

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 8. Juli 2009

925. Interpellation von Monjek Rosenheim und Dr. Urs Egger betreffend Betrieb grösserer städtischer Sportanlagen. Am 6. Mai 2009 reichten die Gemeinderäte Monjek Rosenheim (FDP) und Dr. Urs Egger (FDP) folgende Interpellation, GR Nr. 2009/172, ein:

Die Stadt betreibt seit langen Jahren eigene kleinere und grössere Sportanlagen auf städtischem Grund. Im Laufe der Zeit haben sich die Bedürfnisse der Benutzer wie auch die Möglichkeiten der Verwaltung der grösseren Sportanlagen verändert. Die Kosten zum Betrieb der Anlagen sind hoch und es drängen sich gerade im Umfeld der knapper werdenden öffentlichen Mittel Fragen zur Effizienz in der Bewirtschaftung auf.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie wird heute die Verwaltung bzw. der Betrieb der grösseren städtischen Sportanlagen koordiniert und deren effiziente Verwaltung sichergestellt bzw. professionell geprüft?
2. Wann hat der Stadtrat letztmalig eine Kostenanalyse zum Betrieb der öffentlichen, grösseren städtischen Sportanlagen als ganzes wie auch je Anlage im Detail gemacht und mit welchen konkreten Ergebnissen? (Bitte übersichtliche, aussagekräftige Infos je Sportanlage, falls vorhanden.)
3. Welches sind die aktuellen Kosten (für 2008) der grösseren städtischen Sportanlagen? (Bitte differenziert und übersichtlich aufgegliedert nach jeweiliger Sportanlage, Leistungsangebot, Benutzer- und Besucherfrequenzen, etc.)
4. Hat der Stadtrat schon einmal geprüft den Betrieb grösserer städtischer Sportanlagen an Nutzer zu übertragen? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, wo konkret mit welchen Überlegungen/Ergebnissen?
5. Bei welchen grösseren Sportanlagen kämen aus Sicht des Stadtrats zu welchen Rahmenbedingungen auch private Trägerschaften in Frage?

Auf Antrag des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkungen

Der Leistungsauftrag des Sportamtes wird jährlich durch den Gemeinderat mit dem Globalbudget beschlossen. 21 Sportanlagen und 20 Badeanlagen werden vom Sportamt in eigener Regie geführt, 30 meistens kleinere Sportanlagen und 4 Badeanlagen werden im Auftrag des Sportamtes durch Dritte betrieben. In der Regel handelt es sich dabei um Vereine, welche die von ihnen benutzten Anlagen selbst führen. Die Details können dem Globalbudget 2009 bzw. dem Produktegruppen-Jahresabschluss 2008 des Sportamtes entnommen werden. Die Kosten und Erträge sind im Globalbudget nach Produktegruppen enthalten. Selbstverständlich verfügt das Sportamt über zusätzliche Auswertungen nach Produkten, Unterprodukten und auch für jede einzelne Sportanlage.

Bereitstellung und Betrieb von Sportanlagen für die Bevölkerung und die Sportvereine sind Aufgaben der öffentlichen Hand. Da der Zugang zu Sportanlagen jedermann offenstehen soll, können diese – wie auch die Kultureinrichtungen – nicht kostendeckend betrieben werden. Für Jugendgruppen gilt in der Stadt Zürich seit bald 30 Jah-

ren der Nulltarif, was eine wichtige Sportförderungsmaßnahme darstellt, den Kostendeckungsgrad der Sportanlagen aber natürlich verschlechtert. Für den Betrieb der Sportanlagen sind in erster Linie sportpolitische Kriterien und erst in zweiter Linie betriebswirtschaftliche Überlegungen massgebend. Im konkreten Fall äussert sich das beispielsweise so, dass das Sportamt auch in den «Spitzenzeiten» die Kunsteisbahnen für Trainings von Jugendgruppen zur Verfügung stellt, obwohl es diese problemlos für mehrere hundert Franken pro Stunde an interessierte Hobbysportler vermieten könnte. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die städtische Sportpolitik von Bevölkerung, Vereinen und Behörden mitgetragen wird. Dies zeigt sich in regelmässigen Abständen bei Volksabstimmungen und auch bei Abstimmungen im Gemeinderat, letztmals zum Beispiel anlässlich der Gemeinderatsdebatte über die Förderung des ausser-schulischen Jugendsports vom 7. Januar 2009, als der Gemeinderat mit 114:0 Stimmen (ohne Enthaltungen) einer Verdoppelung der Jugendsportsubventionen zustimmte.

Die wichtigste Massnahme zur Sportförderung ist die kostengünstige Bereitstellung von Sportanlagen. Der entstehende Nettoaufwand sollte deshalb nicht als Defizit bezeichnet werden, sondern ist als beabsichtigter Beitrag zur Förderung des Sports, der Volksgesundheit und der Lebensqualität zu betrachten. Dennoch ist der Stadtrat natürlich daran interessiert, dass diese Anlagen möglichst kostengünstig betrieben werden.

Zu Frage 1: Wie oben erwähnt, ist für den Betrieb aller städtischen Sportanlagen (mit Ausnahme der zu einem Schulhaus gehörenden Schulsportanlagen) das Sportamt zuständig. Es betreibt die Anlagen selbst oder lässt sie durch geeignete private Trägerschaften betreiben. «Eigentümer» der Sportanlagen und damit zuständig für den baulichen Unterhalt sind die Immobilien-Bewirtschaftung (für die Gebäude) bzw. Grün Stadt Zürich (für die Aussensportanlagen). Dem Sportamt werden als «Miete» für diese Anlagen die so genannten Querschnittkosten belastet. Diese betragen im Voranschlag 2009 insgesamt 55,9 Mio. Franken, was 53,4 Prozent des gesamten Sportamtbudgets ausmacht. Innerhalb des Sportamtes trägt der Direktor die Gesamtverantwortung, während die operative Verantwortung für die Führung der Anlagen von der Abteilung Sportanlagen einerseits und der Abteilung Badeanlagen andererseits wahrgenommen wird. Den Abteilungsleitern unterstehen mehrere Bereichsleiter, die ihrerseits die direkten Vorgesetzten der Anlageleiter bzw. die Partner der ausgegliederten Betriebe sind. Im Übrigen gelten für das Sportamt die in der Stadtverwaltung üblichen Kontroll- und Steuerungsvorgaben.

Zu den Fragen 2 und 3: Wie oben erwähnt, führt das Sportamt für jede einzelne Sportanlage eine separate Rechnung, selbstverständlich jährlich. Es würde zu weit führen, sämtliche Details im Rahmen dieser Beantwortung aufzulisten. Eine Zusammenfassung der Kosten und Erträge (verdichtet auf die Kostenartengruppen) wird dem Gemeinderat im Anhang zur Verfügung gestellt.

Obwohl sich aus den darin enthaltenen Detailzahlen der einzelnen Sportanlagen interessante Berechnungen machen lassen (z. B. Kosten pro Nutzende), sollten keine voreiligen Schlussfolgerungen gezogen werden. Bei praktisch allen Anlagen machen nämlich die

Querschnittskosten (d. h. die durch die Immobilien-Bewirtschaftung und Grün Stadt Zürich verrechneten «Mieten») den grössten Kostenfaktor aus, von Anlage zu Anlage gibt es aber erhebliche Unterschiede. Die tiefsten Kosten pro Nutzende mit unter Fr. 10.– weisen deshalb ältere Grossanlagen wie die Sportanlage Sihlhölzli oder das Hallenbad City auf, während beispielsweise das aufwändig renovierte Freibad Letzigraben (denkmalgeschütztes Objekt) trotz einer erfreulichen Frequenzsteigerung auf Fr. 28.– kommt (ohne Querschnittskosten knapp Fr. 5.–). Bei den Hallen- und Freibädern werden die durchschnittlichen Kosten pro Nutzende jeweils im Globalbudget bzw. in der Produktgruppen-Rechnung erwähnt. Sie betragen 2008 in den Hallenbädern Fr. 13.33 (ohne Querschnittskosten Fr. 4.43), bei den Freibädern Fr. 14.19 (ohne Querschnittskosten Fr. 3.57). Bei den Rasensportanlagen betragen die Kosten pro Nutzende knapp Fr. 20.– (bzw. Fr. 6.60 ohne Querschnittskosten), wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mehrheit der Nutzenden (d. h. die Jugendgruppen) gar keine Gebühren bezahlen. Auch bei den übrigen Sportarten bewegen sich die Kosten pro Nutzende je nach Anlage und Benutzerstruktur zwischen Fr. 15.– und Fr. 25.–. Wie erwähnt, sind jedoch Vergleiche zwischen Einzelanlagen nur bei Berücksichtigung der individuellen Situation (Querschnittkostenanteil, Anzahl kostenbefreite Nutzende, Grösse der Anlage usw.) aussagekräftig.

Zu den Fragen 4 und 5: Wie in der Einleitung erwähnt, wurde der Betrieb der meisten kleineren Sportanlagen an die Nutzer bzw. Dritte übertragen. Teilweise funktioniert diese Zusammenarbeit schon seit Jahrzehnten (z. B. bei vielen Tennisanlagen), teilweise wurden die Ausgliederungen im Rahmen der Sparpakete in den Neunzigerjahren vollzogen. Bei kleineren Anlagen funktionieren die Ausgliederungen in der Regel gut, solange ein einzelner Verein seine eigene Anlage betreut. Bei grösseren Sportanlagen sind Ausgliederungen nur erfolgreich, wenn eine professionelle Organisation den Betrieb übernimmt. Dies ist z. B. bei der Kunsteisbahn Dolder, dem Hallenbad Altstetten und dem Hallenbad Leimbach der Fall.

Das Sparpotenzial bei Ausgliederungen grösserer Anlagen darf allerdings nicht überschätzt werden. Es ist nur vorhanden, wenn die Anlagen ganz oder teilweise mit ehrenamtlich tätigen Mitarbeitenden geführt werden oder wenn tiefere Löhne und Sozialleistungen bezahlt werden. Wie die Erfahrung zeigt, lassen sich derartige Spareffekte in der Regel nur kurzfristig erzielen und werden im Laufe der Jahre korrigiert. Die von den ausgegliederten Betrieben publizierten Jahresrechnungen zeigen nur die halbe Wahrheit, weil die städtischen Subventionen als Ertrag ausgewiesen werden und das Sportamt die Querschnittskosten nach wie vor über sein eigenes Budget abrechnet. Auch die ausgegliederten Betriebe stehen somit in der Rechnung des Sportamtes noch mit erheblichen Beträgen zu Buche. Beispielsweise betragen die Nettoaufwendungen zulasten der Stadt im Jahr 2008 1,3 Mio. Franken für die Kunsteisbahn Dolder, 1,8 Mio. Franken für das Hallenbad Altstetten und 1,0 Mio. Franken für das Hallenbad Leimbach.

Eine Ausgliederung von grossen polysportiven Anlagen mit Dutzenden von Nutzervereinen würde in der Praxis kaum funktionieren, es sei denn, es würde eine eigens für diesen Zweck geschaffene neutrale Institution aufgebaut und eingesetzt.

Wenn ohne Rücksicht auf sportpolitische Überlegungen und die städtischen Einflussmöglichkeiten eine kostengünstigere Lösung für den Betrieb der Sportanlagen angestrebt würde, wäre es vermutlich sinnvoller, die entsprechenden Abteilungen des Sportamtes gesamthaft auszugliedern als Dutzende neuer Kleinorganisationen zu schaffen, die dann wiederum koordiniert werden müssten. Der Stadtrat geht allerdings davon aus, dass derartige Ausgliederungsanträge im Gemeinderat nicht mehrheitsfähig wären. Als der Stadtrat vor einigen Jahren ein entsprechendes Postulat entgegennehmen wollte, verweigerte der Gemeinderat jedenfalls die Überweisung (GR Nr. 1998/408, Ablehnung am 1. März 2000). In der Diskussion wurde dies damit begründet, dass der Sport eine Kernaufgabe der Stadt sei und diese ihre Einflussmöglichkeiten nicht einschränken dürfe.

Grundsätzlich ist der Stadtrat bereit, in Einzelfällen auch Ausgliederungen von Sportanlagen zu prüfen, wenn diese zu Vorteilen für die Stadt führen und keine Nachteile für den Sportbetrieb und das Personal mit sich bringen. Insbesondere bei Sportanlagen, die dem professionell betriebenen Hochleistungssport dienen, könnten solche Betriebsformen durchaus sinnvoll sein.

Mitteilung je unter Beilage (Auszüge aus Rechnung Sportamt 2008) an den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Sportamt (3) und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber