



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 20. Dezember 2023

GR Nr. 2023/593

Entsorgung + Recycling Zürich, Geerenweg, Durchgangsplatz für fahrende Jenische und Sinti, neue einmalige Ausgaben, Zusatzkredit

1. Zweck der Vorlage

Der Betrieb für den provisorischen Durchgangsplatz beim Geerenweg in Altstetten war ursprünglich von 2015 bis 2023 geplant. Mangels eines geeigneten Ersatzstandorts soll der Durchgangsplatz am gleichen Standort bis 2038 provisorisch weiterbetrieben werden. Die bisher mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 619/2018 bewilligten Ausgaben von Fr. 1 708 575.– erhöhen sich dadurch um Fr. 3 177 425.– auf Fr. 4 886 000.–. Dafür ist ein Zusatzkredit zu beantragen.

2. Ausgangslage

Die fahrende Lebensweise ist für viele Jenische, Sinti und Roma ein identitätsstiftendes Merkmal. Sie bestreiten ihren Lebensunterhalt oftmals als Händlerinnen und Händler oder sind im Bau und Gewerbe tätig. Ihre Kundschaft suchen sie auf Reisen. Sie haben Stammkunden und -kundinnen an verschiedensten Orten in der Schweiz. Halteplätze sind für Jenische, Sinti und Roma deshalb unabdingbar, um ihre traditionelle und rechtlich geschützte Lebensweise auszuüben. In der Schweiz wird zwischen drei Platzkategorien unterschieden: Es sind dies zum einen die Standplätze für den dauerhaften Aufenthalt der fahrenden Schweizer Jenischen und Sinti, insbesondere in den Wintermonaten. Zum anderen handelt es sich um Durchgangsplätze für den temporären Aufenthalt von Schweizer Jenischen und Sinti sowie um Transitplätze für ausländische Fahrende, meist Roma. (vgl. Handbuch für die Planung, den Bau und Betrieb von Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen für Fahrende, Jenische, Sinti und Roma, Bern, März 2023 [Handbuch Fahrende], S. 58)

Im August 2015 realisierte das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (TED) einen provisorischen Durchgangsplatz für fahrende Jenische und Sinti auf dem Grundstück Kat.-Nr. AL8616 beim Geerenweg (bzw. bei der Aargauerstrasse) in Zürich Altstetten. Seither wurde der Durchgangsplatz von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) betrieben. Das Grundstück ist im Finanzvermögen von Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) bilanziert.

Zu Beginn wurde der Durchgangsplatz auf dem mittleren Teil der Parzelle AL 8616 betrieben. Um den Bedarf der städtischen Asyl-Organisation (AOZ) an einer zusammenhängenden grossräumigen Fläche für Wohn- und Gewerberäume zu decken, wurde der Durchgangsplatz im Verlauf des Jahres 2018 auf den nördlichen Teil der Parzelle verschoben. Mit dem Umzug des Durchgangsplatzes einhergehend bewilligte der Stadtrat mit STRB Nr. 619/2018 einen Objektkredit von Fr. 1 708 575.–. Damit wurden die Ausgaben für den Aufbau der erforderlichen Infrastruktur beschlossen, die im Zeitpunkt des Beschlusses auf dem nördlichen Teil noch fehlte: die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (Werkleitungen für Wasser, Abwasser und Strom), Verteil- und Anschlussstationen (Wasser und Strom) je Stellplatz, Ebnung des



2/7

Terrains, die Errichtung einer einfachen Platzentwässerung mittels Sickerschlitzten und eine neue Erschliessungsstrasse. Die Ausgaben für die Erstellung dieser Infrastruktur wurden auf Fr. 1 119 000.– berechnet. Daneben bewilligte der Stadtrat für die Nutzung des nördlichen Teils der Parzelle bzw. den dadurch entgangenen Mieteinnahmen einen Einnahmeverzicht von Fr. 589 575.– für fünf Jahre, also bis zum Sommer 2023. Diese Zeit erachtete der Stadtrat als genügend, um einen allfälligen Ersatzstandort für den Durchgangsplatz zu suchen. Weiter genehmigte der Stadtrat die stadtinterne Überlassung des nördlichen Teils der Parzelle von LSZ an ERZ. Schliesslich wurde im selbem Beschluss für die Benutzung des Durchgangsplatzes eine pauschal zu erhebende Benutzungsgebühr von Fr. 12.– pro Tag und Gespann vorgemerkt, dieser Betrag wurde anschliessend in der ab 2018 geltenden Nutzungsordnung festgesetzt.

