

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 18. April 2018

Schul- und Sportdepartement, Volksinitiative «Sportstadt Züri», Ablehnung

1. Einleitende Bemerkungen

Am 12. September 2017 wurde bei der Stadtkanzlei unter dem Titel «Sportstadt Züri» eine Volksinitiative eingereicht. Gestützt auf Art. 15 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100) und das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) haben die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Zürich in Form eines ausformulierten Entwurfs folgendes Begehren gestellt:

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich wird ergänzt mit folgendem Artikel 2^{novies} :

Art. 2^{novies} 1 Die Stadt Zürich setzt sich aktiv für die Förderung des Sports und für die Erhöhung des Anteils der bewegungsaktiven Bevölkerung in allen Alterskategorien ein und gewährt möglichst allen Menschen Zugang zum Sport. Besonders gefördert wird die sportliche Aktivität von Menschen mit kleinem Einkommen.

² Der Zugang zu den städtischen Sport- und Badeanlagen ist kostenlos. Von Einzelpersonen und Familien wird für die Benutzung der Sport- und Badeanlagen der Stadt Zürich kein Eintritt verlangt. Nichtgewinnorientierte Sportorganisationen mit Sitz in der Stadt Zürich, deren Einnahmen unter 100'000 Franken im Jahr liegen, zahlen zu sportlichen Zwecken keine Benutzungsgebühren in städtischen Sport- und Badeanlagen. Bei den wenigen Sportorganisationen mit Einnahmen ab 100'000 Franken werden stufenweise Gebühren erhoben, die ihrer Finanzkraft Rechnung tragen. Die Gebührenreglemente sind entsprechend anzupassen.

Mit STRB Nr. 878 vom 25. Oktober 2017 stellte der Stadtrat fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Mit STRB Nr. 878 vom 25. Oktober 2017 wurde festgestellt, dass die Volksinitiative «Sportstadt Züri» gültig ist, da sie die Einheit der Materie wahrt, nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht und durchführbar ist. An dieser Beurteilung kann festgehalten werden.

2. Materielle Prüfung

2.1 Zielsetzung der Initiative

In der Begründung der Volksinitiative «Sportstadt Züri» (Initiative) führen die Initiantinnen und Initianten zwei Anliegen auf. Ein Anliegen ist es, «den Zugang zum Sport auch Menschen mit kleinem Portemonnaie» zu ermöglichen, das zweite, dass «Sportvereine mit beschränkten finanziellen Mitteln entlastet werden». Begründet wird das erste Anliegen damit, dass es insbesondere unter Personen mit tiefer Bildung und tiefem Einkommen sowie mit Migrationshintergrund viele gebe, die sich nicht sportlich betätigten. Eintrittspreise und Gebühren für Sport- und Badeanlagen sollten daher in Zukunft kein Grund mehr sein, auf sportliche Aktivitäten verzichten zu müssen. So werde gezielt auch die Gesundheit der arbeitenden und erwerbslosen Menschen gefördert. Das zweite Anliegen wird damit begründet, dass die Kosten für die Benutzung von Sportanlagen für die Sportvereine rund zehn Prozent ihrer Ausgaben ausmachen. Sportvereine würden die soziale Teilhabe und die gesellschaftliche Integration insbesondere von Jugendlichen fördern und ermöglichen. Sie würden so eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe wahrnehmen, die durch die Initiative unterstützt und gefördert werde.

Die Initiantinnen und Initianten verlangen zur Umsetzung ihrer Anliegen und gestützt auf ihre Begründung die Ergänzung der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) mit einem neuen Artikel 2^{novies}. In dessen Abs. 1 soll festgeschrieben werden, dass sich die Stadt Zürich aktiv für die «Förderung des Sports und die Erhöhung des Anteils der bewegungsaktiven Bevölkerung in allen Alterskategorien» einsetzt und «möglichst allen Menschen Zugang zum Sport» gewährt. Besonders gefördert werden soll dabei «die sportliche Aktivität von Menschen mit kleinem Einkommen».

In Abs. 2 soll zunächst der Grundsatz festgehalten werden, dass «*der Zugang zu den städtischen Sport- und Badeanlagen [...] kostenlos*» ist. Danach wird präzisiert, dass dies ausnahmslos gelten soll für «*Einzelpersonen und Familien*» sowie für «*nichtgewinnorientierte Sportorganisationen mit Sitz in der Stadt Zürich, deren Einnahmen unter 100'000 Franken im Jahr liegen*», soweit sie die Sport- und Badeanlagen «*zu sportlichen Zwecken*» nutzen. Hingegen sollen bei «*Sportorganisationen mit Einnahmen ab 100'000 Franken [...] stufenweise Gebühren erhoben [werden], die ihrer Finanzkraft Rechnung tragen*», und die Gebührenreglemente entsprechend angepasst werden.

2.2 Sport- und Bewegungsverhalten der Bevölkerung

Das Sport- und Bewegungsverhalten der Stadtzürcher Bevölkerung wird regelmässig im Rahmen von Bevölkerungsbefragungen und Auswertungen über die Nutzung von Sport- und Badeanlagen erhoben. Sport und Bewegung spielen für die Bevölkerung der Stadt Zürich eine wichtige Rolle. Rund drei Viertel der Zürcherinnen und Zürcher sind mindestens einmal pro Woche sportlich aktiv, und beinahe die Hälfte betätigt sich mehrmals pro Woche während insgesamt mindestens drei Stunden sportlich. Frauen sind sportlich beinahe gleich aktiv wie die Männer. Je nach Alter und Lebensphase wird unterschiedlich viel Sport getrieben, wobei die unter 30-Jährigen besonders aktiv sind. Unter den Personen mit tiefer Bildung und tiefem Einkommen gibt es überdurchschnittlich viele Nichtsportlerinnen und Nichtsportler. Die Bevölkerung ist polysportiv und kann aus einer breiten Palette von Sportarten auswählen. Die beliebtesten Sportarten der Zürcherinnen und Zürcher sind Schwimmen, Radfahren, Wandern, Skifahren, Jogging und Fitnesstraining / Aerobics (A. Fischer, M. Lamprecht, D. Wiegand, H.P. Stamm, Sport in der Stadt Zürich. Zürich: August 2014, S. 3). Bei den Kindern und Jugendlichen ist nebst den bereits erwähnten Sportarten insbesondere Fussball sehr beliebt (M. Lamprecht, A. Fischer, D. Wiegand, H.P. Stamm, Sport Schweiz 2014: Kinder- und Jugendbericht. Magglingen: Bundesamt für Sport BASPO). Im Stadtzürcher Vereinsjugendsport entfallen gemäss städtischer Jugendsportförderung rund ein Drittel der über 15 000 aktiven Kinder und Jugendlichen auf den Fussball, jeweils rund zehn Prozent auf Tennis und Lagersport/ Trekking (Pfadi, Cevi usw.). Die verbleibende knappe Hälfte verteilt sich auf über 40 weitere Sportarten (Zahlen Jugendsportförderung 2017, Sportamt Stadt Zürich).

