

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 8. Februar 2017

### **Städtische Gesundheitsdienste, Verein Zürcher Aids-Hilfe (ZAH), jährliche Beiträge 2017–2019, Zusatzkredit**

#### **Ausgangslage**

Der Ende 1985 gegründete Verein Zürcher Aids-Hilfe (ZAH) bezweckt die Aufklärung und Beratung der Bevölkerung im Allgemeinen und der betroffenen Personen insbesondere über Risiken, Prävention, Behandlung und Betreuung im Zusammenhang mit HIV-Infektionen und Aids. Seit 1987 erhält er städtische Beiträge. Ab 1989 wurden die Beiträge aufgrund eines gemeinsamen Finanzierungskonzepts von Stadt, Kanton und ZAH ausgerichtet, welches die Finanzierung des Betriebs zu je einem Drittel der Beteiligten vorsah. Damals hat der Anteil der Stadt Zürich Fr. 250 000.– betragen. Dieser Beitrag wuchs kontinuierlich an. 2009 kam für das Projekt Herrmann ein Beitrag von Fr. 49 500.– hinzu, womit sich der städtische Beitrag auf Fr. 356 000.– einpendelte. Der Beitrag für das Projekt Herrmann wurde in den Gesamtbetrag integriert, welcher bis Ende 2016 konstant blieb (GR Nr. 2012/58).

Die Präventionsbemühungen von Stadt, Kanton und ZAH stützen sich auf das nationale Programm «HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen 2011–2017 (NPHS)». Die vier übergeordneten Ziele des Programms sind die Aufklärung, die Verringerung des Übertragungsrisikos von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen (STI), die Früherkennung und rechtzeitige Behandlung infizierter Menschen sowie die Nachhaltigkeit der Massnahmen. Um die Arbeit zu strukturieren, werden die Massnahmen in drei sogenannte «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 ausgerichtet auf die Risikogruppe der Migranten, der Drogen konsumierenden Menschen, der Transgender sowie der männlichen Sexworker. Unter dem Label «Checkpoint Zürich» sind Präventionsmassnahmen des ZAH zusammengefasst, die auf die Risikogruppe «Männer, die Sex mit Männern haben» (MSM) ausgerichtet sind. Unter diesem Namen betreibt der ZAH zusammen mit der Arud (Arbeitsgemeinschaft für den risikoarmen Umgang mit Drogen) ein gemeinsames niederschwelliges Gesundheitszentrum an der Konradstrasse 1 in Zürich. Zudem ist der ZAH zur Steigerung der Präventionswirkung und Früherkennung unter dem Label «Checkpoint Mobil» auf der Gasse und in Szenenlokalitäten stark präsent.

#### **Überprüfung der jährlichen Beiträge**

Das Finanzierungskonzept aus dem Jahr 1987 ging von einer heute überholten Sichtweise aus. Im Blickfeld stand die Defizitdeckung bzw. die Subventionierung von Non-Profit-Organisationen. In den letzten Jahren wurde diese Art der Subventionierung immer mehr zugunsten einer leistungsbezogenen finanziellen Abgeltung abgelöst. So vereinbarten das Gesundheits- und Umweltdepartement (GUD) und der ZAH für die Jahre 2012–2016 einen detaillierten Leistungskatalog, der u. a. die Anzahl der Beratungen, der informations- und der sexualpädagogischen Veranstaltungen, der HIV- und Syphilisschnelltests und der aufsuchenden Beratung auflistete. Diese mussten geleistet werden, um den Maximalbeitrag von Fr. 356 000.– geltend machen zu können. Es war vereinbart, dass diese Angaben jeweils mit dem Jahresbericht

rapportiert werden. Die Darstellung der vom ZAH erbrachten Leistungen wurde in den Jahresberichten allerdings nach jährlich wechselnden Kriterien vorgenommen, weshalb die Leistungserbringung jeweils detailliert nachgefragt werden musste.

Am 26. Januar 2012 wurden in einer von Bund, Kanton und Stadt Zürich in Auftrag gegebenen Expertise «Sexuelle Gesundheit im Kanton Zürich» (auch bekannt unter der Kurzbezeichnung Rosenbockstudie) die Leistungen des ZAH und die Koordination aller Beteiligten stark kritisiert. Insbesondere wurde u. a. das folgende Fazit gezogen: *«Im Ergebnis scheint sich im Kanton Zürich eine Art Routinefinanzierung herausgebildet zu haben. Historisch gewachsene Leistungsaufträge und Aufgabengebiete werden kaum in Frage gestellt und die staatlichen Behörden wirken kaum steuernd.»* Daraus wurde das Fazit gezogen: *«Diese bisherige Routinefinanzierung ohne inhaltliche Weiterentwicklung und ohne klare Qualitätssicherung erscheint angesichts der neuen epidemiologischen Entwicklungen, aber auch angesichts der thematischen Neuerungen mit dem NPHS (Nationalen Programm HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen 2011–2017) als wenig zweckmässig»* (Rosenbockstudie S. VI).

Finanziell ins Gewicht fällt zudem, dass bis August 2015 der ZAH und die Schulgesundheitsdienste des Schul- und Sportdepartements (SGD) gemeinsam die Fachstelle «Lust und Frust» betrieben haben, die Fachstelle für Sexualpädagogik und Beratung an den Stadtzürchern Schulen. Der jährliche Aufwand wurde vom Schul- und Sportdepartement auf rund Fr. 314 000.– beziffert. Dabei handelte es sich aber nicht um finanzielle Beiträge an den ZAH, sondern um Sachleistungen (Bereitstellung von Infrastruktur und Arbeitszeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern). Seit August 2015 wird die gemeinsam aufgebaute Fachstelle von der Stadt Zürich alleine geführt. Die Zürcher Aids-Hilfe hat eine eigene Fachstelle unter der Bezeichnung «SpiZ – Sexualpädagogik in Zürich» gebildet, die Schulen und Jugendlichen aus dem Kanton zur Verfügung steht. Die Sexualpädagogik ist daher nicht mehr Gegenstand der städtischen Leistungsvereinbarung.

### **Festhalten an der Unterstützung des ZAH unter Anpassung der Beiträge**

Grundsätzlich ist die Tätigkeit des ZAH unterstützungswürdig. Die zitierte Studie Rosenbock qualifizierte dessen Arbeit als professionell und attestierte ihr, wesentlich zur erfolgreichen Präventionsarbeit beigetragen zu haben. Allerdings wurden die erwähnten Verbesserungsvorschläge der Studie kaum aufgegriffen. Der ZAH richtete sich in der Folge zwar verstärkt auf die allgemeine Prävention und sexuelle Gesundheit aus, stützte sich jedoch weiterhin auf die bisherigen Routinen ab. 2015 wurde dem ZAH daher mündlich eröffnet, dass angesichts der laufenden städtischen Anstrengungen um einen effizienten Mitteleinsatz, der Feststellungen der Studie Rosenbock sowie der vollständigen Integration der Fachstelle «Lust und Frust» in das Schul- und Sportdepartement künftig ein geringerer Betrag ausgerichtet werde.

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich liess ihrerseits die Appelle zur Zusammenarbeit aller Beteiligten unbeachtet und schloss mit dem ZAH eine Leistungsvereinbarung, deren Grundlagen mit RRB Nr. 2016/827 verabschiedet wurden. Die Verhandlungen der SGD mit der ZAH für die Erarbeitung einer neuen Leistungsvereinbarung wurden vor den Sommerferien 2016 in Angriff genommen. Sie gestalteten sich in der Folge als nicht einfach, da die Stadt Zürich ihre Beitragsleistung auch im Verhältnis zu derjenigen des Kantons als unverhältnismässig hoch taxierte. Die Beiträge von Stadt und Kanton sind mehr oder weniger gleich gross. Die übrigen Gemeinden zahlen einen vergleichsweise viel niedrigeren Beitrag (2014 Fr. 55 524.–, 2015 Fr. 64 000.–). Für 2016 haben die Gemeinden einen Beitrag von insgesamt Fr. 100 000.– in Aussicht gestellt.

## Finanzangaben zum Betrieb des ZAH

Das Betriebsergebnis präsentiert sich für die Jahre 2014 und 2015 wie folgt:

<b>Erfolgsrechnung</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	Fr.	Fr.
<b>Aufwand</b>		
Personalaufwand	1 897 033	1 633 079
Raumaufwand	100 429	97 373
Aufwand für Veranstaltungen und Aktionen	246 375	169 922
Ausgaben Welt-Aids-Tag	1 085	150
EDV-Aufwand	7 931	7 167
Übriger Sach- und Unterhaltsaufwand	75 491	71 904
Abschreibungen	21 380	27 086
<b>Gesamtaufwand</b>	<b>2 349 724</b>	<b>2 006 681</b>
<b>Ertrag</b>		
Beiträge Bund	200 000	200 000
Beiträge Kanton (Gesundheits- & Bildungsdirektion)	455 000	440 375
Beitrag Stadt Zürich, GUD	356 000	356 000
Beitrag Stadt Zürich, Impfkation Hepatitis A/B	0	3 000
Beiträge von übrigen Gemeinden	55 524	64 000
Beiträge von Dritten / Privaten	441 567	406 715
Erträge aus Dienstleistungen und Aktionen	750 552	557 714
Mitgliederbeiträge	12 500	13 200
<b>Gesamtertrag Jahresrechnung</b>	<b>2 271 143</b>	<b>2 041 004</b>
<b>Jahresergebnis ohne Fondsergebnis</b>	<b>-89 346</b>	<b>33 946</b>
Zuweisung an Fonds für Investitionsbeiträge	0	-10 000
Entnahme aus Fonds für Investitionsbeiträge	0	15 000
Zuweisung an Fonds für Freiwillige	0	0
Entnahme aus Fonds für Freiwillige	12 349	2 107
Zuweisung an Betreuungsfonds	-40 875	-13 744
Entnahme aus Betreuungsfonds	40 875	13 744
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>-76 951</b>	<b>41 053</b>

Erläuterungen zu den Fonds: Der Betreuungsfonds dient der Betroffenenhilfe. Entsprechende zweckgebundene Beiträge von Dritten werden ihm zugewiesen und Unterstützungsbeiträge für die Einzelfallhilfe entnommen. Am Jahresende wird der Fonds aus Betriebsmitteln des ZAH auf den Anfangsbestand von Fr. 25 000.– geäufnet. Der Fonds für Investitionsbeiträge enthält zweckgebundene Spenden zur Anschaffung von Investitionsgütern. Die EDV-Anlage, die Telefonanlage sowie das Büromobiliar und deren laufenden Ergänzungen wurden grösstenteils aus zweckgebundenen Beiträgen der Stephan à Porta-Stiftung aus den Jahren 2005, 2009, 2010 und 2015 finanziert. Aus dem Fonds für Freiwillige wird die Arbeit von eigenen Freiwilligen oder von Freiwilligen anderer Organisationen im HIV/Aids-Bereich finanziert und unterstützt.

<b>Bilanz</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Aktiven</b>	Fr.	Fr.
<b>Umlaufvermögen</b>		
Flüssige Mittel	107 592.44	123 379.46
Forderungen	39 779.00	114 323.05
Aktive Rechnungsabgrenzungen	147 153.65	82 763.32
<b>Total Umlaufvermögen</b>	<b>294 525.09</b>	<b>320 465.83</b>
<b>Anlagevermögen</b>		
Kautions für Mieträume	10 195.35	10 196.60
Finanzanlagen	10 195.35	10 196.60
Büroeinrichtung	13 738.78	16 125.15
EDV-Anlagen	26 050.25	46 366.96
<b>Total Anlagevermögen</b>	<b>49 984.38</b>	<b>72 688.71</b>
<b>Total Aktiven</b>	<b>344 509.47</b>	<b>393 154.54</b>
<b>Passiven</b>		
Verbindlichkeiten	56 710.20	42 511.81
Übrige kurzfristige Verbindlichkeiten	0.00	42 948.95
Passive Rechnungsabgrenzungen	106 270.20	92 218.29
<b>Fremdkapital</b>	<b>162 980.40</b>	<b>177 679.05</b>
Betreuungsfonds	25 000.00	25 000.00
Fonds Investitionsbeiträge	15 000.00	10 000.00
Fonds Freiwillige	12 106.60	10 000.00
<b>Fondskapital</b>	<b>52 106.60</b>	<b>45 000.00</b>
Erarbeitetes freies Kapital zu Jahresbeginn	206 373.95	129 422.47
Jahresergebnis	-76 951.48	41 053.02
<b>Organisationskapital am Jahresende</b>	<b>129 422.47</b>	<b>170 475.49</b>
<b>Total Passiven</b>	<b>344 509.47</b>	<b>393 154.54</b>

### Städtische Beiträge 2017–2019

Der Umstand, dass in den Jahren zuvor ein jährlicher Beitrag in bestimmter Höhe ausgerichtet worden ist, begründet keinen Anspruch auf künftige Beibehaltung des Beitragsniveaus. In regelmässigen Abständen wurde in der Vergangenheit überprüft, ob Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer Unterstützung noch gegeben seien und die Beitragshöhe den verschiedenen Parametern angepasst (letztmals im Jahr 2011). Die Ausrichtung eines geringeren Beitrags als im Vorjahr ist daher keine Kürzung, sondern eine Anpassung von neu zu beschliessenden Ausgaben an neue Gegebenheiten. Bei der Überprüfung fällt insbesondere ins Gewicht, dass der Aufwand des ZAH für die Fachstelle für Sexualpädagogik und Beratung an den Stadtzürcher Schulen weggefallen ist. Eine Anpassung des städtischen Beitrags an den kantonalen Aufwand im Kontext der jeweiligen finanziellen Verhältnisse erscheint ebenfalls gerechtfertigt. Auch wenn die Konzentration von männlichen Sexworkern in der Stadt Zürich überdurchschnittlich hoch ist, kann es nicht sein, dass sich die Stadt dafür unverhältnismässig engagiert und zusätzlich zum Kanton Beiträge für die Allgemeinprävention (Interventionsachse 1) ausrichtet. Zudem hat die Stadt Zürich grosse Anstrengungen unternommen, das Rotlichtmilieu in geordnetere Bahnen zu lenken. Eine Konzentration der städtischen Gelder auf die spezifischen Risikogruppen (Interventionsachse 2) erscheint daher als angezeigt. Dies erlaubt einen hohen Wirkungsgrad der städtischen Beiträge im Kernbereich der Arbeit des

ZAH. Es gehört zu dessen Kernkompetenz, mit auf die jeweilige Gruppierung zugeschnittenen Massnahmen zu reagieren (Fokus Outreach Work). Dazu gehören z. B. die Durchsetzung von Präventionsstandards in einschlägigen Treffpunkten für Schwule, die aufsuchende Präventionsarbeit an Sextreffpunkten, die Präsenz von Präventionsbotschaften im Internet sowie die Erarbeitung und Verteilung von Präventionsmaterialien in den Sprachen von Migrantinnen und Migranten aus Ländern mit generalisierter Epidemie.

Aus all diesen Gründen wurde von den Städtischen Gesundheitsdiensten ein jährlicher Beitrag von Fr. 200 000.– anvisiert und mit dem ZAH Verhandlungen über eine entsprechende detaillierte Leistungsvereinbarung aufgenommen. Diese soll den konzentrierten Einsatz der Gelder gewährleisten. Die Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements und der ZAH werden eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnen.

Da sich die Verhandlungen bis in den Dezember 2016 hingezogen haben, sind auch die Auswirkungen auf den Betrieb des ZAH und seine Mitarbeitenden zu beachten. Die jährlichen Maximalbeiträge sind daher wie folgt festzusetzen: für 2017 Fr. 300 000.–, für 2018 Fr. 250 000.– und für 2019 Fr. 200 000.–.

### **Zuständigkeit und Budgetnachweis**

Die Beschlussfassung für jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis maximal Fr. 1 000 000.– liegt in der Kompetenz des Gemeinderats (Art. 41 lit. c Gemeindeordnung, AS 101.100). Dieser ist damit zuständig für die Bewilligung der gestaffelt ausgestalteten Beiträge zwischen Fr. 200 000.– und Fr. 300 000.– pro Jahr.

Mit dem Budget 2017 der Städtischen Gesundheitsdienste wurde auf Konto (3010) 3650 0378, Beitrag an Zürcher Aids-Hilfe, ein Betrag von Fr. 246 000.– beantragt und vom Gemeinderat bewilligt. Die Auszahlung des mit vorliegender Weisung für das laufende Jahr beantragten Beitrags von Fr. 300 000.– erfordert daher die Erhöhung dieser Position um Fr. 54 000.– durch das Budgetorgan (vgl. Dispositiv-Ziff. I.2). Auch für die Folgejahre 2018 und 2019 sind im AFP 2017–2020 je Fr. 246 000.– eingestellt. Diese Planzahlen sind folglich durch die Städtischen Gesundheitsdienste nach erfolgter Bewilligung durch den Gemeinderat ebenfalls an die effektiv auszahlenden Beträge anzupassen.

### **Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Für den Verein Zürcher Aidshilfe werden folgende jährliche Maximalbeiträge bewilligt: für 2017 Fr. 300 000.–, für 2018 Fr. 250 000.– und für 2019 Fr. 200 000.–.**

#### **Unter Ausschluss des Referendums:**

- 2. Im Budget 2017 der Städtischen Gesundheitsdienste wird die Position auf Konto (3010) 3650 0378 um Fr. 54 000.– auf neu Fr. 300 000.– erhöht.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**