

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 3. Februar 2016

Finanzdepartement, Humanitäre Hilfe im In- und Ausland, Verordnung, Neuerlass

1. Zweck der Weisung

Bei Naturkatastrophen im In- und Ausland oder bei Flüchtlingselement leistet die Stadt Zürich wie andere Städte und Gemeinden seit Jahrzehnten humanitäre Soforthilfe. Mit dieser Vorlage soll dafür eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden. Gleichzeitig ist eine Unklarheit in der finanzrechtlichen Qualifikation der Hilfeleistungen zu beseitigen. Die Zusprenkung des Beitrags soll künftig in der Zuständigkeit des Stadtrats erfolgen, selbstverständlich nur im Rahmen der im Budget enthaltenen Mittel.

2. Humanitäre Hilfe im In- und Ausland

Die Stadt Zürich leistet Hilfe in humanitären Notlagen als Ausdruck der Solidarität für Menschen in existenzieller Not. Die Notlage wird meist durch Naturkatastrophen (Stürme, Überschwemmungen, Dürren, Erdbeben, Seebeben, Lawinen usw.) oder durch bewaffnete Konflikte verursacht. Humanitäre Notlagen kennzeichnen sich dadurch, dass sich eine grosse Zahl von Menschen in existenzieller Not befindet. Die Hilfe für diese Menschen besteht beispielsweise in Rettungsmassnahmen, medizinischer und hygienischer Versorgung, Bereitstellen von Trinkwasser, Nahrung, Zelten und Decken oder der behelfsmässigen Wiederherstellung von Verkehrswegen. Die Hilfe erfolgt unparteiisch und neutral.

Die nachfolgenden Aufstellungen zeigen die humanitäre Hilfe im In- und Ausland, die die Stadt seit 1972 bzw. 1975 gesprochen hat.

Humanitäre Hilfe im Ausland seit 1972

Jahr	Bestimmung, Hilfswerk	Beschluss	Beitrag Fr.
1972	Hilfe für die Erdbebenopfer in Managua, Nicaragua SRK	GRB Nr. 2788 vom 17.1.1973	50 000
1973	Hilfe für die Opfer der Dürrekatastrophe in den Hungergebieten der Sahelzone südlich der Wüste Sahara SRK	GRB Nr. 3222 vom 15.8.1973	100 000
1973	Hilfe für die Opfer des Vulkanausbruchs Heimaey auf Island Vereinigung der Freunde Islands	GRB Nr. 3221 vom 15.8.1973	50 000
1973	Hilfe für die Kriegsopfer in Vietnam SRK	GRB Nr. 3015 vom 11.4.1973	100 000
1974	Weiterführung der Hilfsaktion für die Opfer der Dürrekatastrophe in den Hungergebieten der Sahelzone südlich der Wüste Sahara SRK	GRB Nr. 362 vom 21.8.1974	100 000
1975	Hilfe für Flüchtlinge des Krieges in Indochina SRK	GRB Nr. 1025 vom 21.5.1975	100 000
1975	Hilfe an die Erdbebenopfer in der Türkei SRK	GRB 1393 vom 22.11.1975	75 000
1976	Hilfe an portugiesische Flüchtlingskinder aus dem entkolonialisierten Angola Enfants du Monde	GRB Nr. 1898 vom 19.5.1976	20 000
1976	Hilfe an die Erdbebenopfer in Oberitalien SRK	GRB Nr. 1942 vom 9.6.1976	100 000
1976	Hilfe an die Erdbebenopfer in Guatemala SRK	GRB Nr. 1732 vom 10.3.1976	75 000
1977	Hilfe an die Erdbebenopfer in Rumänien SRK	GRB Nr. 2591 vom 4.5.1977	75 000
1978	Flüchtlinge des Bürgerkrieges im Süden des Libanon SAH	GRB Nr. 139 vom 31.5.1978	30 000

Jahr	Bestimmung, Hilfswerk	Beschluss	Beitrag Fr.
1978	Errichtung einer Dorfgemeinschaft in Portugal durch Rückwanderer aus früheren portugiesischen Kolonien SRK	GRB Nr. 102 vom 17.5.1978	30 000
1979	Hilfe für Kambodscha und kambodschanische Flüchtlinge in Thailand SRK	GRB Nr. 1365 vom 19.12.1979	100 000
1979	Hilfe für indochinesische Flüchtlinge in ausländischen Flüchtlingslagern Glückskette	GRB Nr. 970 vom 27.6.1979	500 000
1979	Opfer des Erdbebens in Montenegro (Jugoslawien) SRK	GRB Nr. 972 vom 27.6.1979	50 000
1980	Flüchtlinge des afghanischen Bürgerkrieges in Pakistan SRK	GRB Nr. 1574 vom 26.3.1980	100 000
1980	Hilfe für die Opfer des Erdbebens in Süditalien SRK	GRB Nr. 2206 vom 17.12.1980	100 000
1980	Hilfe für die Opfer des Erdbebens in Al-Asnam (Algerien) SRK	GRB Nr. 2025 vom 22.10.1980	100 000
1982	Hilfe für die notleidende Bevölkerung im Libanon SRK	GRB Nr. 275 vom 7.7.1982	80 000
1982	Hilfe für notleidende Bevölkerung in Polen SAH	GRB Nr. 3299 vom 3.3.1982	30 000
1982	Hilfe für die notleidende Bevölkerung in Polen Caritas	GRB Nr. 3299 vom 3.3.1982	30 000
1982	Hilfe für die notleidende Bevölkerung in Polen SRK	GRB Nr. 3299 vom 3.3.1982	20 000
1983	Hilfe für die Vertriebenen aus Nigeria SRK	GRB Nr. 870 vom 2.3.1983	80 000
1983	Hilfe für die Indio-Bauern in Guatemala SAH	GRB Nr. 869 vom 2.3.1983	30 000
1984	Beitrag an die Aktion «Für eine Welt ohne Hunger» SRK	GRB Nr. 2153 vom 20.6.1984	50 000
1985	Opfer des Vulkanausbruchs in Kolumbien SRK	GRB Nr. 3613 vom 27.11.1985	100 000
1985	Erdbebenkatastrophe in Mexico SRK	GRB Nr. 3468 vom 23.10.1985	100 000
1985	Unwetterkatastrophe in Bangladesch SRK	GRB Nr. 3118 vom 12.6.1985	75 000
1985	Hilfe für die Hunger leidende Bevölkerung in Äthiopien SRK	GRB Nr. 2679 vom 16.1.1985	100 000
1986	Erdbebenkatastrophe in El Salvador SRK	GRB Nr. 674 vom 29.10.1986	100 000
1987	Unwetterkatastrophe im Veltin, Italien Glückskette	GRB Nr. 1726 vom 16.9.1987	200 000
1988	Wiederaufbau nach Hurrikan-Katastrophe in Nicaragua SAH	GRB Nr. 3117 vom 11.1.1989	100 000
1988	Erdbebenkatastrophe in der Sowjetrepublik Armenien SRK	GRB Nr. 3118 vom 11.1.1989	200 000
1988	Unwetterkatastrophe im Sudan und Erdbeben in Indien und Nepal SRK	GRB Nr. 2804 vom 21.9.1988	100 000
1988	Hilfe für die Hunger leidende Bevölkerung in Äthiopien Caritas	GRB Nr. 2283 vom 9.3.1988	100 000
1989	Hilfe für die Not leidende Bevölkerung in Rumänien SRK	GRB Nr. 4347 vom 10.1.1990	200 000
1991	Hilfe für die Opfer der Sturmflutkatastrophe in Bangladesch SRK	GRB Nr. 1211 vom 5.6.1991	100 000
1991	Hilfe für die kurdischen Flüchtlinge aus dem Irak SRK	GRB Nr. 1108 vom 17.4.1991	100 000
1992	Beitrag zur Unterstützung für die Friedensbewegungen im ehemaligen Jugoslawien Swissaid	GRB Nr. 2836 vom 16.12.1992	100 000

Jahr	Bestimmung, Hilfswerk	Beschluss	Beitrag Fr.
1992	Hilfe für die Opfer der Hungersnot in Somalia SRK	GRB Nr. 2644 vom 21.10.1992	100 000
1992	Hilfe für die Kriegsoffer in Jugoslawien SRK	GRB Nr. 2320 vom 24.6.1992	100 000
1992	Hilfe für die Opfer der Erdbebenkatastrophe in der Türkei SRK	GRB Nr. 2049 vom 1.4.1992	100 000
1993	Für Vergewaltigungsopfer in Jugoslawien Betreuung bosnischer Frauen in Tusla	GRB Nr. 3492 vom 14.7.1993	40 000
1993	Für Vergewaltigungsopfer in Jugoslawien SOS Telefon und Zentrum für im Krieg vergewaltigten Frauen in Belgrad	GRB Nr. 3492 vom 14.7.1993	40 000
1993	Für Vergewaltigungsopfer in Jugoslawien Freier Kredit SD für spontane Hilfsaktionen zugunsten von Einsät- zen für Vergewaltigungsopfer in Bosnien-Herzegowina und Serbien	GRB Nr. 3492 vom 14.7.1993	20 000
1994	Wiederaufbauprojekt in Pakrac, Kroatien Heks	GRB Nr. 337 vom 13.7.1994	100 000
1994	Projekt «Waisenhaus Djeci don Mlasost» in Bijela, Montenegro Verein Gemeinden gemeinsam Schweiz	GRB Nr. 65 vom 20.4.1994	52 000
1994	Kriegsoffer in Ex-Jugoslawien (Winter-Hilfsprogramm 1993/94) SRK	GRB Nr. 4060 vom 19.1.1994	100 000
1995	Beitrag zugunsten der Frauenorganisation BISER, Kroatien Frauenorganisation BISER, Kroatien	GRB Nr. 1501 vom 8.11.1995	50 000
1995	Projekt «Waisenhaus Djeci don Mlasost» in Bijela, Montenegro Verein Gemeinden gemeinsam Schweiz	GRB Nr. 1344 vom 30.8.1995	55 000
1995	Hygienepakete für Flüchtlinge in der Krajina und in Bosnien- Herzegowina, Jugoslawien SRK	GRB Nr. 1302 vom 23.8.1995	100 000
1996	Soziale Rehabilitation und Wiederaufbau in Ex-Jugoslawien / Bosni- en-Herzegowina SRK	GRB Nr. 2012 vom 12.6.1996	100 000
1997	Ostzaire SRK	GRB Nr. 2802 vom 19.3.1997	50 000
2001	Beiträge an Erdbebenopfer in Indien SRK	GRB Nr. 3493 vom 7.2.2001	100 000
2001	Instandstellung und Wiederaufbau der Schule für traditionelle tibeti- sche Medizin in Tibet SRK	GRB Nr. 3848 vom 16.5.2001	100 000
2001	Nothilfeaktion für afghanische Flüchtlinge Heks	GRB Nr. 4355 vom 24.10.2001	100 000
2002	Nothilfeaktion an die palästinensische Bevölkerung in der Westbank und im Gazastreifen SRK und IKRK	GRB Nr. 323 vom 26.6.2002	100 000
2004	Nothilfeaktion für Erdbebenopfer im Iran SRK	GRB Nr. 2345 vom 14.1.2004	100 000
2004	Nothilfemassnahmen nach Überschwemmungen in Haiti Caritas	GRB Nr. 3448 vom 20.10.2004	100 000
2005	Seebeben in Asien Glückskette	GRB Nr. 3852 vom 19.1.2005	150 000
2005	Erdbeben in Indien und Pakistan Caritas	GRB Nr. 4766 vom 9.11.2005	150 000
2008	Wirbelsturm in Burma SRK	GRB Nr. 3096 vom 3.7.2008	100 000
2009	Medizinische Versorgung im Gazastreifen SRK	GRB Nr. 3969 vom 21.9.2009	100 000
2010	Erdbebenkatastrophe in Haiti SRK	GRB Nr. 5437 vom 27.1.2010	100 000
2010	Flutopfer der Überschwemmungen in Pakistan SRK	GRB Nr. 422 vom 1.9.2010	100 000
2011	Dürrekatastrophe Ostafrika, Nothilfe im Nordosten Kenias SRK	GRB Nr. 1672 vom 31.8.2011	150 000

Jahr	Bestimmung, Hilfswerk	Beschluss	Beitrag Fr.
2013	Syrische Flüchtlinge in Jordanien SRK	GRB Nr. 4269 vom 18.9.2013	100 000
2013	Wirbelsturmopfer auf den Philippinen SRK	GRB Nr. 4501 vom 27.11.2013	100 000
2014	Winter-Nothilfe an syrische Flüchtlinge im Libanon SRK	GRB Nr. 525 vom 19.11.2014	100 000
2015	Erdbeben in Nepal SRK	GRB Nr. 921 vom 20.5.2015	100 000
Total			6 707 000

Humanitäre Hilfe im Inland seit 1975

Jahr	Bestimmung (Hilfswerk)	Beschluss	Beitrag Fr.
1975	Lawinnenniedergänge in den Kantonen GR / UR / TI SRK	GRB Nr. 2841 vom 7.9.1975	100 000
1975	Murschäden in Peist / GR Gemeinde Peist	GRB Nr. 236 vom 3.9.1975	12 000
1977	Schwere Unwetter in den Berggebieten SRK	GRB Nr. 2841 vom 7.9.1977	50 000
1978	Schwere Unwetter in den Kantonen TI / TG / ZH SRK	GRB Nr. 364 vom 27.8.1978	50 000
1980	Schwere Unwetter in Molinis / GR (Lieferung von 12 t Heu und 8 t Maiswürfel) Gemeinde Molinis	GRB Nr. 2024 vom 22.10.1980	12 000
1987	Schwere Unwetter im Kanton Uri SRK	GRB Nr. 1598 vom 18.9.1987	200 000
1987	Unwetterkatastrophe im Alpengebiet Glückskette	GRB Nr. 1725 vom 16.9.1987	300 000
1987	Unwetterkatastrophe im Alpengebiet Kanton Uri	GRB Nr. 1725 vom 16.9.1987	250 000
1987	Unwetterkatastrophe im Veltlin, Italien Glückskette	GRB Nr. 1726 vom 16.9.1987	200 000
1993	Unwetterkatastrophe im Kanton Wallis SRK	GRB Nr. 3747 vom 27.10.1993	100 000
1997	Schwere Unwetterkatastrophe im Kanton Obwalden Glückskette	GRB Nr. 3196 vom 20.8.1997	100 000
2000	Unwetterkatastrophe im Kanton Wallis, Gemeinde Binn Kanton Wallis	GRB Nr. 3074 vom 1.11.2000	100 000
2005	Überschwemmungen im August in den Kantonen BE / LU / OW / UR Zugunsten betroffener Gemeinden	GRB Nr. 338 vom 14.9.2005	150 000
Total			1 624 000

Bis 2010 wurde im Budget für die humanitäre Hilfe jeweils kein Betrag eingestellt. Seit dem Budgetjahr 2011 werden dafür Fr. 100 000.– vorgesehen. 2011 wurde eine Budgetergänzung um Fr. 50 000.– nötig, damit für die Dürrekatastrophe in Ostafrika Fr. 150 000.– gesprochen werden konnten. Im Jahr 2013 wurde das Budget um Fr. 100 000.– aufgestockt, damit die Stadt bei zwei humanitären Notlagen je Fr. 100 000.– bewilligen konnte.

Da die Nothilfe-Beiträge möglichst zeitnah zur Auszahlung kommen sollen, beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat meist einen Dringlichkeitsbeschluss, d. h., einen Beschluss unter Ausschluss des Referendums. Seit dem Jahr 2000 hat der Stadtrat in 18 Fällen Dringlichkeit beantragt und in einem Fall darauf verzichtet. In 11 Fällen ist die erforderliche Vierfünftelmehrheit im Gemeinderat zustande gekommen; in 8 Fällen lag der Anteil der Zustimmenden darunter. Ein Referendum wurde in dieser Zeit nie ergriffen.

3. Rechtliches zum Ausgabenbewilligungsverfahren

Im zürcherischen Finanzrecht gilt das *duale Ausgabenbewilligungsverfahren*. Es braucht für jede Ausgabe *einerseits* einen Spezialausgabenbeschluss (Verpflichtungskredit). Bei neuen nicht wiederkehrenden Ausgaben ist dafür bis zu 2 Millionen Franken der Stadtrat, bei geringeren Beträgen sind die Departementsvorstehenden oder die Dienstchefinnen und Dienstchefs zuständig. Zwischen 2 und 20 Millionen Franken liegt die Zuständigkeit beim Gemeinderat mit fakultativem Referendum, und höhere Beträge liegen in der Kompetenz der Stimmberechtigten (obligatorisches Referendum). *Andererseits* bedarf die Ausgabe auch eines Voranschlagskredits in Form des Budgets oder eines Zusatzkredits, die beide in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Im dualen System bedürfen die Ausgaben also stets einer doppelten Grundlage (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Rz. 666–668). Dieses System des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens ist im neuen Gemeindegesetz noch deutlicher abgebildet als bisher. Es wird also auch in Zukunft uneingeschränkt seine Bedeutung behalten (s. Antrag des Regierungsrats vom 20. März 2013 zum Gemeindegesetz, Kommentar zu § 109, S. 166).

Für die humanitäre Hilfe im In- und Ausland bedeutet dies, dass der Stadtrat Beiträge bis 2 Millionen Franken in eigener Kompetenz bewilligen kann. Der entsprechende Betrag muss jedoch im Budget enthalten sein. Falls er im Budget enthalten ist, sind beide Bewilligungen des dualen Verfahrens vorhanden. Falls im Zeitpunkt der Beitragsbewilligung durch den Stadtrat der Betrag im Budget noch fehlt, ist beim Gemeinderat einzig noch der entsprechende Budgetkredit einzuholen. Dieser Beschluss ist dem Referendum entzogen (§ 93 GG, § 10 nGG, Art. 14 GO). Damit erübrigt sich auch die Dringlicherklärung, d. h., es ist nicht nötig, den Beschluss dem fakultativen Referendum zu entziehen (Art. 12 GO).

Die bisherige Praxis folgte grösstenteils nicht dieser Rechtslage: Nicht nur der Budget-, sondern auch der Ausgabenbeschluss wurde durch den Gemeinderat gefasst, womit der Ausgabenbeschluss dem fakultativen Referendum unterstand, soweit das Quorum für die Dringlichkeit nicht erreicht wurde (Art. 12 GO, das Referendum wurde nie ergriffen). Der Grund für die aus heutiger Sicht nicht mehr korrekte finanzrechtliche Handhabung der humanitären Hilfe liegt zur Hauptsache in der Unterscheidung, ob es sich dabei um eine Schenkung oder einen Beitrag handelt. Während die allgemeine Ausgabenkompetenz des Stadtrats bei 2 Millionen Franken liegt (Art. 41 lit. c GO), beträgt sie bei Schenkungen Fr. 20 000.– (Art. 41 lit. d GO). Der Unterscheidung liegt die Frage zugrunde, ob es sich bei der humanitären Hilfe um eine städtische Aufgabe handelt oder nicht. Nachdem die Stadt in jahrzehntelanger Praxis Hilfeleistungen in humanitären Katastrophen beschliesst und die entsprechenden Weisungen im Gemeinderat ausnahmslos eine Mehrheit gefunden haben, ist davon auszugehen, dass sich die humanitäre Hilfe als städtische Aufgabe etabliert hat. Von einer Schenkung auszugehen (die die Hilfsorganisation im Übrigen nicht zu einem bestimmten Tätigwerden verpflichten würde), wirkt nach dieser gefestigten Praxis als weltfremd. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass städtische Aufgaben keiner generell-abstrakten Verankerung in der Gemeindeordnung oder einem anderen Erlass bedürfen; es genügt vielmehr ein Beschluss des zuständigen Organs (vgl. Art. 59 GO, zur Unterscheidung von Schenkung und Beitrag vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Seiten 377–379).

4. Neue Verordnung

Mit der beantragten Regelung wird unzweifelhaft geklärt, dass es sich bei der humanitären Hilfe um eine städtische Aufgabe handelt und dass die entsprechenden Leistungen als Beiträge und nicht als Schenkungen zu qualifizieren sind. Es wird damit eine klare gesetzliche Regelung in Form eines Gemeinderatsbeschlusses geschaffen, der dem fakultativen Referendum untersteht. Die Verankerung der humanitären Hilfe als städtische Aufgabe ist gewissermassen die generell-abstrakte Abbildung einer jahrzehntelangen Praxis. Ohne dass dies

ausdrücklich festzuhalten ist, ist neu der Stadtrat für den Verpflichtungskredit (bis 2 Millionen Franken) zuständig, wovon die Budgetzuständigkeit des Gemeinderats wie dargelegt unberührt bleibt (vgl. Art. 2 der Verordnung). Der Wechsel der Zuständigkeit für die Beiträge im Einzelfall vom Gemeinderat zum Stadtrat entspricht auch einer sachlichen Anforderung, geht es doch darum, bei humanitären Notlagen zeitnah Unterstützung zusichern zu können. Sollte in einem Jahr der Budgetkredit erschöpft sein, so hätte der Stadtrat beim Gemeinderat jedoch um einen punktuellen Zusatzkredit nachzusuchen.

5. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Verordnung normiert eine seit Jahrzehnten bestehende, gefestigte Praxis. Es handelt sich damit grundsätzlich um keine neue oder geänderte Regulierung, womit sich eine Folgeabschätzung erübrigt. Soweit die Hilfswerke als KMU aufgefasst werden können, wirkt sich die Verordnung für sie beschleunigend aus, indem nämlich die Stadt rascher in der Lage sein wird, über einen Beitrag zur Linderung einer humanitären Notlage rechtskräftig zu entscheiden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Verordnung gemäss Beilage vom 3. Februar 2016 erlassen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Verordnung über die humanitäre Hilfe im In- und Ausland

vom ...

Der Gemeinderat,

gestützt auf Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung vom 26. April 1970¹,
nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 3. Februar 2016,²

beschliesst:

Art. 1 ¹ Die Stadt gewährt Hilfe bei humanitären Katastrophen und Notlagen im In- und Ausland. Grundsatz

² Die Hilfe setzt voraus, dass eine Vielzahl von Menschen existenzielle Not leidet.

³ Die Hilfe wird in der Regel in Form eines finanziellen Beitrags an eine anerkannte unparteiische, unabhängige und neutrale Hilfsorganisation geleistet.

Art. 2 Der Gemeinderat stellt eine für die humanitäre Hilfe zur Verfügung stehende Summe im Budget ein, in dessen Rahmen der Stadtrat die Beiträge bewilligen kann. Budget

Art. 3 Der Stadtrat legt über die von ihm im Rahmen des Budgets bewilligten Beiträge im Geschäftsbericht Rechenschaft ab. Berichterstattung

Art. 4 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft. Inkrafttreten

¹ AS 101.100

² STRB Nr. 82 vom 3. Februar 2016