

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 26. September 2018

Städtische Gesundheitsdienste, Verein Zürcher Aids-Hilfe (ZAH), Beiträge 2019–2022

1. Ausgangslage

Der Ende 1985 gegründete Verein Zürcher Aids-Hilfe (ZAH) bezweckt die Aufklärung und Beratung der Bevölkerung im Allgemeinen und von betroffenen Personen im Besonderen über Risiken, Prävention, Behandlung und Betreuung im Zusammenhang mit HIV-Infektionen und Aids und anderen sexuell übertragbaren Erkrankungen. Seit 1987 erhält er städtische Beiträge. Ab 1989 wurden die Beiträge gemeinsam zu je einem Drittel von Stadt, Kanton und ZAH erbracht. Der Anteil der Stadt Zürich betrug damals 250 000 Franken. Da für den ZAH zusätzliche Aufgaben hinzukamen, stieg er über die Jahre auf 356 000 Franken.

Nachdem in den vergangenen Jahren Schwierigkeiten im Reporting und Controlling der Tätigkeiten des ZAH aufgetreten sind und sich 2016 der Abschluss einer neuen Leistungsvereinbarung mit dem ZAH als aufwändig erwies, entschloss sich die Stadt Zürich, bis zum Aufbau eines aussagekräftigen Controllings die Beiträge zu senken und die finanziellen Mittel zu konzentrieren. Da der ZAH im Frühjahr 2017 sowohl die strategische wie auch die operative Leitung des Vereins neu besetzte und sich für ein transparentes Reporting einsetzte, gewährte der Gemeinderat mit Beschluss Nr. 3128 vom 12. Juli 2017 für die Jahre 2017 und 2018 wiederum einen jährlichen Maximalbeitrag von 356 000 Franken. Zudem beauftragte er den Stadtrat, ihm bis Ende 2018 eine Weisung vorzulegen, «welche eine Leistungsvereinbarung für die städtischen Beiträge ab 2019 mit der Zürcher Aidshilfe beinhaltet und das Reporting klärt» (GR Nr. 2017/25).

2. Koordinierte Präventionsarbeit von Bund, Kanton und Stadt Zürich

Die Präventionsbemühungen von Stadt, Kanton und ZAH stützen sich auf das nationale Programm «HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen 2011–2017 (NPHS)» des Bundes. Dieses Programm wurde am 6. September 2017 durch den Bundesrat um vier Jahre von 2018 bis 2021 verlängert. Die vier übergeordneten Ziele des Programms sind die Aufklärung, die Verringerung des Übertragungsrisikos von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen (STI) sowie die Früherkennung und rechtzeitige Behandlung infizierter Menschen. Um die Arbeit zu strukturieren, wurden die Massnahmen zu drei sogenannten Interventionsachsen gebündelt mit folgenden Zielgruppen: Achse 1 umfasst als Zielgruppe die Gesamtbevölkerung, Achse 2 die Zielgruppe spezifischer Risikogruppen und Achse 3 die Zielgruppe der HIV- oder STI-Infizierten und deren Partnerinnen oder Partner. Die Arbeit des ZAH deckt alle drei Interventionsachsen ab, mit Fokussierung auf Achse 2 (in Anlehnung an das nationale Programm). Die Massnahmen sind dabei insbesondere ausgerichtet auf die Risikogruppen der männlichen Sexworker (MSW), Migrantinnen und Migranten, Transgender und Männer, die Sex mit Männern (MSM) haben.

Dank der kommunalen, kantonalen und nationalen Bemühungen konnte im Bereich HIV/Aids vieles erreicht und die Zahl der HIV-Neuinfektionen in der Stadt und im Kanton Zürich ausserhalb der oben erwähnten Risikogruppen über die letzten Jahre auf stabil tiefem Niveau gehalten werden. Dass dieser Erfolg erzielt werden konnte, ist auf die bisherigen Aktivitäten und Massnahmen insbesondere des ZAH zurückzuführen. Es wäre angesichts der erzielten Erfolge widersprüchlich, gut etablierte Präventionshandlungen zu reduzieren oder gar einzustellen. Ein erneuter Anstieg der HIV-Infektionen wäre unweigerlich die Folge.