2.3 Einschätzung des Sportangebots durch die Bevölkerung

Die vorhandene Infrastruktur und die bestehenden Dienstleistungen im Bereich von Sport und Bewegung werden von der Bevölkerung geschätzt. 93 Prozent beurteilen das Sportangebot in der Stadt Zürich als gut oder sehr gut. 79 Prozent sind der Meinung, dass die Stadt künftig gleich viel oder etwas mehr Geld als heute für die Sportförderung ausgeben solle, während lediglich 10 Prozent deutlich mehr wünschen. Das Preis-Leistungs-Verhältnis der öffentlichen Sportanlagen wird von 71 Prozent als gut oder sehr gut eingestuft (A. Fischer, M. Lamprecht, D. Wiegand, H.P. Stamm, Sport in der Stadt Zürich. Zürich: August 2014, S. 35 und 40). Von den 23 Prozent der Stadtzürcher Bevölkerung, die sich als Nichtsportlerinnen oder Nichtsportler bezeichnen, machen lediglich 1,1 Prozent finanzielle Gründe für ihre sportliche Inaktivität geltend. Als Gründe für die sportliche Inaktivität werden hauptsächlich fehlende Zeit, gesundheitliche Gründe und mangelnde Lust bzw. fehlender Spass genannt (A. Fischer, M. Lamprecht, D. Wiegand, H.P. Stamm, Sport in der Stadt Zürich. Zürich: August 2014, S. 20 f.). Ein tiefes Einkommen ist somit grundsätzlich kein Grund für die fehlende sportliche Betätigung.

2.4 Sportpolitik und Sportförderung

2.4.1 Sportpolitische Grundlagen

Die Sportpolitik der Stadt Zürich und die städtischen Aufgaben in der Sportförderung sind in verschiedenen Rechtsgrundlagen festgehalten. Gestützt auf die Gemeindeordnung baut und unterhält die Stadt Sportplätze (Art. 71 lit. e), erstellt Hochbauten für den Sport (Art. 72 lit. b),

stellt die dafür notwendigen Liegenschaften bereit und bewirtschaftet diese (Art. 72 lit. c), betreibt Sport- und Badeanlagen und fördert den Sport (Art. 74 lit. d) und sorgt für ein zeitgemäßes und leistungsfähiges Schulwesen (Art. 80 Abs. 1), zu dem auch der Schulsport zählt. Die Bestimmungen der Gemeindeordnung werden in zahlreichen Erlassen konkretisiert.

Eine zusammenfassende Darstellung der Grundsätze und Ziele der städtischen Sportpolitik sowie der Massnahmen zur Förderung von Sport und Bewegung findet sich im sportpolitischen Konzept der Stadt Zürich (SpoKo), das mit STRB Nr. 18/2017 erlassen wurde. In Ziff. 3.2 SpoKo ist festgehalten: *«Hauptziel der städtischen Sportförderung ist es, die lebenslange sportliche Betätigung möglichst vieler Menschen in der Stadt Zürich zu fördern. Der Anteil der sportlich aktiven Bevölkerung soll in allen Alterskategorien und Bevölkerungsgruppen erhöht und die Menschen sollen zu körperlicher Bewegung ermuntert und bei der Ausübung ihrer sportlichen Betätigung unterstützt werden. Die städtische Sportförderung soll Bestrebungen stärken, welche die Freude an Bewegung und Sport wecken, ein positives Körperbewusstsein vermitteln, die körperliche Leistungsfähigkeit und das Selbstwertgefühl erhöhen sowie regelmässige sportliche Aktivität und gemeinschaftliche Erlebnisse als Bestandteil einer sinnvollen Freizeit- und Lebensgestaltung verankern. Besonders wichtig ist, dass sich Kinder und Jugendliche möglichst früh und in genügendem Ausmass bewegen und von den positiven Wirkungen des Sports profitieren können.»* Der Schwerpunkt der städtischen Sportpolitik liegt somit in der Förderung des Jugend- und Breitensports mit dem Ziel, dass sich möglichst viele Stadtzürcherinnen und Stadtzürcher ihren Bedürfnissen entsprechend regelmässig und in genügendem Masse bewegen.

Zur Verwirklichung dieses Ziels werden gemäss Ziff. 4.1 SpoKo die bestehenden städtischen Sport- und Badeanlagen sowie weitere dem Sport und der Bewegung dienende Infrastruktur (vgl. Ziff. 2.2 SpoKo) – beispielsweise Strassen und Wege – bedürfnisgerecht erhalten, erneuert und bei Bedarf neu erstellt. Die städtischen Sport- und Badeanlagen werden der Bevölkerung und den im Interesse der Öffentlichkeit tätigen Sportorganisationen zu vergünstigten Bedingungen überlassen. Dabei werden für Jugendgruppen von Sportorganisationen aus der Stadt Zürich keine Gebühren erhoben. Gestützt auf Ziff. 4.2 SpoKo werden die im Interesse der Öffentlichkeit tätigen Sportorganisationen unterstützt, insbesondere für ihren Einsatz auf dem Gebiet des Jugendsports. Zudem sorgt die Stadt i.S.v. Ziff. 4.3 SpoKo zusammen mit den Schulbehörden für einen qualitativ hoch stehenden obligatorischen Sport- und Schwimmunterricht an der Volksschule einschliesslich der Bereitstellung der dafür notwendigen Sport- und Badeanlagen. Dazu gehört auch ein bedarfsgerechtes Angebot an freiwilligen Schulsportangeboten (Kurse, Anlässe, Lager) ausserhalb des obligatorischen Sportunterrichts.

2.4.2 Städtische Sportförderung

a) Bereitstellung und Betrieb von Sport- und Badeanlagen

In der Stadt gibt es rund 300 Sport- und Badeanlagen (einschliesslich Schulsportanlagen), die der Stadt gehören oder deren Betrieb sie ermöglicht. Hinzu kommt Infrastruktur, die zwar nicht zum Zweck der sportlichen Nutzung erstellt worden ist, jedoch für Sport und Bewegung eine zentrale Rolle spielt. Dazu gehören insbesondere Strassen, Wege, Parks und Pausenplätze auf Schularealen. Das vergünstigte oder kostenlose Bereitstellen von Sport- und Badeanlagen sowie weiterer für Sport und Bewegung nutzbarer Infrastruktur stellt die Hauptleistung der städtischen Sportförderung dar.

Das Sportamt betreibt 69 Sport- und Badeanlagen (31 Sportanlagen, 38 Bäder einschliesslich Schulschwimmanlagen). Zudem sorgt es für den Betrieb von 71 Sport- und Badeanlagen

durch Dritte (67 Sportanlagen, 4 Bäder). Die Kennzahlen präsentieren sich gemäss Rechnung 2017 (Produktgruppen-Globalbudget) des Sportamts wie folgt:

Sportanlagen		Badeanlagen	
Nettoaufwand (in Mio. Fr.)	50,2	Nettoaufwand (in Mio. Fr.)	23,0
<i>davon für Anlagen Sportamt¹</i>	<i>41,7</i>	<i>davon für Bäder Sportamt¹</i>	<i>20,8</i>
<i>davon für Anlagen Dritte²</i>	<i>8,5</i>	<i>davon für Bäder Dritte²</i>	<i>2,2</i>
Subventionierungsgrad (in %) ¹	82,6	Subventionierungsgrad (in %) ¹	64,4
Nutzende (in Mio. Besuche) ¹ <i>(ohne Besuchende Stadion Letzigrund)</i>	1,4	Nutzende (in Mio. Besuche) ¹ <i>(ohne Nutzende Schulschwimmanlagen)</i>	2,8
Ertrag Gebühren (in Mio. Fr.) ^{1, 3}	2,0	Ertrag Gebühren (in Mio. Fr.) ^{1, 3}	10,2

¹ durch Sportamt betriebene Sport- und Badeanlagen

² durch Dritte betriebene städtische Sport- und Badeanlagen

³ Einnahmen aus Eintritten von Einzelpersonen und Vermietungen an Vereine / Gruppen

Die Schulbehörden sind für den Betrieb der Schulsportanlagen zuständig, zu denen neben den Aussenanlagen von 115 Schulen auch rund 150 Einfach-Sporthallen (Einfachhallen) gehören. Der jährliche Nettoaufwand für die Schulsportanlagen (Aussenanlagen und Einfachhallen) kann nicht genau beziffert werden, da er im Nettoaufwand für die gesamte Schulinfrastruktur enthalten ist und nicht zuverlässig aufgeschlüsselt werden kann. Die genaue Anzahl der Nutzenden von Schulsportanlagen kann ebenfalls nicht ermittelt werden, weil insbesondere im Rahmen der ausserschulischen Vermietung an Vereine die Anzahl Personen pro Team oder Trainingsgruppe nicht erfasst wird und zudem die Aussenanlagen teilweise ohne Reservationen genutzt werden. Aufgrund der Anzahl erteilter Bewilligungen für die Einfachhallen und Aussenanlagen der Schulen darf jedoch davon ausgegangen werden, dass diese im Jahr 2017 ausserhalb des obligatorischen Sportunterrichts von mindestens 700 000 Sportlerinnen und Sportlern genutzt worden sind. Der Ertrag aus der Vermietung der Einfachhallen und Aussenanlagen betrug gut 1,6 Millionen Franken.

Grün Stadt Zürich ist zuständig für den Betrieb verschiedener öffentlich zugänglicher Sportanlagen und sportlich nutzbarer Infrastruktur in den öffentlichen Grünflächen und im Wald. Dazu kommen Strassen und Verkehrswege, kantonale Anlagen, Anlagen der Hochschulen und Anlagen von Privaten, welche das Infrastrukturangebot für Sport und Bewegung ergänzen. So gibt es in der Stadt Zürich mehr als 20 Finnenbahnen, Vitaparcours und markierte Laufstrecken mit einer Gesamtlänge von gut 130 km sowie sieben öffentliche Garderoben mit Duschen. Die Netzlänge für den Fussverkehr beträgt 1100 km. Das Wanderwegnetz in Zürichs Wäldern umfasst 232 km. Die Netzlänge für den Veloverkehr beträgt 942 km, davon rund 320 km Velorouten. Hinzu kommen weitere öffentlich zugängliche Sportinfrastrukturen, insbesondere Beachsportfelder an 15 Standorten in Parks, Bade- oder Sportanlagen oder auf Schularealen, drei Fitnessinstallationen sowie neun Trails, Parcours und Parks fürs Mountainbiken.

Alle diese Anlagen und Bauten stehen der Bevölkerung und den Sportvereinen überwiegend kostenlos oder zumindest stark subventioniert zur Verfügung. So werden von den städtischen Sportorganisationen für ihre Aktivitäten im Jugendsport keine Gebühren für die Benutzung von Sport- und Badeanlagen verlangt. Der gesamte Jugendsport ist somit schon heute für alle städtischen Vereine auf der gesamten Sportinfrastruktur der Stadt gratis. Davon profitieren zurzeit über 200 Vereine mit mehr als 15 000 Stadtzürcher Kindern und Jugendlichen (vgl. hinten lit. b). Ausserhalb des Vereinssports zahlen Kinder bis sechs Jahre keinen Eintritt in die städtischen Bäder, ebenso alle Stadtzürcher Volksschulklassen (einschliesslich Kindergarten und Horte) und subventionierten Kindertagesstätten. Im Jahr 2017 wurden rund 170 000 Gratischeintritte von unter Sechsjährigen verzeichnet. Zudem stehen die sportlich nutzbaren Aussenanlagen der 115 Schulen ausserhalb der schulischen Betriebszeit und 32 Kunstrasenfelder

auf 18 Sportanlagen ausserhalb der fest vermieteten Zeit sowie sieben Freestyleanlagen für Spiel und Sport kostenlos zur Verfügung. Insbesondere die Rasensportfelder und Hartplätze der Schulen und Sportanlagen werden von Kindern und Jugendlichen, aber auch von der erwachsenen Bevölkerung intensiv genutzt. Zudem gibt es für die beliebtesten Sportarten der erwachsenen Zürcherinnen und Zürcher zahlreiche kostenlose Angebote. Dazu gehören beispielsweise die erwähnten Laufstrecken sowie die Fuss- und Wanderwege, die ebenso kostenlos genutzt werden können wie die öffentlichen Garderoben mit Duschen. Auf dieser Infrastruktur werden jede Woche mindestens sechs Gratislauftreffs von verschiedenen privaten Veranstaltern angeboten. Es gibt den Gratis-Veloverleih «Züri rollt» und die kostenlosen Parcours, Parks und Trails fürs Mountainbiking. Schwimmen ist im Sommer in fünf Bädern und im See während des ganzen Jahres für alle unentgeltlich möglich. Im Weiteren stehen die öffentlich zugänglichen Beachsportfelder und Fitnessinstallationen gratis zur Verfügung. An zwei Tagen pro Jahr besteht schliesslich die Möglichkeit, gratis Eislauf zu betreiben.

b) Unterstützung von Sportorganisationen

In der Stadt Zürich gibt es rund 400 Sportvereine, in denen mehr als 70 000 Sportlerinnen und Sportler aktiv sind. Sie bieten günstige und teilweise kostenlose Angebote in Dutzenden von Sportarten für Jung und Alt und für die verschiedenen Leistungsstufen an. Das Sportamt unterstützt Sportorganisationen und Sportaktivitäten mit finanziellen Beiträgen. Davon profitieren insbesondere die Stadtzürcher Vereine, die sich im Jugendsport engagieren. Im Jahr 2017 wurden dafür – gestützt auf GRB Nr. 3906 vom 9. Januar 2009 betreffend Erhöhung des Beitrags zur Förderung des ausserschulischen Jugendsports (GR Nr. 2008/486) – 2,0 Millionen Franken an 210 Vereine und weitere Sportorganisationen ausbezahlt, in denen 15 400 Stadtzürcher Kinder und Jugendliche sportlich aktiv waren.

c) Durchführung des Schulsports

In der Stadt Zürich gibt es zurzeit rund 31 000 Kinder in der Volksschule. Jedes Kind besucht pro Woche drei Lektionen obligatorischen Sportunterricht. In der 1.–4. Klasse tritt anstelle einer Lektion Sportunterricht eine Lektion Schwimmunterricht. Das ergibt gut 170 000 Lektionen für alle Schulklassen zusammen pro Jahr, davon rund 25 000 Lektionen Schwimmunterricht. Neben dem obligatorischen Sportunterricht unterhalten Sportamt, Schulbehörden und Vereine ein grosses Angebot im freiwilligen Schulsport. Die Kennzahlen im freiwilligen Schulsport präsentieren sich gemäss Rechnung 2017 (Produktgruppen-Globalbudget) des Sportamts wie folgt:

Freiwilliger Schulsport	
Nettoaufwand (in Mio. Fr.) ¹	2,4
Ertrag Gebühren (in Mio. Fr.) ^{1, 2}	2,1
Semestersportkurse ³	
<i>Kurse pro Woche</i>	514
<i>Teilnehmende pro Woche</i>	7370
Ferisportkurse/-lager ⁴	
<i>Kurse/-lager pro Jahr</i>	495
<i>Teilnehmende pro Jahr</i>	10 012

¹ Summe aus freiwilligen Sportkursen des Sportamts (Produkt 2.3), Ferisportkursen und Ferisportlagern (Produkt 2.4) sowie freiwilligen Sportangeboten der Schulen (Produkt 3.3)

² Einnahmen aus Teilnehmerbeiträgen für Kurse und Lager

³ Summe aus freiwilligen Sportkursen des Sportamts (Produkt 2.3) sowie freiwilligen Sportangeboten der Schulen (Produkt 3.3)

⁴ Summe aus Ferisportkursen und Ferisportlagern (Produkt 2.4) sowie freiwilligen Sportangeboten der Schulen (Produkt 3.3)

Im freiwilligen Schulsport gibt es zahlreiche kostenlose Angebote, die zu einem grossen Teil auf städtischen Sport- und Badeanlagen durchgeführt werden. So sind im freiwilligen Schulsport beispielsweise rund 380 der in der Tabelle aufgeführten Semestersportkurse im Jahr 2017 mit mehr als 5400 Schulkindern pro Woche gratis. Das sind fast drei Viertel aller Kurse. Hinzu kommen diverse offene Sportangebote wie die «Schüelis» (Jugendsportveranstaltungen/-meisterschaften in verschiedenen Sportarten), der «Ferienplausch» (Sportanlagen Uto-Grund und im Birch, jeweils 1. und 5. Sommerferienwoche), «Open Sunday» (zwölf Hallen, jeweils am Sonntagnachmittag im Winterhalbjahr), «Spiel+Sport» (Sporthallen Hardau und Buchwiesen, jeweils ein Sonntag im Winterhalbjahr), «Midnight Sports» (vier Hallen, jeweils Samstagabend im Winterhalbjahr) oder «Snow for free» (verschiedene Wintersportgebiete, an Mittwochnachmittagen), an denen jährlich insgesamt Tausende von Schulkindern gratis teilnehmen.

2.5 Gründe für die Ablehnung der Initiative

2.5.1 Anliegen teilweise schon erfüllt

Der 1. Satz in Abs. 1 des von den Initiantinnen und Initianten neu vorgeschlagenen Art. 2^{novies} GO entspricht inhaltlich der Formulierung des Hauptziels der städtischen Sportförderung gemäss Sportpolitischem Konzept des Stadtrats (vgl. Ziffer 3.2 SpoKo, vorn zitiert in Ziffer 2.4.1). Demzufolge liegt der Schwerpunkt der städtischen Sportförderung schon heute – wie von der Initiative verlangt – in der aktiven Sportförderung mit dem Ziel, allen Menschen Zugang zum Sport und entsprechenden Bewegungsangeboten zu ermöglichen und den Anteil der bewegungsaktiven Bevölkerung in allen Alterskategorien zu erhöhen. Die vorn in Ziffer 2.4.2 gemachten Ausführungen zur städtischen Sportförderung belegen, dass diesem Ziel auch tatsächlich nachgelebt wird und alle Zürcherinnen und Zürcher Zugang zu zahlreichen Sport- und Bewegungsangeboten haben.

Die im 2. Satz von Abs. 1 des neu vorgeschlagenen Art. 2^{novies} aufgeführte besondere Förderung der sportlichen Aktivität von Menschen mit kleinem Einkommen ist im Sportpolitischen Konzept zwar nicht ausdrücklich aufgeführt. Sie ist jedoch im städtischen Sportförderungsauftrag enthalten. Gemäss Ziffer 3.2 SpoKo ist nämlich die lebenslange sportliche Betätigung möglichst vieler Menschen zu fördern und der Anteil der sportlich aktiven Bevölkerung in allen Bevölkerungsgruppen zu erhöhen. Daraus geht selbstredend hervor, dass diejenigen Bevölkerungsgruppen, die sportlich weniger aktiv sind, besonders gefördert werden sollen. Dazu gehört insbesondere die Förderung von Personen mit tiefer Bildung und kleinem Einkommen, die im Durchschnitt weniger Sport treiben (vgl. vorn Ziffer 2.2 und 2.4.2).

2.5.2 Bereits zahlreiche kostenlose und stark vergünstigte Sportangebote

Neben der vorn in Ziffer 2.4.2 lit. a aufgeführten kostenlosen oder stark vergünstigten Nutzung zahlreicher Sport- und Badeanlagen oder verschiedener freiwilliger Schulsportangebote, von denen alle Angebotsadressaten im gleichen Mass profitieren, bietet die Stadt Personen mit einer KulturLegi und Wohnsitz in der Stadt Zürich 50 Prozent Rabatt auf die bereits stark subventionierten Preise folgender Sportangebote:

- Badeanlagen: 50 Prozent Rabatt für alle Eintritte und Abos;
- Eissportanlagen: 50 Prozent Rabatt für alle Eintritte und Abos;
- Tennisplätze: 50 Prozent Rabatt für alle Platzmieten;
- Semestersportkurse (falls überhaupt kostenpflichtig): 50 Prozent Rabatt auf Kurskosten (1 Kurs pro Kind und Semester);
- Feriensportkurse (falls überhaupt kostenpflichtig): 50 Prozent Rabatt auf Kurskosten (1 Kurs pro Kind und Ferien).

So kostet beispielsweise ein «Sportabo» für eine erwachsene Person, das zur unlimitierten Nutzung von sieben Hallen- und 14 Sommerbädern während eines ganzen Jahres berechtigt, mit einer KulturLegi Fr. 120.– statt Fr. 240.– pro Jahr – somit Fr. 10.– im Monat oder gut Fr. 0.30 pro Tag. Ein Kind (6–15 Jahre, darunter ist der Eintritt gratis) bezahlt mit KulturLegi Fr. 40.– statt Fr. 80.– und ein Jugendlicher (16–19 Jahre) Fr. 75.– statt Fr. 150.–. Im Jahr 2017 kauften gut 2200 Personen mit einer KulturLegi ein Sportabo mit 50 Prozent Rabatt. Die Einzeleintritte mit einer KulturLegi kosten für Erwachsene Fr. 4.– statt Fr. 8.–, für Jugendliche Fr. 3.– statt Fr. 6.– und für Kinder Fr. 2.– statt Fr. 4.–. Für Kleinkinder bis 6 Jahre ist der Eintritt immer gratis. Im Jahr 2017 wurden rund 13 000 Einzeleintritte von Personen mit einer KulturLegi gezählt. Mit der heute geltenden Gebührenregelung wurde im Jahr 2017 in den vom Sportamt betriebenen Badeanlagen ein Subventionierungsgrad von gut 64 Prozent erzielt. Das heisst, dass die Stadt jeden Eintritt durchschnittlich mit Fr. 7.10 unterstützt.

2.5.3 Eintrittspreise für Sport- und Badeanlagen kein Grund für sportliche Inaktivität

Gemäss den Sätzen 1 und 2 von Abs. 2 des neu vorgeschlagenen Art. 2^{novies} GO sollen künftig alle städtischen Sport- und Badeanlagen «von Einzelpersonen und Familien» kostenlos benutzt werden können; dies mit der Begründung, dass Eintrittspreise kein Grund mehr sein sollten, um auf sportliche Aktivitäten verzichten zu müssen.

Wie vorn in Ziffer 2.3 ausgeführt, stufen 71 Prozent der Zürcherinnen und Zürcher das Preis-Leistungsverhältnis der städtischen Sport- und Badeanlagen als gut oder sehr gut ein. Und nur rund ein Prozent der Nichtsportlerinnen und Nichtsportler gibt finanzielle Gründe für ihre sportliche Inaktivität an. Somit ist in 99 Prozent ein tiefes Einkommen kein Grund für die fehlende sportliche Betätigung. Es ist daher davon auszugehen, dass das kostenlose Anbieten aller städtischen Sport- und Badeanlagen nicht im Sinn des Anliegens der Initiative zu einer signifikant höheren sportlichen Betätigung von «Personen mit tiefer Bildung und tiefem Einkommen» führen würde. Die Motivierung sportlich inaktiver Personen zu Sport und Bewegung erfordert vielmehr spezifische Massnahmen für die einzelnen Zielgruppen. Das kostenlose Bereitstellen aller städtischen Sport- und Badeanlagen für Einzelpersonen und Familien ist daher keine geeignete Massnahme, um dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten – der vermehrten sportlichen Aktivität von Menschen mit tiefer Bildung und kleinem Einkommen – wirkungsvoll Rechnung zu tragen.

2.5.4 Unerwünschte Sogwirkung für Auswärtige

Bei Annahme der Initiative würde ein Gratisangebot für Auswärtige geschaffen, da der Initiativtext die kostenlose Nutzung der Sport- und Badeanlagen nicht auf Einzelpersonen und Familien aus der Stadt Zürich beschränkt. Insbesondere die Hallenbäder – und an Spitzentagen auch die Freibäder – sind jedoch heute schon sehr stark ausgelastet. Aufgrund des Bevölkerungswachstums ist künftig mit einer noch intensiveren Nutzung durch die städtische Bevölkerung zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht wünschenswert, dass es zu einem «Badetourismus» aus der ganzen Agglomeration nach Zürich kommt. Von einem solchen Gratisangebot im Sinne des «Giesskannenprinzips» würden zudem v. a. reiche Personen mit hoher Bildung profitieren, die erfahrungsgemäss überdurchschnittlich sportlich und darauf nicht angewiesen sind. Das kostenlose Bereitstellen der städtischen Sport- und Badeanlagen für alle Einzelpersonen und Familien wäre im Ergebnis somit eine Massnahme, von der v. a. andere Personengruppen als Menschen mit tiefer Bildung und kleinem Einkommen profitieren würden.

2.5.5 Unklarer Nutzen der verlangten Gebührenregelung für Sportorganisationen

a) Hunderte von Sportvereinen betroffen

Gemäss den Sätzen 3 und 4 von Abs. 2 des neu vorgeschlagenen Art. 2^{novies} GO sollen künftig nichtgewinnorientierte Sportorganisationen mit Sitz in der Stadt Zürich, deren Einnahmen unter Fr. 100 000.– im Jahr liegen, zu sportlichen Zwecken keine Benutzungsgebühren in

städtischen Sport- und Badeanlagen zahlen. Für Sportorganisationen mit Einnahmen ab Fr. 100 000.– sollen stufenweise Gebühren erhoben werden, die ihrer Finanzkraft Rechnung tragen. Begründet wird das Begehren damit, dass die Kosten für die Benutzung von Sportanlagen rund 10 Prozent der Ausgaben der Sportvereine ausmachten und daher Vereine mit beschränkten finanziellen Mitteln entlastet werden sollten. Dabei wird auf den gesellschaftlichen Nutzen der Sportvereine wie die soziale Teilhabe und die gesellschaftliche Integration – insbesondere von Jugendlichen – verwiesen.

Gemäss einer vom kantonalen Sportamt in Auftrag gegebenen Studie betragen die Einnahmen und Ausgaben der kantonalzürcherischen Sportvereine im Durchschnitt rund Fr. 65 000.– pro Jahr, bei 15 Prozent aller Vereine sind es mehr als Fr. 100 000.–. Gemäss dieser Studie betragen die Mietkosten für Sportanlagen für die Sportvereine im Kanton Zürich durchschnittlich gut acht Prozent ihrer Gesamtausgaben und stellen in der Regel kein grösseres Problem dar (R. Bürgi, M. Lamprecht, A. Gebert, H.P. Stamm, Sportvereine im Kanton Zürich 2017. Zürich: Sportamt Kanton Zürich, S. 36 ff. sowie S. 48 ff.). Eine Auswertung der Daten für die Stadt Zürich ergab, dass 84 Prozent der Stadtzürcher Sportvereine weniger und 16 Prozent mehr Einnahmen als Fr. 100 000.– pro Jahr erzielen. Die Mietkosten für die Benutzung von Sportanlagen machen für die Stadtzürcher Sportvereine wie im übrigen Kanton im Durchschnitt gut acht Prozent ihrer Ausgaben aus. Von den 84 Prozent der Vereine mit Einnahmen von weniger als Fr. 100 000.– nutzen 78 Prozent städtische Sport- und Badeanlagen. Die übrigen benutzen die kostenlos zur Verfügung stehende Sportinfrastruktur (z. B. Wege oder Mountainbikeparks) oder Anlagen von Kanton (v. a. Sportanlagen von Berufs- und Mittelschulen), Bund (Sportanlagen von ETH) oder Privaten (z. B. private Tennisanlagen). Somit würden letztlich 64 Prozent von der geforderten Gebührenbefreiung profitieren. Und für 16 Prozent müssten künftig finanzkraftabhängige Gebühren erhoben werden. Von den rund 400 beim Zürcher Stadtverband für Sport angeschlossenen Sportvereinen (vgl. Ziffer. 2.4.2 lit. b) würden künftig somit rund 260 unter die Gebührenbefreiung fallen und für mindestens 60 müssten neu festzulegende Gebühren erhoben werden.

b) Bereits weitgehende Gebührenbefreiung für städtische Sportorganisationen

Es ist nochmals festzuhalten, dass sämtliche Sportvereine und weitere im Jugendsport tätige Organisationen aus der Stadt Zürich schon heute für ihre Aktivitäten im Jugendsport keine Gebühren für die Benutzung von städtischen Sport- und Badeanlagen bezahlen müssen (vgl. vorn Ziffer 2.4.2 lit. a). Von den vom Sportamt im Jahr 2017 rund 1800 erteilten formellen Bewilligungen für die Benutzung der von ihm betriebenen Sport- und Badeanlagen (ohne Schulschwimmanlagen) waren gut 44 Prozent Gratisbewilligungen. Dabei gilt es zu beachten, dass häufig nur eine Bewilligung für Vereine mit verschiedenen Teams ausgestellt wird, die zum Teil gebührenpflichtig und zum Teil gebührenbefreit sind. Daher ist eine genaue Angabe, wie viele Teams die Sport- und Badeanlagen kostenlos nutzen, nicht möglich. Da v. a. grosse Vereine viele Jugendteams führen, darf davon ausgegangen werden, dass bereits heute in rund der Hälfte aller Fälle keine Benutzungsgebühren erhoben werden. Bei den Schulsportanlagen sind rund 38 Prozent der Belegungen gebührenfrei. Das Initiativbegehren ist daher betreffend Gebührenbefreiung für Sportorganisationen bereits zu einem guten Teil erfüllt. Aber auch in den Fällen, in denen Benutzungsgebühren erhoben werden, sind diese bei Weitem nicht kostendeckend: Der Subventionierungsgrad der vom Sportamt betriebenen Sportanlagen betrug in den letzten Jahren zwischen 80 und 84 Prozent, derjenige der Badeanlagen zwischen 64 und 72 Prozent.

c) Unklare Gebührenbefreiung für Sportorganisationen mit Einnahmen bis Fr. 100 000.–

Da die Initiantinnen und Initianten eine Gebührenbefreiung nur für «nichtgewinnorientierte Sportorganisationen» verlangen, den Begriff der Gewinnorientierung jedoch nicht definieren, stellt sich die Frage, welche Sportorganisationen neben den rein ehrenamtlich geführten Ver-

einen von der Gebührenbefreiung profitieren sollen. Es ist anzunehmen, dass damit sinngemäss alle Nonprofit-Organisationen gemeint sind, die keine primären kommerziellen Zwecke verfolgen, sondern allfällige Gewinne für ihren Organisationszweck (Förderung des Sports) verwenden und zur Erreichung ihres Zwecks auch Mitarbeitende anstellen können. Wäre beispielsweise die Anstellung und Entlohnung von Mitarbeitenden ein Ausschlusskriterium, würden zahlreiche jugend- und breitensportorientierte Vereine – insbesondere die grossen Quartier-Fussballvereine mit zahlreichen jugendlichen Mitgliedern – von der Gebührenbefreiung ausgeschlossen. Denn Vereine mit vielen Mitgliedern können heute kaum noch rein ehrenamtlich geführt werden. Die Initiative schafft mit der verlangten, jedoch nicht näher umschriebenen Nichtgewinnorientierung von Sportorganisationen mit Einnahmen bis Fr. 100 000.– somit eine Unsicherheit, die den seit Langem bestehenden und weitreichenden Gebührenerlass für den Jugendsport gefährdet, die zukunftsgerichtete Entwicklung der Sportvereine hemmt und eine moderne Sportförderung durch die Stadt erschweren könnte.

d) Nicht sachgerechte und unpraktikable Kriterien zur Gebührenfestsetzung für Sportorganisationen mit Einnahmen ab Fr. 100 000.–

Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass Sportorganisationen mit Einnahmen von mehr als Fr. 100 000.– pro Jahr wirtschaftlich automatisch besser gestellt sind als solche mit weniger Einkünften. Das ist aber vielfach nicht so, weil auch die Ausgaben entsprechend hoch sind. So kann ein kleiner Verein durchaus über mehr Vermögen verfügen oder einen höheren Jahresgewinn ausweisen als ein grosser. Insbesondere Sportvereine in beliebten Sportarten und mit grossen Jugendabteilungen weisen meist mehr Einnahmen – aber auch Ausgaben – als Fr. 100 000.– aus. Gemäss Factsheets zur zitierten kantonalen Studie betragen die durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben der Fussballvereine rund Fr. 200 000.– und diejenigen der Hallensportvereine (Basketball, Handball, Unihockey, Volleyball) im Durchschnitt gut Fr. 120 000.– pro Jahr (R. Bürgi, M. Lamprecht, A. Gebert, H.P. Stamm, Sportvereine im Kanton Zürich 2017. Zürich: Sportamt Kanton Zürich, Factsheet Fussballvereine im Kanton Zürich [FC ZH], Factsheet Hallensportvereine im Kanton Zürich [HS ZH]). Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse lassen sich anhand konkreter Fälle aus der Stadt Zürich belegen. Aufgrund öffentlich zugänglicher Informationen wie Mitgliederzahlen und -beiträge kann davon ausgegangen werden, dass beispielsweise die Quartier-Fussballvereine Schwamendingen, Witikon, Oerlikon/Polizei, Albisrieden und Seebach oder der Handballclub GC Amicitia, aber auch der Zürcher Fechtclub mehr als Fr. 100 000.– Einnahmen pro Jahr erzielen.

Gemäss Willen der Initiantinnen und Initianten müssten alle diese Vereine künftig neu «stufenweise Gebühren» für die Nutzung der städtischen Sport- und Badeanlagen zahlen, «die ihrer Finanzkraft Rechnung tragen». Da der Initiativtext nicht definiert, was darunter zu verstehen ist, stellt sich die Frage, welche Kriterien zur Ermittlung der Finanzkraft und zur Festlegung der verschiedenen Stufen herangezogen werden könnten. Das Abstellen auf den Jahresgewinn zur Ermittlung der Finanzkraft würde keinen Sinn machen, weil Sportvereine und Sportorganisationen in der Regel keine Gewinne, sondern eine ausgeglichene Rechnung anstreben, damit möglichst viele Mittel in die Sportförderung fliessen. Wäre die Höhe des Jahresgewinns das massgebliche Kriterium für die Festlegung der Benutzungsgebühren, würde künftig wohl kaum eine Sportorganisation mehr einen grösseren Gewinn ausweisen. Gleich verhielte es sich beim Heranziehen des Vereinsvermögens für die Ermittlung der Finanzkraft. Dies würde ebenfalls falsche Anreize setzen. Die Vereine würden nämlich motiviert, ihre Reserven abzubauen, und könnten dann in schlechten Zeiten nicht mehr darauf zurückgreifen. Das Anknüpfen an die Gesamteinnahmen als Kriterium wäre zwar einfach, würde jedoch ohne Berücksichtigung der Ausgaben zu keiner gerechten Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der unterschiedlichen Sportorganisationen führen. Auch das Heranziehen der Höhe der Mitgliederbeiträge wäre nicht sachgerecht. Denn je nach Sportorganisation und Sportart sind die Kosten zur Ausübung des Sports sehr unterschiedlich. In aufwendigen Sportarten sind die Mitgliederbeiträge tendenziell höher, damit diese überhaupt ausgeübt werden können. Das

heisst aber nicht, dass der Verein deswegen finanzkräftiger ist. Das Abstellen auf die Höhe der Einnahmen von Sponsoren und Gönnern zur Ermittlung der Finanzkraft schliesslich würde ebenfalls einen falschen Anreiz setzen, nämlich künftig möglichst keine Einnahmen mehr selber zu generieren. Es sind somit keine sinnvollen Kriterien zur Ermittlung der Finanzkraft und damit zur Festlegung der Gebühren für die Benutzung der städtischen Sport- und Badeanlagen ersichtlich. Das Festlegen von abgestuften Benutzungsgebühren im Sinne der Initiative – somit von Gebühren, die höher ausfallen müssten, wenn Sportorganisationen bestimmte Einnahmeschwellen (z. B. Fr. 150 000.–, Fr. 200 000.–, Fr. 250 000.– usw.) überschreiten – würde aufgrund der gemachten Ausführungen zu ungerechten Resultaten führen. So müsste beispielsweise ein grosser Handballverein künftig Benutzungsgebühren bezahlen und ein kleiner nicht – selbst wenn ihre Mitglieder gleich viel trainieren und ihre jeweils besten Teams in der gleichen Liga gegeneinander spielen würden. Von der neuen Gebührenfestsetzung wären v. a. Vereine und Sportorganisationen mit einer grossen Reichweite in der Jugend- und Breiten-sportförderung negativ betroffen, nämlich solche mit zahlreichen Mitgliedern in beliebten Sportarten. Das wirft zudem die Frage auf, ob die grossen Sportorganisationen gemäss dem Willen der Initiantinnen und Initianten auch in Zukunft von der heutigen Gebührenbefreiung im Jugendsport profitieren sollen. Da sie in der Begründung zum Begehren der Initiative die Bedeutung der Sportvereine für die soziale Teilhabe und Integration insbesondere für Jugendliche hervorheben, darf davon ausgegangen werden. Wäre dem nicht so, wäre dies ein bedeutender und Ungleichheit schaffender Rückschritt in der städtischen Sportförderung. Auch diesbezüglich schafft die Initiative Unsicherheit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Initiative nicht sachgerechte und unpraktikable Vorschläge zur Gebührenfestsetzung für Sportorganisationen mit Einnahmen ab Fr. 100 000.– macht und Unsicherheit bezüglich der bestehenden Gebührenbefreiung für den Jugendsport für sämtliche Sportorganisationen schafft.

2.5.6 Entgangene Einnahmen fehlen für zielgerichtete Sportförderung

Die Einnahmen aus Eintritten von Einzelpersonen und Familien sowie aus Gebühren von Sportorganisationen für die Benutzung von städtischen Sport- und Badeanlagen betragen insgesamt rund 13,7 Millionen Franken pro Jahr. Die durch die Eintritte von Einzelpersonen und Familien erzielten Einnahmen betragen etwa 10 Millionen Franken. Davon fallen insbesondere die Eintritte in die Badeanlagen ins Gewicht. Sie betragen im Jahr 2017 trotz des wegen Sanierung geschlossenen Freibads Heuried und des erst im Herbst nach dessen Erneuerung wieder eröffneten Hallenbads Leimbach gut 9,6 Millionen Franken. Die Eintritte in die Sportanlagen – v. a. in die Tennisanlagen und in die Kunsteisbahnen Oerlikon und Heuried – betragen 2017 rund 0,5 Millionen Franken. Dabei gilt es zu beachten, dass in Folge der bis Herbst wegen Sanierung geschlossenen Kunsteisbahn Heuried weniger öffentlicher Eislauf angeboten werden konnte. Die durch Gebühren von Sportorganisationen für die Nutzung von Sport- und Badeanlagen einschliesslich Schulsportanlagen erzielten Einnahmen betragen rund 3,7 Millionen Franken. Im Jahr 2017 betragen die Gebühren für die Sport- und Badeanlagen einschliesslich Schulschwimmanlagen trotz teilweise geschlossener Kunsteisbahn Heuried rund 2,1 Millionen Franken und für die Schulsportanlagen gut 1,6 Millionen Franken. Sollte gemäss Willen der Initiantinnen und Initianten künftig auch die Benutzung der städtischen Sport- und Badeanlagen im Rahmen der heute teilweise noch kostenpflichtigen freiwilligen Schulsportangebote gratis sein, müssten die Einnahmen aus den Kursgeldern von gut zwei Millionen Franken (vgl. vorn Ziffer 2.4.2 lit. c) zu den Gebühren für die Nutzung von Sport- und Badeanlagen einschliesslich Schulsportanlagen hinzugerechnet werden. Der Initiativtext äussert sich auch dazu nicht. Aufgrund der Betonung der Bedeutung des Sports für die Jugend in der Begründung des Begehrens ist aber nicht auszuschliessen, dass auch eine Befreiung für die Kursgelder gewollt ist.

Bei einer Annahme der Initiative würden die von Einzelpersonen und Familien stammenden 10 Millionen Franken vollständig wegfallen. Wie viel von den von den Sportorganisationen stammenden rund 3,7 Millionen Franken entfallen würden, kann wegen der unklaren Formulierung des Initiativbegehrens nicht gesagt werden. Ob die durch Kursgelder von freiwilligen Schulsportangeboten in städtischen Sport- und Badeanlagen eingenommenen rund zwei Millionen Franken entfallen würden, ist aufgrund des Initiativtexts ebenfalls offen. Der Einnahmeausfall der Stadt würde somit insgesamt zwischen 10 und gut 15 Millionen Franken pro Jahr betragen.

Die durch den Einnahmeausfall verursachten fehlenden Mittel hätten einen Spardruck auf die städtische Sportförderung zur Folge, der u. a. gezielte Sportförderungsmassnahmen zur Motivierung von sportlich nicht oder nur wenig aktiven Menschen in der Stadt Zürich gefährden könnte. Das Sportamt, weitere städtische Dienstabteilungen und die Schulen engagieren sich heute in verschiedenen Bereichen zugunsten der Förderung von vermehrter sportlicher Aktivität von Menschen mit kleinem Einkommen. Zentral ist dabei die Sport- und Bewegungsförderung an den Volksschulen. Alle Kinder profitieren im Sinne der Chancengleichheit – und somit unabhängig, ob aus armen oder reichen Verhältnissen stammend – im gleichen Mass vom qualitativ hochstehenden obligatorischen Sportunterricht und haben die Möglichkeit, sich im Rahmen des grossen Angebots im freiwilligen Schulsport gratis zu bewegen (vgl. vorn Ziffer 2.4.2 lit. c). Dabei werden die Kinder für die Bedeutung von Sport und Bewegung sensibilisiert. Dieses Wissen ist einer der wichtigsten Faktoren für regelmässige sportliche Betätigung. Die geplante flächendeckende Einführung der Tagesschulen bietet Potenzial, die Kinder noch vermehrt im Bereich von Sport und Bewegung zu bilden und damit die Basis für ihre lebenslange sportliche Betätigung zu legen. Neben dem Schulsport ist das zielgerichtete Bereitstellen und Fördern von kostenlos oder günstig nutzbaren Sportangeboten für Menschen mit kleinem Einkommen wichtig. Auch in diesem Bereich ist die Stadt sehr aktiv (vgl. vorn Ziffer 2.4.2 lit. a), insbesondere in den von den sportlich Inaktiven als Wunschsportarten bezeichneten Sportarten wie Radfahren, Laufen, Wandern oder Schwimmen (A. Fischer, M. Lamprecht, D. Wiegand, H.P. Stamm, Sport in der Stadt Zürich. Zürich: August 2014, S. 23). Dementsprechend zufrieden ist die Bevölkerung mit dem Sportangebot in der Stadt und dem Preis-Leistungs-Verhältnis der öffentlichen Sportanlagen (vgl. vorn Ziffer 2.2). Schliesslich werden den Sportorganisationen nicht nur die städtischen Sport- und Badeanlagen kostenlos oder stark subventioniert zur Verfügung gestellt, sondern diese auch gezielt finanziell unterstützt (vgl. vorn Ziffer 2.4.2 lit b). Hauptsorge der Sportvereine sind nicht die Mietkosten für die städtischen Sport- und Badeanlagen, sondern v. a. das Finden von genügend ehrenamtlich Tätigen sowie die Mitgliedergewinnung und -bindung (R. Bürgi, M. Lamprecht, A. Gebert, H.P. Stamm, Sportvereine im Kanton Zürich 2017. Zürich: Sportamt Kanton Zürich, S. 51). Daher drängt sich eine zusätzliche, über die bereits für den Jugendsport von Sportorganisationen hinausgehende Gebührenbefreiung nicht auf.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die bestehende städtische Sportförderung und das Eintritts- und Gebührensystem für Sport- und Badeanlagen bedarfsgerecht ausgestaltet sind und grosse Akzeptanz geniessen. Die von der Initiative verlangte Gebührenbefreiung in Höhe von 10 bis 15 Millionen Franken entspricht daher keinem allgemeinen Bedürfnis und würde die bestehende zielgerichtete Sportförderung erschweren.

2.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die bestehenden sportpolitischen Grundlagen und die gelebte Sportförderungspraxis der Stadt sind schon heute im Sinne der Initiative darauf ausgerichtet, allen Menschen Zugang zu Sport und Bewegung zu verschaffen und die lebenslange sportliche Betätigung der gesamten Bevölkerung zu fördern. Für Personen mit kleinem Einkommen gibt es daher bereits zahlreiche kostenlose und stark vergünstigte Sportangebote in den bei ihnen beliebten Sportarten. Zudem profitieren die städtischen Sportorganisationen schon heute von einer weitgehenden

Gebührenbefreiung, indem ihnen die städtischen Sport- und Badeanlagen für ihre Jugendsportaktivitäten gratis zur Verfügung gestellt werden.

Bei der von den Initiantinnen und Initianten verlangten kostenlosen Benutzung der Sport- und Badeanlagen durch Einzelpersonen und Familien handelt es sich um eine wenig geeignete und zudem problematische Massnahme, um Menschen mit kleinem Einkommen zu mehr Sport und Bewegung zu führen. Denn das Preis-Leistungs-Verhältnis der öffentlichen Sport- und Badeanlagen wird von der Bevölkerung weit überwiegend als gut bis sehr gut eingestuft und nur gerade 1 Prozent der Nichtsportlerinnen und Nichtsportler machen finanzielle Gründe für ihre sportliche Inaktivität geltend. Zudem würde ein Gratisangebot für Auswärtige geschaffen, das die heute zum Teil schon hohen Besucherzahlen in den Badeanlagen – insbesondere in den Hallenbädern, an schönen Tagen auch den Freibädern – kritisch verschärfen könnte.

Bei den gemäss Initiative verlangten neuen Gebührenregelungen für Sportorganisationen handelt es sich um eine unklare Forderung, die den seit Langem bestehenden und weitreichenden Gebührenerlass für den Jugendsport gefährdet, die zukunftsgerichtete Entwicklung der Sportvereine hemmt und eine moderne Sportförderung durch die Stadt erschweren könnte. Denn aus den nicht definierten Begriffen «nichtgewinnorientierte Sportorganisationen», «Finanzkraft» sowie «stufenweise Gebühren» lassen sich keine sachgerechten und praktikablen Kriterien zur Befreiung und Festlegung ableiten. Zudem schafft die Schwelle von Fr. 100 000.– Einnahmen Ungerechtigkeit.

Schliesslich fehlen die bei einer Annahme der Initiative entgangenen Einnahmen von 10 bis gut 15 Millionen Franken für eine zielgerichtete städtische Sportförderung, wie sie heute zur Zufriedenheit von Bevölkerung und Sportorganisationen betrieben wird.

Aus all diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen und auch auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

3. Weiteres Verfahren

Mit der vorliegenden Weisung erstattet der Stadtrat Bericht zur Initiative und stellt Antrag an den Gemeinderat, die Initiative abzulehnen. Für das weitere Verfahren gelten die einschlägigen Bestimmungen des GPR (Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich / St. Gallen 2011, Rz. 125 ff. und Tafel auf S. 141). Da der Stadtrat keinen Gegenvorschlag beantragt (STRB Nr. 153 vom 28. Februar 2018), hat der Gemeinderat gemäss § 65a Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1) i.V.m. § 131 Abs. 4 und § 155 GPR innert 23 Monaten nach Einreichung der Initiative über Zustimmung oder Ablehnung zu beschliessen, sofern er selbst nicht die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beschliesst. Andernfalls hat der Gemeinderat gemäss § 65a Abs. 3 VPR i.V.m. § 131 Abs. 4 und § 155 GPR innert 29 Monaten nach Einreichen der Initiative über die Zustimmung oder Ablehnung zu entscheiden. In der Folge findet, da die Initiative eine Änderung der GO zum Gegenstand hat, jedenfalls eine Volksabstimmung statt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Gemeinde:

Die Volksinitiative «Sportstadt Züri» vom 12. September 2017 wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti