnte kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Anzahl Exekutivmitglieder und der Höhe der Kosten aufgezeigt werden (GR Nr. 2012/390).

Dass bei einer Reduktion der Stadtratsmitglieder und Departemente von neun auf sieben tatsächlich «Mehr Geld für Zürich» bleibt, wie es die Initiative annimmt, ist nicht belegt und sehr fraglich.

*e. Persönliche Kontakte mit der Bevölkerung und gesellschaftlichen Gruppierungen erschwert*

Seitens der Bevölkerung und der Öffentlichkeit besteht der berechtigte Wunsch, mit den Stadträtinnen und Stadträten in direkten Kontakt treten zu können. Persönliche Begegnungen mit Regierungsmitgliedern sind insbesondere auf kommunaler Ebene erwünscht und wichtig. Würde der Stadtrat verkleinert, könnten seine Mitglieder nicht mehr im gleichen Ausmass persönliche Kontakte mit der Bevölkerung und zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Gruppierungen pflegen.

*f. Politische Verantwortung durch gewählte Regierungsmitglieder*

Es ist davon auszugehen, dass mit einer Reduktion der Zahl der Exekutivmitglieder vermehrt Aufgaben, die heute von gewählten Stadträtinnen und Stadträten wahrgenommen werden, von Mitarbeitenden der Verwaltung übernommen werden müssten. Dabei wäre es unvermeidlich, die dem Stadtrat und seinen Mitgliedern gemäss Art. 41 der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) i.V.m. Art. 39ff der Geschäftsordnung des Stadtrats (GO STR, 172.100) zustehenden Finanzkompetenzen gestützt auf Art. 50 Abs. 2 GO i.V.m. Art. 46 GO STR vermehrt und in höherem Umfang an die Verwaltung zu delegieren. So ist davon auszugehen, dass bei einer kleineren Anzahl Stadtratsmitglieder z. B. nicht mehr alle Vertretungen der Stadt in den verschiedensten öffentlich-rechtlichen oder privaten, nationalen, regionalen, kantonalen oder kommunalen Gremien, Organisationen und Gesellschaften (s. Ziff. 7a vorstehend) von den jeweils zuständigen Departementsvorstehenden wahrgenommen werden könnte. Dies führte zu einer Stärkung der Verwaltung zulasten der vom Volk gewählten Regierungsmitglieder, was aus demokratiepolitischer Sicht nicht wünschenswert ist. Bereits bei der vom Stadtrat 2003 initiierten Reorganisation zur Verkleinerung der Exekutive wies der Stadtrat auf den Umstand hin, «*dass mit dieser Reduktion zusätzliche Kapazitäten im Führungsbereich (Führungsunterstützung und Stäbe) nötig werden, die vom Stadtrat und nicht vom Volk gewählt werden*» (GR Nr. 2003/18, Ziff. 1). Die Möglichkeiten zur Beurteilung der Arbeit der Stadtratsmitglieder durch die Bevölkerung würden eingeschränkt.

*g. Schwächung der Repräsentanz*

Eine Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder hätte zwangsläufig eine Schwächung der Repräsentanz der Bevölkerung der Stadt zur Folge. Während Zürich heute pro Exekutivmitglied bereits rund 45 000 Einwohnende zählt, sind es z. B. in den Städten Genf und Bern je rund 28 000, in Lausanne rund 19 000, in Winterthur rund 15 000. Die damit vergleichsweise tiefe Repräsentanz der Bevölkerung in Zürich würde mit einer Reduktion der Anzahl Stadtratsmitglieder noch zusätzlich abnehmen. Eine solche Entwicklung ist gerade in der Stadt Zürich mit einer wachsenden Bevölkerung nicht anzustreben.

## **8. Zusammenfassung und Antrag**

Die von der Volksinitiative geforderte Verkleinerung der Exekutive und der Departemente, die zu Reformen anregen soll, um die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen und Mittel zu generieren, ist aus Sicht des Stadtrats nicht zielführend. Es lässt sich einerseits nicht nachweisen, dass eine Reduktion der Anzahl Regierungsmitglieder längerfristig effektiv zu Kosteneinsparungen führen würde. Andererseits würde die angestrebte Reorganisation der Stadtverwaltung aufgrund der starren Rahmenvorgabe («7 statt 9») nicht prioritär sachgerecht erfolgen und wäre kurz- und mittelfristig mit erheblichen Zusatzkosten verbunden.

Der Stadtrat ist vielmehr der Ansicht, dass Regierung und Verwaltung ihre Leistungen im Sinne einer Daueraufgabe laufend auf Qualität und Effizienz zu überprüfen haben und will dies auch in Zukunft tun. Der Stadtrat wird dabei aufgrund der notwendigen Anpassungen der Gemeindeordnung an das kantonale Gemeindegesetz mehr Flexibilität haben, um Aufgaben und Zuständigkeiten der Stadtverwaltung schneller und einfacher an neue Herausforderungen oder



Entwicklungen anzupassen. Damit wird dem Anliegen der Initiative, Behörden und Verwaltung müssten flexibler auf Veränderungen reagieren können, angemessen und effizient Rechnung getragen.

Der Stadtrat lehnt deshalb die Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte» ohne Gegenvorschlag ab.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Zuhanden der Gemeinde:**

**Die Volksinitiative «Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte» vom 2. Mai 2016 wird abgelehnt.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**