Im Nachgang zum vorstehend erwähnten Stadtratsbeschluss vereinbarten ERZ und LSZ die «Stadtinterne Überlassung» Nr. 9892 vom 4. Februar 2019. Danach betreibt ERZ den Durchgangsplatz für den Verwendungszweck «Betrieb eines provisorischen Durchgangsplatzes für Fahrende im Rahmen der behördlichen Bewilligungen». Diese Vereinbarung mit rückwirkender Geltung ab 31. August 2018 war befristet bis Ende August 2023.

Seit Ende Sommer 2023 liegt keine Genehmigung für den Einnahmeverzicht mehr vor. Mit dieser Vorlage werden die Grundlagen für den Weiterbetrieb bis 2038 geschaffen.

3. Verlängerung Provisorium

Seit dem Beschluss des Stadtrats im Sommer 2018 (STRB Nr. 619/2018) konnten trotz umfangreicher Standortsuche nur eine geringe Anzahl an geeigneten Standorten ermittelt werden. Die wenigen Standorte, die in Frage kamen, wurden nach einer Interessensabwägung für andere Nutzungen vorgesehen. Daher ist die provisorische Weiterführung bis 2038 an diesem Standort derzeit alternativlos.

Immerhin reiht sich die Weiterführung zum einen ideal in die zeitlichen Entwicklungsperspektiven der weiteren Nutzungen auf diesem Grundstück sowie auf den unmittelbar und mittelbar angrenzenden städtischen Grundstücken (Kat.-Nrn. AL8039, AL8037, vgl. hierzu unten, Kapitel 4.) ein. Zum anderen erweist sich die für den bisherigen Betrieb des Durchgangsplatzes Geerenweg eigens geschaffene Infrastruktur als nach wie vor geeignet. Die nahtlose Weiterführung ist überdies im Interesse der Jenischen und Sinti, sie schätzen diesen Durchgangsplatz. Betrieben werden soll der Durchgangsplatz wie bis anhin durch ERZ. Die bisher lediglich befristete Baubewilligung für die Nutzung des provisorischen Durchgangsplatzes wurde mit Bauentscheid 2426/23 vom 18. Oktober 2023 definitiv erteilt.

Für die Benutzung des provisorischen Durchgangsplatzes soll entsprechend den Empfehlungen des Bundes (vgl. Handbuch Fahrende, S. 58), eine Pauschalgebühr pro Tag und Gespann erhoben werden. An der gegenwärtigen Pauschalgebühr von Fr. 12.– ist festzuhalten. Davon ausgenommen sind die Strombezüge, die grundsätzlich nach dem individuellen Verbrauch durch das Elektrizitätswerk der Stadt separat abzurechnen wären. Da die bisher eingesetzten Prepaid-Stromzähler eine hohe Fehleranfälligkeit aufwiesen, wurden diese zurückgebaut und stattdessen eine Strompauschale von Fr. 3.– pro Tag festgesetzt. Pro Tag



3/7

werden somit pro Wohneinheit insgesamt Fr. 15.– pauschal eingezogen. Die mit den Benutzungsgebühren erzielten Einnahmen dienen der Deckung des Aufwands von ERZ für den Betrieb des Durchgangsplatzes. Die eingenommenen Benutzungsgebühren sind nicht kostendeckend.

Die Modalitäten für die Bezahlung der Pauschalgebühren und alle anderen für einen geordneten Betrieb des Durchgangsplatzes einzuhaltenden Regeln werden in der (neuen) Nutzungsordnung festgesetzt.

Für die Zeit nach 2038, also nach Auslaufen des provisorischen Betriebs des Durchgangsplatzes am Geerenweg, ist zwingend ein definitiver Standort für den im regionalen Richtplan (vgl. Richtplantext, Ziff. 2.6) geforderten Durchgangsplatz zu ermitteln. Dieser muss auf diesen Zeitpunkt hin bereitgestellt sein, einschliesslich sämtlicher notwendiger Bau-, Nutzungs- und Kreditbewilligungen.

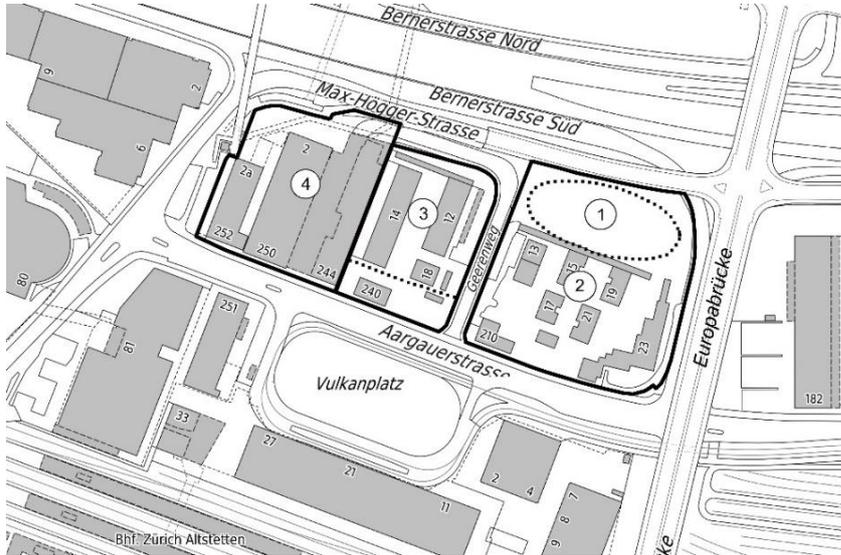
4. Weiterführung der stadtinternen Überlassung, Verbleib im Finanzvermögen

Der bestehende Durchgangsplatz für Jenische und Sinti liegt auf dem nördlichen Teil der Parzelle Kat.-Nr. AL8618, die im Finanzvermögen von LSZ, Buchungskreis 2021, Teilportfolio Landreserven, geführt wird. Die bestehende stadtinterne Überlassung soll bis zum 31. März 2038 verlängert werden. Diese Befristung steht im Einklang mit der Nutzungsdauer, die auf den angrenzenden städtischen Grundstücken oder Grundstücksteilen vereinbart wurden. Der befristete Mietvertrag für die auf derselben Parzelle im südlichen Teil bestehende Nutzung durch AOZ endet am 31. März 2038. Die mietrechtliche Nutzung des benachbarten Grundstücks Kat.-Nr. AL8039 (ebenfalls im Finanzvermögen LSZ) durch die Stiftung Einfach Wohnen, Zürich, (SEW) ist ebenfalls bis zum 31. März 2038 vertraglich befristet. Das westlich an das Grundstück Kat.-Nr. AL8039 angrenzende Grundstück AL 8037 ist (vorerst) bis ins Jahr 2033 im Baurecht an die Genossenschaft Gewerbehaus Altstetten, Zürich, (GGA) abgegeben. Diese Abstimmung ermöglicht es, die Entwicklung der benachbarten städtischen Grundstücke für die Zeit ab 2038 (unter Berücksichtigung des bestehenden Eintrags "Reisebus-Terminal" im kommunalen Richtplan) koordiniert anzugehen und damit die Handlungsoptionen zu erweitern.

Eine Übertragung einer Liegenschaft vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen erfolgt gemäss ständiger Praxis der Stadt erst dann, wenn eine dauerhafte Zweckbindung erfolgt. Für die für den Durchgangsplatz vorgesehene Zwischennutzung, die sich in ihrer Dauer bewusst in die Nutzungsperspektiven des umliegenden städtischen Grundbesitzes im Finanzvermögen eingliedert, ist eine solche Übertragung entsprechend nicht angezeigt.



4/7



- 1 Provisorischer Durchgangsplatz Jenische und Sinti, nördlicher Teil von Kat.-Nr. AL8618
- 2 Mietobjekt AOZ, südlicher Teil von Kat.-Nr. AL8618
- 3 Mietobjekt SEW, nördlicher Teil von Kat.-Nr. AL8039
- 4 Baurecht GGA, Kat.-Nr. AL8037

5. Verlängerung Überlassung und Einnahmenverzicht

Der bestehende Vertrag Nr. 9892 vom 4. Februar 2019 zur stadtinternen Überlassung von rund 2860 m² unbebautes Land auf dem nördlichen Teil der Parzelle Kat.-Nr. AL8618 zum Betrieb eines Durchgangsplatzes für Jenische und Sinti zwischen LSZ und ERZ ist bis zum 31. März 2038 zu unveränderten Konditionen, d. h. unter Verzicht auf eine Vergütung, zu verlängern.

Die stadtinterne Überlassung einer im Finanzvermögen geführten Liegenschaft wird ausgabenrechtlich wie eine Fremdmiete behandelt. Entsprechend muss für die Betriebszeit von 2023–2038 ein erneuter Einnahmeverzicht genehmigt werden. Die Schätzungskommission bezifferte den Einnahmeverzicht auf Fr. 86.– pro Quadratmeter. Für 15 Jahre kapitalisierte sie für die Fläche des nördlichen Teils (2860 m²) einen Betrag von Fr. 2 975 000.–. Da der provisorische Durchgangsplatz nicht für volle 15 Jahre weiterbetrieben werden soll, sondern lediglich für 14 Jahre und 7 Monate (1. September 2023 bis zum 31. März 2038), ist von Fr. 2 892 400.– auszugehen, zurückgerechnet auf den Preisstand des ursprünglichen Kredits entspricht dies Fr. 2 754 666.–.

Neben den Ausgaben werden Einnahmen mit den Benützungsgebühren generiert. Aufgrund der Erfahrungszahlen der Vorjahre ist mit jährlich etwa 2000 Belegungstagen einzelner Stellplätze zu rechnen. Mit der Pauschalgebühr von Fr. 15.– ist über den gesamten Betriebszeitraum (20 Jahre) mit einer ungefähren Einnahme von grob Fr. 600 000.– auszugehen.

Weitere Investitionen in die Platzinfrastruktur für den Weiterbetrieb des provisorischen Durchgangsplatzes bis 2038 werden derzeit nicht benötigt.



Unter Berücksichtigung des mit STRB Nr. 619/2018 genehmigten Objektkredits präsentieren sich die Ausgaben für den Betrieb von 2018–2038 wie folgt:

Kosten- und Erlösübersicht 2018–2038:	Fr. exkl. MWST***, Preisstand: 04.2018
Einnahmeverzicht von 2018 bis 31.08.2023	589 575
einmaliger Betrag für Umbau TAZ aus dem Jahr 2018	1 119 000
Total bewilligte Ausgaben STRB Nr. 619/2018	1 708 575
Einnahmeverzicht von 01.09.2023 bis 31.03.2038*	2 754 666
Unterhaltsreserve**	422 759
Total Zusatzkredit	3 177 425
Gesamttotal	4 886 000

*Errechneter Betrag für 175 Monate vom ausgewiesenen Wert von der Schätzungskommission für 180 Monate (Bericht der Schätzungskommission vom 29. September 2023, GV-Nr. 108/2023).

**Etwa 10 % des Saldos bisheriger Kredit und Einnahmeverzicht 01.09.2023 bis 31.03.2038

***Stadtinterne Verrechnungen werden ohne MWST getätigt.

Gestützt auf Art. 42 Abs. 1 Finanzhaushaltreglement (AS 611.111) ist eine ausreichende Reserve vorzusehen. Für im Laufe der Betriebszeit bis 2038 allenfalls notwendige Ausgaben für den (baulichen) Unterhalt des Platzes, wird eine Reserve von rund 10 Prozent von der Summe der bisher bewilligten Ausgabe und dem neuen Einnahmeverzicht festgelegt.

Der ursprüngliche Kredit wurde mit Preisstand April 2018 gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise bewilligt. Die auf diesen Preisstand zurückgerechneten Kosten von insgesamt Fr. 4 886 000.– liegen um Fr. 3 177 425.– über dem mit STRB Nr. 619/2018 bewilligten Kredit von Fr. 1 708 575.–. Dafür ist ein Zusatzkredit zu beantragen. Nach dem aktuellem Preisstand betragen die gesamten Kosten Fr. 5 061 100.–.

Die betrieblichen Folgekosten und die Kapitalfolgekosten für die Versorgungs- und Entsorgungsanlagen wurden bereits in STRB Nr. 619/2018 ausgewiesen. Für die Sicherstellung des Betriebs des Durchgangsplatzes ist eine zusätzliche Vollzeitstelle bei ERZ notwendig (vgl. hierzu gerade unten, Kapitel 6), was personelle Folgekosten von jährlich Fr. 100 000.– nach sich zieht.

Schliesslich besteht die Möglichkeit, dass der Kanton das Defizit übernimmt, das aus dem Betrieb des Durchgangsplatzes resultiert. Als Grundlage für die Übernahme dient eine Leistungsvereinbarung. Für diese muss die Stadt ein Konzept aufstellen, das die Betriebskosten deckt (vgl. RRB 1030/2017). Im Nachgang zum vorliegenden Beschluss prüft ERZ die Optionen zur Defizitgarantie und tritt dafür in Kontakt mit der kantonalen Fachstelle Fahrende.

6. Zusätzliche Vollzeitstelle für ERZ

Der Betrieb des Durchgangsplatzes beim Geerenweg hat einen hohen Aufwand für ERZ zur Folge. So muss jeden Montag, Mittwoch und Freitag eine Mitarbeitende oder ein Mitarbeiter die aufgelaufenen Platzgebühren vor Ort einziehen. Am selben Tag werden auch die Formalitäten der An- und Abreisenden erfasst. Die Einhaltung der Nutzungsordnung muss stetig überprüft werden, wobei insbesondere die maximale Nutzungsdauer von Bedeutung ist. Die Erfahrung zeigt, dass sich Verletzungen der Nutzungsordnung oftmals nur mündlich und vor



6/7

Ort klären lassen. Zusätzlich wird ERZ mehrfach pro Woche von Jenischen und Sinti kontaktiert werden, um auftretende Fragen oder Probleme zu klären. Die sanitären Anlagen müssen regelmässig gereinigt und auftretende Defekte müssen behoben werden. Schliesslich fallen diverse jährliche betriebliche Unterhaltsarbeiten an, wie zum Beispiel Hecken schneiden.

Bisher wurde die oben genannte Betreuung und der Unterhalt von zwei von ERZ eingesetzten privaten Unternehmungen übernommen. Eine weiterandauernde Auslagerung des Betreuungs- sowie Unterhaltsaufwands würde nach Einschätzung von ERZ einen wesentlichen Mehraufwand generieren und kommt daher nicht mehr in Betracht. Ausserdem sind mehrere Ansprechpersonen für die Fahrenden zu vermeiden. Es ist zielführender, wenn nur eine Ansprechperson von Seiten der Stadt eingesetzt wird.

Daher benötigt ERZ, Geschäftsbereich Stadtreinigung, auf den 1. Januar 2024 ein zusätzliches Vollzeitäquivalent, mit dem die genannten Aufgaben abgedeckt werden. So kann ERZ sicherstellen, dass die Betreuung und der betriebliche Unterhalt für alle Beteiligten zufriedenstellend gewährleistet ist.

Die Stellenschaffung mit den entsprechenden Personalkosten wird mittels Nachtragskredit I für das Budget 2024 eingereicht.

7. Budgetnachweis und Zuständigkeit Ausgabenbewilligung

Die Ausgaben sind im Budgetantrag 2024 enthalten und im Finanz- und Aufgabenplan 2024–2027 vorgemerkt.

Das Bundesgericht hat mit BGE 129 II 321 anerkannt, dass die Jenischen und Sinti ein Recht auf angemessene Halteplätze haben. Die Errichtung und der Betrieb eines Durchgangsplatzes ist damit grundsätzlich eine öffentliche Aufgabe. Der Kanton hat diese Aufgabe mittels kantonaalem Richtplan (Richtplantext, Ziff. 2.5) den Gemeinden (oder Privaten) übertragen. Die Stadt hat sich mit STRB Nr. 619/2018 zum Betrieb des provisorischen Durchgangsplatzes beim Gerenweg bekannt. Damit ist die Legitimation für die vorliegende Ausgabe vorhanden. Die Kosten für den Betrieb des provisorischen Durchgangsplatzes bis 2038 sind als neue Ausgaben zu bewerten. Sie sind zudem beschränkt auf den Zeitraum des Provisoriums, sie fallen also nur einmalig an. Die Ausgabenzuständigkeit richtet sich nach den Kosten anhand des aktuellen Preisstands. Nach dem aktuellem Preisstand betragen die vorliegenden Kosten Fr. 5 061 100.–. Überschreitet der Gesamtbetrag von Verpflichtungs- und Zusatzkredit die Zuständigkeit jenes Organs, das den Verpflichtungskredit beschloss, richtet sich die Zuständigkeit für den Zusatzkredit nach der Höhe des Gesamtbetrags (§ 109 Abs. 2 Gemeindegesetz [LS 131.1]). Durch den Zusatzkredit überschreitet der Gesamtbetrag die Ausgabenkompetenz des Stadtrats, womit der Gemeinderat zuständig ist, der gemäss Art. 59 lit. a Gemeindeordnung (AS 101.100) über neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 2 000 000.– bis Fr. 20 000 000.– beschliesst.

8. Zuständigkeit zum Betrieb des provisorischen Durchgangsplatzes

Im Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung (ROAB, AS 172.101) ist der Betrieb eines Durchgangsplatzes nicht geregelt. Diese Aufgabe lässt sich zudem nicht ohne weiteres einem Departement zuordnen. Daher hat der Stadtrat gemäss



7/7

Art. 8 lit. b ROAB zu entscheiden, welches Departement zuständig ist. Zudem hat er nach Art. 45 Abs. 2 ROAB bei departementsübergreifenden Geschäften das für die Umsetzung zuständige Departement zu bestimmen. Die Zuständigkeit für den Durchgangszplatz soll gemäss Absprache zwischen dem Finanzdepartement und dem TED vorläufig bei letzterem verbleiben, wobei die konkrete Umsetzung bzw. der Betrieb des Durchgangszplatzes weiterhin von ERZ besorgt wird.

Bei der Verlängerung der stadtinternen Überlassung zwischen LSZ und ERZ handelt es sich um eine verwaltungsinterne Vollzugsaufgabe, die vorliegend nicht gesondert zu genehmigen ist. Für die Umsetzung sind nach Art. 45 Abs. 1 ROAB die Departementsvorstehenden zuständig. Die departementsinterne Zuständigkeit richtet sich nach den jeweiligen Organisationsreglementen (Art. 45 Abs. 3 ROAB). Die Vertragsverlängerung steht unter dem Vorbehalt der rechtskräftigen Kreditbewilligung durch den Gemeinderat.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Für den provisorischen Durchgangszplatz für fahrende Jenische und Sinti wird zu den neuen einmaligen von Fr. 1 708 575.– gemäss STRB Nr. 619/2018 ein Zusatzkredit von Fr. 3 177 425.– bewilligt. Die neuen einmaligen Ausgaben betragen somit insgesamt Fr. 4 886 000.– (Preisstand: April 2018, Landesindex der Konsumentenpreise).

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti