

Herr/Frau

P.P. 8022 Zürich

STADT ZÜRICH – URNENGANG VOM

**5. Juni 2005**

**Sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger**  
Gemäss Artikel 10 der Gemeindeordnung werden Ihnen die unten stehenden Vorlagen zur Abstimmung unterbreitet.  
Zürich, 6. April 2005

Im Namen des Stadtrates:  
Stadtpräsident Dr. Elmar Ledergerber  
Stadtschreiber Dr. André Kuy

## **2 | 2005 ABSTIMMUNGSVORLAGEN**

Die Resultate finden Sie auch im Internet: [www.stadt-zuerich.ch/abstimmungen](http://www.stadt-zuerich.ch/abstimmungen)

- 1 | Objektkredit von 110 Mio. Franken für den Neubau des Stadions Letzigrund**
- 2 | Erhöhung des Objektkredits von 110 Mio. Franken um 11,3 Mio. Franken auf 121,3 Mio. Franken für die zusätzlichen baulichen Anpassungen, die temporäre Infrastruktur und die organisatorischen Massnahmen zur Durchführung der EURO 2008-Gruppenspiele im Stadion Letzigrund**
- 3 | Gegenvorschlag des Gemeinderates zur zurückgezogenen Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret», Änderung der Gemeindeordnung**
- 4 | Umwandlung der Asyl-Organisation Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung**
- 5 | Schulbehördenreorganisation in der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung**

## 1 | Objektkredit von 110 Mio. Franken für den Neubau des Stadions Letzigrund

Grosse Stimmung im hell erleuchteten Stadion Letzigrund. Die Weltklasse der Leichtathletik trifft sich in Zürich. 30 000 ZuschauerInnen jubeln, und Millionen von ZuschauerInnen sitzen in 170 Ländern der ganzen Welt vor den TV-Apparaten und bestaunen das Zürcher Grossereignis. Ein paar Tage später stolpern am gleichen Ort die kleinen Knirpse der Letzikids dem Ball hinterher, nebenan trainiert der Nachwuchs des FC Zürich und auf den Leichtathletik-Anlagen trainieren die Juniorinnen des LC Zürich, des grössten Schweizer Leichtathletikklubs. Etwa drei Mal pro Jahr schallt Musik aus dem sportlichen Rund. Weltstars wie Tina Turner, die Rolling Stones, U2 oder Paul McCartney treten hier für denkwürdige Live-Konzerte auf. Das alles ist der Letzigrund schon heute. Das alles soll der Letzigrund bleiben können, wenn er von der Stadt als Mehrzweckstadion neu gebaut werden kann. Und der FCZ wird weiterhin im Letzigrund trainieren, auch wenn die erste Mannschaft ihre Spiele einst im privat finanzierten Fussballstadion auf dem Hardturmareal austragen wird.

Es braucht einen neuen Letzigrund, denn der Bau von 1958 ist in die Jahre gekommen. Sorgfältige Abklärungen haben ergeben: Eine Sanierung lohnt sich nicht. Darum gab der Gemeinderat vor zwei Jahren den Auftrag, einen Neubau zu projektieren, der nicht mehr als 110 Mio. Franken kosten darf. Im Februar dieses

Jahres nahm das Stadtzürcher Parlament die Vorlage mit 116:0 an und entschied: Zürich braucht ein stadteigenes Mehrzweckstadion – Zürich braucht den Letzigrund.

Würde der Letzigrund nicht von Grund auf erneuert, wäre das Leichtathletik-Meeting «Weltklasse Zürich» in Frage gestellt, denn die heutige Infrastruktur erfüllt die internationalen Vorgaben längst nicht mehr. Auch kulturelle Grossanlässe bekämen in einem neuen Stadion eine attraktive Atmosphäre.

Der Letzigrund ist schon heute mehr als eine internationale und nationale Sportstätte. Der Letzigrund ist eng mit dem Quartier verbunden. Kinder aus der nahen und fernen Umgebung kommen hierher, um zu trainieren und zu spielen. Das neue Mehrzweckstadion fügt sich subtil ins Quartier ein. Es ist weniger hoch und viel offener als der heutige Letzigrund. Ein Treffpunkt für Jung und Alt aus dem Quartier. Ein Restaurant empfängt seine Gäste zuoberst im Stadion mit Ausblick auf die Stadt und Einblick ins Stadion. Mit Rücksicht auf die Quartierbevölkerung wurde bereits im Gestaltungsplan festgelegt, dass die Anzahl der Open-Air-Konzerte im Stadion Letzigrund auf vier pro Jahr beschränkt ist.

Der Letzigrund erfüllt viele Bedürfnisse – muss viele Bedürfnisse erfüllen. Das alles unter einen Hut zu bringen und trotzdem im Kostenrahmen von 110 Mio.

Franken zu bleiben, war nicht leicht. Aber mit den projektierten Mitteln wird haushälterisch umgegangen. Zudem haben Bund und Kanton namhafte Beiträge in Aussicht gestellt.

Der Letzigrund bringt unserer Stadt einen unschätzbaren Imagegewinn, ein tolles Stadion für Jung und Alt.

Mit dem neuen Letzigrund gewinnt ganz Zürich: der Sport, die Kultur, das Quartier und die ganze Stadt.

### ■ Antrag

**Für den Neubau des Stadions Letzigrund wird ein Objektkredit von Fr. 110 000 000.– bewilligt.**

**Die Kreditsumme erhöht oder vermindert sich entsprechend der Änderung des Baukostenindexes zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlages (1. April 2004) und der Bauausführung.**

■ **Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage.**

**(Gemeinderatsbeschluss vom 9. Februar 2005)**

## 2 | Erhöhung des Objektkredits von 110 Mio. Franken um 11,3 Mio. Franken auf 121,3 Mio. Franken für die zusätzlichen baulichen Anpassungen, die temporäre Infrastruktur und die organisatorischen Massnahmen zur Durchführung der EURO 2008-Gruppenspiele im Stadion Letzigrund

In drei Jahren wird in der Schweiz und in Österreich das drittgrösste Sportereignis der Welt angepiffen – die Fussball-Europameisterschaft. Schon bevor der Schweizerische Fussball-Verband Ende 2002 den Zuschlag bekam, hatte der Stadtrat beschlossen, dass in Zürich zwei Stadien neu gebaut werden sollen: das Mehrzweckstadion Letzigrund für die Leichtathletik, den Breitensport und für kulturelle Grossanlässe und das Fussballstadion beim Hardturm für den Spitzenfussball. Da das Stadion Letzigrund der Stadt gehört, wird der Neubau durch Steuergelder finanziert, der

Bau des Fussballstadions beim Hardturm jedoch wird weitgehend von privaten Investoren bezahlt.

Selbstverständlich wollte Zürich beim sportlichen Grossanlass EURO 2008 nicht im Abseits stehen, und die Zürcher Stimmbevölkerung sagte im Herbst 2003 deutlich ja zum Fussballstadion beim Hardturm. Aber Re-kurse blockierten das Projekt, und obwohl das Bundesgericht im letzten Dezember grünes Licht gab, reicht es leider nicht mehr, das Fussballstadion auf dem Hardturmareal für die EURO 2008 bereitzustellen.

Darum entschied der Stadtrat, dem Parlament und den Stimmberechtigten vorzuschlagen, den Neubau des Stadions Letzigrund vorzuziehen und mit wieder demontierbaren Zusatzeinrichtungen zu versehen. Damit könnte die EURO 2008 für Zürich gerettet werden.

Für die verkürzte Bauzeit, die zusätzliche Infrastruktur, aber auch Veranstaltungskosten, wie sie auch in Basel, Genf und Bern anfallen, braucht Zürich zusätzliche 11,3 Mio. Franken. Die Beteiligung an der Fussball-Europameisterschaft kostet also, aber es

lässt sich auch Geld verdienen. Eine vom Schweizerischen Fussballverband in Auftrag gegebene Studie rechnet für die EURO in Zürich allein für die Tourismusbranche mit einem Umsatz von bis zu 39 Mio. Franken und einer Bruttowertschöpfung von bis zu 20 Mio. Franken. Selbstverständlich bekäme die Stadt von den Organisatoren der EURO auch Geld für die Durchführung der Spiele im Letzigrund.

Nicht alles lässt sich jedoch auf den Rappen genau aufrechnen: Nicht hoch genug eingeschätzt werden kann zum Beispiel der Imagegewinn der Stadt Zürich. Die EURO 2008 ist für die Schweiz ein einmaliges Ereignis, und Zürich besitzt die einmalige Chance, Teil dieses Ereignisses sein zu dürfen.

#### ■ Antrag

**Für die zusätzlichen baulichen Anpassungen, die temporäre Infrastruktur und die organisatorischen Massnahmen zur Durchführung der EURO 2008-Gruppenspiele im Stadion Letzigrund wird der Objektkredit von 110 Mio. Franken um 11,3 Mio. Franken auf 121,3 Mio. Franken erhöht.**

■ **Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage.**

(Gemeinderatsbeschluss vom 9. Februar 2005)

## 3 | Gegenvorschlag des Gemeinderates zur zurückgezogenen Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret», Änderung der Gemeindeordnung

Am 17. April 2002 reichte die Grüne Partei die Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret» ein, mit der sie folgende Ergänzung der Gemeindeordnung verlangte: «Art. 2<sup>bis</sup> neu: Die Stadt Zürich gewährleistet in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht.» Der Stadtrat stellte dieser Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber, den er zugunsten des nun zur Abstimmung stehenden Gegenvorschlags des Gemeinderates wieder zurückzog. Dieser gemeinderätliche Gegenvorschlag übernimmt den Text der Volksinitiative und ergänzt diesen mit dem präzisierenden Passus: «Eine vom Gemeinderat zu genehmigende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen.» Da das Initiativkomitee die Volksinitiative ebenfalls zurückgezogen hat, gelangt nunmehr allein der Gegenvorschlag des Gemeinderates zur Abstimmung.

Das Grundanliegen der zurückgezogenen Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret», also der bedarfsgerechte Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, wird von Gemeinderat und Stadtrat unterstützt. Der Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist aufgrund des gesellschaftlichen Wandels der Lebens- und Familienformen eine Notwendigkeit. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen soll es den Familien und vor allem den Frauen, die nach wie vor die Hauptlast bei der Kindererziehung tragen, erleichtern, Berufsarbeit und Familienpflichten zu vereinbaren. Dadurch wird die Gleichstellung von Frau und Mann gefördert und die Lebensqualität von Familien erhöht. Betreuungsplätze sind insbesondere für Familien mit tiefem Einkommen uner-

lässlich, die in Armut geraten können, wenn nicht beide Elternteile einer Berufstätigkeit nachgehen. Auch stellt der Rückzug von Frauen aus dem Erwerbsleben nach einer Ausbildung eine Verschwendung von Ressourcen dar und kann in einzelnen Sektoren zu einem Mangel an qualifiziertem Personal führen. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass eine gut ausgebaute familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einen wesentlichen Beitrag zur Standortqualität und zur Prosperität der Stadt Zürich darstellt. Den unmittelbaren Mehrkosten, die sich aus einem bedarfsgerechten Ausbau des Betreuungsangebots ergeben, steht ein vielfach grösserer volkswirtschaftlicher und sozialer Nutzen gegenüber.

Die Stadt Zürich verfügt zwar bereits über ein beachtliches Angebot an Krippen- und Hortplätzen. Trotzdem ist die Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Vorschul- und Schulalter nach wie vor grösser als das Angebot. Der Stadtrat hat daher den bedarfsgerechten Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Zürich zum Legislaturziel 2002–2006 erklärt und ein entsprechendes Ausbauprojekt in Angriff genommen. Ziel ist ein bedarfs- und lebensraumorientiertes, flexibles und altersdurchlässiges Betreuungsangebot in guter Qualität, das koordiniert, vernetzt und finanzierbar ist und auch die Eigeninitiative von Privaten fördert. Im schulischen Bereich soll dabei durch den Einbezug der Betreuung in die geleiteten Schulen ein Strukturwandel vollzogen werden.

Es entspricht der Bedeutung der Aufgabe, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung als verbindlichen Auftrag der Stadt Zürich in der Gemeindeordnung zu verankern. Wenn der Stadtrat der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellte, so wollte er damit klarstellen, dass die Gemeindeordnung

einen individuellen Kinderbetreuungsplatz nicht garantieren kann und ein Ausbau der Kinderbetreuung schrittweise und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt erfolgen soll. Der nunmehr zur Abstimmung stehende Gegenvorschlag des Gemeinderates stellt einen *Kompromissvorschlag* zwischen der zurückgezogenen Volksinitiative und dem ursprünglichen stadträtlichen Gegenvorschlag dar: Er übernimmt einerseits den Text der Initiative und fügt andererseits einen einschränkenden Passus hinzu, der die elterliche Beitragspflicht festschreibt und zudem die nähere Umschreibung der Leistungen der Stadt einer vom Gemeinderat zu genehmigenden Verordnung vorbehält. Der Gemeinderat ist auch zuständig, die Mehrkosten des Ausbaus der familien- und schulergänzenden Betreuung im jährlichen Voranschlag festzusetzen.

#### ■ Antrag

**Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 wird wie folgt ergänzt:**

#### **Art. 2<sup>bis</sup>**

**Die Stadt Zürich gewährleistet in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht. Eine vom Gemeinderat zu genehmigende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen.**

■ **Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage.**

(Gemeinderatsbeschluss vom 9. Februar 2005)

# 4 | Umwandlung der Asyl-Organisation Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung

Die Asyl-Organisation Zürich besorgt die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung der Asyl Suchenden, welche der Stadt vom Kanton nach einem Schlüssel proportional zur Einwohnerzahl zugewiesen werden. Sie erfüllt aber auch Aufgaben im Auftrag des Kantons und anderer Gemeinden wie etwa die Führung von Durchgangszentren und Fachdiensten. Für diese Leistungen wird sie kostendeckend entschädigt.

Die Asyl-Organisation Zürich – als Abteilung des Sozialdepartements und damit Teil der Stadtverwaltung – genoss bisher eine verwaltungsrechtliche Sonderstellung, die historisch gewachsen ist. Dies drückt sich in der gesonderten Rechnungslegung und erweiterten Kompetenzen in der Raumbewirtschaftung und den Personalanstellungen aus. Die Sonderstellung war nötig, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen von Bund und Kanton zu reagieren sowie die Kapazitäten rasch den Schwankungen im Zustrom von Asyl Suchenden anpassen zu können. Befriedigend war diese Sonderlösung jedoch seit längerem nicht mehr. Die Asyl-Organisation Zürich stand zunehmend im Spannungsfeld zwischen den für Kanton, Dritte und für die Stadt zu erfüllenden Aufgaben und ihrer organisatorischen Einbettung in die Stadtverwaltung. Es musste eine geeignetere Rechtsform für die Asyl-Organisation Zürich gefunden werden.

Mit dem am 25. Oktober 2004 vom Kantonsrat verabschiedeten Gesetz über selbstständige Gemeindeanstalten besteht neu die Möglichkeit, auch auf kommunaler Ebene öffentlich-rechtliche Anstalten zu errichten und sie mit eigener Rechtspersönlichkeit auszustatten. Voraussetzung ist, dass diese öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Gemeindeordnung verankert werden. Die Umwandlung der Asyl-Organisation Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt bedarf daher einer Ergänzung der Gemeindeordnung, über welche die Stimmberechtigten zu befinden haben.

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt als Rechtsform ist für die Asyl-Organisation Zürich sehr gut geeignet; sie wird damit den Herausforderungen gewachsen sein, die das Asylwesen auch in Zukunft stellen wird. Die neue Unternehmensform schafft die wirtschaftlichen Voraussetzungen, um flexibel auf die sich laufend ändernde Zahl Asyl Suchender reagieren und sich im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern behaupten zu können; zudem garantiert sie die Aufrechterhaltung der fachlichen Standards im Zürcher Asylwesen. Mit der Umwandlung der Asyl-Organisation in eine

selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist kein Personalabbau verbunden.

Die Asyl-Organisation Zürich als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird weiterhin diejenigen Aufgaben wahrnehmen, zu welchen die Stadt Zürich verpflichtet ist – dies mittels Steuern finanziert. Zudem wird sie vereinbarte Leistungen für Dritte erbringen, welche nach dem Verursacherprinzip zu finanzieren sind. Auch nach der Überführung in die neue Rechtsform liegt die politische Steuerung bei Stadt- und Gemeinderat. Der Gemeinderat hat die Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich, welche die Grundzüge der Organisation regelt, bereits am 2. März 2005 verabschiedet unter Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde zur hier beantragten Ergänzung der Gemeindeordnung. Gemäss dieser Verordnung übt der Gemeinderat die Oberaufsicht über die Asyl-Organisation Zürich aus und genehmigt Budget und Jahresrechnung; der Stadtrat wählt den Verwaltungsrat als oberstes Führungsorgan, legt die Leistungsaufträge fest und genehmigt Reglemente und Gesamtarbeitsverträge. Der Finanzhaushalt wird als Teil der städtischen Verwaltungsrechnung dargestellt. Die Arbeitsverhältnisse des Personals sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt Zürich; soweit es betriebliche Gründe erfordern, kann die Asyl-Organisation Zürich mit Genehmigung des Stadtrates auch abweichende Bestimmungen festlegen.

Die in der Verordnung geregelten Rahmenbedingungen gewährleisten weiterhin die politische Steuerung und die öffentliche Kontrolle der Asyl-Organisation Zürich, erlauben aber ihrer Führung die nötige operative Unabhängigkeit zur Erfüllung ihres Auftrages.

## ■ Antrag

**1. Die Dienststelle Asyl-Organisation Zürich (AOZ) des Sozialdepartements wird mit den von ihr betreuten Leistungsbereichen und mit Aktiven und Passiven in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit dem Namen «Asyl-Organisation Zürich» umgewandelt.**

**2. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 wird wie folgt geändert:**

**Art. 116 wird neu zu Art. 114.**

**Art. 117 wird neu zu Art. 115.**

**Art. 118 Abs. 1–3 wird neu zu Art. 116.**

**Vor Art. 117 wird folgender Zwischentitel eingeführt:  
Öffentlich-rechtliche Anstalten**

**Art. 118 Abs. 4 wird neu zu Art. 117.**

**Art. 118 lautet neu:**

**<sup>1</sup>Die Stadt führt eine Asyl-Organisation Zürich (AOZ) in Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.**

**<sup>2</sup>Die AOZ nimmt die Aufgaben im Asylbereich wahr, zu denen die Stadt Zürich kraft übergeordneten Rechts verpflichtet ist. Ebenso erfüllt sie Aufgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Dritten. Sie leistet Betreuung für anerkannte Flüchtlinge und erbringt Dienstleistungen im Bereich der Integration. Die für die Stadt Zürich erbrachten Leistungen werden mittels Steuern, die Leistungen für Dritte nach dem Verursacherprinzip finanziert.**

**<sup>3</sup>Der Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation und übt die Oberaufsicht aus.**

**<sup>4</sup>Die obersten Organe der AOZ sind der Verwaltungsrat, die Direktion und die Kontrollstelle. Der Verwaltungsrat ist unter der Aufsicht des Stadtrates für die strategische Führung der AOZ zuständig. Er erlässt mit Genehmigung des Stadtrates die erforderlichen Reglemente und ist verwaltungsinterne Rekursinstanz. Die Direktion ist für die operative Führung der AOZ zuständig.**

**<sup>5</sup>Die Arbeitsverhältnisse des Personals sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt Zürich. Die AOZ kann mit Genehmigung des Stadtrates hinsichtlich des Lohnes, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses abweichende Bestimmungen festlegen, soweit es aus betrieblichen Gründen erforderlich ist. Die AOZ kann mit Genehmigung des Stadtrates mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge abschliessen.**

**3. Die Umwandlung gemäss Ziff. 1 und die Änderung der Gemeindeordnung gemäss Ziff. 2 werden nach Genehmigung durch den Regierungsrat vom Stadtrat in Kraft gesetzt.**

**■ Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage.**

(Gemeinderatsbeschluss vom 2. März 2005)

# 5 | Schulbehördenreorganisation in der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung

Die in der Gemeindeordnung festgelegte Schulbehördenorganisation der Stadt Zürich soll reformiert und an geänderte Verhältnisse angepasst werden. Im Anschluss an die definitive und flächendeckende Einführung der Schulleitungen an den städtischen Volksschulen, die in der Gemeindeabstimmung vom 8. Februar 2004 angenommen worden ist, wird nun in einem zweiten Schritt auch die eigentliche Schulbehördenreorganisation vollzogen und an die neuen Schulstrukturen angepasst. Durch eine Vereinfachung, Straffung und Entflechtung der behördlichen Strukturen wird die Schulbehördenorganisation in der Stadt Zürich modernisiert und verschlankt.

So wird eine massive Reduktion der heute mit 43 bis 51 Mitgliedern sehr grossen Gremien der Kreisschulpflegen vorgenommen. Die Mitgliederzahl der Kreisschulpflegen wird auf je 25 (inkl. Schulpräsidium) herabgesetzt. Zugleich wird den Kreisschulpflegen ein gewisser Handlungsspielraum in organisatorischer Hinsicht eingeräumt, damit sie ihre Organisation im Rahmen gemeinderätlicher Vorgaben auf die spezifischen Bedürfnisse ihres Schulkreises abstimmen können.

Im Weiteren wird die umständliche zweistufige Volksschulbehördenorganisation auf gesamtstädtischer Ebene beseitigt, indem die Zentralschulpflege aufgehoben und der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten) die Funktion der gesamtstädtischen Schulpflege übertragen wird. Durch die Beseitigung der bisherigen Doppelspurigkeit, die sich aus zwei gesamtstädtischen Schulbehörden im Volksschulwesen ergab, soll die Beschlussfassung in den gesamtstädtischen Schulgeschäften beschleunigt und vereinfacht werden. Die verbleibende Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, die durch die Volkswahl der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten in den Schulkreisen demokratisch legitimiert ist, wird dabei ihre bewährte schlanke Struktur beibehalten. Der Vorsitz kommt wie bis anhin der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements zu.

Zugleich wird eine Entflechtung von Aufgaben insofern vorgenommen, als die Zuständigkeit der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz auf die obligatorische Volksschule (unter Einschluss des Kindergartens und der Betreuungseinrichtungen) konzentriert wird, während für die gemeindeeigenen (gesamtstädtischen) Schulen mit besonderen schulischen Zwecken nach dem Vorbild der Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen geschaffen werden. Auch diese Schulkommissionen, die echte Behördenkompetenzen und das Antragsrecht an Stadt- und Gemeinderat erhalten, werden von der Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements präsiert. Folgende Schulkommissionen sind vorgesehen: die Schulkommission für die Brückenangebote und die Erwachse-

nenbildung (Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung, Berufswahlschule, Freiwillige 10. Schuljahre), die Schulkommission für die Jugendmusikschule sowie die Schulkommission für die Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote.

Schliesslich muss der letztmals 1987 geänderte Abschnitt der Gemeindeordnung über die «Schule und Schulbehörden» auch redaktionell an die seitherige Rechtsentwicklung (Abschaffung der Lehrerwahlen, Kantonalisierung der Schule für Gestaltung usw.) angepasst werden. Die Änderungen in diesem Abschnitt erfordern im Übrigen auch eine Reihe redaktioneller Anpassungen von Artikeln an anderen Stellen der Gemeindeordnung.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Schulbehördenreorganisation im Rahmen des übergeordneten kantonalen Rechts erhebliche Veränderungen der in der Gemeindeordnung festgelegten städtischen Schulbehördenorganisation vornimmt. Namentlich die Senkung der Mitgliederzahl der Kreisschulpflegen, die Abschaffung der Zentralschulpflege sowie die Schaffung von drei neuen selbstständigen Schulkommissionen beseitigen historisch gewachsene und heute veraltete Behördenstrukturen, sodass die Schulbehördenorganisation insgesamt zeitgemässer wird und den heutigen Anforderungen besser zu entsprechen vermag. Dabei soll die Reorganisation kostenneutral, also ohne Mehrkosten, durchgeführt werden.

## ■ Antrag

**1. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 wird wie folgt geändert:**

### **Art. 5 Abs. 2**

**Die Schulkreise bilden die Wahlkreise für die Kreisschulpflegen sowie die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten.**

### **Art. 9 Abs. 2**

**Die Erneuerungswahlen für die Kreisschulpflegen sowie die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten werden nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte durchgeführt. Für diese Wahlen sowie für diejenigen der Stadtamtsfrauen und Stadtammänner und der Friedensrichterinnen und Friedensrichter werden amtliche Wahlzettel nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte verwendet.**

### **Art. 9 Abs. 3**

**Die Ersatzwahlen für die Kreisschulpflegen, die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sowie für die Stadtamtsfrauen und Stadtammänner und die Friedensrichterinnen und Friedensrichter werden im Verfahren der Stillen Wahl nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte durchgeführt.**

### **Art. 14**

**Folgende Beschlüsse des Gemeinderates können der Abstimmung durch die Gemeinde nicht unterstellt werden:**

**lit. a–e unverändert**

**f) Beschlüsse, durch die einem Antrag des Stadtrates, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz oder einer Schulkommission keine Folge gegeben wird.**

**lit. g–k unverändert**

### **Art. 35 Abs. 1**

**Der Gemeinderat wählt:**

**lit. a–i unverändert**

**k) die Mitglieder der Schulkommissionen**

**lit. l aufgehoben**

### **Art. 36 Abs. 1**

**Die Rechnungsprüfungskommission besteht aus elf Mitgliedern des Gemeinderates.**

### **Art. 37 Abs. 1**

**Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus elf Mitgliedern des Gemeinderates.**

### **Art. 37 Abs. 2**

**Die Kommission prüft den Geschäftsbericht sowie die Geschäftsführung des Stadtrates, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sowie der Schulkommissionen. Sie erstattet Bericht und Antrag. Sie kann auch mit der Vorbereitung anderer Geschäfte beauftragt werden.**

### **Art. 41 lit. a**

**Streichen der Worte «der gesamtstädtischen Schulbehörden»**

### **Art. 41 lit. l**

**Erlass weiterer Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit, insbesondere im Schulwesen**

### **Art. 43 Abs. 1**

**Streichen der Worte «der Zentralschulpflege»**

### **Art. 43 Abs. 2**

**Lehnen Stadtrat, Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz oder die zuständige Schulkommission bei einer Initiative die Antragstellung ab, kann der Gemeinderat von sich aus der Gemeinde einen Antrag unterbreiten.**

### **Art. 58 Abs. 2 Satz 1**

**Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements präsiert die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sowie die Schulkommissionen.**

### **Art. 60 Abs. 3**

**In der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz besorgt eine von ihr gewählte Vizepräsidentin oder ein von ihr gewählter Vizepräsident die Stellvertretung.**

**Titel vor Art. 80:**

**Schule und Schulbehörden**

**I. Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 80**

**Abs. 1 unverändert**

<sup>2</sup>Der Gemeinderat kann Aufgaben und Organisation näher umschreiben; er erlässt Vorschriften über die Elternmitwirkung und regelt die Entschädigung der Mitglieder der Schulbehörden.

<sup>3</sup>Die Art. 45, 45<sup>bis</sup> und 47 kommen sinngemäss zur Anwendung.

**Art. 80<sup>bis</sup>**

Das Schulwesen umfasst:

a) Kindergarten

b) obligatorische Volksschule gemäss kantonalem Recht sowie gemeindeeigene Angebote zur Erfüllung oder Ergänzung der Volksschulpflicht

c) Einrichtungen zur freiwilligen Betreuung und Verpflegung von Kindergartenkindern sowie Volksschülerinnen und Volksschülern

d) Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung, Jugendmusikschule und weitere gemeindeeigene Schulen mit besonderen Aufgaben.

**Art. 80<sup>ter</sup>**

<sup>1</sup>Der Gemeinderat bestimmt die von der Stadt zu führenden gemeindeeigenen Schulen, er kann insbesondere neue Schulen gründen und bestehende Schulen zusammensetzen.

<sup>2</sup>Ausgabenbeschlüsse für die gemeindeeigenen Schulen und die weiteren gemeindeeigenen Angebote gemäss Art. 80<sup>bis</sup> fallen unter Vorbehalt des fakultativen Referendums in die abschliessende Zuständigkeit des Gemeinderates.

**Art. 80<sup>quater</sup>**

Schulbehörden sind:

a) die Kreisschulpflegen

b) die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten)

c) die Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen.

**Art. 80<sup>quingies</sup>**

Den obligatorischen Volksschulen mit ihren Kindergärten und Betreuungseinrichtungen und den gemeindeeigenen Schulen stehen Schulleitungen vor. Der Gemeinderat regelt in einer Verordnung die Organisation und die Aufgaben der Schulleitungen; dabei kann er ihnen die selbstständige Besorgung bestimmter Aufgaben und die damit verbundenen Verfügungs- und Ausgabenbefugnisse übertragen. Im Weiteren erlässt der Gemeinderat Bestimmungen über die Entschädigung und die Entlastung sowie über die Ausbildung der Schulleitungen und die Fortbildung der Schulteams.

**Art. 81**

<sup>1</sup>Die Schulbehörden erlassen ihre Geschäftsordnungen unter Vorbehalt von Vorschriften des Gemeinderates gemäss Art. 80 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 2. Für die Kreisschul-

pflegen und die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz setzt der Gemeinderat eine Rahmenordnung fest.

<sup>2</sup>Die Schulbehörden können Ausschüsse und beratende Kommissionen einsetzen sowie Befugnisse der Präsidentin oder dem Präsidenten oder einzelnen Mitgliedern übertragen.

**Art. 82**

Bisheriger Text wird Abs. 1.

<sup>2</sup>Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements lässt sich regelmässig über den Geschäftsgang der Schulbehörden informieren. Sie oder er kann an den Sitzungen sämtlicher Schulbehörden teilnehmen oder sich vertreten lassen, deren Protokolle einsehen und Berichte anfordern. Sie oder er ist befugt, an Stelle der Kreisschulpflegen zu handeln, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen.

**Art. 83**

<sup>1</sup>Die Lehrpersonen unter Einschluss des Betreuungspersonals sowie die Schulleitungen sind je in öffentlich-rechtlichen Organisationen (Konventen) zusammenschlossen.

<sup>2</sup>Der Gemeinderat regelt Aufgaben und Organisation.

**Abs. 3 unverändert**

(Fassung gemäss Gemeindeabstimmung vom 8.2.2004)

**Art. 84 unverändert**

**Art. 85**

**Abs. 1 und 2 unverändert**

<sup>3</sup>Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz überträgt im Rahmen ihrer Ausgabenkompetenz den Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen einzelne Ausgabenbefugnisse insbesondere zur Erfüllung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten.

**II. Kreisschulpflegen und Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz**

**Art. 86–88 und 88<sup>bis</sup> aufgehoben**

**Art. 89**

**Abs. 1 unverändert**

<sup>2</sup>Die Kreisschulpflegen bestehen aus der Schulpräsidentin oder dem Schulpräsidenten (Vorsitz) und 24 weiteren Mitgliedern.

**Abs. 3 unverändert**

(Fassung gemäss Gemeindeabstimmung vom 8.2.2004)

**Art. 90 aufgehoben**

**Art. 91**

<sup>1</sup>Die Kreisschulpflegen leiten und beaufsichtigen das Schulwesen ihres Schulkreises, soweit dafür nicht ein anderes Organ zuständig ist.

<sup>2</sup>Den Kreisschulpflegen obliegen insbesondere:

a) Anstellung und Entlassung der Schulleitungen ihres Schulkreises nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung und der Vorschriften des Gemeinderates

b) Anstellung und Entlassung der Lehrpersonen und weiterer an den Schulen ihres Schulkreises tätigen Mitarbeitenden auf Antrag der Schulleitung nach Massgabe

der kantonalen Gesetzgebung und der Vorschriften des Gemeinderates

c) Zuteilung der von ihr angestellten Personen gemäss lit. a und b zu den Schulen ihres Schulkreises

d) Aufsicht über die von ihr angestellten Personen gemäss lit. a und b sowie deren Beurteilung

e) Genehmigung der Beschlüsse der Schulen wie Leitbild und Schulprogramm nach Massgabe der Vorschriften des Gemeinderates

f) Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen

g) Bewilligung der Benutzung von Schulräumen und Schulanlagen während der Schulzeiten nach Massgabe der Vorschriften des Gemeinderates.

<sup>3</sup>Die Kreisschulpflegen können bei der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz Geschäfte zur Behandlung anregen und Anträge stellen. Die Schulpräsidentin oder der Schulpräsident ist verpflichtet, von der Kreisschulpflege beschlossene Anträge an die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz weiterzuleiten. Sie oder er orientiert die Kreisschulpflege regelmässig über die Beschlüsse der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder die Kreisschulpflege unmittelbar betreffen.

**Art. 92 unverändert**

**Art. 93**

**Abs. 1 und 2 unverändert**

<sup>3</sup>An den Sitzungen nehmen die Präsidentin oder der Präsident des Stadtkonvents der Lehrpersonen und die Präsidentin oder der Präsident des Stadtkonvents der Schulleitungen oder deren Stellvertretung mit beratender Stimme teil.

**Art. 94**

<sup>1</sup>Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz ist die gesamtstädtische Schulbehörde, soweit nicht Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen zuständig sind. Sie sorgt für die einheitliche und gerechte Anwendung der kantonalen und städtischen Vorschriften in den Schulkreisen und erstellt eine gesamtstädtische Schulplanung.

<sup>2</sup>Sie erfüllt in eigener Kompetenz folgende Aufgaben:

a) Koordination der Tätigkeiten der Kreisschulpflegen

b) Erlass von Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen über das Volksschul-, Kindergarten- und Betreuungswesen im Rahmen des kantonalen Rechts und der Erlasse des Gemeinderates

c) Beschlussfassung über Schulversuche, soweit sie ihre Ausgabenkompetenzen nicht übersteigt

d) Erstattung des Geschäftsberichts über die Kindergärten und die Volksschule zuhanden des Gemeinderates

e) gesamtstädtische Vernehmlassungen und Stellungnahmen in Schulsachen zuhanden der kantonalen Oberbehörden

f) Aufsicht über die Privatschulen, wobei sie zu ihrer Unterstützung eine beratende Kommission bestellen kann.

**Art. 95**

Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz stellt beim Stadtrat, gegebenenfalls zuhanden von Gemeinderat und Gemeinde, Antrag über:

- a) Finanzplan, Voranschlag, Jahresrechnung
- b) Stellenbegehren
- c) Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat
- d) Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und -anlagen sowie gesamtstädtische Schulraumplanung
- e) Erlass der Vorschriften über das Volksschul-, Kindergarten- und Betreuungswesen, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates oder des Stadtrates fallen, insbesondere der Vorschriften über die Anstellung und Besoldung der Lehrpersonen und der Schulleitungen
- f) Beschlüsse, die neue Ausgaben bedingen, welche ihre Zuständigkeit übersteigen.

*Art. 96–99 aufgehoben*

#### Art. 100

Die Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien für den Kindergarten und die Volksschule gemäss Art. 80<sup>bis</sup> lit. a und b werden unentgeltlich abgegeben.

### III. Schulkommissionen mit selbstständigen Befugnissen

#### Art. 101

Es bestehen folgende drei Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen:

1. Schulkommission für die Brückenangebote und die Erwachsenenbildung (Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung, Freiwillige 10. Schuljahre und Berufswahlschule)
2. Schulkommission für die Jugendmusikschule
3. Schulkommission für die Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote.

#### Art. 102

<sup>1</sup> Den Schulkommissionen gehören die Vorsteherin oder der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements als Präsidentin oder Präsident und je 17 weitere Mitglieder an. Diese 17 Mitglieder, einschliesslich einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten, werden vom Gemeinderat gewählt.

<sup>2</sup> Die Rektorin oder der Rektor, soweit eine solche oder ein solcher der Schule vorsteht, die Schulleiterinnen und Schulleiter, die Präsidentinnen und Präsidenten des Lehrerkonvents sowie eine Vertretung der Lehrerschaft der Volksschule nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der für sie zuständigen Schulkommission teil.

#### Art. 103

Den Schulkommissionen stehen zu:

- a) Aufsicht über die unterstellten Schulen, Förderung von deren Qualität und Sicherung der Zusammenarbeit mit der Volksschule und deren Behörden
- b) Erlass der Reglemente, Lehrpläne, Ausbildungskonzepte und von weiteren Vorschriften im Rahmen der Bestimmungen des Gemeinderates
- c) Erstattung des Geschäftsberichtes an den Gemeinderat
- d) Anstellung der Rektorin, des Rektors oder der Schulleitungen, deren Stellvertretung und weiterer Lehrpersonen mit Leitungsaufgaben im Rahmen der Bestimmungen des Gemeinderates
- e) Beschlüsse über die Durchführung von Schulversuchen, soweit sie die Ausgabenkompetenz der Schulkommission nicht übersteigen.

#### Art. 104

Die Schulkommissionen stellen beim Stadtrat, gegebe-

nenfalls zuhanden von Gemeinderat und Gemeinde, Antrag über:

- a) Finanzplan, Voranschlag und Jahresrechnung
- b) Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat
- c) Erlass von allgemeinen Vorschriften, soweit diese in die Zuständigkeit des Gemeinderates oder Stadtrates fallen, insbesondere über die Anstellung und Besoldung der Lehrpersonen und Schulleitungen sowie die Erhebung von Schul- und Kursgeldern
- d) Schaffung neuer Stellen für Lehrpersonen
- e) Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und Schulräumen sowie anderer Gebäude für die Zwecke der Schule
- f) andere Beschlüsse, die neue Ausgaben bedingen, welche die Zuständigkeit der Schulkommission übersteigen.

*Art. 105–108 aufgehoben*

2. Der Stadtrat setzt diese Änderungen der Gemeindeordnung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. Er kann die Bestimmungen gestaffelt in Kraft setzen und weitere Übergangsbestimmungen erlassen.

3. Die gestützt auf die bisherige Gemeindeordnung bestehenden Erlasse gelten weiter bis zu ihrer Aufhebung durch die zuständige Behörde.

■ **Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage**

(Gemeinderatsbeschluss vom 2. März 2005)

## Weisung

# 1 | Objektkredit von 110 Mio. Franken für den Neubau des Stadions Letzigrund

### Zweck der Vorlage

Das Stadion Letzigrund ist teilweise in einem schlechten baulichen Zustand und genügt den heutigen Ansprüchen für Grossveranstaltungen nicht mehr. Insbesondere das jährliche Leichtathletik-Meeting Weltklasse Zürich könnte künftig kaum mehr im bestehenden Letzigrund stattfinden. Auch die internationalen Pop- und Rockstars bekämen eine tolle Arena für die Open-Air-Konzerte in Zürich. Das Stadion ist nicht nur alt – es ist veraltet.

Daher bewilligte der Gemeinderat im Jahr 2001 einen Projektierungskredit für einen Neubau eines neuen Mehrzweckstadions Letzigrund. Die Stadionkapazität für Zuschauerinnen und Zuschauer wird erhöht: Bei interna-

tionalen Leichtathletikwettkämpfen auf 25 000 gedeckte Sitzplätze, bei Leichtathletikmeetings auf 19 000 Sitz- und 11 000 Stehplätze, bei Konzerten auf rund 50 000 Sitz- und Stehplätze (einschliesslich Innenraum). Nebst dem Fussballfeld inmitten der 400-m-Rundbahn sind zwei Aussenspielfelder für das Fussballtraining und regionale Wettkämpfe vorgesehen. Zudem bekommt das neue Stadion an seinem höchsten Punkt ein Restaurant mit Aussicht und Einsicht ins multifunktionale Stadion.

### Ausgangslage

Grundlage für das gesamte Projekt bilden die strategischen Grundsätze, welche der Gemeinderat bei seinem Entscheid über den Projektierungskredit im Juli

2002 als «optimiertes Leichtathletikstadion» umschrieben hat.



Rampen führen ins Restaurant, das offen ist für die Bevölkerung und den Blick ins Stadion ermöglicht.



Die jungen Stars werden auch im neuen Stadion um den Ball kämpfen.

Das neue Stadion Letzigrund setzt hohe qualitative Massstäbe. Es sind Standards für Sport und Veranstaltungen wie sie in anderen Städten Europas vorhanden sind. Ein Mehrzweckstadion ist ein wichtiger Faktor im nationalen und internationalen Standortwettbewerb. Es steigert die Attraktivität des Wirtschafts- und Lebensraumes Zürich. Seine Ausstrahlung trägt dazu bei, dass die Durchführung der heutigen internationalen Veranstaltungen auch in Zukunft gesichert ist und weitere hinzugewonnen werden können.

Mit Rücksicht auf das Quartier verzichtet die Stadt als Eigentümerin auf eine über den Stadionbetrieb hinausgehende Nutzung. Es gibt beim Letzigrund daher keine Mantelnutzung. So wird es auch nach dem Bau des neuen Mehrzweckstadions Letzigrund nicht mehr Verkehr im Quartier geben. Der Verzicht auf eine Mantelnutzung hat aber auch zur Folge, dass auf zusätzliche direkte Einnahmen verzichtet wird. Dennoch haben Bau und Betrieb des neuen Stadions Letzigrund positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Zürich.

### Projektvorgaben

Das neue Stadion beim Letzigrund wird multifunktional genutzt – es sind mehrere Veranstaltungsstätten in ein Gebäude gepackt. Sporttreibenden, Veranstaltern, Gästen und Medienschaffenden stehen moderne, effiziente, sichere und flexible Infrastrukturen und technische Einrichtungen zur Verfügung. Das Stadion wird intensiv von jungen Sportlerinnen und Sportlern genutzt werden können, und das Quartier findet im neuen Letzigrund Platz zum Spazieren und Verweilen. Das Stadion erfüllt vier Qualitätsziele: hohe städtebauliche und architektonische Qualität, hohe Funktionalität, niedrige Betriebskosten und grosse Nachhaltigkeit.

Wettbewerbe im Spitzensport sind sowohl gesellschaftliche Grossereignisse als auch wirtschaftlich bedeutende Einnahmequellen. Der Spitzensport hat Vor-

bildfunktion für Kinder und Jugendliche, animiert zu sportlichen Tätigkeiten und hat positive Auswirkungen auf den Breitensport. Wenn diese Werte bewahrt werden sollen, muss der neue Letzigrund die geltenden Anforderungen des Internationalen Leichtathletikverbandes (IAAF) erfüllen. Da davon ausgegangen wird, dass künftig beide Zürcher Fussballclubs der Super League ihre Spiele im neuen Stadion Zürich austragen werden, kann auf die Ausstattung des Stadions Letzigrund für internationale Fussballspiele gemäss den Empfehlungen des Internationalen Fussballverbandes (FIFA) verzichtet werden. Allerdings muss im Sinne eines Ausweichstadions die Durchführung von nationalen und internationalen Fussballspielen gemäss den Anforderungen des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV) und der UEFA mit temporären Massnahmen möglich sein. Diese Option soll 2008 zugunsten der Fussball-Europameisterschaften ausgeübt werden (siehe separate Vorlage).

### Raumprogramm

Das Raumprogramm zeigt: Der Letzigrund ist ein Mehrzweck-Stadion und schafft Synergien.

#### Sportflächen

Leichtathletikanlage mit 400-m-Bahn für Training und internationale Wettkämpfe, ein Spielfeld im Stadion-Innenraum, zwei Aussenspielfelder für Fussball-Training und Wettkampf regional.

#### Leichtathletikbetrieb

Laufkeller, Mehrzweckhalle (in Tribüne integriert), Umkleieräume, Fitnessräume und dazugehörige Nebenräume.

#### Fussballbetrieb

Umkleieräume, Fitnessräume und dazugehörige Nebenräume für den Trainingsbetrieb des FC Zürich

(FCZ), die Juniorenteams (Letzikids) sowie für regionale und überregionale Wettkämpfe (Challenge League und tiefere Ligen) diverser Clubs.

### Publikumsanlagen

Internationale Leichtathletikwettkämpfe: 25 000 gedeckte Publikums-Sitzplätze, davon 600 Sitzplätze für VIP. Leichtathletikmeetings: 30 000 Sitz- und Stehplätze (19 000 Sitz- und 11 000 Stehplätze), davon 600 Sitzplätze für VIP. Bei Konzerten hat es im Stadion-Innenraum und auf den Tribünen etwa 50 000 Sitz- und Stehplätze, zudem ein Restaurant und Verpflegungskioske.

### Infrastruktur

Infrastruktur für Medien (170 Presseplätze, 30 Kommentatorenplätze), Büro- und Besprechungsräume für Verwaltung LCZ und FCZ, TV-Einrichtungen, Multifunktionale Logistikflächen, Betriebsinfrastruktur für Anlagewartung und -management.

### Parkplätze

Auf dem Stadionareal werden lediglich die für den täglichen Betrieb des Stadions notwendigen Parkplätze realisiert, mindestens 100, im Maximum 250. So ist es im Gestaltungsplan festgelegt. Bei Grossanlässen wird wie bereits heute mit den vorhandenen externen Parkplätzen operiert. Für Velos, Mofas und Motorräder sind für den Dauerbetrieb auf dem Stadionareal mindestens 100 Abstellplätze eingeplant, etwa 30 davon mit einem Witterungsschutz.

### Das Bauprojekt

Das Projekt «Corculum Impressum» des Planungsteams mit den Architekten Betrix & Consolascio, Erlenchbach, und Frei & Ehrensperger, Zürich, sowie den Bauingenieuren Walt + Galmarini, Zürich, erfüllt die betrieblichen und organisatorischen Anforderungen für den Alltagsbetrieb und für die verschiedenen Veranstaltungen optimal. Die erfahrenen Grossveranstalter finden das Projekt hervorragend. Auch die Fachwelt zollt dem Projekt aus architektonisch-städtebaulicher Sicht grosse Anerkennung.

Die Architekten beschreiben ihr Projekt als «zeltartige Anlage, deren Nutzen nicht nur auf die Sport-Grossveranstaltungen ausgerichtet ist, sondern vielmehr auch tatsächlich vom täglichen Gebrauch geprägt sein soll». Die Konzeption ist so ausgelegt, dass die Anlage auch organisatorisch in ihrem ganzen Umfang offen gehalten werden kann. Die Einzäunung kann über lange Strecken geöffnet werden, sodass der Zugang für Stadtfleaneure und Quartierbewohnerinnen unkompliziert ist.



Golden League Meeting im Letzigrund: Heinz Frei führt das Feld im 1500-Meter-Rollstuhlrennen an.





Stolz zeigt Corinne ihr Ticket für das Rolling-Stones-Konzert im Letzigrund.

ziert und selbstverständlich ist. Man wird eher das Gefühl haben, einen Park zu betreten als ein Gebäude. Ein besonderes Merkmal ist die umlaufende und gedeckte Rampe, an deren höchstem Punkt das Stadionrestaurant liegt, von wo aus man eine tolle Sicht auf die Trainingsplätze und ins Innere des Stadions hat. Praktisch und auch wirtschaftlich: Wenn Veranstaltungen stattfinden, kann diese Rampe für eine Erweiterung des VIP-Bereichs genutzt werden.

Das Stadion ist halb im Boden versenkt. («Corculum Impressum» heisst in etwa «eingedrückte Muschel»). Das ist ausserordentlich raffiniert, denn dadurch entstehen Höhenunterschiede, die für die Zufahrt des TV-Compounds und der Innenraumschliessung optimal sind. Das Stadion ist insbesondere auf der Seite Herdernstrasse deutlich weniger hoch als heute. Trotzdem wird es für das Quartier ein markanter und prägender Bau werden.

## Gestaltungsplan und Umweltverträglichkeit

Das Letzigrundareal liegt gemäss rechtskräftigem Zonenplan (BZO 99) in der Zone W4 mit 0 Prozent Wohnanteil und der Freihaltezone mit Zweckbestimmung C. Als Grundlage für den Stadionbau ist als geeignete planungsrechtliche Regelung ein privater Gestaltungsplan (GP) im Sinne von § 83 und § 85 ff. des Planungs- und Baugesetzes erforderlich, da die heutige Zonierung und die gängigen Zonentypen für die Realisierung dieser Spezialanlage ungeeignet sind. Die Anlage erforderte auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Das massgebende Verfahren für die UVP war das Gestaltungsplanverfahren. Als Grundlage für den Projektwettbewerb wurde eine Umweltverträglichkeits-Voruntersuchung erstellt. Dadurch konnten die projektrelevanten Umweltaspekte bereits ins Wettbewerbsverfahren aufgenommen werden. Zum Gestaltungsplan samt zugehörigem Umweltverträglichkeitsbericht konnte sich die Bevölkerung im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens äussern. Zur Orientierung fand am 1. November 2004 im Quartier eine grosse Veranstaltung statt. Der Gestaltungsplan unter Prüfung der Umweltverträglichkeit wurde vom Gemeinderat am 9. Februar ohne Gegenstimme gutgeheissen.

## Zeitplan und nächste Schritte

Weil das Fussballstadion beim Hardturm nicht für die EURO 2008 realisiert werden kann, wird der Neubau

des Letzigrund vorgezogen. Wenn die Stimmberechtigten dem EURO-Kredit zustimmen (separate Abstimmungsvorlage), kann im Dezember 2005 mit dem Bau begonnen werden. Trotzdem kann das Leichtathletik-Meeting «Weltklasse in Zürich» im Sommer 2006 noch durchgeführt werden. Gleich nach dem Meeting werden dann die veralteten Tribünen abgerissen. Gemäss Vereinbarungen mit der UEFA wird das neue Stadion Letzigrund im September 2007 betriebsbereit sein.

Sollte nur der Objektkredit, nicht aber der Zusatzkredit für die EURO angenommen werden, kann mit dem Neubau nach dem Meeting 2006 begonnen werden, dann stünde das neue Stadion für das Meeting 2008 wieder zur Verfügung.

## Wirtschaftlichkeit

Bau und Betrieb des neuen Stadions Letzigrund haben für die Stadt und die Region Zürich bedeutende volkswirtschaftliche Effekte. Es werden über 100 Mio. Franken Investitionen ausgelöst, die arbeitswirksam sind. Auch der künftige Betrieb des Stadions wird Geldflüsse in zweistelliger Millionenhöhe generieren. Ausländische KünstlerInnen und SportlerInnen bezahlen Quellensteuern, die auch in die Stadtkasse zurückfliessen. Der wirtschaftliche Nutzen dank des Imagegewinns und der Werbung für Zürich in der ganzen Welt lässt sich nicht in Zahlen fassen, ist aber bedeutend.

Der Kostenrahmen für die Realisierung des Bauprojekts wurde schon in der Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat vom 19. Dezember 2001 mit maximal 110 Mio. Franken festgelegt (ohne Land und Ausstattung Restaurant; Klubbereich im «Edelrohbau»).

Im Vergleich zu anderen Stadien und in Anbetracht der verschiedensten Nutzungen war dies ein ehrgeiziges Ziel. Es wurde aber dank ausserordentlichen Anstrengungen erreicht. Trotzdem hat man bei den Faktoren der Nachhaltigkeit aus langfristigen Kostengründen keine Abstriche gemacht. Die Solarstromanlage wird gebaut, ökologische Baumaterialien werden verwendet und der Energiebedarf kann optimiert werden. Gemäss

detaillierter Kostenschätzung des Planungsteams belaufen sich die Ausgaben für den Neubau des Stadions Letzigrund auf 110 Mio. Franken.

Darin enthalten sind bereits die 7,6 Prozent Mehrwertsteuer und – wie vorgeschrieben – auch rund 10 Mio. Franken für Unvorhergesehenes und allfällige Abweichungen bei Berechnungsgrundlagen.

Der Stahlpreis unterliegt derzeit internationalen Spekulationen. Auf übermässige Sicherheitsreserven wurde in der vorliegenden Kostenschätzung jedoch verzichtet.

## Beiträge von Bund und Kanton

Da es sich beim Stadionneubau um ein Projekt von nationaler und damit auch kantonaler Bedeutung handelt, haben der Bund und der Kanton Beiträge in Aussicht gestellt. Aus heutiger Sicht kann von Subventionen in der Grössenordnung von 15 bis 20 Mio. Franken ausgegangen werden. Diese Beiträge könnten von den Gesamtkosten von 110 Mio. Franken abgezogen werden.

Da beim Letzigrund im Interesse des Quartiers auf zusätzliche Mantelnutzungen (Einkaufszentren usw.) verzichtet wird, wird es bei diesem Stadion – wie bei allen städtischen Sport- und Kultureinrichtungen – nicht möglich sein, eine für die Verzinsung und Amortisation der Investitionskosten ausreichende Rendite zu erzielen. Das Sportamt als künftiger Betreiber des Stadions geht allerdings davon aus, dass die reinen Betriebskosten des Veranstaltungsteils erwirtschaftet werden können. Der Breitensport dagegen wird auch im Letzigrund wie heute subventioniert werden. Allerdings trägt das Stadion in seinen Betriebsjahren für die Stadt Zürich zu einer Wertschöpfung in Millionenhöhe bei, und der Imagegewinn durch die weltweite Beachtung des architektonisch herausragenden Stadions ist nicht bezifferbar.

■ **Der Gemeinderat stimmte der Vorlage am 9. Februar 2005 mit 116:0 Stimmen zu.**

	Fr.
Grundstück	938 000.–
Vorbereitungsarbeiten	3 461 000.–
Gebäude	69 155 000.–
Betriebseinrichtungen	776 000.–
Umgebung	13 955 000.–
Baunebenkosten	8 333 000.–
Ausstattung	3 382 000.–
Unvorhergesehenes	5 000 000.–
<b>Total</b>	<b>105 000 000.–</b>
Zuschlag Bauherrschaft für die Ungenauigkeit der Berechnungsgrundlagen/Rundung	5 000 000.–
<b>Gesamtkosten</b>	<b>110 000 000.–</b>

Stichtag der Preise: 1. April 2004

## 2 | Erhöhung des Objektkredits von 110 Mio. Franken um 11,3 Mio. Franken auf 121,3 Mio. Franken für die zusätzlichen baulichen Anpassungen, die temporäre Infrastruktur und die organisatorischen Massnahmen zur Durchführung der EURO 2008-Gruppenspiele im Stadion Letzigrund



In Portugal haben die Fans die Schweizer Fahne hochgehalten – vielleicht auch im neuen Letzigrund an der Euro 2008.

### Zweck der Vorlage

Ursprünglich wollte die Stadt das neue Mehrzweckstadion beim Letzigrund erst bauen, nachdem der privat finanzierte Bau des Fussballstadions beim Hardturm realisiert worden wäre. Weil sich das Projekt beim Hardturm wegen Rekursen verzögert hat und dieses Stadion für die Fussball-EURO 2008 nicht zur Verfügung steht, hat der Stadtrat vorgeschlagen, den Neubau des multifunktionalen Letzigrunds vorzuziehen und für die Fussball-EM bereitzustellen.



Obwohl gut eingebettet, wird auch der neue Letzigrund das Quartier prägen.

Der projektierte Neubau des Stadions Letzigrund mit veranschlagten Baukosten von 110 Mio. Franken (siehe separate Abstimmungsvorlage) orientiert sich im Wesentlichen an den heutigen Anforderungen des internationalen Leichtathletikverbandes (IAAF). Weil künftig die beiden Zürcher Spitzenclubs, FCZ und GC, ihre Spiele im geplanten Fussballstadion beim Hardturm austragen werden, wurde im vorgelegten Bauprojekt für den Letzigrund auf die Ausstattung für internationale Fussballspiele verzichtet. Gemäss den Anforderungen des Schweizerischen Fussballverbandes lässt sich der Letzigrund darum nur dann als Ausweichstadion für die Durchführung von Länder- und EURO-Spielen nutzen, wenn besondere zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden.

Das Mehrzweckstadion Letzigrund macht's möglich: Zürich könnte doch an der EURO, dem drittgrössten Sportanlass der Welt, teilhaben. Es geht nicht nur darum, einen Imageschaden zu verhindern, sondern eine einmalige Chance mit nachhaltiger positiver Auswirkung auf Sport und Wirtschaft zu ergreifen und zu nutzen. Die zusätzlichen Massnahmen umfassen bauliche Anpassungen, erhöhte Kosten für die Planungs-

und Bauarbeiten wegen der verkürzten Terminplanung, temporäre Infrastrukturen (insbesondere die vorübergehende Erhöhung der Sitzplätze auf 30000, sowie die Medien- und VIP-Einrichtungen), Veranstaltungskosten für drei EM-Spiele sowie Aufwendungen für Verkehr und Parkierung.

Mit den Bauarbeiten soll bereits im Dezember 2005 begonnen werden. Trotzdem kann das Leichtathletik-Meeting Weltklasse Zürich im August 2006 noch durchgeführt werden. Das Stadion könnte Ende Sommer 2007 fertig gestellt sein. Dies ist eine Bedingung des europäischen Fussballverbandes UEFA. Die Kosten für die notwendigen baulichen Anpassungen, die temporäre Infrastruktur und die organisatorischen Massnahmen belaufen sich auf 11,3 Mio. Franken.

### Wirtschaftliche Bedeutung der EURO 2008 für die Stadt Zürich

Fussball-Europameisterschaften sind nach Olympischen Sommerspielen und den Fussball-Weltmeisterschaften der drittgrösste Sportanlass der Welt. Die Durchführung der EURO 2008 in der Schweiz und Österreich ohne Einbezug der Stadt Zürich wäre für unsere

Stadt in jeder Beziehung ein grosser Verlust. Das Image als Sportstadt und als weltoffener, attraktiver Veranstaltungsort würde leiden. Nicht zuletzt wäre aber auch der wirtschaftliche Schaden bedeutend. Eine kürzlich publizierte Studie rechnet für die EURO in der Schweiz mit einem Gesamtumsatz von 468 bis 544 Mio. Franken und einer Bruttowertschöpfung von 278 bis 316 Mio. Franken.

Für den Spielort Zürich wird ein Umsatz von 22 bis 39 Mio. Franken und eine Bruttowertschöpfung von 16 bis 20 Mio. Franken vorausgesagt. Darin noch nicht einmal enthalten sind die durch den Bau ausgelösten Geldflüsse. Zusätzlich werden laut Studie mehrere hundert Arbeitsplätze geschaffen.

Die EURO 2008 ist bezüglich der wirtschaftlichen Bedeutung der grösste in der Schweiz je durchgeführte Sportanlass. Die Stadt Zürich hat somit allein aus diesem Grund ein elementares Interesse, bei diesem Anlass nicht abseits zu stehen.

### Zusätzliche Kosten für die EURO 2008 – zusätzlicher Nutzen für die Zukunft

Die zusätzlichen Kosten für die baulichen Anpassungen, die temporäre Infrastruktur und die organisatorischen Massnahmen setzen sich wie folgt zusammen (einschliesslich 7,6 Prozent MwSt):

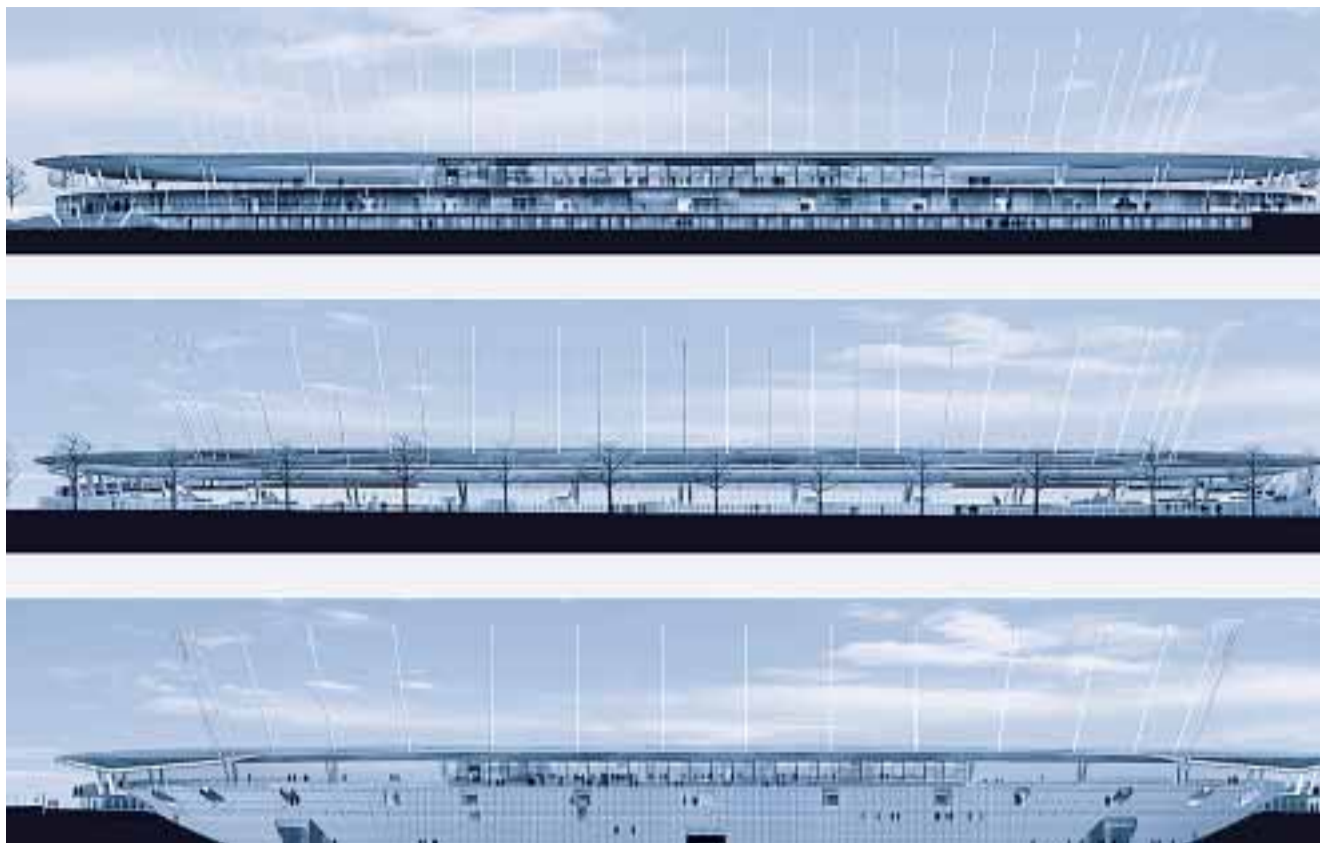
Ein grosser Anteil dieser Kosten wird nicht nur für die EURO investiert, sondern führt zu einer nachhaltigen Qualitätsverbesserung des Stadions Letzigrund. So werden beispielsweise viele Räume, die nach dem ursprünglichen Zeitplan von den künftigen Mietern ausgebaut worden wären, bereits jetzt durch die Stadt erstellt. Dafür bekommt die Stadt aber auch mehr Mieteinnahmen. Weiter erhält das Stadion dank der EURO ein modernes Eintrittssystem und eine Notstromanlage. Diese Einrichtungen nützen den künftigen Veranstaltern, die dann auf kostspielige Provisorien verzichten können. Das Stadion wird für künftige Veranstalter also attraktiver.

### Das grosse Fussballfest: in und mit Zürich

In Zürich werden drei EM-Spiele ausgetragen werden. Im Stadion werden 30 000 ZuschauerInnen Platz nehmen. Bereits heute sind bei Open-Air-Konzerten über 40 000 Menschen im alten Letzigrund. Diese Erfahrungen zeigen, dass die Spiele ohne grössere Probleme durchgeführt werden könnten. Es hat sich auch gezeigt, dass Fussballspiele an den Europameisterschaften in den letzten Jahren meist friedlich und sportlich verliefen. Hooligans tauchten bei Europameisterschaftsspielen aufgrund der umfangreichen Sicherheitsmassnahmen an den Grenzen kaum auf.

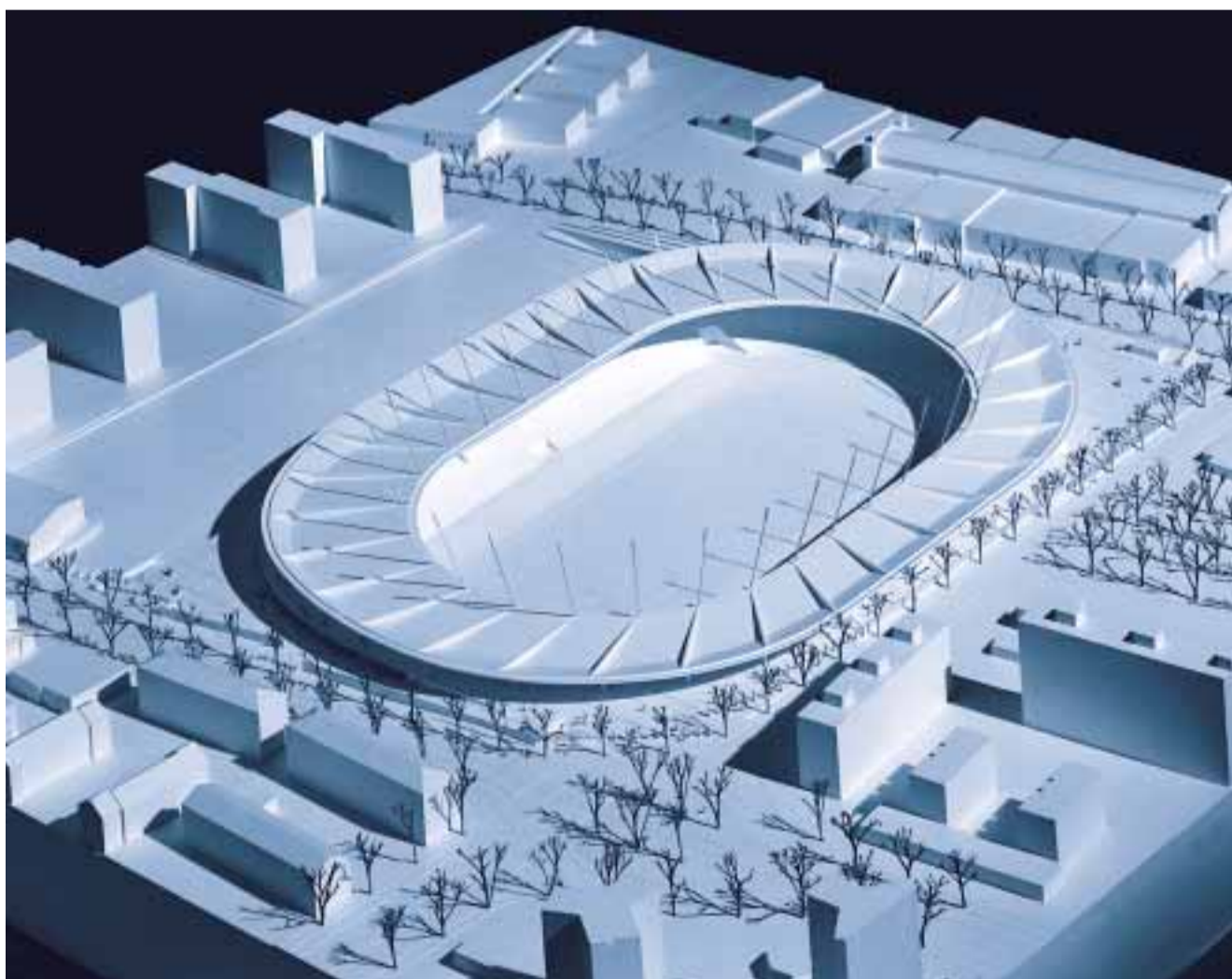
Wenn der Letzigrund für die EURO 2008 gebaut wird, würde sich Zürich während der Europameisterschaften in eine «Fussballstadt» verwandeln und zusammen mit den anderen Städten in der Schweiz und Österreich gemeinsam mit den Gästen aus der ganzen Welt ein unvergessliches Fussballfest feiern.

■ Der Gemeinderat stimmte der Vorlage am 9. Februar 2005 mit 115:0 Stimmen zu.



Weil der Neubau tief ins Erdreich versenkt wird, ist das Stadion nicht sehr hoch.

	Fr.
Bauliche Anpassungsmassnahmen und zusätzliche Aufwendungen für Planungs- und Baukosten durch verkürzte Bauzeit	4 950 000.–
Baunebenkosten	250 000.–
Bauherrenleistungen	200 000.–
Reserve und Unvorhergesehenes	500 000.–
<b>Total bauliche Anpassungen</b>	<b>5 900 000.–</b>
Temporäre Infrastruktur	2 600 000.–
Veranstaltungskosten für drei Spiele	1 650 000.–
Kosten für Verkehrs- und Parkierungsmassnahmen	400 000.–
Baunebenkosten	250 000.–
Reserve und Unvorhergesehenes	500 000.–
<b>Total Veranstaltungsaufwendungen</b>	<b>5 400 000.–</b>
<b>Gesamte Zusätzliche Kosten für EURO-2008-Gruppenspiele</b>	<b>11 300 000.–</b>



Der neue Letzigrund: Die Sanierung des heutigen Stadions lohnt sich nicht.

# 3 | Gegenvorschlag des Gemeinderates zur zurückgezogenen Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret», Änderung der Gemeindeordnung

## A. Ausgangslage

### Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret»

Am 17. April 2002 reichte die Grüne Partei die Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret» mit folgendem Wortlaut ein:

«Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich wird wie folgt geändert:

Art. 2<sup>bis</sup> (neu): Die Stadt Zürich gewährleistet in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht.

Der Initiative war folgende Begründung beigegeben:

So schaut es heute aus mit der Kinderbetreuung:

- Seit 1981 ist der Gleichstellungsartikel in der Verfassung verankert. Dieser hält fest, dass Frauen und Männer bezüglich Erwerbs- und Familienarbeit die gleichen Rechte und Pflichten haben, und fordert die Umsetzung dieser Gleichstellung. Die Stadt Zürich hat mit ihrem Engagement in der Bereitstellung von Krippenplätzen, Tagesschulen, Horten, Mittagstisch usw. bereits sehr viel geleistet. Dennoch existieren z. B. noch immer Wartefristen bis zu 2 Jahren für einen Platz in der Kinderkrippe. Es bestehen auch Lücken bei den Angeboten für ältere Kinder und Jugendliche.
- Die Gesellschafts- und Familienstrukturen haben sich stark gewandelt. Das traditionelle Familienbild entspricht nicht mehr der Realität. Jede dritte Ehe wird geschieden, es gibt viele Kleinfamilien, Alleinerziehende und so genannte Patchworkfamilien. Das räumliche und örtliche Umfeld ist oftmals ungünstig. Es herrscht Mangel an günstigen Familienwohnungen. Die eingeschränkten Wohnverhältnisse können eine gesunde Entwicklung der Kinder behindern, die Spielmöglichkeiten im Freien sind ungenügend.
- Kinder haben heute für viele Menschen ein Armutsrisiko. Viele Familien haben zunehmend Mühe, ihre Existenz mit eigenen Mitteln zu decken (Working poor). In der Schweiz lebt jedes siebte Kind in einem Haushalt, der von Armut betroffen ist, d. h. unter dem Existenzminimum.

Das ändert sich mit der Volksinitiative der Grünen:

- Die Volksinitiative der Grünen bietet Gewähr für ein durchgehendes Betreuungsangebot von der Geburt bis zum Ende der Schulzeit, das qualitativen und pädagogischen Kriterien genügt. Ohne endlose Wartelisten. Die Realisierung erfolgt zusammen mit privaten AnbieterInnen und richtet sich nach den Bedürfnissen der Quartiere und nach der konkreten Nachfrage.
- Kinder und Jugendliche erfahren eine liebevolle und gerechte Betreuung. Sie lernen in geleiteten Gruppen wichtige Fähigkeiten wie z. B. soziale und emotionale Kompetenz. Die Initiative «Kinderbetreuung konkret» leistet nicht zuletzt auch einen wichtigen Beitrag in der Prävention von Sucht und Gewalt.

– Für die Eltern bedeutet eine funktionierende familienergänzende Betreuung ihrer Kinder Kontinuität in ihrem Beruf. Ein wichtiger Punkt in unserer schnelllebigen Zeit. Die Volksinitiative der Grünen gibt den Frauen die Möglichkeit, unabhängig vom Arbeitspensum ihres Lebenspartners erwerbstätig zu sein.

– Die Wirtschaft profitiert davon, dass gut ausgebildete Frauen in ihrem angestammten Beruf verbleiben können, wenn ein ausreichendes, gutes Kinderbetreuungsangebot vorhanden ist. Die Wirtschaft schafft familienfreundliche Strukturen, z. B. Teilzeitstellen, Jahresarbeitszeiten. Staat und Wirtschaft gewährleisten gemeinsam ein umfassendes Angebot an familienergänzender Betreuung.

– Mit der Verankerung der Ziele von «Kinderbetreuung konkret» in der Gemeindeordnung wird die familienergänzende Betreuung eine dauerhafte Aufgabe der Stadt. Die Initiative unterstützt und sichert die bisherigen Leistungen und sorgt dafür, dass alle Kinder, ob als Säugling oder im Schulalter, bei Bedarf betreut werden können.

– Diese Initiative der Grünen bietet Kindern langfristige Betreuung und Erwachsenen berufliche Flexibilität, unabhängig von der politischen und wirtschaftlichen Grosswetterlage.»

### Gegenvorschlag des Stadtrats

Der Gemeinderat überwies am 29. Mai 2002 diese Volksinitiative dem Stadtrat zum Bericht und Antrag. Mit Weisung vom 7. April 2004 erstattete der Stadtrat seinen Bericht, mit welchem er die Initiative in dieser Form ablehnte, das Initiativanliegen aber mit folgendem Gegenvorschlag für eine Änderung der Gemeindeordnung aufnahm:

«Art. 2<sup>bis</sup>: Die Stadt Zürich setzt sich in Zusammenarbeit mit Privaten für ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht ein. Von den Eltern können nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestufte Beiträge an die städtische Kinderbetreuung verlangt werden. Die für das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot erforderlichen Mittel werden vom Gemeinderat jeweils mit dem Voranschlag festgesetzt.»

Der Stadtrat wies dabei darauf hin, dass er das Initiativanliegen des Ausbaus der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterstützt und er selber den bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung in der Stadt Zürich zum Legislaturziel 2002–2006 erklärt und ein entsprechendes Ausbauprojekt in Angriff genommen hat. Allerdings erachtete er den Initiativtext als zu weitgehend und unvollständig, weshalb er ihm einen Gegenvorschlag gegenüberstellte. Um der Gefahr eines Anspruchsdenkens und von Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen, wollte er damit klarstellen, dass die Gemeindeordnung keine Garantie für einen bestimmten

Betreuungsplatz abgeben kann, sondern es um ein Sozialziel geht, das im Rahmen der verfügbaren Mittel zu verfolgen ist. Auch wollte er ausdrücklich die Elternbeitragspflicht festgehalten haben.

Mit Zuschrift vom 3. Februar 2005 zog dann der Stadtrat seinen Gegenvorschlag zugunsten des nachfolgend aufgeführten Gegenvorschlags des Gemeinderats zurück. Zur Begründung hielt er fest, dass der mittlerweile eingebrachte Kompromissvorschlag für einen gemeinderätlichen Gegenvorschlag das Anliegen des stadträtlichen Gegenvorschlags für eine präzisierende Ergänzung des Initiativtexts in anderer Form inhaltlich aufnehme.

### Gegenvorschlag des Gemeinderats

Der Gemeinderat lehnte an seiner Sitzung vom 9. Februar 2005 die Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret» ab und beschloss einen Gegenvorschlag, der den Text der Volksinitiative übernimmt und sodann mit folgendem Satz ergänzt: «Eine vom Gemeinderat zu genehmigende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen» (zur Begründung siehe nachfolgend D).

Da das Initiativkomitee gestützt auf eine entsprechende Rückzugsklausel die Initiative «Kinderbetreuung konkret» zurückzog, verbleibt allein noch der Gegenvorschlag des Gemeinderats zur Änderung der Gemeindeordnung, welcher entsprechend der Gemeindeabstimmung zu unterbreiten ist.

## B. Bedeutung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Vorweg ist festzuhalten, dass es bei der Kinderbetreuung sowohl in der Ausgestaltung als auch in der Terminologie keine Einheitlichkeit gibt. Das bringt auch der vorgeschlagene neue Art. 2<sup>bis</sup> der Gemeindeordnung mit seiner Forderung nach einem breit gefächerten Angebot zum Ausdruck. Wenn er dabei allgemein von familienergänzender Kinderbetreuung spricht, so ist damit ohne weiteres auch die schulergänzende Betreuung gemeint, die sogar umfangmässig den gewichtigsten Teil bildet.

Die Kinderbetreuung in Krippen (Vorschulalter), Horten (Kindergarten- und Volksschulalter) und Tagesfamilien hat in der Stadt Zürich Tradition und ist in den letzten Jahren stark ausgebaut worden, sodass die Stadt bereits heute über ein beachtliches Angebot an Krippen, Horten und Tagesfamilien verfügt. Trotzdem ist die Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Vorschul- und Schulalter immer noch grösser als das Angebot und steigt weiter an. Namentlich besteht im Hortbereich seit Jahren eine Warteliste. Eine Bevölkerungsbefragung der Fachstelle für Stadtentwicklung hat aufgezeigt, dass für Haushalte mit Kindern die Wichtigkeit von städtischen Kinderbetreuungsangeboten gross und die Zufriedenheit mit dem Ausmass des Angebots knapp genügend ist.

Der Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung erfolgt vor dem Hintergrund, dass durch den gesellschaftlichen Wandel der Lebensformen die unterschiedlichsten Familienformen von Eltern mit Kindern gewählt werden. In den städtischen Verhältnissen ist die Vielfalt der Lebensformen besonders ausgeprägt. Eine Änderung dieses Trends ist nicht in Sicht. Der Grossteil der Frauen hat heute ein anderes Rollenverständnis und ist besser ausgebildet als früher. Das ist eine grosse Errungenschaft der Gleichstellungspolitik. Der Entscheid, Kinder zu bekommen, fällt bei ihnen gegenüber früher in verschiedene Lebensphasen. Zudem gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle von Elternschaft und Partnerschaft. Beruflich gut integrierte Frauen sollen auch in Zukunft Familienaufgaben erfüllen können und trotzdem nicht auf eine berufliche Karriere verzichten müssen. Längst haben Studien aufgezeigt, dass es vor allem auch volkswirtschaftlich nicht zu verantworten ist, die Ressourcen von gut ausgebildeten und beruflich qualifizierten Frauen ungenutzt zu lassen, wenn sie Berufskarriere und Familienzeit miteinander vereinbaren wollen. Auf der anderen Seite sind aber auch immer mehr Haushalte darauf angewiesen, ein Zweiteinkommen zu erzielen, um ihre Lebenshaltungskosten decken zu können. Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, dass eine gut ausgebaute familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einen wesentlichen Beitrag zur Standortqualität und damit zur Prosperität der Stadt Zürich liefert. Zusammengefasst kann so gesagt werden, dass eine bedarfsgerechte und qualitativ hochstehende familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vor allem folgenden Zielen dient:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann
- Erhalt und Verbesserung der Lebensqualität von Familien
- gegenseitige Ergänzung und Unterstützung von Schule und Betreuung
- Bekämpfung von Familienarmut
- Verbesserung der Standortqualität der Stadt Zürich

### C. Projekt Ausbau der Kinderbetreuung

Der Stadtrat hat den bedarfsgerechten Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuung zu einem Legislatorschwerpunkt 2002–2006 erklärt und ein entsprechendes Projekt ins Leben gerufen. Folgende Ziele sollen damit insbesondere erreicht werden:

- ausreichendes, bedarfsgerechtes und flexibles Betreuungsangebot für Kinder vom Säuglingsalter bis zum Abschluss der obligatorischen Volksschule
- angemessene finanzielle Belastung der Eltern
- verstärkte Koordination der verschiedenen Angebote
- Entwicklung und Gestaltung von neuen Betreuungsmodellen
- Verbesserung des Nutzens der vorhandenen Ressourcen
- Entwicklung neuer Raumnutzungsmodelle

#### Ist-Zustand des Betreuungswesens

Aufgrund der dem Projekt zugrunde liegenden Ist-Analyse ergibt sich die Feststellung, dass die Stadt Zürich mit rund 5000 Hort- und 3600 Krippenplätzen

sowie 400 Kindern in Tagesfamilien bereits über ein beachtliches Angebot von familien- und schulergänzenden Betreuungsmöglichkeiten verfügt. Während die in den Zuständigkeitsbereich des Schul- und Sportdepartements fallenden Horte von der Stadt Zürich im Wesentlichen selber betrieben werden, spielen im vorschulischen Krippenbereich, für den das Sozialdepartement verantwortlich ist, private Träger, die von der Stadt mitfinanziert werden, eine grosse Rolle. Der freie, nicht subventionierte Markt (private und kirchliche Institutionen) bietet ebenfalls Betreuungsmöglichkeiten an, wobei es sich mehrheitlich um punktuelle Betreuung und Förderung (z.B. Spielgruppen, Mittagstisch) handelt. So gesehen gibt es in der Stadt Zürich ein vielfältiges Kinderbetreuungsangebot. Allerdings bestehen noch erhebliche Angebotslücken.

Durch den grossen Ausbau des Krippenbereichs in den letzten Jahren kann die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter nahezu den Bedarf decken; eine Lücke besteht hier noch bei den Säuglingsplätzen. Auch im Hortbereich fand in den letzten Jahren ein erheblicher Ausbau statt, der aber den Bedarf nach wie vor nicht abzudecken vermag. Die seit Jahren bestehende Warteliste für die städtischen Horte konnte noch nicht zum Verschwinden gebracht werden. Ein grosses Problem stellt der Übertritt von der Krippe in den Hort dar. Da der Ausbau des Krippenangebotes schneller voranschritt als bei den Horten, ist hier ein Angebotsengpass entstanden. Lücken bestehen auch bei Mittagstischen, Ganztagesstrukturen im 1. und 2. Kindergartenjahr, einfach zugänglichen Angeboten für die Oberstufe sowie Notfallplätzen. Generell besteht ein Bedürfnis nach einer Flexibilisierung von Öffnungszeiten und Übertritten. Auch müssen die Angebote besser auf die differenzierten und altersspezifischen Betreuungsbedürfnisse der Kinder bzw. der Eltern ausgerichtet werden. Was die «regionale» Versorgung betrifft, so ist diese nicht überall ausgewogen, sodass bestimmte Quartiere eine Über- oder Unterversorgung aufweisen. Schliesslich fehlt es heute auch an den Voraussetzungen, um die Eigeninitiative von Privaten und Firmen, der eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt, unbürokratisch und schnell unterstützen zu können.

#### Um- und Ausbau des Betreuungswesens

Das stadträtliche Projekt sieht vor, dass die Kinderbetreuung in der Stadt Zürich auf Basis ausgewerteter Pilotprojekte sukzessive angepasst, überarbeitet und bis 2010 departementsübergreifend neu konzipiert wird. Als Leitbild wird angestrebt, dass Familien mit Kindern im Vorschul- und Schulalter (Säuglingsalter bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit) leichten Zugang zu verlässlichen Informationen und zu einem ihren Bedürfnissen entsprechenden Betreuungsangebot haben. Um dies erreichen zu können, braucht es ein bedarfs- und lebensraumorientiertes, flexibles und altersdurchlässiges Betreuungsangebot in guter Qualität, das koordiniert, vernetzt und finanzierbar ist und auch die Eigeninitiative von Privaten fördert. Das Angebot soll modular aufgebaut sein und von den Kindern flexibel in Anspruch genommen werden. Dabei soll zwischen Basisangeboten (altersspezifische Tagesstrukturen, regelmässig, zuverlässig und in genügender Menge) und



Mittagessen im Hort macht Spass.

einem erweiterten Angebot (punktuelle Angebote) unterschieden werden. Die Übergänge zwischen den familien- und schulergänzenden Angeboten sollen fließend sein und sich an den Bedürfnissen und dem Entwicklungsstand des Kindes orientieren. Niederschwellige, flexible Schulfreizeitangebote sollen in der unterrichtsfreien Tageszeit allen Kindergarten- und Volksschulkindern zugänglich sein.

Im Rahmen der geleiteten Schulen wird ein eigentlicher Strukturwandel der schulergänzenden Betreuung angestrebt. Diese Strategie zielt darauf ab, dass jede Schuleinheit ein den Bedarf deckendes, flexibles Betreuungsangebot als Teil einer Tagesstruktur (Unterrichtszeit/Blockzeit – Mittagstisch – Randzeitenbetreuung) führt. Aus organisatorischen/ökonomischen Gründen können zwei oder mehrere Schuleinheiten auch gemeinsam ein Angebot führen. Die Betreuung findet in schulnahen Räumen statt, idealerweise im Schulareal selber. Wenn die Platzverhältnisse an der Schule dies nicht erlauben, sind Lösungen zu finden, die lokale Gegebenheiten und Ressourcen einbeziehen (z.B. soziokulturelle Einrichtungen, private Institutionen). Räumliche und betriebliche Synergien können so besser genutzt werden – die Betreuungsfläche kann kostengünstig erweitert werden, wenn schulische Räumlichkeiten wie Turnhalle, Bibliothek, Mehrzweckraum usw. über Mittag von den betreuten Kindern in der Schulfreizeit genutzt werden können.

Kurzfristig soll mit den verschiedenen Pilotprojekten das bestehende Angebot optimiert und vorhandene Lücken so weit als möglich geschlossen werden. Dabei werden insbesondere folgende Massnahmen realisiert: Im Zuständigkeitsbereich des Sozialdepartements:

- Ausbau der Säuglingsplätze
- Schliessung von Versorgungslücken in einzelnen Quartieren
- Verbesserung der Koordination der bestehenden Angebote und Ressourcenerschliessung in den Quartieren mit Informationsplattform
- Erarbeiten von Übergangslösungen Krippe/Hort zur Verminderung des Engpasses in Zusammenarbeit mit dem Schul- und Sportdepartement

Im Zuständigkeitsbereich des Schul- und Sportdepartements:

- Sofortmassnahmen zur Effizienzsteigerung und zum Abbau der Wartelisten im Hortwesen, die bereits auf Schuljahr 2005/2006 greifen sollen
- Führung und weiterer Ausbau eines schulischen Basis-Betreuungsangebotes. Dabei geht es darum, in einem ersten Schritt als Basisangebot die Betreuung über Mittag in den Schulen zu etablieren. Diese soll im

Wesentlichen aus einer Mittagsverpflegung sowie Raum zum Spielen, Ruhen, Bewegen, Sporttreiben zwischen Morgen- und Nachmittagsunterricht bestehen. Geplant ist, dass im Schuljahr 2005/2006 vier Schulkreise mit je einer Schule an einem entsprechenden Pilotprojekt teilnehmen. Die weiteren Schritte werden sich aus den Erfahrungen dieser Pilotprojekte ableiten.

– Überprüfung des Auftrags der Horte

– Entwicklung und Gestaltung von flexiblen, das Basis-Betreuungsangebot ergänzenden Betreuungsmodellen in Zusammenarbeit mit Sozial- und Hochbaudepartement sowie Dritten

– Flexibilisierung des schulischen Raumangebotes zugunsten der Betreuung

Im Zuständigkeitsbereich des Hochbaudepartements:

– Realisierung der im Budget und Finanzplan vorgesehenen baulichen Massnahmen zur Kinderbetreuung

– Unterstützung des Sozialdepartements und des Schul- und Sportdepartements bei der Gestaltung des Raumbedarfs für die Kinderbetreuung im Rahmen der finanziellen Vorgaben des Stadtrates und bei der Abklärung zur baulichen Machbarkeit neuer Massnahmen (Kosten, Bewilligungsfähigkeit, Termine, Budgetierung usw.)

Das stadträtliche Projekt berücksichtigt, dass die finanziellen Mittel der Stadt begrenzt sind und daher auch dem Wachstum im familienergänzenden Betreuungsbereich Schranken gesetzt sind. Ein weiterer Ausbau muss auf die finanziellen Möglichkeiten der Stadt Rücksicht nehmen. Ein Teil der zusätzlichen Bedarfsdeckung soll daher durch eine Produktivitätssteigerung über den ganzen Betreuungsbereich (Verbesserung des Nutzens der bestehenden Ressourcen) und mit neuen Kinderbetreuungsmodellen erreicht werden. Beim erforderlichen Umbau des Betreuungswesens ist auch beabsichtigt, durch eine bessere Auslastung der Rauminfrastruktur im Schulbereich Optionen für neue kostengünstige Raumnutzungsmodelle zu schaffen. Zudem wird generell eine bessere Belegung der Horte angestrebt.

## **D. Gemeinderätlicher Gegenvorschlag als Kompromiss zwischen Initiative und stadträtlichem Gegenvorschlag**

Es entspricht der Wichtigkeit der Aufgabe, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung als verbindlichen und dauernden Auftrag der Stadt Zürich in der Gemeindeordnung zu verankern. Hingegen haben sich unterschiedliche Auffassungen über die angemessene Formulierung eines solchen neuen Gemeindeordnungsartikels ergeben. Wie in der Gemeinderatsdebatte vom 9. Februar 2005 zum Ausdruck kam, verstehen die Fraktionen, die diesen Vorschlag unterstützen, den gemeinderätlichen Gegenvorschlag als *Kompromissvorschlag*. Zwar soll die Verbindlichkeit des Auftrags mit der Beibehaltung des Ausdrucks «gewährleisten» betont werden. Dabei soll es aber – so die SP-Fraktion – «klar definierte, vom Gemeinderat verabschiedete Spiel-

*regeln sowohl für die Elternbeiträge als auch für die Subventionierung der Leistungen geben*». Von Seiten der CVP wurde ausgeführt, der Begriff «gewährleisten» gebe keinen unmittelbaren, individuellen Rechtsanspruch auf Betreuung von Kindern durch eine spezifische Institution. Der Vorschlag verpflichte die Stadt, «*zusammen mit Privaten ein der Nachfrage entsprechendes professionelles Angebot zu schaffen und zu unterhalten. Dieses Angebot wird in einer Verordnung definiert, welche der GR genehmigen muss. Die Sorgen der Gegner sind deshalb nicht begründet (...)*».

Dem im gemeinderätlichen Gegenvorschlag dem Initiativtext hinzugefügten Passus «*Eine vom Gemeinderat zu genehmigende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen*» kommt somit offensichtlich eine gewisse einschränkende Bedeutung zu. Einerseits hält er fest, dass die familienergänzende Betreuung für die Eltern nicht gratis ist, sondern diese nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestufte Beiträge daran erbringen müssen. Andererseits bringt der Zusatz zum Ausdruck, dass Art und Umfang der städtischen Leistungen nicht unmittelbar aus der Gemeindeordnung abgeleitet werden können, sondern auf Verordnungsstufe näher umschrieben werden. So gesehen garantiert der neue Art. 2<sup>bis</sup> GO noch keinen individuellen Betreuungsplatz, sondern enthält den «Gesetzgebungsauftrag», die familienergänzende Kinderbetreuung auf Verordnungsstufe zu regeln. Unter den «subventionierten Leistungen», welche die Verordnung dabei zu regeln hat, sind nach dieser Auffassung nicht nur Leistungen an Drittinstitutionen zu verstehen, sondern allgemein die von der Stadt finanzierten Leistungen, ob sie nun an private Institutionen gehen oder für eigene städtische Einrichtungen erbracht werden. Die Verordnung stellt ein Steuerungsmittel dar, mit dem erst die Quantität und Qualität der städtischen Kinderbetreuung bestimmt werden. Die Durchsetzung eines Anspruchs setzt voraus, dass der Ordnungsgeber Art und Umfang der Leistungen näher geregelt hat. Die Verordnung wird dabei durch den Stadtrat erlassen, bedarf aber der Genehmigung durch den Gemeinderat, der auch die erforderlichen Mittel im Voranschlag festsetzt.

## **E. Kosten und Nutzen**

### **Mehrkosten des Ausbaus in der Zuständigkeit des Gemeinderates**

Die heutigen Kosten der Stadt Zürich für Horte, Krippen und Tagesfamilien belaufen sich gemäss Rechnung 2004 auf insgesamt 84,4 Mio. Franken netto. Damit erhalten rund 10300 Kinder eine familien- oder schulergänzende Betreuung.

Der Ausbau des bestehenden Angebots wird mit Mehrkosten verbunden sein. Auch wenn ein Teil der zusätzlichen Bedarfsdeckung durch eine Produktivitätssteigerung über den ganzen Betreuungsbereich erreicht wird und ein Umbau hin zu kostengünstigeren Strukturen und neuen Angeboten gelingt, sind für einen namhaften Ausbau der familien- und schulergänzenden

Betreuung zusätzliche Mittel nötig. Genauere Aussagen über die langfristig entstehenden Kosten lassen sich dabei zum heutigen Zeitpunkt nicht machen. Diese hängen von soziodemographischen Entwicklungen und der zukünftigen Nachfrage ab. Die zusätzlichen Mittel sind vom Gemeinderat im Rahmen des Budgets zu bewilligen. Der Gemeinderat entscheidet somit über den Umfang und die Mehrkosten des Ausbaus der familien- und schulergänzenden Betreuung. Lineare Hochrechnungen der heutigen Kosten erscheinen unter diesen Umständen wenig aussagekräftig und sind spekulativer Natur, weshalb in der Abstimmungsvorlage davon abgesehen wird.

### **Volkswirtschaftlicher und sozialer Nutzen von Betreuungsstrukturen**

Im Übrigen ist den unmittelbaren Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ohnehin deren volkswirtschaftlicher und sozialer Nutzen gegenüberzustellen, wie er in der vom Sozialdepartement 1999 in Auftrag gegebenen Studie festgestellt worden ist (Karin Müller/Tobias Bauer, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Sozialdepartement 2001): Da Betreuungsstrukturen den Eltern erlauben, weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, führen sie gemäss Studie zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit. Das mittlere Jahreseinkommen der Familien verbessert sich dadurch erheblich, was wiederum zu höheren Steuereinnahmen führt und zugleich eine Verringerung der mit der Familienarmut zusammenhängenden Sozialausgaben bewirkt.

Der Beitrag der Betreuungsstrukturen zur Sozialisation der Kinder bringt zudem auch der Gesellschaft langfristig finanzielle Vorteile. Der Aufenthalt eines Kindes in einer Betreuungseinrichtung begünstigt gemäss Studie eine schnellere Entwicklung seiner kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten. Damit erhöhen sich die Chancen in der Schule, und die spätere Integration in die Arbeitswelt wird erleichtert, wodurch sich die Sozialausgaben namentlich in den Bereichen Spezialschulen und Delinquenz Jugendlicher verringern.

Schliesslich wirken sich Betreuungsstrukturen positiv auf die Wirtschaft aus, da so die Unternehmen viele qualifizierte Frauen anstellen können. Betreuungsstrukturen sind also alles andere als eine Last für die Gesellschaft: sie kommen allen Bevölkerungsgruppen zugute. In der erwähnten Studie wird geschätzt, dass insgesamt jeder in eine solche Struktur investierte Franken 1,6 bis 1,7 Franken in Form höherer Steuereinnahmen bringt. Dieser Betrag erhöhe sich auf 3 bis 4 Franken durch Einsparungen im Bereich Sozialhilfe und durch geringere Ausgaben für Integration und Sonderausbildung.

■ **Der Gemeinderat stimmte der Vorlage am 9. Februar 2005 mit 69 : 48 Stimmen zu.**

## Kinderbetreuung konkret

Die Stadt Zürich baute das Betreuungsangebot in den letzten Jahren kontinuierlich aus. Heute verfügt sie über rund 5000 Hort- und rund 3500 Krippenplätze. Im Kinderbetreuungsindex 2003 des Kantons Zürich belegte sie mit der Note 6 den Spitzenrang.

Position der FDP: Aus der Sicht der FDP besteht für die familienergänzende Kinderbetreuung ein ausgewiesenes Bedürfnis. Die Kinderbetreuung bedeutet für die Stadt Zürich einen wesentlichen Standortvorteil. Sie unterstützte deshalb die Vorlage des Stadtrats, wonach sich die Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit Privaten für ein qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten hätte einsetzen müssen. Damit hätten die bestehenden Lücken im Rahmen der finanziellen Mittel geschlossen werden können. Sie steht auch heute noch für die bessere und bezahlbare Lösung des stadträtlichen Vorschlags ein.

Position der SVP: Für die SVP kommt die familienergänzende Kinderbetreuung nur in Härtefällen in Frage. In den wenigsten Fällen werden den Benutzern die tatsächlichen Vollkosten verrechnet. Wer unter 220 000 Franken im Jahr steuerbares Einkommen ausweist, kommt bereits heute in den Genuss von versteckten Subventionen, wenn er seine Kinder der Stadt Zürich zur Betreuung abliefern.

### Nein zum individuellen erzwingbaren Rechtsanspruch der Linksparteien

In der Gemeindeordnung soll neu eine *Gewährleistung* der familienergänzenden Kinderbetreuung verankert werden. Mit dieser Wortwahl wollen die Linksparteien einen individuellen Rechtsanspruch auf familienergänzende Kinderbetreuung begründen, der – wohl bis vor das Bundesgericht – durchgesetzt werden kann, ungeachtet dessen, ob die Stadt Zürich über die dafür notwendigen Finanzen verfügt. Dadurch verpflichten sie die Stadt Zürich zur umfassenden Kinderbetreuung, selbst wenn Private nicht zur Zusammenarbeit bereit sind. Der Stadt Zürich wird damit eine neue alleinige Staatsaufgabe aufgebürdet, die schliesslich vom Steuerzahlenden mitfinanziert werden muss. Die Stadt Zürich gibt heute schon für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung jährlich etwa 90 bis 95 Mio. Franken aus. Bereits eine Verdoppelung der bisherigen Angebote – womit aber erst ein gutes Drittel der 40 000 Kinder im Alter von 1 bis 12 Jahren in solchen Institutionen betreut werden könnten – verursacht jährlich geschätzte Mehrkosten von mindestens 80 bis 90 Mio. Franken. Das bedeutet für den Steuerzahlenden eine Steuererhöhung von 6 Steuerfussprozenten.

### Unabschätzbare Kosten

Doch bleibt es nur bei diesen Mehrkosten? Die Linksparteien wollen, dass die Stadt Zürich ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten gewährleisten muss. Doch wie gross ist die Nachfrage? Benötigen ein Fünftel, ein Drittel, die Hälfte oder alle schulpflichtigen Kinder familienergänzende Kinderbetreuung? Brauchen diese Kinder den ganzen Tag, nur einen halben Tag oder nur über Mittag eine Betreuung? Wir wissen es nicht! Plötzlich fallen nicht nur Mehrkosten von 80 bis 90 Mio. Franken an, sondern das Vierfache davon. Es ist unseriös, den Stimmbürgern eine Vorlage zu unterbreiten, deren Kosten sie nicht abschätzen können. Die Vorlage ist deshalb abzulehnen.

Die Positionen von FDP und SVP sind unterschiedlich. Die FDP-Fraktion sieht «ein ausdrückliches Bedürfnis» für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, wendet sich aber gegen den vom Gemeinderat vorgeschlagenen neuen Gemeindeordnungsartikel, weil sie auf Grund von dessen Formulierung unabschätzbare finanzielle Folgen für die Stadt befürchtet. Für den grösseren Teil der Minderheit, die SVP-Fraktion, kommt die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung überhaupt nur «in Härtefällen in Frage». Gemäss ihrer Fraktionserklärung im Gemeinderat unter dem Titel «Familieneretzende Kinderbetreuung total» opponierte die SVP überhaupt einer Aufnahme der Aufgabe der Kinderbetreuung in die Gemeindeordnung und lehnte daher auch den ursprünglichen stadträtlichen Gegenvorschlag ab. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass die Stadt Zürich «bereits heute ein viel zu grosses» Betreuungsangebot habe. Es macht dies deutlich, dass die Auseinandersetzung um den neuen Gemeindeordnungsartikel sich nicht einfach bloss um dessen Formulierung dreht, sondern dahinter auch grundsätzlich verschiedene Auffassungen über die Bedeutung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung stehen.

Die zurückgezogene Volksinitiative und der ursprüngliche Gegenvorschlag des Stadtrats stimmten darin überein, dass der Auftrag der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Gemeindeordnung verankert werden soll, Differenzen bestanden aber über die angemessene Formulierung. Der nun zur Abstimmung gelangende Gegenvorschlag des Gemeinderats stellt einen Kompromissvorschlag dar, in dessen Natur es liegt, dass er keiner der beiden Ausgangspositionen voll entspricht. Der neue Gemeindeordnungsartikel vermeidet die Begriffe «Recht» oder «Anspruch», er gewährleistet nach seinem Wortlaut nicht ein individuelles Recht, sondern setzt einen staatlichen Leistungsauftrag fest, woraus noch kein individueller Anspruch auf einen bestimmten Betreuungsplatz abgeleitet werden kann. Diese Einschränkung wird durch den im gemeinderätlichen Gegenvorschlag hinzugefügten Passus, wonach die Beiträge der Eltern und die Leistungen der Stadt durch eine Verordnung näher bestimmt werden, noch verdeutlicht. Dieser Zusatz hat nach dem Verständnis des Stadtrats gerade den Sinn, die Bedenken, die Stadt könnte durch eine Garantie individueller Ansprüche auf bestimmte Betreuungsleistungen finanziell überfordert werden, auszuräumen.

Gegenstand der neu zu erlassenden Verordnung wird auch die Elternbeitragspflicht sein. Das in der «Position SVP» erwähnte Beispiel, dass man mit einem steuerbaren Einkommen von 220 000 Franken noch in den Genuss von Subventionen komme, bezieht sich auf eine Familie mit fünf oder mehr Kindern und bildet damit in der Stadt Zürich einen seltenen Ausnahmefall. Eine Familie mit Vater, Mutter und einem Kind im gleichen Haushalt zahlt heute ab einem steuerbaren Einkommen von 118 000 Franken den Vollkostenpreis (den kostendeckenden Betrag) für einen Betreuungsplatz in einer Krippe. Hat sie ein Vermögen von mehr als 100 000 Franken, so reduziert sich diese Einkommensgrenze noch weiter.

Was schliesslich die Kostenargumente der Minderheit betrifft, so wird zu diesen Fragen bereits im Kapitel «E. Kosten und Nutzen» der Abstimmungsvorlage Stellung genommen. Es trifft zu, dass sich zum heutigen Zeitpunkt keine genaueren Aussagen über die langfristig entstehenden Kosten eines bedarfsgerechten Ausbaus der Kinderbetreuung machen lassen. Die zukünftige Nachfrage ist ungewiss und auch der Betrag, den die Stadt nach erfolgtem Um- und Ausbau pro Betreuungsplatz zu bezahlen haben wird, steht nicht fest. Die Befürchtung, die Verankerung des Auftrags zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Gemeindeordnung gemäss gemeinderätlichem Gegenvorschlag könnte die Stadt finanziell überfordern und deren Finanzhaushalt gefährden, erscheint nicht als begründet. Über die vorbehaltene Verordnung und das jährlich vom Gemeinderat zu bewilligende Budget stehen ausreichend Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung, um den Ausbau der Kinderbetreuung den finanziellen Möglichkeiten der Stadt entsprechend vorzunehmen.

# 4 | Umwandlung der Asyl-Organisation Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung

## 1. Zweck der Vorlage

Die Asyl-Organisation Zürich war bislang eine Abteilung des Sozialdepartements und damit Teil der Stadtverwaltung. Um ihre Aufgabe, die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung von Asyl Suchenden erfüllen zu können, genoss sie eine verwaltungsrechtliche Sonderstellung, die sich in einer gesonderten Rechnungslegung und erweiterten Kompetenzen in der Raumbewirtschaftung und in den Personalanstellungen ausdrückt. Diese Sonderstellung war nötig, um auf Veränderungen der Rahmenbedingungen von Bund und Kanton rechtzeitig reagieren und die Kapazitäten rasch den grossen Schwankungen im Zustrom von Asyl Suchenden anpassen zu können. Befriedigend war diese Lösung seit längerem nicht mehr, da die Asyl-Organisation Zürich zunehmend im Spannungsfeld stand zwischen den für die Stadt, den Kanton und Dritte zu erfüllenden Aufgaben und ihrer organisatorischen Einbindung in die Stadtverwaltung.

Die Asyl-Organisation Zürich soll deshalb in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt werden, was ihr den nötigen Spielraum zur Aufgabenerfüllung gibt, gleichzeitig aber auch künftig die politische Aufsicht und Steuerung durch Gemeinderat und Stadtrat sicherstellt. Rechtsgrundlage hierfür bildet das am 25. Oktober 2004 vom Kantonsrat verabschiedete Gesetz über selbstständige Gemeindeanstalten, in welchem festgeschrieben ist, dass öffentlich-rechtliche Anstalten auf kommunaler Ebene in der Gemeindeordnung zu verankern sind. Die Überführung der Asyl-Organisation in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich setzt daher eine Ergänzung der Gemeindeordnung voraus, über welche die Stimmberechtigten aufgrund dieser Vorlage zu entscheiden haben. In der Gemeindeordnung werden die Aufgaben der Asyl-Organisation beschrieben, ihre Oberaufsicht bezeichnet, ihre Organe mit ihren Zuständigkeiten bestimmt und die Arbeitsverhältnisse des Personals festgelegt.

## 2. Ausgangslage

Bis 1987 oblag die Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden den Gemeinden und wurde in der Stadt Zürich vom damaligen Fürsorgeamt wahrgenommen. Die Revision des Asylgesetzes per 1. Januar 1988 machte das Asylwesen zur Bundesaufgabe, der Vollzug wurde an die Kantone delegiert. Da die Stadt Zürich bereits über die entsprechenden Betreuungsstrukturen verfügte, schlossen Stadt und Kanton eine Vereinbarung ab, mit welcher der Kanton die ihm neu übertragenen Aufgaben gegen entsprechende Abgeltung weitgehend der Stadt übertrug. Seither haben sich die Rahmenbedingungen im Asylwesen wiederholt und in vielfältiger Art gewandelt. Anfänglich erfolgte die Finanzierung der Tätigkeiten der Asyl-Organisation Zürich durch Defizitsubventionierung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF). Ab 1994 ging der Bund schrittweise zur Pauschalierung der Subventionierung über. Dadurch hatte die Asyl-Organisation Zürich das unter-

nehmerische Risiko zu tragen (z. B. bei mangelnder Auslastung der Unterbringungskapazitäten) und wurde in die Lage versetzt, Überschüsse oder Defizite zu erwirtschaften.

Der umfassende Auftrag der Stadt und des Kantons ermöglichte es der Asyl-Organisation Zürich, ein Netz von sich ergänzenden Angeboten und Fachdiensten aufzubauen, mit welchen in den vergangenen Jahren alle Krisen und Schwierigkeiten im Asylbereich erfolgreich bewältigt werden konnten. Es gelang nicht nur, in Zeiten grossen Zustroms die Asyl Suchenden jederzeit menschenwürdig unterzubringen und zu betreuen, sondern auch bei Bedarf neue Fach- und Spezialdienste für besondere Problemlagen und Aufgaben zu schaffen, die auch beim Bund Anerkennung fanden und als wegweisend für die ganze Schweiz gelten. Als Beispiele seien die Rückkehrberatung und die Betreuung minderjähriger, nicht begleiteter Asyl Suchender erwähnt.

## 3. Leistungsbereiche und Auftraggeber der Asyl-Organisation Zürich

Der Kanton Zürich wendet bei der Unterbringung und Betreuung der ihm vom Bund zugewiesenen Asyl Suchenden ein Zwei-Phasen-Konzept an. Es legt fest, dass der Kanton für die Unterbringung und Betreuung der Asyl Suchenden in einer 1. Phase nach der Einreise sorgt. In dieser Phase verweilen die Asyl Suchenden vorwiegend in Kollektivunterkünften (Durchgangszentren). Danach teilt der Kanton die Asylsuchenden nach einem Schlüssel proportional zur Einwohnerzahl (aktuell 0,7 %) den Gemeinden zu.

Die Stadt ist verpflichtet, selbst für die Unterbringung und Betreuung der ihr vom Kanton zugewiesenen Asylsuchenden in der 2. Phase zu sorgen oder diese Leistung bei einem anderen Anbieter einzukaufen.

Die Asyl-Organisation erfüllt auch Aufgaben im Auftrag des Kantons, das heisst, Unterbringungen in der 1. Phase sowie Fach- und Spezialdienste. Dadurch ergeben sich für die Stadt verschiedene Vorteile, die vor allem mit der Zentrumsfunktion und der Grösse der Stadt zusammenhängen. Die Erst-Phasen-Unterbringung ermöglicht der Stadt einen grösseren Steuerungseinfluss im Asylbereich. Die Plätze werden an das zu übernehmende Kontingent angerechnet, wodurch weniger Zweit-Phasen-Betreuung notwendig ist. Die Erst-Phasen-Unterbringung ist im Gegensatz zur Zweit-Phasen-Betreuung kostendeckend. Dadurch verbessert sich der Kostendeckungsgrad der Gesamtorganisation. Die Fach- und Spezialprogramme dienen vor allem der Integration und der Vorbereitung der Rückkehr ins Heimatland und bieten ausserdem eine Tagesstruktur. Dies kommt dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung entgegen.

Im Rahmen von Gemeindeforderungen übernimmt die Asyl-Organisation Zürich auch die Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden in der 2. Phase für andere Gemeinden im Kanton Zürich. Der Kostendeckungsgrad beträgt ab 2004 100 Prozent (inkl. Anteil am Overhead). Als positiver Nebeneffekt kann der zusätzli-

che Steuerungseinfluss auf die Verteilung anspruchsvoller Fälle genannt werden.

Zudem führt die Asyl-Organisation im Auftrag Dritter Beschäftigungsprogramme der Arbeitslosenversicherung für versicherte, schwer vermittelbare Asyl Suchende und anerkannte Flüchtlinge mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus durch.

## 4. Rahmenbedingungen des Kantons

Der politische Gestaltungswille des Kantons hat in den letzten zehn Jahren stetig zugenommen, was mit der Veränderung des Unterbringungs- und Betreuungskonzeptes und dem neuen Finanzierungsmodell zum Ausdruck kam.

Bis im Jahre 2000 organisierte die Asyl-Organisation im Auftrag des Kantons die Unterbringung und Betreuung aller vom Bundesamt für Flüchtlinge dem Kanton Zürich zugewiesenen Asyl Suchenden. Mit Beschluss vom 28. Juni 2000 hat der Regierungsrat die öffentliche Ausschreibung der Unterbringungsleistungen der 1. Phase entschieden. Die Asyl-Organisation Zürich (Sozialdepartement der Stadt Zürich), die Asylkoordination Winterthur (Departement Soziales der Stadt Winterthur) und die Asyl-Koordination Affoltern haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft (AGA) zusammengeschlossen und gemeinsam offeriert. Im öffentlichen Submissionsverfahren erhielt die Arbeitsgemeinschaft die Hälfte der Mandate, die andere Hälfte ging an die Firma «Organisation für Regie und Spezialdienste» (ORS) in Zürich. Die Asyl-Organisation Zürich führt nach wie vor den grössten Teil der Fach- und Spezialdienste für den Kanton Zürich. Für die Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden in der 2. Phase sind nach wie vor die Gemeinden verantwortlich; sie können diese Leistung selber erbringen oder sie bei einer auf dem Markt tätigen Institution einkaufen. Mit dieser Änderung hat der Kanton in der Betreuung und Unterbringung von Asyl Suchenden im Kanton Zürich eine marktähnliche Situation geschaffen, die sich auf die Qualität und die Kosten auswirkt. Um im Wettbewerb gegenüber der Firma ORS, die als gewinnorientierte Aktiengesellschaft organisiert ist, bestehen zu können, braucht die Asyl-Organisation eine möglichst unternehmerische Organisationsform.

Mit Beschluss vom 25. September 2002 hat der Regierungsrat die Sparmassnahmen des Bundes an die Gemeinden weitergegeben. Für die Stadt Zürich ergeben sich dadurch ab 2003 Mehrkosten von rund 1,8 Mio. Franken im Pflichtbereich der Betreuung von Asyl Suchenden in der 2. Phase. Auf der anderen Seite übernimmt der Kanton bei den Gesundheitskosten Jahr für Jahr grössere Defizite. Die neue Verteilung der Kosten auf die Gemeinden in der Zweit-Phasen-Betreuung hat für die Stadt Zürich den Vorteil, dass die Fachprogramme der Asyl-Organisation Zürich grundsätzlich kostendeckend abgegolten werden. Diese Fachprogramme sind allen Asyl Suchenden im Kanton Zürich zugänglich, wobei insbesondere grosse Kommunen auf



diese Fachprogramme als Tagesstruktur für ihre Asyl Suchenden angewiesen sind.

## **5. Neupositionierung und Überprüfung der Rechtsform der Asyl-Organisation Zürich**

Die Veränderungen der kantonalen Rahmenbedingungen legten es nahe, die strategische Ausrichtung der Asyl-Organisation Zürich zu überprüfen. Mit Stadtratsbeschluss vom 20. Juni 2001 wurden die Aufgaben der Asyl-Organisation Zürich als Abteilung des Sozialdepartements wie folgt festgelegt:

- Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden und vorläufig Aufgenommenen;
- Sozialhilfe und Betreuung für anerkannte Flüchtlinge;
- Dienstleistungen für den Kanton und/oder andere Gemeinden oder Dritte aufgrund von Leistungsvereinbarungen mit kostendeckender Abgeltung;
- Dienstleistungen für besondere städtische Integrationsbedürfnisse im Auftrag des Sozialdepartements und anderer Departemente bei Bedarf.

Damals blieb die Frage der adäquaten Rechtsform für die Asyl-Organisation Zürich noch offen. Die vor allem in den Bereichen Personal, Ausgabenbewilligung und Raumbewirtschaftung notwendige Flexibilität war in der Vergangenheit durch eine verwaltungsrechtliche Sonderstellung der Asyl-Organisation Zürich ermöglicht worden. Denn die besonderen Anforderungen im Asylbereich lassen sich mit der Einbindung der Asyl-Organisation Zürich in die Rahmenbedingungen der Stadtverwaltung nur schlecht vereinbaren. Aufbau und Redimensionierung von mehreren hundert Stellen sowie von kleinen und grossen Einrichtungen müssen in kurzer Zeit bewältigt werden können. Innerhalb der städtischen Verwaltungsstrukturen kann diese Dynamik erhebliche Mehrkosten auslösen.

Aufgrund der Prüfung verschiedener Rechtsformen hat sich der Stadtrat dann im Frühjahr 2003 für die Umwandlung der Asyl-Organisation Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt entschieden. Zu diesem Zeitpunkt war das kantonale Gesetz in Vorbereitung, welches den Gemeinden erlauben sollte, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu errichten. Diese Rechtsform ist für die Weiterführung der Asyl-Organisation Zürich in der bisherigen Qualität am besten geeignet und ist in Bezug auf die wiederkehrenden Kosten kostenneutral. Stadt- und Gemeinderat können die politische Steuerung weiterhin wahrnehmen. Die heute bestehende Arbeitsplatzsicherheit für die Mitarbeitenden bleibt weitgehend erhalten. Bei den Leistungsaufträgen, die der Kanton direkt mit der Asyl-Organisation Zürich aushandelt, besteht zwar ein Marktrisiko, das allerdings bei anderen geprüften Rechtsformen ebenfalls bestanden hätte. Die Stadt kann von den umfangreichen Spezialprogrammen weiterhin profitieren und die Ausgestaltung der Programme massgeblich mitbestimmen.

## **6. Grundzüge der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt Asyl-Organisation Zürich**

Die Grundzüge der Asyl-Organisation als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt sind in der Ver-

ordnung über die Asyl-Organisation Zürich geregelt, welche der Gemeinderat am 2. März 2005 verabschiedet hat; dies unter Vorbehalt der Zustimmung der Stimmberechtigten zur mit dieser Vorlage beantragten Ergänzung der Gemeindeordnung. Die wesentlichen Inhalte dieser Verordnung sind nachfolgend dargelegt.

### **Zweck**

Der Zweck der Asyl-Organisation Zürich besteht darin, die Weiterführung der bisherigen Leistungen im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden sicherzustellen, wobei der Betreuung in der 2. Phase (Pflichtteil der Stadt) eindeutig Priorität zukommt.

### **Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen**

Der Leistungsauftrag des Stadtrates ergibt sich im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden aus der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung. Mit der Festlegung der Aufgaben der Asyl-Organisation Zürich unter den dafür geltenden Rahmenbedingungen sorgt der Stadtrat dafür, dass die Stadt die Sicherstellung der Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden auch nach der Verselbstständigung jederzeit gewährleisten kann. Gestützt auf den Leistungsauftrag des Stadtrates schliesst das zuständige Departement für den städtischen Leistungsbereich mit der Asyl-Organisation Zürich jährlich Leistungsvereinbarungen ab, in denen Mengen, Preise und Abgeltung der zu erbringenden Leistungen festgelegt werden. Die Leistungsvereinbarungen für den städtischen Bereich und die darin festgelegte Abgeltung der Kosten durch die Stadt bilden die Grundlage für die Budgetierung des städtischen Beitrags in der laufenden Rechnung.

Im Rahmen des Leistungsauftrags kann die Asyl-Organisation Zürich auch mit Dritten Leistungsvereinbarungen abschliessen, sofern sie in der Lage ist, diese Leistungen kostendeckend zu erbringen.

### **Beteiligung und Auslagerung**

Die Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden steht in einem rechtlich, sozial und gesellschaftspolitisch sich rasch ändernden Umfeld. Es ist kaum möglich, die Entwicklungen über die nächsten fünf bis zehn Jahre vorauszusehen. Die Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist im Vergleich zu privatrechtlichen Unternehmensformen eher statisch. Es ist deshalb wichtig, im Hinblick auf mögliche Entwicklungen einen gewissen Handlungsspielraum zu bewahren. So sollen das gemeinsame Führen von Dienstleistungsbetrieben mit anderen Leistungserbringern, die Auslagerung von Betriebsbereichen, die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen grundsätzlich möglich sein, sofern dadurch die Erfüllung des Leistungsauftrags nicht in Frage gestellt wird.

Beteiligungen und Auslagerungen bedürfen der Genehmigung durch den Stadtrat. Die Gemeindeordnung schreibt vor, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und die Aufgaben der Behörden, über den Inhalt und den Umfang der städtischen Leistungen sowie über die Art und den Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private in

Gesetzesform erlassen werden. Dies setzt der Delegation der Organisationskompetenz an eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt Grenzen, insbesondere im Bereich öffentlicher Aufgaben wie beispielsweise der sozialen Sicherung von Menschen. Mit dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Stadtrat wird diesen Grenzen Rechnung getragen.

### **Organisation der neuen Trägerschaft**

Die Asyl-Organisation Zürich soll als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt so ausgestaltet werden, dass sie langfristig handlungsfähig und in der Lage ist, die Leistungsaufträge optimal zu erfüllen. Es geht insbesondere darum, aus Strukturelementen, Kompetenzen und Kontrollfunktionen ein ausgewogenes Gesamtsystem zu schaffen, das den wesentlichen Anspruchsträgern gerecht wird sowie gleichzeitig führbar und wettbewerbsfähig ist. Bei der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt sind die Kompetenzabgrenzung zur Stadt sowie die Anforderungen an eine wirksame politische Steuerung zu berücksichtigen. Bei der neuen Organisation wird eine möglichst klare Rollenteilung zwischen Aufsicht, strategischer und operativer Führung angestrebt.

### **Führungsstruktur**

Für die Asyl-Organisation Zürich ist ein Verwaltungsrat als strategisches Führungsorgan und eine Direktion als geschäftsführendes Organ vorgesehen. Die Aufgabe des Verwaltungsrats besteht darin, die Unternehmensstrategie vorzugeben, die Verbindung zwischen der Anstalt und der Verwaltung sicherzustellen und die Führung der Anstaltsgeschäfte durch die Direktion zu überwachen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügt er über wirksame Aufsichtsinstrumente wie z. B. Informations-, Einsichts- und Auskunftsrechte, die Abnahme von Rechenschaftsberichten, die Wahlkompetenz gegenüber der Direktion (Ernennung bzw. Abberufung der Direktion) oder die Erlasskompetenz bzw. Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte anstaltsinterne Regelungen. Eine Geschäftsführungsfunktion des Verwaltungsrats ist hingegen ausgeschlossen. Die Direktion ihrerseits bedarf zur Erfüllung der ihr zugeordneten Aufgabe einer umfassenden Entscheidbefugnis im Bereich der Alltagsgeschäfte, einer angemessenen Finanzkompetenz und der umfassenden Zuständigkeit für alle Geschäfte, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind. Als Gegengewicht zu den Kompetenzen hat die Direktion eine umfassende Rechenschaftspflicht gegenüber den Aufsichtsorganen. Die konkrete Ausgestaltung der Organisation wird in einem Organisationsreglement festgelegt, das vom Stadtrat zu genehmigen ist.

### **Politische Steuerung**

Die Verantwortung für die Sicherstellung der Unterbringung und Betreuung der Asyl Suchenden der 2. Phase liegt weiterhin bei der Stadt. Da die Asyl-Organisation Zürich im Auftrag des Stadtrats dafür verantwortlich ist, muss die politische Steuerung und Kontrolle auch nach der Verselbstständigung sichergestellt bleiben. Für die Wahl des Verwaltungsrates ist der

Stadtrat zuständig. Er sorgt mit einer geeigneten Zusammensetzung des Verwaltungsrats für ein optimales Funktionieren der Anstalt. Die direkte politische Einflussnahme soll durch die Einsitznahme eines Mitglieds des Stadtrats im obersten Anstaltsorgan erreicht werden. Dies ist bei öffentlich-rechtlichen Anstalten üblich und dient insbesondere der verstärkten Wahrung der öffentlichen Interessen bei der Festlegung und Umsetzung der Anstaltspolitik, führt aber gleichzeitig auch zu einer Mitverantwortung der Stadt für die Führung der Anstaltsgeschäfte.

Bei der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt Asyl-Organisation Zürich ist die Oberaufsicht des Gemeinderates durch die Gemeindeordnung vorgegeben. Die Aufsichtsfunktionen des Gemeinderats sind in der Anstaltsverordnung geregelt.

#### **Kontrollstelle**

Bisher wurde die Rechnung des ausserstädtischen Leistungsbereichs durch eine anerkannte Revisionsfirma revidiert und anschliessend vom Stadtrat genehmigt. In Zukunft soll die Finanzkontrolle der Stadt Zürich die Rechnung der Asyl-Organisation Zürich revidieren, um die höchstmögliche Transparenz gegenüber den Aufsichtsorganen sicherzustellen.

#### **Personal**

Ein weiteres wesentliches Element der unternehmerischen Autonomie besteht im Festlegen der eigenen Personalpolitik (Personalsystem, Personalprozesse, Personalmanagement). Dies gilt insbesondere für grosse Dienstleistungsbetriebe mit einem hohen Personalkostenanteil. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt untersteht die Asyl-Organisation Zürich unabhängig von der Rechtsnatur der Anstellungsverhältnisse gewissen grundsätzlichen Einschränkungen, indem sie als Verwaltungseinheit in jedem Fall an rechtsstaatliche und verfassungsmässige Grundsätze wie z.B. das Legalitätsprinzip, das Verhältnismässigkeits- und Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot gebunden ist. Darum sind die Anstellungsverhältnisse öffentlich-rechtlich.

Grundsätzlich werden die Bestimmungen des städtischen Personalrechts angewandt. Abweichende Regelungen sollen in einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) festgelegt werden. Diese Abweichungen sollen der Asyl-Organisation Zürich die Möglichkeit geben, als konkurrenzfähige Arbeitgeberin marktgerechte und trotzdem faire Anstellungsbedingungen anzubieten. Da solche Regelungen sowohl von wirtschaftlicher als auch von politischer Bedeutung sind, ist für die Genehmigung des GAV der Stadtrat zuständig. Zudem wird die Rechtsstellung des Personals über das ganze Unternehmen Asyl-Organisation Zürich hinweg geschützt, insbesondere auch dann, wenn die Unternehmensstruktur aufgrund von Auslagerungen oder Gründungen von Tochtergesellschaften Änderungen erfahren sollte.

#### **Berufliche Vorsorge**

Der Pensionskasse der Stadt Zürich sind über 150 selbstständige Unternehmen und Organisationen angeschlossen. Das Personal der Asyl-Organisation Zürich kann daher auch bei der Pensionskasse der

Stadt Zürich versichert werden bzw. bleiben. Für die abschliessende Beurteilung der Anschlussmodalitäten und den Abschluss eines Anschlussvertrages der Asyl-Organisation Zürich an die Pensionskasse der Stadt Zürich ist der zukünftige Verwaltungsrat zuständig.

#### **Mittel**

Die Asyl-Organisation Zürich ist für eine optimale Zweck- und Auftragserfüllung darauf angewiesen, dass sie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet wird und ihre Leistungen angemessen abgegolten werden. Art und Umfang dieser Mittel sowie die Kompetenz zu deren Verwendung prägen die Anstaltsautonomie wesentlich.

#### **Grundkapital (Dotationskapital)**

Die Stadt Zürich stellt der Asyl-Organisation Zürich ein Dotationskapital von 2 Mio. Franken zur Verfügung, das nach allgemeinen Grundsätzen zu den Selbstkosten zu verzinsen ist. Die Höhe des Dotationskapitals weist ein angemessenes Verhältnis zum Umsatz des städtischen Leistungsbereichs auf (Rechnung 2004: Aufwand von 6,2 Mio. Franken) und deckt primär die Risiken des städtischen Leistungsbereichs ab. Gleichzeitig dokumentiert die Stadt Zürich mit dem Dotationskapital ihr Engagement für die Asyl-Organisation Zürich. Schliesslich erfüllt das Dotationskapital – analog dem Aktienkapital einer Aktiengesellschaft – eine wichtige Steuerfunktion, wird doch die Anstalt konkrete Massnahmen ergreifen müssen, sobald die Deckung des Dotationskapitals bedroht ist. Zum Eigenkapital der Anstalt zählt indessen auch die freie Reserve, die im ausserstädtischen Leistungsbereich erwirtschaftet wurde. Diese freie Reserve deckt neben den allgemeinen Risiken der Anstalt insbesondere die mit den abgeschlossenen Mietverträgen eingegangenen Risiken ab (z.B. Rückführung von Mietobjekten in den ursprünglichen Zustand bei der Auflösung von Mietverträgen). Die freie Reserve wies Ende 2004 einen Stand von 6,19 Mio. Franken auf. Zusammen mit dem Dotationskapital der Stadt von 2,0 Mio. Franken hätte sich per Ende 2004 ein rechnerisches Eigenkapital von 8,19 Mio. Franken ergeben, was mit Blick auf das Gesamtgeschäft der Anstalt situationsgerecht und angemessen ist. Dieser Betrag wird sich bis zur Umwandlung der Asyl-Organisation per Ende 2005 um das betriebliche Ergebnis des laufenden Geschäftsjahres verändern (Gewinn oder Verlust).

#### **Betriebsfinanzierung**

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt Asyl-Organisation Zürich ist eine dezentralisierte Verwaltungseinheit mit einem begrenzten Eigenfinanzierungsgrad und soll als solche nach wie vor im Rahmen der Finanzhaushaltsgesetzgebung über einen Betriebsbeitrag finanziert werden. Dieser wird vom Gemeinderat bewilligt. Über den Budgetierungsprozess ist sichergestellt, dass der Betriebsbeitrag an die Asyl-Organisation Zürich zusammen mit dem Gesamtbudget beantragt und bewilligt wird. Eine Überschreitung des Betriebsbeitrags, welche die Asyl-Organisation Zürich nicht zu verantworten hat, wird nach geltendem Finanzhaushaltsrecht dem Gemeinderat beantragt und mit

dessen Genehmigung direkt mit allgemeinen städtischen Mitteln ausgeglichen. Dasselbe gilt für erwirtschaftete Gewinne. Unter der Voraussetzung einer ordnungsgemässen Rechnungsführung ist damit gewährleistet, dass im städtischen Leistungsbereich keine Verluste entstehen können.

#### **Weitere Leistungen**

Sofern die Asyl-Organisation Zürich neben dem städtisch finanzierten Leistungsauftrag weitere Aufgaben wahrnimmt und aus eigenen bzw. Drittmitteln finanziert, kann der Haushalt der Asyl-Organisation Zürich auch in Zukunft mehr umfassen als den über den Betriebsbeitrag finanzierten Bereich. Dafür bedarf es einer klaren rechnerischen Trennung der verschiedenen Leistungsbereiche durch eine Kostenrechnung. Verluste aus dem nicht städtischen Leistungsbereich sind durch die Anstalt selber zu tragen. Es ist Aufgabe des Verwaltungsrats, über die Gewinnverwendung dem Stadtrat Antrag zu stellen. Gewinne sollen in der Regel für die Zweckbestimmung der Anstalt verwendet werden. Über die Gewinnverwendung entscheidet der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrats. Zieht man die subsidiäre Haftung der Stadt für alle Verbindlichkeiten der Anstalt in Betracht, ist diese Regelung eine ausgewogene Aufteilung von Rechten und Pflichten beider Seiten.

#### **Rechnungsabschluss**

Der Anstalt steht die Möglichkeit offen, bei unterjährigen Entscheiden von Bund und Kanton oder anderen externen Einflüssen, welche die Leistungsmengen oder Kosten erhöhen, beim zuständigen Departement zuhanden von Stadt- und Gemeinderat einen zusätzlichen Betriebsbeitrag zu beantragen.

Der Asyl-Organisation Zürich als städtischer Anstalt wird die Möglichkeit einer Gewinnrückführung in den städtischen Haushalt offen gehalten. Mit dieser gesetzlichen Regelung sowie dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Gemeinderat für die Gewinnverwendung wird die Zweckbindung der städtischen Finanzbeiträge sichergestellt.

#### **Betriebseinrichtungen**

Die Verfügungsgewalt über eigene Betriebseinrichtungen, insbesondere über technische Geräte, Mobilien und das Inventar der verschiedenen Integrationsprojekte, ist für die eigenverantwortliche Leistungserbringung bei der Unterbringung und Betreuung von Asyl Suchenden von grosser Bedeutung. Mit der Verselbstständigung der Asyl-Organisation Zürich entsteht ein neuer Rechtsträger mit eigener Vermögensfähigkeit. Um die Übereinstimmung von Entscheidungskompetenz und Entscheidungsverantwortung auch in Zukunft zu wahren, sind die Betriebseinrichtungen in das Vermögen der Anstalt zu übertragen. Die Ausgabenkompetenz der Anstaltsorgane bleibt davon unberührt.

#### **Fremdmittel und Rücklagen**

Bund und Kanton richten ihre Beiträge ganz oder teilweise nachschüssig aus. Für die Vorfinanzierung des Betriebsaufwandes gewährt die Stadt für die ausserhalb der Stadtrechnung geführten Dienste der

Asyl-Organisation bereits heute einen zum Zinsfuss für Gemeindebetriebe verzinslichen Kontokorrent-Kredit. Dieser Betriebskredit war per Ende 2004 mit 19,8 Mio. Franken beansprucht und wird mit der neuen Anstalt auf dieser Basis weitergeführt. Der Kontokorrent-Kredit ist durch die ausstehenden Bundes- und Staatsbeiträge sowie anderweitige Werte gesichert. Er ist beiderseitig – frühestens nach 5 Jahren – mit einer Frist von 6 Monaten kündbar. Sollte die Anstalt aufgelöst werden, würde er auf den Zeitpunkt der Liquidation fällig. Grundsätzlich ist die Finanzierung der notwendigen Betriebsaufwendungen und Investitionen über die Beiträge durch die Leistungsvereinbarungen sicherzustellen. Es gibt im Leistungsbereich der Asyl-Organisation Zürich keinen Grund, zusätzliche Fremdmittel zum städtischen Kontokorrentkredit zu beschaffen. Eine weitere Fremdmittelaufnahme wird daher grundsätzlich ausgeschlossen. Damit wird auch das Risiko der Stadt, die letztlich für die Verbindlichkeiten ihrer Anstalten haftet, begrenzt.

## Finanzhaushalt und Rechnungsführung

### Jahresrechnung

An die Jahresrechnung sind erhöhte Anforderungen bezüglich Transparenz zu stellen. Um sicherzustellen, dass die Jahresrechnung alle Betriebsbereiche der Asyl-Organisation Zürich umfasst (Auslagerungen, Beteiligungen usw.), wird in der Anstaltsverordnung ausdrücklich eine Konsolidierung der Rechnung verlangt. Hierbei wird auf die geltenden gesetzlichen Bestimmungen verwiesen. Weiter wird die Möglichkeit offen gehalten, dass der Stadtrat bei der Genehmigung von einzelnen Auslagerungen, Beteiligungen usw. zusätzliche Auflagen bezüglich der Konsolidierung macht. Damit ist auf Verordnungsebene und im Einzelfall sichergestellt, dass nötigenfalls Vorschriften und Auflagen erlassen werden können, um eine unerwünschte rechnerische Abtrennung von Betriebsbereichen oder die Abführung von Gewinnen zu verhindern.

### Kosten- und Leistungsrechnung

Durch die Möglichkeit, neben den städtisch abgeordneten Leistungsaufträgen weitere Aufgaben wahrzunehmen und aus eigenen Mitteln zu finanzieren, steigen die Anforderungen an die Koordination des Budgetierungsprozesses mit der städtischen Haushaltsführung sowie an die Transparenz der Finanz- und Entwicklungsplanung und der Rechenschaftsablage. Damit die Transparenz gewährleistet werden kann, führt die Asyl-Organisation Zürich eine Kosten- und Leistungsrechnung nach den Grundzügen des betrieblichen Rechnungswesens. Der Kosten- und Leistungsrechnung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt kommt grosse Bedeutung zu, sei es als Grundlage für die Verhandlungen der Leistungsvereinbarungen oder als betriebsinternes Führungsinstrument. Aus diesem Grund schreibt die Anstaltsverordnung die Führung einer Kostenrechnung vor. Das zuständige Departement kann der Asyl-Organisation Zürich im Rahmen der Leistungsaufträge konkretere Vorgaben machen. Bei eigen- und drittmittelfinanzierten Vorhaben liegt es im Interesse der Asyl-Organisation Zürich, aufgrund einer geeigneten Rechnungsführung die Wirtschaftlichkeit die-

ser Vorhaben ausweisen zu können. Das Interesse der Stadt beschränkt sich auf eine hinreichende Transparenz beim Einsatz von Drittmitteln, um unerwünschte Quersubventionierungen auszuschliessen.

### Finanzplan

Der Erstellung eines Finanzplans kommt eine erhöhte Bedeutung zu, weil die Asyl-Organisation Zürich neben dem städtischen Leistungsbereich eigen- oder drittmittelfinanzierte Aufgaben wahrnehmen kann. Der Haushalt umfasst mehr als die im städtischen Budget ausgewiesenen Betriebsbeiträge zur Finanzierung des städtischen Leistungsbereichs. Durch die Erstellung eines Finanzplans wird eine hinreichende Transparenz bezüglich der finanziellen Situation der Asyl-Organisation Zürich erreicht.

Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist die Asyl-Organisation Zürich nach wie vor auch Teil des konsolidierten Finanzplans des Stadtrats. Aus diesem Grund muss sie als dezentralisierte Verwaltungseinheit die erforderlichen Daten dem zuständigen Departement zur Verfügung stellen.

## Rechtspflege

### Haftung

Gemäss dem mit dem «Gesetz über selbstständige Gemeindeanstalten» ins Gemeindegesetz eingefügten § 15a Absatz 4 haftet die Trägergemeinde für Schadenersatzforderungen gemäss Haftungsgesetz, welche die (kommunale) Anstalt nicht zu leisten vermag. Es besteht also eine subsidiäre Haftung der Stadt Zürich für Schadenersatzansprüche gegenüber der Asyl-Organisation.

Die Anstalt haftet für jeden Schaden, den ihre Mitarbeitenden einem Dritten widerrechtlich zufügen (§ 6 des Haftungsgesetzes); ein Verschulden ist nicht vorausgesetzt. Im internen Verhältnis steht der Anstalt der Regress gegen die fehlbaren Mitarbeitenden zu, sofern Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit gegeben ist (§§ 14 ff. des Haftungsgesetzes).

### Rechtsanwendung

Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt wird die Asyl-Organisation Zürich wie die Stadtverwaltung an dieselben rechtsstaatlichen Grundsätze wie Legalitätsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot gebunden sein. Es gilt daher der vom Gemeinde- und vom Verwaltungsrechtspflegegesetz vorgegebene Rechtsweg mit dem Unterschied, dass gegen Entscheide der Direktorin oder des Direktors der Asyl-Organisation Zürich nicht der Stadtrat, sondern der Verwaltungsrat der Asyl-Organisation Zürich gemeindeinterne Rekursinstanz ist. Dessen Entscheide können wie diejenigen des Stadtrats mit Rekurs an den Bezirksrat angefochten werden (§ 57 Abs. 1 und 2 und § 152 des Gemeindegesetzes).

## Betriebsübernahme, Eröffnungsbilanz

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt Asyl-Organisation Zürich wird mit Inkrafttreten der Verordnung den laufenden Betrieb der bisherigen Asyl-Organisation Zürich übernehmen. Dies bedeutet, dass die bisherigen Rechte und Pflichten sowie die Rechtsverhältnisse, welche die Stadt im Bereich des heutigen

Betriebs der Asyl-Organisation Zürich hat bzw. eingegangen ist, auf die neue Anstalt übergehen. Davon ausgenommen sind selbstverständlich aufsichtsrechtliche Rechte und Pflichten der Stadt. Die Rechte und Pflichten aus den Vereinbarungen mit dem Kanton und anderen Auftraggebern gehen ebenso auf die neue Anstalt über.

Die Eröffnungsbilanz der neuen Anstalt Asyl-Organisation Zürich setzt sich aus den Aktiven und Passiven des städtischen und des übrigen Leistungsbereichs (Bund, Kanton, Dritte) zusammen. Es sind grundsätzlich die Buchwerte per Ende 2005 aus den erwähnten Leistungsbereichen in der Eröffnungsbilanz zusammenzuführen. Nachdem die Anstalt keine eigenen Liegenschaften besitzt und beschafft und keine Beteiligungen bestehen, beschränkt sich die Frage der Bewertung auf die Betriebseinrichtungen. Die Bewertung der Mobilien orientiert sich an den Beschaffungskosten unter Berücksichtigung des bereits eingetretenen Wertverzehr. Die übrigen Positionen (flüssige Mittel, Debitoren, Abgrenzungen, Vorräte, Kreditoren, Fremdkapital und Reserven) richten sich nach den effektiven Beständen am Stichtag der Bilanzeröffnung (Saldoausweise, Inventare, Ausstände usw.). Aufgrund des letzten Rechnungsabschlusses zeichnet sich grob die folgende Bilanz ab:

Planbilanz per 31. 12. 2005 (auf der Basis der Bilanz 2004)	
Aktiven in Mio. Franken	
Flüssige Mittel	16,65
Forderungen	30,95
Diverse Umlaufvermögen	1,12
<b>Umlaufvermögen</b>	<b>48,72</b>
<b>Anlagevermögen</b>	<b>6,09</b>
<b>Total Aktiven</b>	<b>54,81</b>
Passiven in Mio. Franken	
Kurzfristiges Fremdkapital	5,55
Langfristiges Fremdkapital	41,07
<b>Fremdkapital</b>	<b>46,62</b>
Dotationskapital	2,00
Freie Reserven	6,19
<b>Eigenkapital</b>	<b>8,19</b>
<b>Total Passiven</b>	<b>54,81</b>

Schliesslich muss sichergestellt sein, dass bei der Betriebsübernahme die Anstaltsorgane handlungsfähig sind. Dies bedingt insbesondere, dass auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes der Verwaltungsrat gewählt sein muss. Die Amtsperiode ist zu derjenigen des Stadtrats um zwei Jahre versetzt.

■ Der Gemeinderat stimmte der Vorlage am 2. März 2005 mit 82 : 29 Stimmen zu.

### Umwandlung der Asyl-Organisation Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich

#### Begründung der Ablehnung der SVP

Der Stadtrat und die anderen Parteien klagen laufend über die zunehmenden Zentrumslasten. Mit dieser Vorlage wird die Stadt Zürich durch ihre Asylorganisation Dienstleistungen erbringen, welche weit über die von Bund und Kanton vorgeschriebenen hinausgehen. Die zusätzlichen Kosten für die Stadtkasse können momentan nicht beziffert werden.

Die Asyl-Organisation Zürich wird bei Annahme der Vorlage ohne Einbezug von Parlament und Stimmbürger in eigener Kompetenz eigene Gesellschaften gründen, Joint Ventures und Beteiligungen eingehen können.

Die Tatsache, dass der Stadtrat sowohl die Leistungsaufträge für die Asyl-Organisation Zürich festlegt, die allgemeine Aufsicht über die Asyl-Organisation Zürich ausübt, über die Leistungsvereinbarungen entscheidet, die 7 Verwaltungsräte wählt, die Reglemente und Gesamtarbeitsverträge genehmigt und Beteiligungen wie auch Auslagerungen und Gesellschaftsgründungen genehmigt (B, Art. 7), ist höchst undemokratisch und auch im unternehmerischen Sinne aufgrund der Machtfülle äusserst fragwürdig.

Diese so von Rechts wegen völlig selbstständigen Dienstleistungsunternehmen wären in der Lage, insbesondere abgewiesene Asylbewerber trotz anderweitiger Vorgaben des Bundes an Kantone und Gemeinden weiter zu betreuen.

Die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit den schwankenden Asylzahlen müssen subsidiär von der Stadt Zürich übernommen werden. Auch diese finanziellen Folgen können nicht abgeschätzt werden.

Die Kompetenz über die neue Asylorganisation Zürich wird dem Parlament entzogen; die finanziellen Konsequenzen müssen aber mit Steuergeldern bezahlt werden.

### Stellungnahme des Stadtrates zu den Ablehnungsgründen der SVP

Der Stadtrat teilt die Bedenken der SVP nicht, sondern ist im Gegenteil der Auffassung, dass gerade die Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt den angesprochenen Risiken am besten Rechnung trägt. Im Unterschied zu einer Privatisierung z.B. als Aktiengesellschaft ist die politische Aufsicht bei der Rechtsform als öffentlich-rechtliche Anstalt gewährleistet.

Die Möglichkeit, sich an andern Organisationen zu beteiligen, sich mit ihnen zusammenzuschliessen oder einzelne Betriebsteile auszulagern, dient der optimalen Leistungserbringung und entspricht allgemein anerkannten unternehmerischen Grundsätzen. Dies ist übrigens schon heute gelebte Realität, z.B. als Zusammenschluss mit der Asylkoordination Winterthur und dem Sozialdienst für den Bezirk Affoltern bei der Führung von Durchgangszentren.

Die Asyl-Organisation wird nur Aufgaben übernehmen, für welche ein entsprechender Auftrag vorliegt und die notwendigen Mittel zugesichert sind. Der Kreis möglicher Auftraggeber beschränkt sich realistischweise fast ausschliesslich auf die öffentliche Hand, also die Stadt, die Gemeinden, den Kanton und allenfalls den Bund.

Die vorgesehene Rechtsform gibt der Organisation gerade den notwendigen unternehmerischen Spielraum, um die finanziellen Risiken wegen schwankender Zahlen Asyl Suchender besser aufzufangen, als dies als vollintegrierter Teil der Stadtverwaltung möglich wäre.

Die finanziellen Beiträge an die Asyl-Organisation sind im ordentlichen Budget der Stadt enthalten und unterliegen damit der parlamentarischen Kontrolle.

Insgesamt ist der Stadtrat mit der grossen Mehrheit des Gemeinderats der Überzeugung, dass diese Vorlage der politischen Kontrolle und Steuerung ebenso wie dem Bedarf an unternehmerischem Handlungsspielraum in sinnvoller und ausgewogener Weise Rechnung trägt.

# 5 | Schulbehördenreorganisation in der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung

## A. Zweck der Vorlage

Im Zuge der allgemeinen Schulreform soll die in der Gemeindeordnung festgelegte Schulbehördenorganisation der Stadt Zürich reformiert und an geänderte Verhältnisse angepasst werden. Im Anschluss an die definitive und flächendeckende Einführung der Schulleitungen an den städtischen Volksschulen, die in der Gemeindeabstimmung vom 8. Februar 2004 angenommen worden ist, wird nun in einem zweiten Schritt auch die eigentliche Schulbehördenreorganisation vollzogen und an die neuen Schulstrukturen angepasst. Durch eine Vereinfachung, Straffung und Entflechtung der behördlichen Strukturen soll die Schulbehördenorganisation in der Stadt Zürich modernisiert und verschlankt werden. So wird die Organisation der Kreisschulpflegen gestrafft und deren Mitgliederzahl reduziert. Im Weiteren wird die umständliche zweistufige Volksschulbehördenorganisation auf gesamtstädtischer Ebene beseitigt, indem die Zentralschulpflege aufgehoben und der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten unter dem Vorsitz der Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements) die Funktion der gesamtstädtischen Schulpflege übertragen wird. Dabei wird aber eine Entflechtung von Aufgaben insofern vorgenommen, als die Zuständigkeit der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz auf die obligatorische Volksschule (unter Einschluss des Kindergartens und der Betreuungseinrichtungen) konzentriert wird, während für die gemeindeeigenen (gesamtstädtischen) Schulen mit besonderen schulischen Zwecken nach dem Vorbild der Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung drei Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen geschaffen werden. Schliesslich muss der letztmals 1987 geänderte Abschnitt der Gemeindeordnung über die «Schule und Schulbehörden» auch redaktionell an die seitherige Rechtsentwicklung (Abschaffung der Lehrerwahlen, Kantonalisierung der Schule für Gestaltung usw.) angepasst werden.

## B. Ausgangslage

### Vorgeschichte

Der Abschnitt «Schule und Schulbehörden» der Gemeindeordnung wurde letztmals 1987 einer Revision unterzogen. Damaliger Hauptanstoß war die von den Stimmberechtigten des Kantons beschlossene Kantonalisierung der Berufsschulen. Im Volksschulbereich verfolgte die Revision vor allem das Ziel einer Kompetenzverlagerung von der Zentralschulpflege hin zur Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, wobei die seitherige Entwicklung nunmehr die Aufhebung der Zentralschulpflege überhaupt nahelegt. Diese und andere Forderungen zur Schulbehördenreorganisation wurden bereits 1994 in mehreren vom Gemeinderat überwiesenen Postulaten erhoben. In den Jahren 1996 und 1997 wurde dann eine erste Vorlage zur «Reorganisation der Schulbehörden, Änderung der Gemeindeordnung» ausgearbeitet und mit Weisung des Stadtrats vom 9. Juli 1997 dem Ge-

meinderat überwiesen. In der Folge wurde diese teilweise kontrovers diskutierte Vorlage vom Stadtrat aus verschiedenen Gründen wieder zurückgezogen.

Die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements bildete daraufhin im Sommer 1999 eine breit abgestützte konsultative Kommission aus am Schulwesen Interessierten, die sich mit den grundlegenden Fragen der Schulbehördenorganisation in der Stadt Zürich auseinandersetzte und aus deren Beratungen die vom Schul- und Sportdepartement erarbeitete Vorlage «Schulbehördenreorganisation in der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung» hervorging, die vom Stadtrat mit Weisung vom 18. April 2002 dem Gemeinderat vorgelegt wurde. Am 21. Mai 2003 zog der Stadtrat dann allerdings auch diese Weisung wieder zurück. Im Sinne einer Etappierung des Vorgehens und zur Konzentration der Kräfte wurde die Verankerung der Schulleitungen als Grundstruktur der städtischen Volksschule in der Gemeindeordnung vorgezogen. Nachdem diese Änderung der Gemeindeordnung in der Gemeindeabstimmung vom 8. Februar 2004 angenommen wurde, ist die vorübergehend zurückgestellte Schulbehördenreorganisation mit einer angepassten und überarbeiteten Weisung wieder aufgenommen worden und soll nun so rechtzeitig realisiert werden, dass die Schulbehördenwahlen im Frühling 2006 nach der neuen Ordnung erfolgen können.

### Verzicht auf neue Schulkreiseinteilung

In der früheren stadträtlichen Weisung vom 18. April 2002 wurde noch vorgeschlagen, die Anzahl der Schulkreise von sieben auf neun zu erhöhen. Dabei hätten die Schulkreise Glattal und Waidberg in drei Schulkreise und der Schulkreis Uto in zwei Schulkreise aufgeteilt werden sollen. Auf diese neue Schulkreiseinteilung wird nun – was die einzige grundsätzliche Änderung der neuen Vorlage gegenüber der früheren darstellt – verzichtet. Die Diskussionen dieses Vorschlags in der gemeinderätlichen Spezialkommission sowie in den betroffenen Schulkreisen haben gezeigt, dass die Erhöhung der Anzahl der Schulkreise von sieben auf neun höchst kontrovers ist und sich darüber kaum ein Konsens auf politischer Ebene finden lässt. Neben der umstrittenen geografischen Neueinteilung bildeten dabei auch die hohen Mehrkosten, die mit zwei neuen Kreisschulpflegen verbunden gewesen wären, einen Stein des Anstosses. In dieser Situation haben Schulbehörden und Stadtrat beschlossen, auf die kostspielige Neueinteilung der Schulkreise zu verzichten.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Gemeindeordnung als «Verfassung» der Stadt Zürich hat die Schulbehörden als solche zu bestimmen sowie deren Aufgaben- und Kompetenzbereiche grundsätzlich festzusetzen und von denjenigen der anderen Behörden abzugrenzen. Die Detailbestimmungen gehören hingegen nicht in die Gemeindeordnung, sondern sind in nachfolgenden Erlassen namentlich des Gemeinderats zu regeln.

Die städtische Schulbehördenreorganisation muss den durch das übergeordnete Recht (Gemeindegesezt, Gesetz über die politischen Rechte usw.) der Gemeinde gesetzten Rahmen beachten. Das bedeutet insbesondere, dass an der Volkswahl der Schulpräsidentinnen und -präsidenten sowie der weiteren Mitglieder der Kreisschulpflegen nicht gerüttelt werden kann; ebenso, dass es neben den Kreisschulpflegen einer gesamtstädtischen Schulpflege bedarf, die sich entweder aus Mitgliedern der Kreisschulpflegen zusammensetzt oder gesamtstädtisch an der Urne gewählt wird und der zudem in jedem Fall ein Mitglied des Stadtrats angehört. Nicht ausgeschlossen wird dadurch, dass für die gemeindeeigenen Schulen, die entweder gar nicht zur Volksschule gehören (Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung) oder jedenfalls nicht in deren Kernbereich fallen (Berufswahlschule, 10. Schuljahr und Sonderschulen) selbstständige Schulkommissionen geschaffen werden, denen ebenfalls ein Mitglied des Stadtrats angehören muss, deren Mitglieder aber im Übrigen durch den Gemeinderat bestellt werden.

## C. Grundzüge der Neuordnung

Das neue Modell der Stadtzürcher Schulorganisation enthält im Wesentlichen folgende Elemente:

### Geleitete Volksschulen

Die Schulleitungen als neues Organ der städtischen Schulorganisation sind – wie erwähnt – mit der Gemeindeabstimmung vom 8. Februar 2004 bereits in der Gemeindeordnung verankert worden. Die entsprechende Schulleitungs-Grundnorm, die aus gesetzestech-nischen Gründen von Art. 88<sup>bis</sup> Abs. 1 zu Art. 80<sup>quinquies</sup> wird, bleibt im Wesentlichen unverändert. Sie statuiert den Grundsatz, dass den Schulen Schulleitungen vorstehen, überträgt es aber zweckmässigerweise dem Gemeinderat, die Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitungen im Rahmen des übergeordneten Rechts näher zu bestimmen. Entsprechend ist vorgesehen, dass der Gemeinderat in der neuen Verordnung über die Volksschulen in den Schulkreisen das sog. Organisationsstatut für die geleiteten Schulen festlegen wird, welcher Beschluss dem fakultativen Referendum unterliegt.

Die Schulbehördenreorganisationsvorlage stärkt die Stellung der Schulleitungen noch in zweierlei Hinsicht: Zum einen wird analog zum Stadtkonvent der Lehrpersonen auch ein Stadtkonvent der Schulleitungen der Volksschule geschaffen (Art. 83 Abs. 1), dessen Präsidentin oder Präsident neben der Präsidentin oder dem Präsidenten der Lehrpersonen ebenfalls mit beratender Stimme an den Sitzungen der gesamtstädtischen Schulpflege (Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz) teilnimmt (Art. 93 Abs. 3). Zum anderen wird vorgesehen, dass der Schulleitung bei der Anstellung der Lehrpersonen und des weiteren Schulpersonals an ihrer Schule ein Antragsrecht gegenüber der Kreisschulpflege zukommt (Art. 91 Abs. 2 lit. b). Die Schulleitungen

bilden die Basis für die Schulbehördenorganisation, die auf dieser neuen Grundstruktur aufzubauen ist.

### **Kreisschulpflegen**

Gemäss zwingendem kantonalem Recht sind die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die übrigen Mitglieder der Kreisschulpflegen von den Stimmberechtigten des Schulkreises an der Urne zu wählen. Den Kreisschulpflegen obliegt wie bis anhin die Führung und Aufsicht der Volksschule unter Einschluss der Kindergärten und Betreuungseinrichtungen ihres Schulkreises (Art. 91). Soweit nichts anderes bestimmt ist, erfüllen sie insbesondere die Aufgaben der Gemeindeschulpflege nach kantonalem Recht. Eine vollständige Auflistung ihrer Aufgaben ist weder möglich noch nötig, da mit der Kompetenzvermutung zugunsten der Kreisschulpflegen eine lückenlose Kompetenzordnung unter den Schulbehörden geschaffen wird.

Durch die flächendeckende Einführung der geleiteten Volksschulen werden Kreisschulpflegen langfristig eher entlastet, und teilweise verändert sich deren Aufsichtstätigkeit. So übernehmen sie neu auch Kontroll- und Genehmigungsaufgaben im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung und -entwicklung. Ins Zentrum der Aufsicht rückt in Zukunft vermehrt die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung an den Schulen. In diesem Zusammenhang bewilligen sie die Betriebskonzepte, die Leitbilder und Schulprogramme, welche die Schuleinheiten erarbeiten. Neu werden die Kreisschulpflegen auch verantwortlich sein für die Beurteilung der Schulleitungen. Die Aufsichtspflicht der Kreisschulpflegen konzentriert sich somit stärker auf die Beurteilung einer Schule als Ganzes und nicht mehr ausschliesslich auf die einzelne Lehrperson. Sie führt weiterhin Schulbesuche durch und leitet unter Mitwirkung der Schulleitungen den Mitarbeiterbeurteilungsprozess des Schulpersonals.

Im Zusammenhang mit dem Wandel der Aufsichtstätigkeit der Kreisschulpflegen wird die Mitgliederzahl dieser heute mit 43–51 Mitgliedern sehr grossen und damit auch schwerfälligen Gremien auf 25 Mitglieder (inklusive Schulpräsidentin bzw. Schulpräsident) reduziert (Art. 89 Abs. 2). Diese Verschlankeung soll den Kreisschulpflegen eine effiziente und effektive Behördenarbeit ermöglichen, zumal von der mit der Reduktion der Mitgliederzahl einhergehenden Vergrösserung des Arbeitspensums des einzelnen Kreisschulpflegemitglieds ein gewisser Professionalisierungseffekt zu erwarten ist. Die Kreisschulpflege wird so zu einem überschaubareren, die Mitglieder stärker und verbindlicher einbeziehenden Gremium, bei dem alle mitarbeiten und Verantwortung tragen müssen. Damit die Kreisschulpflegen ihre Organisation spezifisch auf ihre Verhältnisse abstimmen können, sollen sie zudem in einem vom Gemeinderat vorzugebenden Rahmen berechtigt sein, die Einzelheiten ihrer Organisation in einem Geschäftsreglement selber zu bestimmen (Art. 81 Abs. 1).

### **Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten)**

Von den heute zwei gesamtstädtischen Schulbehörden für Volksschule und Kindergarten wird die Zen-

tralschulpflege aufgehoben, sodass die Funktion der gesamtstädtischen Schulpflege der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz zufällt. Dadurch wird die gesamtstädtische Schulbehördenorganisation verschlankt und gestrafft, was einer Beschleunigung und Vereinfachung der Schulgeschäfte dient. Die Zentralschulpflege büsste seit der Revision der Gemeindeordnung 1987, bei der sie in ihren Aufgaben wesentlich beschnitten worden war, an Bedeutung ein und musste ihre Rolle weitgehend darauf beschränken, von der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz bereits getroffene Entscheidungen zu bestätigen. Dass sich aber zwei gesamtstädtische Schulbehörden mit den gleichen Geschäften befassen, bedeutet eine Doppelspurigkeit, die zu einer unnötigen Verkomplizierung und Verlängerung der Entscheidungsprozesse führt. Bezeichnend für den Stellenwert der Zentralschulpflege ist, dass diese selber ihrer eigenen Auflösung praktisch einhellig (mit nur einer Gegenstimme) zugestimmt hat.

Die von der Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements präsidierte und aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen zusammengesetzte Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz hat sich als gesamtstädtisches Führungs- und Koordinationsorgan im Volksschulwesen bewährt. Ihre Zusammensetzung wird beibehalten, da diese schlanke Struktur eine effiziente Wahrnehmung der Aufgabe gewährleistet und zugleich aufgrund der Volkswahl der Mitglieder die demokratische Legitimation gegeben ist. Zur Ausgewogenheit des Systems trägt übrigens auch bei, dass die Kreisschulpflegen nach dem (freiwilligen) Parteienproporz zusammengesetzt sind und die von dieser Basis gefassten Anträge von den Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten in die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz eingebracht werden müssen. Diese Verpflichtung der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten wird neu ausdrücklich festgehalten, ebenso, dass sie verpflichtet sind, ihre Kreisschulpflege regelmässig über die Beschlüsse der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz zu orientieren (Art. 91 Abs. 3).

Was die aufgrund des Wegfalls der Zentralschulpflege ergänzten Aufgaben der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz betrifft, so wird neu ausdrücklich festgehalten, dass sie für die einheitliche und gerechte Anwendung der kantonalen und städtischen Vorschriften in den Schulkreisen zu sorgen hat und eine gesamtstädtische Schulplanung erstellt (Art. 94 Abs. 1). Art. 94 Abs. 2 zählt einzelne Aufgaben auf, welche die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz in eigener Kompetenz erledigen kann, während Art. 95 diejenigen Bereiche nennt, in denen die Konferenz nicht abschliessend entscheiden kann, sondern Antrag bei Stadt- und Gemeinderat stellen muss. Das gilt insbesondere für das Budget und den Erlass der grundlegenden Rechtsverordnungen, die beide in die Kompetenz des Gemeinderats fallen.

Die bisherige Konstruktion, wonach die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz mit Hilfe von Aufsichtskommissionen gesamtstädtische Schulen (Jugendmusikschule, Sonderschulen, Berufswahlschule) selber beaufsichtigt, entfällt. Der Zuständigkeitsbereich der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz wird auf die reguläre Volksschule unter Einschluss von Kinder-

garten und Betreuungseinrichtungen konzentriert, während für gesamtstädtische Schulen mit besonderen Zwecken – wie nachfolgend erläutert wird – besondere Schulkommissionen geschaffen werden.

### **Schulkommissionen mit selbstständigen Befugnissen**

Ein wesentliches Merkmal der neuen Schulbehördenorganisation ist die Aufteilung der Aufgaben/Kompetenzen in einen Teil Volksschule im engeren Sinn (unter Einschluss von Kindergärten und Horten) einerseits und einen Teil gesamtstädtische (gemeindeeigene) Schulen mit besonderen Aufgaben andererseits. Nach dem bewährten Vorbild der Schulkommission für die Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung werden auch andere bisher formal durch die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz beaufsichtigte Schulen einer Schulkommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen unterstellt, was einerseits der Entlastung der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz und andererseits der besseren Führbarkeit dieser Schulen dient. Insgesamt soll es neu drei solche Schulkommissionen geben (Art. 101):

– *Schulkommission für die Brückenangebote und die Erwachsenenbildung*

Die Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung, die Berufswahlschule und die freiwilligen 10. Schuljahre, die alle – die erstgenannte Schule neben Kursen der Erwachsenenbildung – an die obligatorische Volksschule anschliessende Brückenangebote (Fortbildungsjahr bzw. 10. Schuljahr) führen, werden aufsichtsmässig unter dem Dach einer einzigen Schulkommission zusammengefasst.

– *Schulkommission für die Jugendmusikschule*

– *Schulkommission für die Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote*

Diese Schulkommission beaufsichtigt die Heilpädagogische Schule, die Schule für Körper- und Mehrfachbehinderte und die Schule für Sehbehinderte sowie weitere zentralisierte sonderpädagogische Angebote wie Logopädie und Psychomotorik.

Wie die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz werden auch diese Schulkommissionen durch die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements präsidiert. Die weiteren 17 Mitglieder werden durch den Gemeinderat gewählt (Art. 102). Anders als bei den bisherigen Aufsichtskommissionen, welche die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz in der Aufsicht über die Jugendmusikschule, Sonderschulen und Berufswahlschule lediglich unterstützten, kommen den Schulkommissionen echte Kompetenzen zu: Sie nehmen selbstständig die Aufsicht über die ihnen zugewiesenen Schulen wahr und haben innerhalb ihres Aufgabenkreises ein eigenes Antragsrecht an Stadtrat bzw. Gemeinderat in Bezug auf Finanzen, Rechtsetzung usw. (Art. 103 und 104). Der Aufgaben- und Kompetenzkatalog orientiert sich dabei an der bisherigen bewährten Regelung für die Schulkommission der Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung.

Die bisher noch in der Gemeindeordnung aufgeführte Schulkommission für die Schule für Gestaltung wird ersatzlos gestrichen, da diese Schule als Fach-

hochschule für Gestaltung und Kunst bereits 2000 auf den Kanton übergegangen ist.

#### **Schul- und Sportdepartement**

Keine Änderung erfährt, dass das Schul- und Sportdepartement als Verwaltungsabteilung des für die Schule zuständigen Stadtratsmitglieds die Funktion des unentbehrlichen «back office» im gesamten städtischen Schulwesen erfüllt (vgl. Art. 74). Das Schul- und Sportdepartement wird weiterhin die erforderlichen Stabsfunktionen für die gesamtstädtischen Schulbehörden ausüben, die Schuldienste betreiben und die notwendige zentrale Administration sicherstellen. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements wirkt wie bis anhin als Bindeglied zwischen Stadtrat und Schulbehörden. Ihre bzw. seine Stellung wird dabei noch ausgebaut. Als Vorsitzende bzw. Vorsitzender aller gesamtstädtischen Schulbehörden – sowohl der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz als auch der neuen Schulkommissionen – übt sie bzw. er eine wichtige Koordinationsfunktion im städtischen Schulwesen aus. Zugleich wird die Stellung der Schulvorsteherin bzw. des Schulvorstehers durch die neue Bestimmung von Art. 82 Abs. 2 gestärkt, wonach sie bzw. er insbesondere befugt ist, an Stelle der Kreisschulpflegen zu handeln, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen.

#### **Stadtrat und Gemeinderat**

Da die Stadt Zürich eine «Einheitsgemeinde» bildet, in der die Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde verschmolzen ist, ist für die Schulbehördenorganisation auch die Kompetenzabgrenzung zwischen den Schulbehörden im engeren Sinn einerseits und dem Gemeinderat sowie Stadtrat andererseits ins Auge zu fassen. Daran, dass die grundlegende Verordnungs- und Budgetkompetenz auch im Schulwesen dem Gemeinderat zusteht, soll und kann nichts geändert werden. In diesen Beschlussfassungsprozess ist auch der Stadtrat eingebunden. Die gesamtstädtischen Schulbehörden stellen ihre Anträge beim Stadtrat, der diese, soweit er nicht selber abschliessend darüber befindet, zusam-

men mit seinem Antrag an den Gemeinderat, gegebenenfalls zuhanden der Gemeinde, weiterleitet.

#### **Institutionalisierung der Elternmitwirkung**

Zur modernen Schule gehört auch die Institutionalisierung der Elternmitwirkung. Die Elternmitwirkung ist dabei primär auf der Schulhaus- und Schulkreisebene zu gewährleisten; zusätzlich ist an eine konsultative Elternkommission auf gesamtstädtischer Ebene gedacht. Indessen soll diese Institutionalisierung nicht durch die Gemeindeordnung, sondern auf einer flexibler abänderbaren Regelungsstufe vorgenommen werden. Damit dies aber auch verbindlich geschieht, bestimmt Art. 80 Abs. 2 ausdrücklich, dass der Gemeinderat solche Vorschriften über die Elternmitwirkung erlässt.

#### **D. Kostenauswirkungen**

Es ist beabsichtigt, die Schulbehördenreorganisation als solche kostenneutral durchzuführen. Mit dem Verzicht auf die Erhöhung der Anzahl der Schulkreise entfällt der wesentliche Kostentreiber der ursprünglichen Schulbehördenreorganisations-Vorlage. Aufgrund der Abschaffung der Zentralschulpflege fallen von vornherein die jährlichen Entschädigungen an deren Mitglieder weg. Die Mehrkosten, welche die flächendeckende Umsetzung der geleiteten Schulen in der Stadt Zürich verursachen, können nicht der vorliegenden Gemeindeordnungsänderung zugerechnet werden.

Die Entschädigung der nebenamtlichen Mitglieder der Kreisschulpflegen richtete sich bisher grundsätzlich nach den gemeinderätlichen Sitzungsgeldern. Durch die in Art. 80 Abs. 3 vorgenommene Streichung dieses bisherigen Verweises in der Gemeindeordnung wird der Weg frei für eine Neuordnung, die den spezifischen Tätigkeiten der Kreisschulpflegen besser Rechnung trägt. Die Entschädigungsverordnung für die Schulbehörden als solche ist nicht in der Gemeindeordnung selber festzulegen, sondern vom Gemeinderat in einem nachgeordneten Erlass vorzunehmen. Geplant ist im Rahmen der heute zur Verfügung stehenden Entschädigungssumme eine Neuausrichtung im Sinne von

Jahres- und Aufwandpauschalen, die in monatlichen Beträgen zur Auszahlung gelangen. Eine Erhöhung der Ansätze als solche ist dabei nicht geplant.

Befürchtungen, die Reduktion der Mitgliederzahl der Kreisschulpflegen würde dabei zu Mehrkosten führen, sind nicht nachvollziehbar. Zwar trifft zu, dass von der Herabsetzung der Mitgliederzahl nicht auch eine entsprechende Reduktion der Kosten erwartet werden kann, da das Arbeitsvolumen für das einzelne Mitglied sich erhöhen und die Arbeit teilweise auch anspruchsvoller werden wird. Ebenso kann aber davon ausgegangen werden, dass der Arbeitsaufwand der Kreisschulpflegen insgesamt durch die Schulbehördenreorganisation nicht gesteigert wird, im Gegenteil: dieser wird namentlich aufgrund der Schulleitungen längerfristig sogar eher abnehmen. In dieser Situation wird zwar zum heutigen Zeitpunkt keine Kostenersparnis versprochen, doch dass die Schulbehördenreorganisation Mehrkosten für die Kreisschulpflegen verursachen würde, ist nicht zu erwarten.

In Bezug auf die Entschädigungskosten für die nebenamtlichen Mitglieder der Schulkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen wird für deren Schätzung von den Entschädigungen für die bereits bestehende Schulkommission für die Fachschule für Hauswirtschaft und Lebensgestaltung (SHL) und für die bisherigen Aufsichtskommissionen ausgegangen, so dass auch hier nicht mit Mehrkosten gerechnet wird.

Schliesslich darf im Kostenzusammenhang nicht vergessen werden, dass die Schulbehördenreorganisation ja auf eine Optimierung der Schulbehördenarbeit abzielt, was die Erwartung einer nicht in Zahlen ausdrückbaren Effizienzsteigerung rechtfertigt. Die Schulbehördenreorganisation stellt keinen Selbstzweck dar, sondern möchte das gute Funktionieren des Netzwerks Schule auch in der neuen Zeit mit ihren gewandelten Anforderungen gewährleisten und dient damit dem Interesse aller an ihr unmittelbar Beteiligten, also der Schulkinder, der Schulteams und der Eltern.

■ **Der Gemeinderat stimmte der Vorlage am 9. März 2005 mit 88 : 39 Stimmen zu.**

### Schulbehördenreorganisation in der Stadt Zürich, Änderung der Gemeindeordnung

Die ersten Anregungen aus dem Gemeinderat zur Reorganisation der städtischen Schulbehörden erfolgten bereits 1994. Zweimal unterbreitete dann der Stadtrat dem Gemeinderat eine Sachvorlage, die jedoch beide Male wieder zurückgezogen wurde. Inzwischen wurde auch die massgebende kantonale Gesetzesgrundlage, das Zürcher Volksschulgesetz, revidiert. Die zweite Abstimmung über dieses Gesetz erfolgt ebenfalls am 5. Juni 2005. Sollte diese Vorlage abgelehnt werden, müsste die städtische Regelung erneut geändert werden. Die SVP-Gemeinderatsfraktion kann dieses Vorpellen der Stadt gegenüber dem Kanton nicht gutheissen.

Stossend bei der Beratung der städtischen Vorlage war auch die Tatsache, dass die Ausführungsbestimmungen, das so genannte Organisationsstatut, nicht gleichzeitig mit der in der Gemeindeordnung verankerten Neuorganisation der Schulbehörden beraten werden konnte. Gemeinderat und Stimmbürger müssen «die Katze im Sack kaufen», weil sie die Details zur Änderung der städtischen Verfassung nicht kennen.

Die Zentralschulpflege wird aufgehoben, und die Funktion der gesamtstädtischen Schulpflege wird der Präsidentinnen-/Präsidenten-Konferenz (PK) übertragen. Diese Änderung bewirkt eine grössere Machtkonzentration bei der PK; ein Kontrollorgan fehlt.

Die Neuregelung sieht vor, die Mitgliederzahl der Kreisschulpflegen generell um die Hälfte zu verkleinern. Sinnvoll wäre es aber, die Anzahl der Schulpflegerinnen und Schulpfleger auf die unterschiedliche Grösse der Schulkreise resp. auf die Anzahl der zu betreuenden Lehrkräfte auszurichten.

Die Anzahl der Kreisschulpflege-Mitglieder wird reduziert, die professionellen Anforderungen und das Arbeitspensum für die einzelnen Mitglieder werden erhöht. Es ist zu befürchten, dass das jetzt festgelegte 30-Prozent-Pensum für Schulpflegerinnen und Schulpfleger eher zu niedrig ist und dass die Rekrutierung von geeigneten Personen schwierig sein dürfte.

Der Stadtrat verspricht, die ganze Schulbehörden-Reorganisation kostenneutral (also ohne Mehrkosten) bewerkstelligen zu können. Allein schon die Änderung im Bereich der Kreisschulpflegen (höhere professionelle Anforderungen, grössere Arbeitspensum und bessere Entlohnung) wird einen finanziellen Aufwand erfordern, der den Einsatz der bisherigen Mittel übersteigen wird (trotz Reduktion der Anzahl Kreisschulpflege-Mitglieder).

Die SVP-Gemeinderatsfraktion hat der jetzigen Vorlage nicht zugestimmt. Aufgrund der oben genannten Mängel empfiehlt sie die Ablehnung an der Urne.

Es trifft zu, dass die Schulbehördenreorganisation sich aus verschiedenen Gründen schon länger dahinzieht. Gerade deshalb ist es aber wichtig, dass nun die Reorganisation endlich realisiert wird. Eine weitere Verschiebung würde bedeuten, dass die gebotene Verschlinkung und Vereinfachung der Behördenstrukturen nicht rechtzeitig auf die nächste Amtsperiode vollzogen werden könnte, sodass die Schulbehörden im Frühling 2006 noch gemäss alter Ordnung für weitere vier Jahre gewählt werden müssten. Die städtische Schulbehördenreorganisation soll zwar mit dem neuen Volksschulgesetz kompatibel sein, es braucht sie aber auch, und sie hat auch Bestand, wenn dieses Gesetz ein zweites Mal scheitern würde. Eine allfällige Ablehnung des Volksschulgesetzes würde keine nochmalige Abänderung der Gemeindeordnung notwendig machen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Verfassungsänderungen Ausführungserlasse nach sich ziehen, die nicht gleichzeitig mit diesen beraten und beschlossen werden können. Die grundlegenden Änderungen der städtischen Schulbehördenorganisation sind in der Vorlage klar definiert, sodass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wissen, worüber sie abstimmen, und sie keine Katze im Sack kaufen müssen. Das «Organisationsstatut», das sich auf die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen bezieht, wird vom Gemeinderat in einem Beschluss erlassen, der seinerseits dem (fakultativen) Referendum unterliegt.

Wie dargelegt, hat die Zentralschulpflege ihre Bedeutung verloren und ihre Rolle beschränkt sich weitgehend darauf, von der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz bereits getroffene Entscheidungen zu bestätigen. Die Zentralschulpflege bildete kein Gegengewicht zur Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, und sie war auch nicht deren Kontrollorgan. Mit der Aufhebung der Zentralschulpflege geht es darum, eine Behörde, die sich überlebt hat, abzuschaffen und damit die gesamtstädtische Schulbehördenstruktur zu straffen. Die Entscheidungskompetenzen der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sind beschränkt; sie ist in die allgemeine städtische Kompetenzordnung eingebunden, welche namentlich die grundlegenden Budget- und Rechtsetzungskompetenzen dem Gemeinderat überträgt. Zudem unterliegt die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz wie die Kreisschulpflegen der Kontrolle der kantonalen Aufsichtsinstanzen.

Die Unterschiede zwischen den Schulkreisen sind nicht derart, dass eine unterschiedliche Mitgliederzahl der Kreisschulpflegen zwingend wäre, zumal Differenzierungen bei der Entschädigung vorgenommen werden können. Das Gemeindegesetz schreibt vor, dass die Gemeindeordnung für jede Behörde eine eindeutige Zahl zu bestimmen hat. Ein blosser Zahlenrahmen oder andere Variablen genügen nach der Praxis des Regierungsrats den Anforderungen nicht. Es wäre somit nur die problematische Möglichkeit geblieben, in der Gemeindeordnung fixe unterschiedliche Mitgliederzahlen für die Kreisschulpflegen zu zementieren. Darauf wurde verzichtet, weil es sich dabei um eine Momentaufnahme von dem Wandel unterliegenden Verhältnissen gehandelt hätte, für die sich kaum allseits akzeptable Kriterien – die Grösse allein kann nicht ausschlaggebend sein – hätten finden lassen.

Die Vorlage zur Änderung der Gemeindeordnung legt weder ein 30-Prozent-Pensum für Kreisschulpflegerinnen und Kreisschulpfleger fest noch regelt sie deren Entschädigung. Es wird vielmehr Sache des Gemeinderats sein, in einem referendumsfähigen Beschluss eine neue Entschädigungsverordnung zu erlassen. Dass die um rund die Hälfte ihrer Mitglieder reduzierten Kreisschulpflegen teurer sein sollen als die heute doppelt so grossen, leuchtet nicht ein. Zwar wird sich die Arbeit infolge der Reduktion der Mitgliederzahl auf weniger Personen verteilen und damit das Arbeitspensum des einzelnen Mitglieds grösser und teilweise auch anspruchsvoller werden, doch bedeutet das keine Erhöhung des Gesamtaufwands. Die Schulbehördenreorganisation ist nicht darauf angelegt, den Gesamtaufwand für die Kreisschulpflegen zu erhöhen, im Gegenteil: längerfristig kann aufgrund der Entlastung durch die Schulleitungen eher ein Rückgang von deren Aufwand erwartet werden. Die Behauptung, die reduzierten Kreisschulpflegen würden einen finanziellen Aufwand erfordern, der die bisher aufgewendeten Mittel übersteigt, ist daher nicht nachvollziehbar. Im Übrigen muss die Reduktion der Kreisschulpflegen, welche die Arbeit des einzelnen Mitglieds interessanter und vielseitiger macht, auch kein Nachteil für die Rekrutierung sein, da sie auch die Chance für eine verbesserte Auswahl geeigneter Mitglieder in sich birgt.