2.1 Auswahl von Leistungen der ZAH im Jahr 2017 im Vergleich zu 2016:

Leistungen	2017	2016
HIV-Tests	4'528	4'241
Positiv getestet	39	50
Syphilis-Tests	4'112	2'949
Positiv getestet	202	195
Genokokken-Tests	5'822	1'681
Positiv getestet	344	219
Chlamydien	2'866	1'691
Positiv getestet	374	189
Psychologisch betreute Trans-Menschen	678	408
PrEP Sprechstunden*	250	0

* HIV-Präexpositionsprophylaxe (PrEP)

2.2 Zusätzliche Massnahmen zur Reduktion von Neuinfektionen

Insbesondere bei den MSW und Migrantinnen und Migranten steigt die Zahl der Neuinfektionen mit HIV trotz der bisherigen Bemühungen wie bei den übrigen sexuell übertragbaren Krankheiten weiter an. Dies ist gemäss Feststellungen von HIV-Spezialistinnen und –Spezialisten darauf zurückzuführen, dass in Osteuropa mit den stattgefundenen politischen Veränderungen heute kaum mehr Präventionsarbeit gegen HIV, insbesondere im Bereich von MSW, geleistet wird. Angesichts der hohen Mobilität von MSW und Migrantinnen und Migranten ist daher eine erneute, möglicherweise deutliche Zunahme von HIV-Neuinfektionen bei den genannten Risikogruppen zu befürchten, wenn nicht rechtzeitig Gegenmassnahmen ergriffen werden. Die notwendigen Massnahmen sind zusätzliche Testungen mit Beratung und Behandlung. Der ZAH beantragte daher eine Erhöhung des Städtischen Beitrags um zehn Prozent auf 391 600 Franken.

Mit dem ZAH wurde gemeinsam geprüft, auf welche Leistungen die Stadt verzichten müsste, wenn unter Beibehaltung des bisherigen jährlichen Beitrags an den ZAH die notwendigen zusätzlichen Testungen durchgeführt werden würden. Laut dem ZAH könnten in diesem Fall die Behandlungen insbesondere in der Hochrisikogruppe der MSW beziehungsweise Migrantinnen und Migranten nicht oder nicht in der notwendigen Konsequenz durchgeführt werden. Hierdurch wäre der nachhaltige Erfolg von vermehrten Testungen aber unweigerlich in Frage gestellt. Um die Anzahl der neuen HIV-Infektionen, insbesondere in der Risikogruppe MSW und Migrantinnen und Migranten, zu senken und zudem weiterhin dem Anstieg der Infektionen mit STI entschieden entgegenzuwirken, soll entsprechend der epidemiologischen Situation der Schwerpunkt der Präventionsbemühungen daher vermehrt und mit zusätzlichen Mitteln auf die Zielgruppen MSW und Migrantinnen und Migranten ausgerichtet werden. Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre sowie der aktuellen Entwicklungen muss festgestellt werden, dass die bisherigen Präventionsbemühungen nicht ausreichen, um die letzten Endes langfristig sehr kostenintensiven Behandlungen von HIV-Neuinfektionen in den genannten Risikogruppen zu minimieren beziehungsweise zu vermeiden. Zurzeit ist es noch verfrüht, interne Umlagerungen von Finanzen vorzunehmen. Aus Sicht der HIV-Expertinnen und -Experten wird es noch einige Zeit dauern, bis die finanziellen Aufwendungen reduziert werden können, ohne dass das erklärte Ziel einer Verhinderung von HIV-Neuinfektionen bis 2030 fallen gelassen werden muss.

Die aufgeführten Massnahmen sind kongruent mit den Empfehlungen der kantonalen HIV-STI-Kommission, in der die Stadt Zürich ebenfalls vertreten ist. Dieses Fachgremium empfahl im Mai 2018, die bisherigen Anstrengungen weiterzuführen, vor allem im Bereich STI zu intensivieren und auch neue Präventionsinstrumente zu berücksichtigen. Dabei stehen vermehrte Testungen von Personen im Fokus, die in der Regelversorgung kaum oder zu wenig erreicht werden, wie MSW, Migrantinnen und Migranten oder Transgender.

Aus den genannten Gründen ist es angezeigt, dem Antrag des ZAH vom 18. Mai 2018 zu entsprechen und den wiederkehrenden städtischen Beitrag für die kommenden vier Jahre um zehn Prozent auf neu 391 600 Franken zu erhöhen. Die Erhöhung des jährlichen Beitrags wird dabei vollumfänglich für vermehrte Testungen und Restfinanzierung ungedeckter Behandlungskosten, insbesondere bei MSW und Migrantinnen und Migranten, eingesetzt.

3. Finanzangaben zum Betrieb des ZAH

Das Betriebsergebnis präsentiert sich für die Jahre 2014–2017 wie folgt:

	2014	2015	2016	2017
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Erfolgsrechnung				
Aufwand				
Personalaufwand	1'897'033	1'633'079	1'585'383	1'648'102
Raumaufwand	100'429	97'373	86'395	91'145
Aufwand für Veranstaltungen und Aktionen	246'375	169'922	227'057	278'589
Ausgaben Welt-Aids-Tag	1'085	150	0	0
EDV-Aufwand	7'931	7'167	22'564	38'659
Übriger Sach- und Unterhaltsaufwand	75'491	71'904	70'765	63'265
Abschreibungen	21'380	27'086	28'167	29'160
Betriebsaufwand	2'349'724	2'006'681	2'020'331	2'148'920
Finanzergebnis	0	376	458	331
Ausserordentlicher Aufwand	10'765	0	0	5'534
Gesamtaufwand inkl. Finanzergebnis	2'360'489	2'007'057	2'020'789	2'154'785
Ertrag				
Beiträge Bund	200'000	200'000	190'000	190'000
Beiträge Kanton (Gesundheits- & Bildungsdirektion)	455'000	440'375	486'900	444'950
Beitrag Stadt Zürich, GUD	356'000	356'000	356'000	356'000
Beitrag Stadt Zürich, Impfaktion Hepatitis A/B	0	3'000	0	0
Beiträge von übrigen Gemeinden	55'524	64'000	164'296	29'053
Beiträge von Dritten/Privaten	441'567	406'715	280'803	499'495
Erträge aus Dienstleistungen und Aktionen	750'552	557'714	644'037	551'272
Mitgliederbeiträge	12'500	13'200	13'100	11'600
Gesamtertrag Jahresrechnung	2'271'143	2'041'004	2'135'136	2'082'370
Jahresergebnis ohne Fondsergebnis	-89'346	33'946	111'344	-72'418
Zuweisung an Fonds für Investitionsbeiträge	0	-10'000	0	0
Entnahme aus Fonds für Investitionsbeiträge	0	15'000	0	0

Zuweisung an Fonds für Freiwillige	0	0	-5'000	0
Entnahme aus Fonds für Freiwillige	12'395	2'107	0	3'000
Zuweisung an Betreuungsfonds	-40'875	-13'744	-21'767	0
Entnahme aus Betreuungsfonds	40'875	13'744	21'767	2'000
Zuweisung an Fonds Präventionsprojekte	0	0	-100'000	0
Entnahme aus Fonds Präventionsprojekte	0	0	40'000	60'000
Zuweisung an Fonds du-bist-du	0	0	-37'000	0
Entnahme aus Fonds du-bist-du	0	0	0	5'000
Gesamtergebnis	-76'951	41'053	9'344	2'418

Erläuterungen zu den Fonds: Der Fonds Investitionsbeiträge enthält zweckgebundene Spenden zur Anschaffung von Investitionsgütern. Der Fonds Freiwillige ist für die Finanzierung von Veranstaltungen und Weiterbildungen für Freiwilligen-Teams des ZAH oder anderer Organisationen, die auf dem Gebiet HIV/STI tätig sind, bestimmt. Der Betreuungsfonds dient der Direkthilfe für Menschen mit HIV. Der 2016 etablierte Fonds Präventionsprojekte konnte 2017 aufgelöst werden. Die Gelder wurden für den Ausbau des digitalen Präventionsangebots verwendet.

Bilanz	2014	2015	2016	2017
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Aktiven				
Umlaufvermögen				
Flüssige Mittel	107 592.44	123 379.46	325 503.57	241 786.82
Forderungen	39 779	114 323.05	69 911.12	79 142.59
Aktive Rechnungsabgrenzungen	147 153.65	82 763.32	66 500	75 490.79
Total Umlaufvermögen	294 525.09	320 465.83	461 914.69	396 420.20
Anlagevermögen				
Kaution für Mieträume	10 195.35	10 196.60	10 197.60	10 198.60
Total Finanzanlagen	10 195.35	10 196.60	10 197.35	10 198.60
Büroeinrichtung	13 738.78	16 125.15	12 457.91	9 068.65
EDV-Anlagen	26 050.25	46 366.96	51 580.2	46 877.49
Total Sachanlagen	49 984.38	72 688.71	64 038.11	55 946.14
Total Anlagevermögen	60 179.73	82 885.31	74 235.71	66 144.74
Total Aktiven	344 509.47	393 154.54	536'150.40	462 564.94
Passiven				
Verbindlichkeiten	56 710.20	42 511.81	81 475.13	8 725.10
Übrige kurzfristige Verbindlichkeiten	0.00	42 948.95	79 313.85	71 185.07
Rückstellungen	0.00	0.00	0.00	22 000.00
Abgrenzung noch nicht erbrachte Leistungen	0.00	0.00	0.00	33 000.00
Passive Rechnungsabgrenzungen	106 270.20	92 218.29	48 541.87	73 253.26
Fremdkapital	162 980.40	177 679.05	209 330.85	208 163.43
Betreuungsfonds	25 000.00	25 000.00	25 000.00	23 000.00
Fonds Investitionsbeiträge	15 000.00	10 000.00	10 000.00	10 000.00
Fonds Präventionsprojekte	0.00	0.00	60 000.00	0.00
Fonds du-bist-du	0.00	0.00	37 000.00	32 000.00
Fonds Freiwillige	12 106.60	10 000.00	15 000.00	12 000.00
Fondskapital	52 106.60	45 000.00	147 000.00	77 000.00
Erarbeitetes freies Kapital zu Jahresbeginn	206 373.95	129 422.47	170 475.49	179 819.55
Jahresergebnis	- 76 951.48	41 053.02	9 344.06	- 2 418.04
Organisationskapital am Jahresende	129 422.47	170 475.49	179 819.55	177 401.51
Total Passiven	344 509.47	393 154.54	536 150.40	462 564.95

Die Budgetplanung für die Jahre 2019–2021 präsentiert sich wie folgt:

	2019	2020	2021	2022
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Aufwand				
Personalaufwand ****	1'460'000.00	1'460'000.00	1'460'000.00	1'460'000.00
Raufwand	86'000.00	86'000.00	86'000.00	86'000.00
Aufwand für Veranstaltungen und Aktionen	265'000.00	265'000.00	265'000.00	265'000.00
Ausgaben Welt-Aids-Tag	0.00	0.00	0.00	0.00
EDV-Aufwand	46'000.00	43'000.00	43'000.00	43'000.00
Übriger Sach- und Unterhaltsaufwand	100'000.00	100'000.00	100'000.00	100'000.00
Abschreibungen	36'000.00	32'000.00	32'000.00	32'000.00
Gesamtaufwand	1'993'000.00	1'986'000.00	1'986'000.00	1'986'000.00
Ertrag				
Beiträge Bund *	200'000.00	200'000.00	200'000.00	200'000.00
Beiträge Kanton (Gesundheits- und Bildungsdirektion) **	425'000.00	425'000.00	425'000.00	425'000.00
Beitrag Stadt Zürich, GUD	391'600.00	391'600.00	391'600.00	391'600.00
Beiträge von übrigen Gemeinden	40'000.00	40'000.00	40'000.00	40'000.00
Beiträge von Dritten/Privaten/Kampagnengelder zu beantragen bei Fonds und Stiftung	367'100.00	367'100.00	367'100.00	367'100.00
	61'300.00	54'300.00	54'300.00	54'300.00
Erträge aus Dienstleistungen und Aktionen	497'000.00	497'000.00	497'000.00	497'000.00
Mitgliederbeiträge	11'000.00	11'000.00	11'000.00	11'000.00
Gesamtertrag Jahresrechnung	1'993'000.00	1'986'000.00	1'986'000.00	1'986'000.00
Kontrolle	0.00	0.00	0.00	0.00

* Beiträge Bund müssen jährlich im Juli beantragt werden

** Gesundheitsdirektion Leistungsvereinbarung 2017-2020

** Bildungsdirektion Leistungsvereinbarung 2017-2021

**** Bereits berücksichtigt - evtl. Ablehnung des Zusatzgesuchs an die Bildungsdirektion für SPIZ. Sollten keine zusätzlichen Gelder gesprochen werden, müssen das Angebot reduziert und die Stellenpensen im Fachbereich und in der Administration angepasst werden.

4. Leistungen des ZAH und Reportings gemäss Vereinbarung

Der ZAH erbringt durch geschulte Fachkräfte zugunsten der Stadt Zürich folgende Leistungen:

- Massnahmen zur Verhütung von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen beziehungsweise deren Früherfassung, insbesondere im Bereich MSW, Transgender und MSM;
- Massnahmen zur Verhütung von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen, beziehungsweise deren Früherfassung im Bereich Migration;
- Beratung und Vermittlung von Präventions- und Schutzstrategien, z. B. durch Impfmöglichkeiten, Abgabe von Präventionsmaterialien oder Durchführung von HIV/STI-Tests.

Die von den Städtischen Gesundheitsdiensten und dem ZAH ausgearbeitete Leistungsvereinbarung legt Wert darauf, dass die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dem ZAH erbrachten Leistungen wenn möglich grundsätzlich externen Kostenträgern wie Krankenkassen oder Selbstzahlenden verrechnet werden. Der Controllingprozess zielt auf eine wirtschaftliche Betriebsführung und schafft zugleich die Grundlage für ein aussagekräftiges Reporting. Die städtischen Beiträge sollen zu maximal 35 Prozent für Massnahmen im Bereich der Interventionsachse 1 aufgewendet werden. Neben der allgemeinen Beratung zu sexuell übertragbaren Krankheiten sollen damit die Arbeiten in den Projekten Don Juan (aufsuchende Freierarbeit) und TEST-IN (anonyme Test- und Beratungsstelle) unterstützt werden. Mindestens 65 Prozent der Beiträge sollen für Massnahmen der Interventionsachse 2 (Bereich MSW, Migration und MSM) verwendet werden. Es sind dies neben Informationsveranstaltungen, Gassenarbeit und aufsuchender Beratung die Arbeit in den Projekten Checkpoint und Herrmann. Diese Leistungsvorgaben werden durch Richtlinien zum Finanz- und Fallreporting ergänzt. Damit wird sichergestellt, dass die städtischen Beiträge einerseits entsprechend der Leistungsvereinbarung eingesetzt werden und dass andererseits nur tatsächlich erbrachte Leistungen abgegol-

ten werden. Um während der vierjährigen Vertragsdauer möglichen Veränderungen der Präventionsausrichtung oder im Arbeitsumfeld dem ZAH möglichst rasch begegnen zu können, sollen Änderungen der Leistungsvereinbarung im gegenseitigen Einverständnis jederzeit möglich bleiben – entweder zum Zeitpunkt des vertraglich vereinbarten Jahresgesprächs oder separat.

5. Zuständigkeit und Budgetnachweis

Die Beschlussfassung für jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50 000 Franken bis maximal 1 000 000 Franken liegt in der Kompetenz des Gemeinderats (Art. 41 lit. c Gemeindeordnung, AS 101.100). Dieser ist damit zuständig für die Bewilligung der Beiträge von 391 600 Franken pro Jahr. Die Maximalausgaben sind im Budget 2019 ordentlich beantragt und im Aufgaben- und Finanzplan 2018–2021 vorgemerkt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Dem Verein Zürcher Aidshilfe wird für die Jahre 2019–2022 ein jährlicher, leistungsabhängiger Beitrag von maximal Fr. 391 600.– gewährt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweldepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti