

Stadt Dübendorf

Abstimmungsvorlagen vom 15. Mai 2022

**Volksinitiative
«Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»**

Schulassistenzen an der Primarschule

**Rechtsformumwandlung
Zweckverband Spital Uster
in die Spital Uster AG**

Abstimmungsvorlagen der Stadt Dübendorf vom 15. Mai 2022

Volksinitiative "Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!"

	Seite
Informationen zur Vorlage	4
Die Vorlage in Kürze	5
Beleuchtender Bericht	6
Argumente der Gemeinderats-Mehrheit	20
Argumente der Gemeinderats-Minderheit	22
Argumente des Initiativkomitees	24

Schulassistenzen an der Primarschule

	Seite
Informationen zur Vorlage	25
Die Vorlage in Kürze	26
Beleuchtender Bericht	27

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

	Seite
Informationen zur Vorlage	45
Die Vorlage in Kürze	46
Beleuchtender Bericht	48
Argumente der Gemeinderats-Mehrheit	54
Argumente der Gemeinderats-Minderheit	55
Anhang: Interkommunaler Vertrag	57

Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Informationen zur Vorlage

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie der Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!» und somit der Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 26. September 2021 zustimmen?

Der Stadtrat und die Gemeinderats-Mehrheit empfehlen, der Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!» und somit der Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf zuzustimmen. Die Gemeinderats-Minderheit empfiehlt, die Volksinitiative abzulehnen.

Der Gemeinderat hat die Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!» am 1. November 2021 mit 20 zu 18 Stimmen angenommen.

Da der Gemeinderat der Initiative zugestimmt hat, ohne gleichzeitig einen Gegenvorschlag zu verabschieden, gilt das Initiativbegehren gemäss § 131 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) als sein eigener Ratsbeschluss. Da dieser im vorliegenden Fall durch die notwendige Anpassung der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterliegt, ist er der Urnenabstimmung vorzulegen.

Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Die Vorlage in Kürze

Die Schuldenbremse beabsichtigt eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen in Dübendorf, auch für die kommenden Generationen.

Als Elemente der Schuldenbremse sieht der Stadtrat die drei Instrumente Regelung Haushaltsgleichgewicht, Ausgleichsreserve und maximale Verschuldung vor. Diese Instrumente werden in der Gemeindeordnung festgelegt. Eine formale Verankerung in der Gemeindeordnung ermöglicht es den Stimmberechtigten, sich zu diesen wichtigen finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten zu äussern, da die Verabschiedung des Budgets explizit in der Kompetenz des Gemeinderates liegt.

Verankerung der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung mittels neuem Art. 2 Ziff. 9:

¹ Die Finanzen der Stadt Dübendorf sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich gemäss kantonalem Recht ist gewährt. Die folgenden drei Instrumente werden angewendet:

- 1. Der mittelfristige Ausgleich wird wie folgt definiert: drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre.*
- 2. Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cash-flow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung gemäss Definition im Finanzplan – ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres – werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet. Diese darf nie weniger als 10% des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 100% des einfachen Staatssteuerertrages.*
- 3. Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und darlehensähnliche Werte gemäss Finanzplan sowie den Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung (laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre) 100% nicht überschreiten.*
- 4. Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen von Budget und Finanzplan.*

² Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr, zusammen mit dem neuen Finanzplan, ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgs- und Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält. Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.

³ Die Ausgleichsreserve wird mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 100% des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes gemäss Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3).

Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Beleuchtender Bericht

1 Ausgangslage und Initiativtext

Am 6. Juli 2020 überreichte das Initiativkomitee Stadtpräsident André Ingold zuhanden des Stadtrates die Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!». Die Volksinitiative wurde innert der gesetzlichen Frist mit 425 gültigen Unterschriften eingereicht. Das Zustandekommen der Volksinitiative wurde vom Stadtrat mit Beschluss Nr. 20-311 vom 20. August 2020 festgestellt und im «Glattaler» vom 28. August 2020 amtlich publiziert.

Die eingereichte Volksinitiative lautet wie folgt:

«Volksinitiative: Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Die unterzeichnenden, in der Stadt Dübendorf wohnhaften Stimmberechtigten stellen, gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 5. Juni 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR), in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, folgendes Begehren:

Begehren

Die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf wird wie folgt ergänzt:

Art. 1d (neu) Schuldenbremse

¹ Die Finanzen der Stadt Dübendorf sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich gemäss kantonalem Recht ist gewährt. Die folgenden drei Instrumente werden angewendet:

- 1. Der mittelfristige Ausgleich wird wie folgt definiert: drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre.*
- 2. Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cashflow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung gemäss Definition im Finanzplan – ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres – werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet. Diese darf nie weniger als 10% des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 100% des einfachen Staatssteuerertrages.*
- 3. Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und darlehensähnliche Werte gemäss Finanzplan sowie den Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung (laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre) 100% nicht überschreiten.*

4. *Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen von Budget und Finanzplan.*
- ² *Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr, zusammen mit dem neuen Finanzplan, ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgs- und Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält. Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.*
- ³ *Die Ausgleichsreserve wird mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 100% des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes gemäss Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3).*

Begründung

Die Stadt Dübendorf weist aktuell einen gesunden Finanzhaushalt aus. Per Ende 31. Dezember 2018 verfügte die Stadt Dübendorf über ein Nettovermögen von 83 Mio. Franken. Die heute gute finanzielle Lage unserer Stadt müssen wir nachhaltig sichern.

In den nächsten Jahren stehen in Dübendorf einerseits zahlreiche Investitionen an. Andererseits hat die Stadt markante Aufwandsteigerungen in der laufenden Rechnung zu verkraften. Die Stadt Dübendorf wächst und hat in naher Zukunft diverse Erneuerungen bei den Investitionen sowie den Kernaufgaben einer Stadt zu meistern.

All diese Leistungen und Investitionen müssen über die nächsten Jahre auch nachhaltig, bei einem möglichst stabilen Steuerfuss, finanziert werden können. Damit solche Investitionen möglich werden, möchten die Initianten mit der Einführung einer Schuldenbremse der Stadt Dübendorf die Möglichkeit geben, ihre Finanzen langfristig im Griff zu haben. Nur mit gesunden Finanzen kann die Stadt Dübendorf die Herausforderungen der Zukunft packen und sich sinnvolle und notwendige Ausgaben für die Lebensqualität in Dübendorf weiterhin leisten. Denn nachhaltig bedeutet auch, dass wir den kommenden Generationen keine Schuldenberge hinterlassen, sondern die von uns gewollten Investitionen heute bezahlen.

Der mit dieser Initiative vorgeschlagene Weg zu nachhaltigen Finanzen entspricht einer austarierten, massvollen Lösung, wie sie der Stadtrat und die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) des Gemeinderates bereits aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses ausgearbeitet haben. Die Basis dafür stammt von ausgewiesenen Fachexperten. Die Initianten sind der Meinung, dass eine dermassen ausgestaltete Schuldenbremse die finanzielle Lage der Stadt Dübendorf nachhaltig positiv beeinflusst und deshalb die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Gelegenheit erhalten sollten, über die Einführung einer solchen Lösung abzustimmen.»

Die Initiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasst. Erachtet der Stadtrat die Initiative für vollständig gültig und beantragt er dem Gemeinderat wie im vorliegenden Fall einen Gegenvorschlag, erstattet er dem Gemeinderat gestützt auf § 130 Abs. 4 GPR innert 16 Monaten seit Einreichung der Initiative, d.h. bis spätestens am 6. November 2021, Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt.

Die Initiative erfüllt die Voraussetzungen von § 128 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 28 der Kantonsverfassung (Einheit der Materie, übergeordnetes Recht eingehalten, Durchführbarkeit gewährleistet) und wurde dementsprechend mit Beschluss Nr. 21-142 vom 22. April 2021 durch den Stadtrat als gültig erklärt.

Mit Beschluss und Antrag vom 22. April 2021 (Gemeinderatsgeschäft Nr. 47/2021) hat der Stadtrat dem Gemeinderat beantragt, die Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!» abzulehnen und dem Gegenvorschlag des Stadtrates zuzustimmen.

Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) hat daraufhin das Geschäft geprüft und an ihrer Sitzung vom 4. Oktober 2021 zuhänden des Gemeinderates verabschiedet. Eine GRPK-Mehrheit empfahl, der Volksinitiative zuzustimmen. Eine GRPK-Minderheit lehnte die Volksinitiative ab. Dem Gemeinderat wurde zudem beantragt, den Gegenvorschlag des Stadtrates abzulehnen.

Der Gemeinderat behandelte das Geschäft an seiner Sitzung vom 1. November 2021. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme zum Geschäft während der Gemeinderatssitzung seinen Gegenvorschlag zurückgezogen und sich stattdessen für die Volksinitiative ausgesprochen. Der Gemeinderat hat die Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!» mit 20 zu 18 Stimmen angenommen. Da der Gemeinderat der Initiative zugestimmt hat, ohne gleichzeitig einen Gegenvorschlag zu verabschieden, gilt das Initiativbegehren gemäss § 131 Abs. 1 GPR als sein eigener Ratsbeschluss. Da dieser im vorliegenden Fall durch die notwendige Anpassung der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterliegt, ist er der Urnenabstimmung vorzulegen.

Per 1. Januar 2022 wurde die totalrevidierte Gemeindeordnung, welche von den Stimmberechtigten der Stadt Dübendorf am 26. September 2021 angenommen wurde, in Kraft gesetzt. Aufgrund der veränderten Artikelnummern im Vergleich zur alten Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005 würde bei einer Annahme der Volksinitiative der zusätzliche Artikel gemäss Initiativtext nicht als Art. 1d, sondern als Art. 2 Ziff. 9 (Ziff. 1 bis 8 bleiben unverändert) in der Gemeindeordnung folgendermassen aufgenommen:

Art. 2 Gemeindeart und Organisation

...

9. ¹ Die Finanzen der Stadt Dübendorf sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich gemäss kantonalem Recht ist gewährt. Die folgenden drei Instrumente werden angewendet:

1. Der mittelfristige Ausgleich wird wie folgt definiert: drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre.

2. Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cashflow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung gemäss Definition im Finanzplan – ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres – werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet.

Diese darf nie weniger als 10% des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 100% des einfachen Staatssteuerertrages.

3. Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und darlehensähnliche Werte gemäss Finanzplan sowie den Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung (laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre) 100% nicht überschreiten.

4. Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen von Budget und Finanzplan.

² Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr, zusammen mit dem neuen Finanzplan, ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgs- und Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält. Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.

³ Die Ausgleichsreserve wird mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 100% des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes gemäss Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3).

2 Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative sieht die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vor. Die Formulierung des massgebenden Artikels entspricht dabei, unter Berücksichtigung einzelner seinerzeitiger Änderungsanträge der GRPK, im Wesentlichen einem Antrag des Stadtrates zur Einrichtung einer Schuldenbremse für Dübendorf, den er im Rahmen der Beantwortung der Motion Marcel Drescher «Schuldenbremse für Dübendorf» aus dem Jahr 2017 (GR Geschäft Nr. 38/2018) dem Gemeinderat mit Datum vom 22. November 2018 vorlegte. Mit Beschluss des Gemeinderates vom 3. Juni 2019 wurde das Eintreten auf das Geschäft mit 18 zu 17 Stimmen abgelehnt und die Motion Marcel Drescher gleichzeitig abgeschrieben.

Zur näheren Erläuterung des Inhalts der Initiative werden nachfolgend die Grundlagen und Eckwerte des Schuldenbremse-Modells des Stadtrats aus dem Jahr 2018 dargelegt:

2.1 Schuldenbremse-Modell «Stadtrat»

Bezug zu den Legislaturzielen 2018 – 2022

Die Legislaturziele 2018 – 2022 sehen bei den Finanzen die folgenden Ziele vor:

- Der Steuerfuss bleibt stabil.

- Die Verschuldung wird tief gehalten, indem den politischen Entscheiden und Massnahmen konsequent nachhaltige Kosten-Nutzen-Überlegungen zugrunde gelegt werden.

Einerseits stehen in den nächsten Jahren in Dübendorf grosse Investitionen an, andererseits musste auch in Dübendorf in den vergangenen Jahren eine markante Aufwandsteigerung verzeichnet werden. Zur Sicherstellung eines weiterhin gesunden Finanzhaushaltes hat der Gemeinderat den Stadtrat im Rahmen der Motion Drescher vorausschauend und frühzeitig mit der Erarbeitung eines Instrumentes «Schuldenbremse» beauftragt.

Finanzpolitische Instrumente und Rahmenbedingungen im neuen Gemeindegesetz (GG)

Das GG sieht weiterhin vor, dass die Gemeinden im Rahmen des kantonalen Rechts ihre Finanzpolitik selber bestimmen können. Die Gemeindeautonomie wird beschränkt durch die folgenden Instrumente:

- **Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (§ 92 Abs. 1 GG)**
Mit der Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten. Um dies zu erreichen, müssen in der gewählten Frist auftretende Aufwandüberschüsse in anderen Jahren durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden.
- **Begrenzung des budgetierbaren Aufwandüberschusses (§ 92 Abs. 2 GG)**
Ein Aufwandüberschuss darf budgetiert werden. Dieser darf die budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des budgetierten ordentlichen Steuerertrags des Rechnungsjahres nicht übersteigen.
- **Vorgaben zur Tilgung eines Bilanzfehlbetrages (§ 93 GG)**
Die Verfassung des Kantons Zürich sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden für einen gesunden Finanzhaushalt sorgen. Dazu soll eine zu hohe Verschuldung vermieden werden, indem ein Bilanzfehlbetrag innert fünf Jahren abzutragen ist.

Ziele einer stabilen und nachhaltigen Finanzpolitik

Mit Hilfe einer stabilen und nachhaltigen Finanzpolitik soll auch für die nächsten Generationen eine gesunde Ausgangslage geschaffen werden. Die stetig wachsenden Aufgaben und Anforderungen an die Gemeinde sind dauerhaft nur mit stabilen, gesunden Finanzen zu erreichen. Der Stadtrat von Dübendorf steht im Spannungsfeld zwischen einem guten Leistungsangebot, einer möglichst tiefen Steuerbelastung sowie den ständig komplexer werdenden Rahmenbedingungen.

- Ein bedarfsgerechtes **Leistungsangebot** soll den Einwohnern sowie den ortsansässigen Unternehmen den grösstmöglichen Nutzen erbringen. Die Stadt muss sich mit einem bedarfsgerechten Leistungsangebot positionieren. Der Bedarf nach neuen Leistungen steigt laufend aufgrund von höheren Ansprüchen, geänderten Gesetzen und Verschiebungen von Aufgaben von nationaler und kantonaler auf die kommunale Ebene. Ein attraktives Leistungsangebot bildet einen wesentlichen Standortvorteil.
- Eine **tiefe Steuerbelastung** ist ein zentraler Faktor für den Erhalt sowie den gesunden Zuwachs von Unternehmen und Einwohnern und trägt zur Standortattraktivität von Dübendorf bei.

- Die **Rahmenbedingungen** verändern sich stetig. So werden die übergeordneten Gesetze immer wieder angepasst, welche sich zum Teil erheblich auf die Stadtfinanzen auswirken.

Ein mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt hat zum Ziel, dass Lasten nicht von einer Generation zur nächsten verschoben werden und Konjunkturzyklen ohne einschneidende Massnahmen bewältigt werden.

Erarbeitung der Schuldenbremse Dübendorf

Die Ausarbeitung eines Gesetzesartikels für eine Schuldenbremse stellte den Stadtrat vor namhafte Herausforderungen. In der Schweiz bestehen verschiedene Modelle der Schuldenbremse auf kantonaler und eidgenössischer Ebene. Jedoch sind diese Instrumente gemäss unseren Abklärungen und Informationen auf kommunaler Ebene bisher präzedenzlos und erst in einigen Städten in Planung.

Während der Erarbeitung seines Modells für eine Schuldenbremse konnte der Stadtrat somit nicht auf die Muster von anderen Städten zurückgreifen und musste dieses de facto neu entwickeln. Soweit möglich orientierte sich die Projektgruppe dabei an den bestehenden Regelungen auf Bundes- und Kantonebene. Da die Schuldenbremsen auf Kantons- und Bundesebene jedoch volkswirtschaftliche Indikatoren beiziehen, musste ein erheblicher Anteil der Schuldenbremse neu entwickelt und durchdacht werden. Unter Beizug von ausgewiesenen externen Fachexperten ist dabei das «Dübendorfer Modell» mit folgenden Eckwerten entstanden:

Zielsetzung Schuldenbremse

Wie bereits vorstehend ausgeführt, soll mit der Schuldenbremse ein nachhaltig ausgeglichener, gesunder Finanzhaushalt sichergestellt werden, welcher längerfristig einen möglichst grossen finanzpolitischen Spielraum zulässt.

Instrumente Stadt Dübendorf

Als Elemente der Schuldenbremse schlägt der Stadtrat die drei Instrumente Regelung Haushaltsgleichgewicht, Ausgleichsreserve und maximale Verschuldung vor. Diese Instrumente sind in der Gemeindeordnung festzulegen. Eine formale Verankerung in der Gemeindeordnung wird als notwendig erachtet, denn die Stimmberechtigten erhalten damit die Gelegenheit, sich zu diesen wichtigen finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten zu äussern, da die Verabschiedung des Budgets explizit in der Kompetenz des Gemeinderates liegt.

Instrument 1 – Einhaltung des Haushaltgleichgewichts mit mittelfristigem Ausgleich

Der Saldo der Erfolgsrechnungen darf über eine Periode von acht Jahren (drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre) nicht negativ sein.

(Die Volksinitiative sieht hier eine identische Formulierung vor.)

Der mittelfristige Ausgleich ist im GG festgeschrieben. Im Kommentar zum neuen GG wird der mittelfristige Ausgleich wie folgt beschrieben: «Unter einem mittelfristigen Ausgleich wird einerseits verstanden, dass Aufwandüberschüsse in der entsprechenden Frist wieder durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden. Andererseits müssen aber auch Ertragsüberschüsse durch entsprechende Aufwandüberschüsse ausgeglichen werden. Mit einem mittelfristigen Ausgleich wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten.»

Gemäss § 92 Abs. 1 GG muss der Gemeindesteuerfuss so festgesetzt werden, dass das Budget der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen ist. Mittelfristig ausgeglichen bedeutet, dass Aufwandüberschüsse mit Ertragsüberschüssen über einen zu definierenden Zeitraum ausgeglichen werden. Der mittelfristige Ausgleich bezieht sich sowohl auf das Budget wie auch auf die Jahresrechnung.

Die Grundzüge des mittelfristigen Ausgleichs sind gesetzlich geregelt. Weder im GG noch in der Gemeindeordnung sind die Frist und/oder Periode und der Gegenstand des mittelfristigen Ausgleiches geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der Regelung müssen die Gemeinden selber festlegen. Über die Ausgestaltung können der Gemeindevorstand, das Budgetorgan oder sämtliche Stimmberechtigten entscheiden. Bestimmt der Vorstand die Ausgestaltung, ist das Budgetorgan nicht an dessen Beschluss gebunden. Das Gemeindeamt empfiehlt, damit der mittelfristige Ausgleich des Budgets für das Budgetorgan verbindlich gilt, die Ausgestaltung in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeerlass zu beschliessen.

Die Regelung in Dübendorf sieht vor, dass die Erfolgsrechnung über einen Zeitraum von acht Jahren ausgeglichen sein muss. Für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs sind die folgenden Rechnungsergebnisse, Budget- und Planwerte beizuziehen:

- drei abgeschlossene Rechnungsjahre ($R_{t-3} / R_{t-2} / R_{t-1}$)
- die Hochrechnung des laufenden Jahres (HR_t)
- das kommende Budgetjahr (B_{t+1})
- drei Planjahre ($P_{t+2} / P_{t+3} / P_{t+4}$)

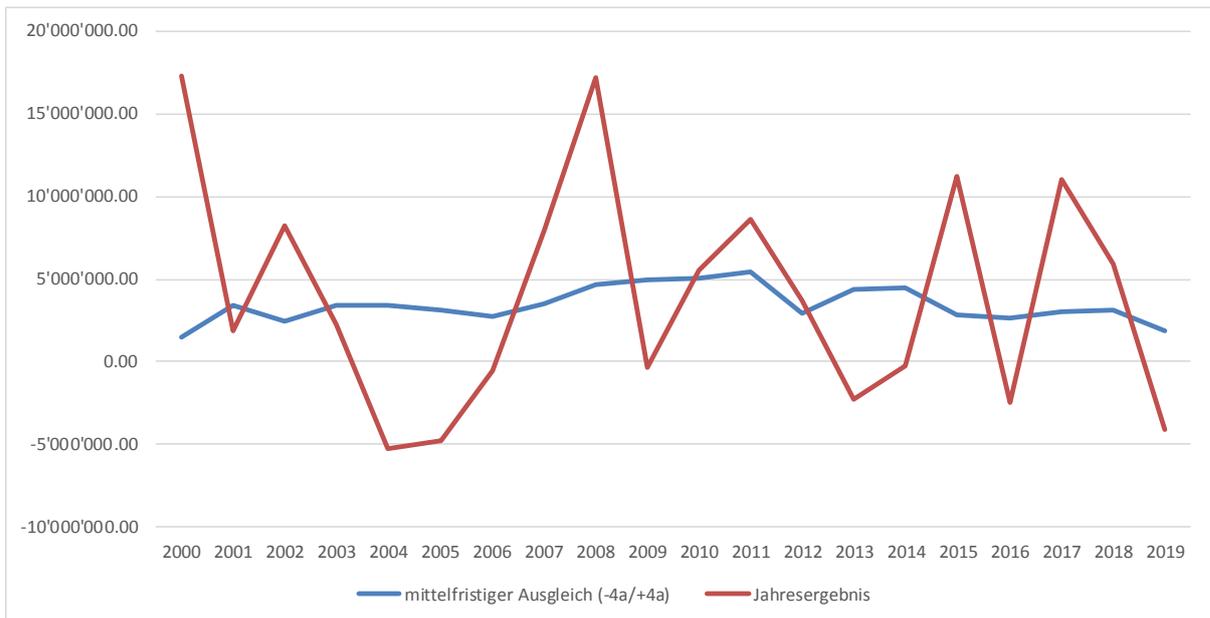


Abbildung 1: mittelfristiger Ausgleich (bis 2017 Werte Jahresrechnung nach HRM1, 2018 Hochrechnung HRM1, ab 2019 Planwerte [Budget respektive Finanzplandaten nach HRM2])

Seit dem Jahre 2000 wurde die Zielvorgabe des mittelfristigen Ausgleichs eingehalten (siehe Abbildung 1, bei der mehrjährigen Betrachtung wurden anstelle der Budgetwerte die effektiven HRM1-Rechnungsabschlüsse berücksichtigt, im Jahr 2018 die Hochrechnung nach HRM1 und ab 2019 Budget HRM2 respektive Finanzplanwerte nach HRM2). Das Jahresergebnis (Aufwand- respektive Ertragsüberschüsse) weicht zum Teil je Jahr erheblich ab. Unter Betrachtung einer achtjährigen Periode konnten jedoch die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs gut eingehalten werden.

Instrument 2 – Bildung einer Ausgleichsreserve

Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cashflow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet. Diese darf nie weniger als 20%* des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 90%** des einfachen Staatssteuerertrages.

(Die Volksinitiative sieht bei einem gleich lautenden Text leicht angepasste Werte von 10%* bzw. 100%** vor.)

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die Stadt Dübendorf ihre Investitionen mit den selbst erwirtschafteten Mitteln (Cashflow) finanzieren kann und einen Selbstfinanzierungsgrad von nahezu 100 Prozent erwirtschaften muss. Ist dies nicht gewährleistet, nimmt die Ausgleichsreserve ab. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent nimmt die Ausgleichsreserve wiederum zu. Bei dieser Regelung werden die Investitionen im Finanzvermögen ausgenommen – dies auch in Anlehnung an die unter HRM2 verwendeten Kennzahlen.

Jährliche Schwankungen sollen bei diesem Instrument möglich sein. Deshalb werden die Finanzierungsüberschüsse respektive -defizite einer Ausgleichsreserve gutgeschrieben

respektive belastet. Die Obergrenze der Ausgleichsreserve verändert sich im Rahmen des einfachen Staatssteuerertrages.

Berechnung

Die Äufnung respektive Abschöpfung der Ausgleichsreserve basiert jeweils auf dem unter «Finanzierung» ausgewiesenen Finanzierungsüberschuss respektive Finanzierungsfehlbetrag. Der Betrag Einlage respektive Entnahme Ausgleichsreserve setzt sich aus der Selbstfinanzierung abzüglich der Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen zusammen.

Die Spezialfinanzierungsbetriebe sind von der Regelung ausgenommen.

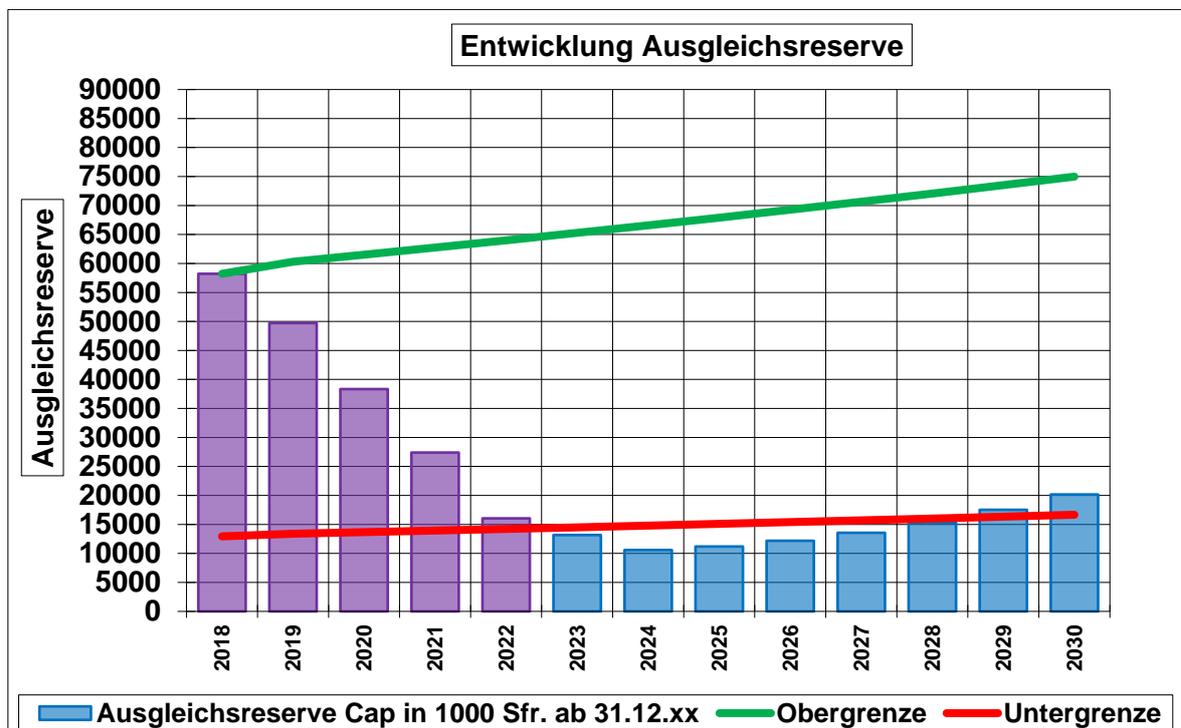


Abbildung 2: Entwicklung Ausgleichsreserve Planjahre 2018 – 2030 (FIPI18_22 in Violett und Finanzplan plus in Blau)

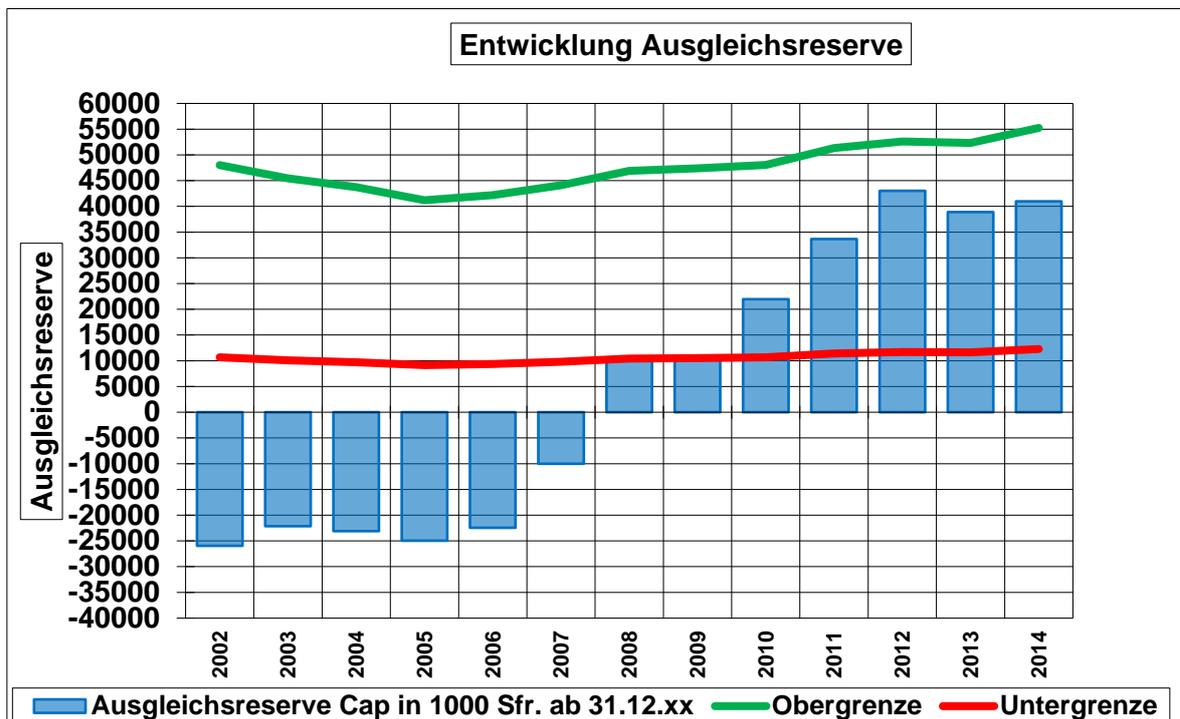


Abbildung 3: Entwicklung Ausgleichsreserve

Die Entwicklung der Ausgleichsreserve seit dem Jahre 2002 wurde simuliert. In den Jahren 2002 bis 2006 wäre der Saldo der Ausgleichsreserve klar unter dem Minimalwert geblieben. In den Jahren 2007 bis 2012 wäre die Ausgleichsreserve vor allem dank einer hohen Selbstfinanzierung schrittweise geäuft worden und wäre ab 2008 über der Untergrenze angestiegen, ab 2012 wäre diese stabil verlaufen.

Eine Simulation der zukünftigen Entwicklung der Ausgleichsreserve zeigt an, dass diese in den nächsten Finanzplanjahren (gemäss Basisszenario) abgebaut würde (siehe Abbildung 2, Jahre 2018 bis 2022) und danach in einer Langfristplanung unter bestimmten Annahmen mit Massnahmen ab 2023/2024 an der Untergrenze bleibt.

Instrument 3 – Festlegung einer Maximalschuld

Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und ähnliche Werte sowie die Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung* 100% nicht überschreiten.

(Die Volksinitiative sieht mit Ausnahme einer zusätzlichen Präzisierung hinsichtlich Langfristplanung [laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre] eine identische Formulierung vor.)*

Mit dieser Regelung wird die maximal mögliche Verschuldung der Stadt Dübendorf festgelegt, welche sich im Rahmen der Steuerkraft verändern darf. Davon werden die gebundenen Gelder ausgenommen, da diese die Stadt Dübendorf nur beschränkt direkt beeinflussen kann respektive nicht durch Steuergelder finanziert werden. Dies betrifft aktuell die folgenden Bereiche:

- Verwaltungsvermögen Spezialfinanzierung (Abfall und Recycling, Abwasserbeseitigung inklusive ARA)
- Darlehen und ähnliche Werte betreffen im Moment das Darlehen an das Alters- und Spitexzentrum Dübendorf

Verkäufe und Käufe bei den Liegenschaften Finanzvermögen werden bei dieser Regelung ebenfalls ausgenommen. Damit soll verhindert werden, dass zur Reduktion der Maximalschuld Liegenschaften verkauft werden respektive die Stadt Dübendorf die Möglichkeit hat, neue Liegenschaften zu kaufen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die zukünftige städtische Verschuldung.

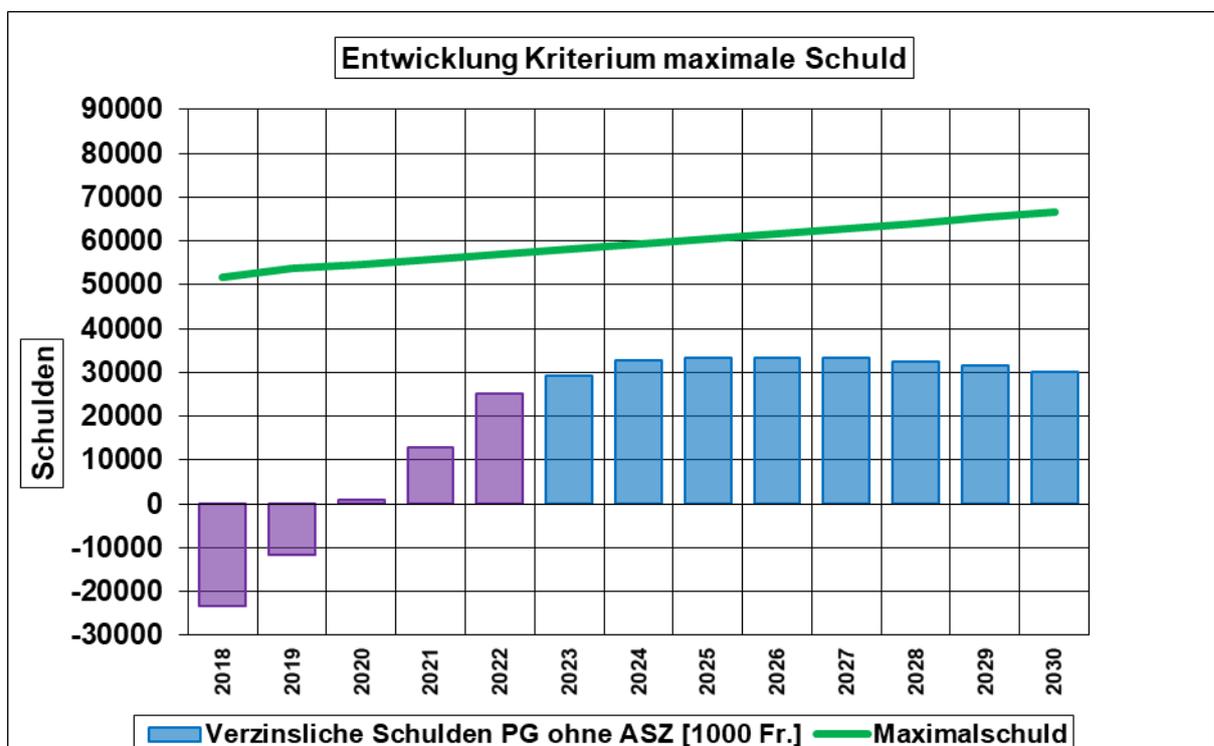


Abbildung 4: Verschuldung Planjahre 2018 – 2030 (FiPI 18_22 in Violett und Finanzplan plus in Blau)

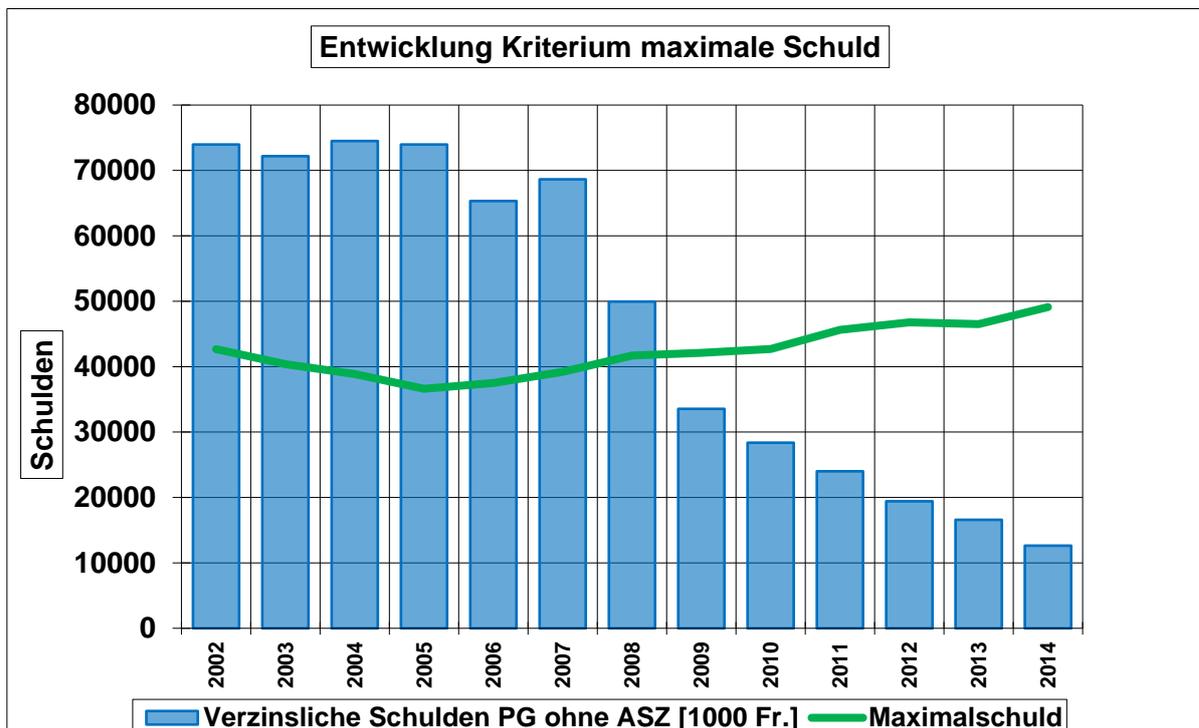


Abbildung 5: Verschuldung Simulation Vergangenheit Jahre 2002 – 2014

Auch hier wurde eine Simulation für die Entwicklung der Vergangenheit berechnet. Sie zeigt auf, dass die Stadt Dübendorf bis 2008 teilweise deutlich über der Maximalschuld lag, nach 2007 die Schulden aber abbauen konnte und seit dem Jahre 2009 unterhalb der vorgegebenen Maximalschuld liegt (Abbildung 5).

Mit der Simulation in die Zukunft gemäss Finanzplanung (Basisszenario) wird zwar eine Zunahme der Verschuldung erwartet, aber die Maximalschuld würde gemäss Planung und unter bestimmten Annahmen mit Massnahmen ab 2023/2024 nur zu rund der Hälfte ausgeschöpft (siehe Abbildung 4).

Korrekturmassnahmen

Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr zusammen mit dem neuen Finanzplan ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält.*

*(Die Volksinitiative sieht hier zur identischen Formulierung des vorstehenden Satzes in einem zweiten Satz die folgende Ergänzung vor: *«Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.»)*

Die Steuerungsinstrumente basieren teilweise auf Planwerten (Budget oder Finanzplan), welche naturgemäss zu den definitiven Zahlen (Jahresrechnung) Änderungen unterworfen sind. Sofern eine oder mehrere Vorgaben nicht erreicht werden können, muss der Stadtrat

im darauffolgenden Jahr Massnahmen ausarbeiten, welche die Einhaltung der Vorgaben wiederum sicherstellen.

Die zu ergreifenden Massnahmen sind unterschiedlich und davon abhängig, bei welchem finanzpolitischen Steuerungsinstrument die Zielerreichung nicht mehr gewährleistet ist. Die folgende Matrix zeigt geeignete Massnahmen auf:

Massnahmen	Wirkungseffekt		
	Mittelfristiger Ausgleich	Ausgleichsreserve	Maximalschuld
Massnahmen Erfolgsrechnung: - Effizienzsteigerung, Synergienutzung und Optimierung - Leistungsabbau (Reduktion Leistungsniveau oder Leistungsverzicht) - Ertragssteigerungen (z.B. Erhöhung Gebühren)	gross	gross	gross
- Anpassung Steuerfuss	sehr gross	sehr gross	sehr gross
Massnahmen Investitionsrechnung: - Investitionen Verwaltungsvermögen - Investitionen/Desinvestitionen Finanzvermögen	gering mittel	gross keine	gross keine

Tabelle 1: Massnahmen und Wirkungseffekte der Schuldenbremse

Die nachhaltigste Wirkung entfalten Massnahmen in einer Kombination aus den obigen Massnahmen, welche in der rollenden Budgetplanung umgesetzt werden. Dies war auch der Weg in der Vergangenheit, in der der markante Schuldenabbau gelang.

Am einfachsten und schnellsten wirkt eine Steuerfusserhöhung, da diese einerseits in die alleinige Kompetenz des Parlamentes fällt und andererseits oftmals weniger schmerzt als Massnahmen wie Abbau von Leistungen oder Verzicht auf Investitionen. Diese Massnahmen setzen daher politischen Willen und klare Mehrheiten voraus. Zudem könnten einzelne Massnahmen mittels Referendum bekämpft werden.

Es wurde deshalb im Rahmen der Erarbeitung der Schuldenbremse geprüft, ob eine Steuerfusserhöhung ein Quorum erfüllen soll oder einem Referendum unterstellt werden soll. Dies wurde aber letztlich verworfen, um die Budgethoheit des Parlamentes nicht zu beschneiden. Es wird vielmehr darum gehen, dass Exekutive und Parlament ausgewogene Lösungen beschliessen und nicht einzelne Massnahmen zum vornherein verschlossen bleiben und eine Blockierung erfolgen könnte.

Regelung Details Schuldenbremse

Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen des Finanzplans.

(Die Volksinitiative sieht hier die Ergänzung «...im Rahmen von **Budget** und Finanzplan» vor.)

In der Gemeindeordnung sind die Instrumente bereits klar umschrieben und lassen nur bedingten Spielraum zu. Eine weitergehende Regelung in Form einer Verordnung oder eines Reglements ist daher aus Sicht der Experten und des Stadtrates nicht notwendig. Die genaue Definition und Berechnung der einzelnen Instrumente legt der Stadtrat im Rahmen des Finanzplans fest und diese können damit auch leicht modifiziert werden.

Übergangsbestimmung

Die Ausgleichsreserve mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 90%* des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes (gemäss Instrument 3).

(Die Volksinitiative sieht hier einen Wert von *100% vor; ansonsten ist der Text identisch.)

Mit Inkraftsetzung der Schuldenbremse wird die Ausgleichsreserve geäufnet. Dies gibt der Gemeinde zu Beginn einen Handlungsspielraum, um einen allfälligen Finanzierungsfehlbetrag zu tragen. Bei einer einfachen Staatssteuer von rund 65 Mio. Franken würde der Ausgleichsfonds bei angenommener Schuldenfreiheit zu Beginn mit rund 58,5 Mio. Franken geäufnet.

Würdigung Instrumente

Mit der neuen Regelung erhält die Stadt Dübendorf Instrumente, welche eine nachhaltige Finanzpolitik gewährleisten und sicherstellen, dass die städtischen Ausgaben langfristig nicht grösser sind als sämtliche Einnahmen (Steuern, Abgaben, Taxen etc.). Mit der Anbindung an den einfachen Staatssteuerertrag bleiben die definierten Zielwerte dynamisch. Die einzelnen Instrumente sind gut aufeinander abgestimmt und ergänzen sich.

Die neue Regelung betreffend Haushaltsgleichgewicht entspricht den gesetzlichen Vorgaben und es gilt, die Rechnung mittelfristig auszugleichen. Mit den ergänzenden Instrumenten Ausgleichsreserve und Maximalschuld stehen der Geldfluss und die Verschuldung im Fokus.

Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Argumente der Gemeinderats-Mehrheit (Annahme der Volksinitiative)

(verfasst durch Büro Gemeinderat)

Kerngesunde Finanzen erhalten und keine Schulden bewirtschaften müssen

Unsere Stadt hat die letzten Jahrzehnte finanziell ausgezeichnet gewirtschaftet und ging umsichtig mit ihren Finanzen um. Aus diesem Grund können wir heute auf gesunde Finanzen blicken und weisen keine Schuldenberge auf. Schulden bedeuten für eine Gemeinde immer, dass sie einen Teil ihrer Einnahmen für den Schuldendienst einsetzen muss. Dieses Geld für den Schuldendienst fehlt an allen anderen Stellen und das kann dazu führen, dass die Stadt den Steuerfuss anheben muss, ihre Dienstleistungen für die Bevölkerung nicht gemäss Wunsch erbringen kann oder nötige Investitionen nicht getätigt werden können. Die Einführung einer Schuldenbremse hilft, die derzeit gute finanzielle Ausgangslage in Dübendorf auch für zukünftige Generationen zu sichern.

Wenn nicht jetzt, wann dann?

Der richtige Zeitpunkt für die Einführung einer Schuldenbremse ist jetzt. In guten Zeiten ist es einfacher, ein solches Instrument für die nachhaltige Finanzbewirtschaftung einzuführen, da wir alle nur positive Auswirkungen davon spüren werden. Ziel ist es, sicherzustellen, dass es der Stadt Dübendorf auch in Zukunft finanziell gut geht. Wenn die Stadt Dübendorf investieren will, kann sie sich die Investitionen leisten und soll keine Schulden machen, welche die nachfolgenden Generationen tragen müssen.

Nachhaltig notwendige Investitionen sichern – mit der abschliessenden Kompetenz beim Gemeinderat und beim Volk

Mit der Einführung einer Schuldenbremse und damit einem Ja zu dieser Initiative schaffen wir in der Stadt Dübendorf die Voraussetzungen für all die nachhaltigen Investitionen, die wir in den nächsten Jahren dringend benötigen werden. Wir leben in einer Stadt, die weiterhin schnell wächst und sich grosser Beliebtheit erfreut, beispielsweise in Quartieren wie dem Hochbord, Giessen, Stettbach oder dem Zwicky-Areal. Dies bedingt vielfältige Investitionen in den Ausbau von diversen Infrastrukturen wie Schulen, Erholungsräumen oder der Strasseninfrastruktur. Damit wir dies verantwortungsvoll umsetzen können, braucht es auch in Zukunft intakte Finanzen – und diese sichert uns die Einführung einer Schuldenbremse.

Die vorgeschlagene Schuldenbremse greift beispielsweise, wenn die Ausgleichsreserve den kritischen Wert von 10% erreicht. Einen Automatismus gibt es allerdings nicht – in jedem Fall sind vom Stadtrat Massnahmen vorzuschlagen und der Gemeinderat hat darüber, eventuell auch über eine Übersteuerung der Schuldenbremse, zu befinden. Dadurch werden die finanziellen Auswirkungen einzelner Investitionen transparenter gemacht und Entscheidungen im Bewusstsein um diese Konsequenzen gefällt.

Nachhaltig und gerecht – mehr als das Minimum verlangt

Die Initiative strebt die wirtschaftliche Nachhaltigkeit an, weil sie die sinnvollen Investitionen zulässt, gleichzeitig aber gesunde Finanzen und einen stabilen Steuerfuss im Auge hat. Sie strebt ebenfalls soziale Nachhaltigkeit an, weil sie den kommenden Generationen keinen

Schuldenabbau zumuten will. Gesunde Finanzen ermöglichen zudem eine ökologische Nachhaltigkeit, weil sie der Stadt Dübendorf erlauben, auch in Zukunft die nötigen Massnahmen zum Erhalt ihrer Lebensgrundlagen bezahlen zu können, ohne noch mehr und mehr Schulden weiterzuerben.

Wenn die Schuldenbremse abgelehnt wird und Schulden angehäuft würden, dann resultiert ein Investitionsstau für künftige Generationen. Diese hätten dann kein Polster zur Verfügung, auf welches zurückgegriffen werden kann, sondern sie müssten zuerst Schulden abbauen, bevor sie wieder investieren könnten.

Der mittelfristige Ausgleich, wie ihn beispielsweise der Kanton von den Gemeinden verlangt, ist das absolute gesetzliche Minimum und sichert einzig minimale Reserven für eine Gemeinde. Die Initiative will noch einen Schritt weitergehen und die Schuldenbremse im Detail definieren, um eine bessere Wirkung sicherzustellen.

Der Gemeinderat sagt daher Ja zur Einführung einer Schuldenbremse in Dübendorf und empfiehlt damit der Bevölkerung ebenfalls ein Ja zur Volksinitiative.

Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Argumente der Gemeinderats-Minderheit (Ablehnung der Volksinitiative)

(verfasst durch die Gemeinderats-Minderheit)

Warum ein **Nein** zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf?

1. Ein unnötiges und überflüssiges neues Instrument

Auch die Minderheit im Gemeinderat unterstützt eine nachhaltige Bewirtschaftung der Finanzen der Stadt Dübendorf. Diese ist jedoch schon jetzt gewährleistet, denn gemäss den übergeordneten Vorschriften des Kantons haben die Gemeinden bereits heute eine über mehrere Jahre ausgeglichene Rechnung auszuweisen. Längerfristig immer mehr auszugeben als einzunehmen ist bereits jetzt aufgrund der kantonalen Gesetzgebung nicht zulässig. **Die bestehenden gesetzlichen Regelungen genügen vollauf, weshalb dieses neue Instrument der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung nicht nötig ist.**

2. Keine einseitige Verschiebung der Kompetenzen vom Gemeinderat zum Stadtrat

Damit die Einnahmen und Ausgaben der Stadt in einem gesunden Verhältnis bleiben, stehen dem Stadt- und dem Gemeinderat verschiedene Arbeitsmittel zur Verfügung. Der Stadtrat stimmt mit einer Langzeitplanung die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben aufeinander ab. Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) prüft das Budget jährlich und überweist es danach samt Änderungsanträgen dem Gemeinderat. Der Gemeinderat wiederum diskutiert das Budget und gibt es nur frei, wenn es sinnvoll aufgestellt ist. Trotz den unterschiedlichen Schwerpunkten und Zielen der politischen Parteien konnte sich der Gemeinderat in den letzten Jahren immer auf eine verantwortungsvolle Budgetplanung einigen. **Auch ohne Schuldenbremse ist es der Stadt im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte gelungen, eine Nettoschuld von 60 Mio. abzubauen und ein beachtliches Nettovermögen von 70 Mio. aufzubauen. Schliesslich ist es der nach Proporz gewählte Gemeinderat, welcher bei Budget und Steuerfuss das letzte Wort hat und somit verantwortlich ist, wie sich die Finanzen entwickeln.** Dies hat sich in der Vergangenheit bestens bewährt und soll auch weiterhin so bleiben.

3. Wir wollen keine Investitions-Bremse zum Schaden der kommenden Generationen

In den letzten Jahren erfreute sich Dübendorf über grössere Einnahmen aufgrund der regen Bautätigkeit in den Quartieren Hochbord, Stettbach, Giessen und im Zwicky-Areal. Als Folge davon müssen in den nächsten Jahren notwendige Investitionen, insbesondere für den Ausbau der Schulen und Kindergärten, getätigt werden. Zudem möchte die Stadt mit diversen Projekten die Stadtentwicklung vorantreiben und Platz für 35'000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 19'000 Arbeitnehmende schaffen (ohne den Innovationspark). Dieses Wachstum wird der Stadt viele Einnahmen bringen, aber auch Investitionen abverlangen. So muss die Infrastruktur für höhere Pendlerströme aufgebaut, Schulhäuser müssen erweitert oder Erholungsräume gestaltet werden. Eine solche Stadtentwicklung, welche Investitionen nötig macht, muss mit einer Langzeitplanung gesteuert werden und nicht mit einer Schuldenbremse. Das heisst, in der aktuellen Situation müssen die notwendigen Infrastrukturanpassungen der Stadt verantwortungsvoll geplant und zielgerecht umgesetzt werden können. Dazu ist, wie bisher, eine vertiefte, der jeweiligen Situation angemessene Auseinandersetzung im Gemeinderat zielführend. **Eine Schuldenbremse hingegen schafft**

völlig falsche Anreize, denn sie hemmt nicht den Immobilien-Boom oder das Wachstum, sondern sie bremst die für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen Investitionen. Das hat gravierende Einschnitte für die Lebensqualität in Dübendorf zur Folge. Das starre Korsett der vorgesehenen Schuldenbremse würde die Stadt in ihrer Entwicklung behindern – und dies zum Schaden aller.

Die zur Abstimmung vorgeschlagene Schuldenbremse ist eine unnötige, bürokratische und komplizierte Ergänzung, ohne Nutzen für Dübendorf. Die geltenden Instrumente sichern uns sowohl eine schuldenfreie Zukunft wie auch eine hohe Lebensqualität.

Die mit 18 zu 20 Stimmen sehr knapp unterlegene Ratsminderheit, bestehend aus der SP, der Mitte und der Grünen Fraktion, empfiehlt Ihnen deshalb ein

Nein

zur Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Volksinitiative «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!»

Argumente des Initiativkomitees

Die Stadt Dübendorf weist aktuell einen gesunden Finanzhaushalt auf. Diese gute Ausgangslage langfristig zu sichern, ist das Kernanliegen der Initiative.

Vorausschauend investieren – gemeinsam stark bleiben

Dübendorf wächst und in naher Zukunft müssen enorme Investitionen getätigt werden. Allein für die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur werden in den nächsten Jahren Kosten von gegen 200 Mio. Franken anfallen. Eine Schuldenbremse schafft die Grundlage für unsere Stadt, ihre Finanzen weiterhin nachhaltig im Griff zu behalten. Damit werden einerseits die Investitionen erst möglich, andererseits haben auch künftige Generationen gleich gute finanzielle Investitionsmöglichkeiten wie wir heute. Ein wettbewerbsfähiger Steuerfuss ist ebenfalls nur mit gesunden Finanzen möglich. Die Annahme dieser Initiative wird wesentlich zum Erhalt der Standortattraktivität Dübendorfs beitragen.

Generationengerechtigkeit sichern

Was wir uns heute leisten, soll auch mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln bezahlt werden. Die vorliegende, ausgewogene Lösung verhindert die Anhäufung eines Schuldenbergs für die nächste Generation. Diese soll nicht unsere Altlasten tragen müssen.

Gesunde Finanzen – der beste Schutz in Krisenzeiten

Den gewonnenen finanziellen Spielraum sichern bedeutet, dass wir auch künftige Krisen gut meistern können. Deshalb müssen wir vorausschauen und sicherstellen, dass die Freiheit für notwendige Leistungen zur Erhaltung der hohen Lebensqualität in Dübendorf erhalten bleibt, ohne uns zu verschulden.

Stadt- und Gemeinderat sagen Ja

Stadt- und Gemeinderat beurteilen die Schuldenbremse als sinnvoll und empfehlen den Dübendorferinnen und Dübendorfern diese Initiative zur Annahme.

Sagen auch Sie Ja zu «Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!».

Schulassistenzen an der Primarschule

Informationen zur Vorlage

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie dem Rahmenkredit für die etappierte Einführung von Schulassistenzen an der Primarschule Dübendorf ab 2022 von Fr. 228'767.00 pro Jahr und ab 2024 bis zum Schuljahr 2027/2028 von Fr. 500'000.00 pro Jahr zustimmen?

Stadtrat und Gemeinderat empfehlen, die Vorlage zu genehmigen.

Der Gemeinderat hat am 7. Februar 2022 dem Rahmenkredit für die etappierte Einführung von Schulassistenzen an der Primarschule Dübendorf ab 2022 von Fr. 228'767.00 pro Jahr und ab 2024 bis zum Schuljahr 2027/2028 von Fr. 500'000.00 pro Jahr mit 34 zu 0 Stimmen zugestimmt und die Vorlage zuhanden der Urnenabstimmung verabschiedet. Aufgrund der Einstimmigkeit erübrigt sich eine separate Abbildung der Mehrheits- und der Minderheitsmeinung des Parlaments.

Schulassistenzen an der Primarschule

Die Vorlage in Kürze

Warum sollen Schulassistenzen in Regelklassen eingeführt werden?

Die Aufgaben der Schule werden infolge veränderter Anforderungen und Erwartungen unserer Gesellschaft immer komplexer und anspruchsvoller. Die Klassen sind vermehrt vielfältiger zusammengesetzt (Herkunft, Familiensituation), die Kinder treten jünger in den Kindergarten ein, die Eltern haben unterschiedliche Erwartungen an die Schule und die digitalen Medien beeinflussen den Alltag in den Klassen sowie zu Hause. Ein weiterer Faktor, welcher die Arbeit der Lehrpersonen erschwert, sind mangelhafte Deutschkenntnisse vieler Kinder. Beim Eintritt in den Kindergarten verstehen sie oft nur ganz wenig Deutsch. Dies behindert das Lernen auch in der Primarschule. Dies alles führt dazu, dass es viele Klassen gibt, in denen Schülerinnen und Schüler mit grossen Leistungs- und Verhaltensunterschieden zusammen unterrichtet werden. Das stellt die Lehrpersonen vor schwierige Aufgaben.

Welche Unterstützung können Schulassistenzen leisten?

Die Primarschule Dübendorf ist überzeugt, dass Schulassistenzen dabei helfen können, die oben beschriebenen Schwierigkeiten zum Wohle aller Schülerinnen und Schüler zu meistern. Schulassistenzen ersetzen keine Lehrpersonen, sondern unterstützen diese. Sie betreuen auf Anweisung in der Klasse Kinder beim Lernen, beim Lösen von Aufgaben, sie begleiten Gruppen bei der Erledigung von Aufträgen oder sie widmen sich Kindern in den Pausen. So verschaffen sie den Lehrkräften die Möglichkeit, sich mit einzelnen Schülerinnen und Schülern oder mit bestimmten Gruppen verstärkt zu beschäftigen und sich für alle Kinder situativ im Unterricht mehr einzusetzen. Viele Gemeinden im Kanton Zürich arbeiten bereits erfolgreich mit Schulassistenzen. Die Bildungsdirektion des Kantons erlaubt und unterstützt diese Möglichkeit, das Lernen aller Schülerinnen und Schüler in den Klassen zu begleiten.

Versuch mit Schulassistenzen ab dem Schuljahr 2022/2023 in allen Kindergarten- und Primarschulklassen der Primarschule Dübendorf?

Die Vorlage schlägt einen befristeten Einsatz von Schulassistenzen bis zum Schuljahr 2027/2028 vor. Danach sollen die gemachten Erfahrungen ausgewertet und über die definitive Einführung entschieden werden. Nach einem etappierten Start ab Schuljahr 2022/2023 stehen ab Sommer 2024 Schulassistenzen im Umfang von drei Wochenstunden pro Klasse im Einsatz. Die Primarschule Dübendorf ist überzeugt, mit der Unterstützung der Regelklassen und Lehrpersonen durch Schulassistenzen für die Zukunft besser gerüstet zu sein! Unsere Schülerinnen und Schüler aller Alters- und Schulstufen werden damit wirkungsvoll beim Lernen bestärkt.

Der Rahmenkredit auf Basis des Schuljahres 2019/2020 für die etappierte Einführung von Schulassistenzen an der Primarschule beträgt ab 2022 Fr. 228'767.00 und ab 2024 bis zum Schuljahr 2027/2028 jeweils Fr. 500'000.00 (gerundet). Der beantragte wiederkehrende Kredit passt sich etappiert und jährlich der Anzahl Klassen, im 2022 mit je durchschnittlich zwei Wochenstunden und ab 2024 mit je durchschnittlich drei Wochenstunden pro Klasse an.

Schulassistenzen an der Primarschule

Beleuchtender Bericht

1 Ausgangslage

Die Primarschulpflege hat das vorliegende Geschäft an ihrer Sitzung vom 23. März 2021 zuhanden des Stadt- und des Gemeinderates verabschiedet. Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 8. April 2021 das Geschäft unterstützt und zuhanden des Gemeinderates verabschiedet.

Der Gemeinderat hat dem Antrag der Primarschulpflege und des Stadtrates an seiner Sitzung vom 7. Februar 2022 mit 34 zu 0 Stimmen mit zwei Teiländerungen zugestimmt und die Vorlage zuhanden der Urnenabstimmung verabschiedet. Beide Teiländerungen sind in der vorliegenden Abstimmungsbroschüre berücksichtigt und betreffen einerseits die Befristung bis zum Schuljahr 2027/2028 (Antrag Primarschulpflege und Stadtrat: unbefristet) und andererseits die Senkung der Kredithöhe ab 2024 auf Fr. 500'000.00 (Antrag Primarschulpflege und Stadtrat: Fr. 540'040.00).

1.1 Problemstellung

Die Aufgaben der Lehrpersonen werden infolge veränderter Anforderungen und Erwartungen unserer Gesellschaft immer komplexer und anspruchsvoller. Kinder mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien, gesellschaftliche Phänomene wie Vielfalt und Ausdifferenzierung an Lebensformen sowie der politische Auftrag zur verstärkten Integration tragen zur zunehmenden Heterogenität in Volksschulklassen bei. Dies bedeutet unter anderem, dass die Bandbreite an vorhandenen Kompetenzen von Kindern, die in die Volksschule eintreten, wächst: Während z.B. einzelne Kinder schon im Kindergartenalter lesen und schreiben können, haben andere Mühe, sich mündlich in ihrer Muttersprache verständlich auszudrücken.

Gleichzeitig verändert sich die Welt zunehmend schneller. Die globale Vernetzung verschärft den wirtschaftlichen Wettbewerb und damit die Anforderungen an den Werkplatz Schweiz und hiesige Arbeitnehmer. Dadurch steigen die Ansprüche an die Volksschule und ihre Schulabgänger. Lehrpläne werden häufiger aktualisiert und Kompetenzanforderungen erweitert. Dies erhöht die Herausforderungen für Lehrpersonen.

In Klassen mit grossen Leistungs- und Verhaltensunterschieden ist es einer Klassenlehrperson auch bei hohem zeitlichem und emotionalem Aufwand oft nicht mehr möglich, den Bedürfnissen aller Schülerinnen und Schüler ihrer Klasse gerecht zu werden. Erfahrungen aus der Praxis und Ergebnisse aus der Forschung zeigen jedoch: Je mehr Beziehung zwischen an der Schule beteiligten Personen und Schulkind erreicht werden kann, desto höher der Lernerfolg.

Die Klassenlehrpersonen sind neben der Unterrichtsarbeit zusätzlich auch durch die notwendige verstärkte Kooperation (untereinander, mit Fachpersonen und Eltern) sowie durch

administrative und gemeinschaftliche Aufgaben stark gefordert. All diese Entwicklungen gefährden heute die Erreichung des Bildungsauftrags der Volksschule (siehe Kapitel 1.2).

Der Handlungsbedarf ist im Zyklus 1 (Kindergarten und 1./2. Klasse der Primarschule), insbesondere im Kindergarten, am grössten. Mit der Vorverschiebung des Kindergarteneintritts – Kinder werden bereits ab vier Jahren eingeschult – haben sich die Anforderungen an die Lehrpersonen erhöht. Jüngere Kinder benötigen eine grössere Aufmerksamkeit und beanspruchen Kindergartenlehrpersonen mehr. Eine weitere Herausforderung liegt darin, dass eine zunehmende Zahl von Kindern beim Kindergarteneintritt nur ganz wenig Deutsch versteht. So können sie sich kaum ausdrücken oder verstehen Anweisungen schlecht. Aktuell liegt der Fremdsprachenanteil im Kindergarten in Dübendorf bei 53%. Die Kindergartenlehrperson ist am Morgen mehrheitlich während beinahe vier Stunden allein zuständig für eine Klasse mit bis zu 21 Kindern. Halbklassenunterricht findet bei den jüngsten Kindern nicht statt.

Die grosse Heterogenität der Klassen ist auch auf der Primarstufe eine Herausforderung. Die Informationsüberflutung, das stetige Verbundensein mit dem Internet oder der Konsum von elektronischen Medien können die Kinder in dieser Altersgruppe zusätzlich belasten und die Konzentration im Unterricht erschweren.

1.2 Gesetzlicher Auftrag, Aufgaben und Erwartungen

Es ist Aufgabe der Volksschule, grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln (VSG § 2 Abs. 4) und allen Kindern Zugang zu guter Bildung zu ermöglichen.

Die Volksschule erfüllt ihren Bildungsauftrag durch die Gestaltung des Unterrichts und des Zusammenlebens in der Schule (VSG § 2 Abs. 3). Die Volksschule fördert unter anderem die Achtung vor Mitmenschen und die Dialogbereitschaft, weckt die Freude am Lernen und an der Leistung, berücksichtigt individuelle Begabungen und Leistungen (VSG § 2 Abs. 4).

Gemäss Lehrplan müssen Schülerinnen und Schüler «lernen, über sich selbst nachzudenken, den Schulalltag und ihr Lernen zunehmend selbstständig zu bewältigen, an der eigenen Lernfähigkeit zu arbeiten, vorgegebene und eigene Ziele und Werte zu verfolgen und zu reflektieren». Dazu gehört auch, «mit anderen Kindern zusammenzuarbeiten, Konflikte zu lösen und mit Vielfalt umzugehen». Um mit der Heterogenität der Kinder umzugehen, ist der Unterricht u.a. binnendifferenziert mit individualisierter Lernunterstützung zu gestalten.

1.3 Heutige Situation

Das System «eine Klasse, eine Lehrperson» ist ein Auslaufmodell, weil es den heutigen Anforderungen, die an die Schule gestellt werden, zunehmend nicht mehr genügt. In der Kinderbetreuung ist bereits ab neun Kindern (im Zyklus 1, resp. 11 Kindern im Zyklus 2) von Kibesuisse (Verband Kinderbetreuung Schweiz) empfohlen, neben der Fachperson Betreuung noch eine pädagogische Assistenz einzusetzen.

Im Kanton Zürich, wie in Dübendorf, ist in vielen Schulklassen die (Klassen-)Lehrperson in mehreren Lektionen nicht mehr allein mit den Kindern im Klassenzimmer. Im Team-Teaching wird sie durch eine zweite Fachlehrperson, eine Heilpädagogin oder einen Heilpädagogen unterstützt. Diese erteilen den Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen entweder in der Klasse oder nehmen bestimmte Schülerinnen

und Schüler in Kleingruppen im Deutsch als Zweitsprache (DaZ) oder im Rahmen der integrierten Förderung (IF) für den individuellen Support aus dem Klassenzimmer. DaZ- und IF-Fachpersonen sind aktuell nicht genügend verfügbar. In einigen Schulen im Kanton Zürich können nicht alle geplanten DaZ-/IF-Lektionen erteilt werden. Es besteht somit ein grosser Bedarf an zusätzlicher Unterstützung für Klassenlehrpersonen.

Generationen im Klassenzimmer

Das von Pro Senectute getragene Projekt «Generationen im Klassenzimmer» ermöglicht auch im Kanton Zürich seit einigen Jahren den stunden- oder halbtagesweisen Einsatz von Seniorinnen und Senioren im Klassenzimmer. Ziel dieses intergenerationellen Austausches ist das Fördern des gegenseitigen Verständnisses. Die Schulleitungen koordinieren den ehrenamtlichen Einsatz der Seniorinnen und Senioren, wobei Pro Senectute eine Entschädigung von Fr. 450.00 pro Seniorin oder Senior enthält. Seniorinnen und Senioren wirken mit ihrer Lebenserfahrung und anderem Blickwinkel im Klassenzimmer oft bereichernd. Jedoch stellen sich erfahrungsgemäss nur wenige Seniorinnen und Senioren zur Verfügung, womit deren Einsatz die benötigte Entlastung der Lehrpersonen nur teilweise erreicht.

Schulassistenzen

Der Einsatz von Schulassistenzen ist eine verbreitete Möglichkeit, Klassen- und Lehrpersonen zu unterstützen und damit zur Qualität des Unterrichts beizutragen. Schulassistenzen ergänzen Lehrpersonen, um sicherzustellen, dass alle Kinder im Unterricht einbezogen sind. Die Lehrpersonen sollen damit wieder mehr Zeit für das Kerngeschäft Unterricht zur Verfügung haben. Schulassistenzen ersetzen keine Lehrpersonen, sondern arbeiten auf Anweisung der Lehrpersonen innerhalb von definierten Aufgabenbeschreibungen. Ihre Kernaufgaben liegen in der Begleitung von Schülerinnen und Schülern, für welche die Lehrperson nicht ausreichend Kapazität hat. Gewisse Kinder benötigen eine spezifische Betreuung, um erfolgreich arbeiten und lernen zu können.

Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich und viele Lehrerverbände erachten den Einsatz von Schulassistenzen als wirkungsvolle Form der Entlastung und grosse Unterstützung für Kinder mit Lernschwierigkeiten.

Schulassistenzen werden in vielen Gemeinden des Kantons Zürich bereits seit einigen Jahren erfolgreich eingesetzt. Im Schuljahr 2017/2018 wurden rund 60% der Kindergartenlehrpersonen im Kanton Zürich durch Assistenzen unterstützt. Das Volksschulamt (VSA) des Kantons Zürich hat eine Stellenbörse für Schulassistenzen eingeführt und im Jahre 2018 Empfehlungen zu Schulassistenzen veröffentlicht.

Schulassistenzen sind kommunal anzustellen und der entsprechenden Schulleitung zu unterstellen. Der Kanton regelt, dass maximal eine Vollzeitstelle an Schulassistenzen pro sechs Klassen eingerichtet werden kann und die Schulassistenzen maximal in die Lohnklasse 13 einzuteilen sind. Dübendorf hat in Anlehnung an die kantonalen Vorgaben ein eigenes Lohnsystem, in welchem die Schulassistenzen hauptsächlich in Lohnklasse 11 angestellt werden. (Lohn 2019 im Besoldungsregulativ der Primarschule Dübendorf: Fr. 90'007.00 inkl. 13. Monatslohn bei Vollpensum).

1.4 Abgrenzung zu Assistenzen für Sonderschüler

Grundsätzlich werden alle Schülerinnen und Schüler in der Regelklasse unterrichtet. Dazu gehören sowohl Schülerinnen und Schüler mit besonderen Stärken und Begabungen als auch solche mit Schwierigkeiten.

Für Kinder mit einer Behinderung oder einer starken Auffälligkeit in ihrer Entwicklung stehen die Angebote der Sonderschulung zur Verfügung. Bei einer Sonderschulung kümmern sich kompetente Fachteams um Unterricht, Therapie, Erziehung sowie Betreuung und können so dem besonderen Bildungs- und Entwicklungsbedarf dieser Schülerinnen und Schüler gerecht werden. Assistenzen in Sonderschulen werden schon seit Jahrzehnten eingesetzt. Die Einsätze solcher Assistenzen werden als Teil von sonderpädagogischen Massnahmen fallspezifisch pro Kind definiert.

Auch in Dübendorf sind Assistenzen im Einsatz für Sonderschüler sowie bei deren Übergang vom Sonderschul- zum Regelunterricht. Dieser Einsatz ist bedürfnisabhängig, kann pro Jahr stark schwanken und ist deshalb situativ und temporär organisiert. Solche Assistenzen sind nicht Bestandteil des Antrags dieser Weisung, da sie gesondert behandelt, organisiert und finanziert sind.

1.5 Aktuelle Situation in Dübendorf

Schulassistenzen werden primär als Ressourcen bei Brennpunkten eingesetzt. Die Ressourcen werden von Lehrpersonen bei der jeweiligen Schulleitung oder der Dienstleitung Unterstützende Dienste beantragt. In der Primarschule Dübendorf wurden Schulassistenzen (damals pädagogische Assistenzen genannt) erstmals im Schuljahr 2011/2012 im Unterricht situativ eingesetzt und ergeben seither 147 Stellenprozent. Dies entspricht einer Kapazität von 72 Wochenstunden. Bei insgesamt 95,5 Klassen stehen pro Klasse 0,75 Wochenstunden (d.h. 45 Minuten pro Woche, also eine Lektion) an Schulassistenzen zur Verfügung. Im Schuljahr 2019/2020 erfolgten über 30 verschiedene Anstellungsverträge. Zudem waren neun Seniorinnen und Senioren stunden- oder halbtagsweise in jeweils einer Klasse im Einsatz.

Diese minimale Unterstützung reicht in der heutigen komplexen Situation des Schulalltags nicht mehr. Die beschränkte Kapazität und häufiger Personalwechsel sind aus Sicht von Schulleitungen und Lehrpersonen unbefriedigend. Die temporären Anstellungen erschweren eine ganzheitliche Einbindung von Schulassistenzen ins Schulteam und die Etablierung einer Beziehung zwischen Schulassistenz und Kind ist kaum möglich. Personelle Konstanz von Schulassistenzen ist eine wichtige Voraussetzung für die wirkungsvolle Unterstützung von Schülerinnen und Schülern. Die aktuelle Situation mit befristeten Verträgen und Einsätzen quasi auf Abruf ist entsprechend unbefriedigend und verursacht hohen Administrationsaufwand.

1.6 Pilot: Ausweitung der Schulassistenzen im Kindergarten

Im Jahr 2019 wurde von der Primarschulpflege Dübendorf ein Pilotversuch lanciert für Schulassistenzen im Kindergarten ab Schuljahresbeginn bis Weihnachten. Jede der 27,5 Kindergartenklassen konnte auf die Unterstützung von temporären Schulassistenzen im Umfang von sieben Wochenstunden zurückgreifen. Die Kosten des Pilotprojekts betragen Fr. 64'992.65.

Anlass für das Pilotprojekt waren die in Kapitel 1.1 beschriebenen Herausforderungen auf der Kindergartenstufe: hoher Betreuungsaufwand von sehr jungen Kindern, steigender Anteil an Kindern mit geringen Deutschkenntnissen, kein Halbklassenunterricht im ersten Kindergartenjahr.

Die Erfahrungen dieses Pilotprojekts im Kindergarten waren positiv. Rund 70% der Kindergartenlehrpersonen waren mit dem Stundenbudget der Schulassistenten zufrieden und fast alle Kindergartenlehrpersonen waren von der Kompetenz der Schulassistenten überzeugt.

Die befristet eingesetzten Schulassistenten brachten eine grosse Entlastung in den Kindergartenalltag. Die Schulassistenten konnten als «zwei helfende Hände» eine funktionierende Beziehung zu den Kindern aufbauen und diese in der Startphase wirkungsvoll unterstützen. Sie wurden so Bestandteil des Kindergartenalltags und zu einer wichtigen Ansprechperson für die Kinder.

Allerdings führten die Organisation und die personelle Planung infolge des kurzen und temporären Arbeitseinsatzes zu einem unverhältnismässig grossen Aufwand, welcher nur dank zusätzlichem Engagement der Schulleitungen und der Schulverwaltung erbracht werden konnte. Die Durchführung mit fest angestellten Schulassistenten wäre effizienter (d.h. weniger Kosten für die Personalrekrutierung und -administration im Verhältnis zu den Schulassistentenkapazitäten) und für die Schülerinnen und Schüler wäre eine konstantere Beziehung zu den Schulassistenten möglich. Rund die Hälfte der Kindergartenlehrpersonen wünschen sich eine Verlängerung oder einen ganzjährigen Einsatz von Schulassistenten.

2 Weiterentwicklung des Unterstützungsangebots in Dübendorf

2.1 Ziele

Um den eingangs beschriebenen Herausforderungen zu begegnen, möchte die Primarschulpflege das Unterstützungsangebot in Klassen auf Basis des bisherigen Ansatzes – Einsatz von Schulassistenten sowie von Seniorinnen und Senioren soweit möglich – weiterentwickeln. Damit sollen folgende Ziele erreicht werden:

1. Erreichung des Bildungsauftrags
Die Erfüllung des gesetzlichen Bildungsauftrags muss gesichert sein. Schulassistenten entlasten Lehrpersonen und tragen damit zur Unterrichtsqualität bei. Sie helfen den Lehrpersonen, die Organisation im Klassenzimmer so zu gestalten, dass Kinder andere Kinder und den Unterricht nicht stören, diszipliniert mitmachen und Freude an Lernen und Leistung haben. Schulassistenten bauen im Klassenzimmer tragfähige Beziehungen zu Kindern auf, die wichtig sind, damit sich die Kinder wohl fühlen und lernen können. Zusammen mit den Lehrpersonen stellen die Schulassistenten sicher, dass alle Kinder in den Unterricht einbezogen werden, die Schwächeren nicht abhängen und die Begabteren nicht gelangweilt sind. Vom fordernden und auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmten Unterricht profitieren alle Kinder.

2. Gerechtere Bildungschancen

Insbesondere die ersten Schuljahre sind entscheidend für die spätere (Bildungs-) Karriere. Schülerinnen und Schüler, die bereits beim Schuleintritt einen Kompetenzrückstand auf andere aufweisen, können diesen oft während ihrer Schulzeit nicht mehr aufholen. Sie haben später entsprechend eine höhere Wahrscheinlichkeit, keinen Berufsabschluss zu machen, mehr Mühe bei der Jobsuche zu haben, arbeitslos zu werden, häufiger zwischenmenschliche Konflikte zu haben, in die Sozialhilfe zu geraten und mit dem Gesetz in Konflikt zu geraten. Deshalb ist die wirksame und frühzeitige Unterstützung für Schülerinnen und Schüler wichtig für deren künftigen Werdegang. Die Schule muss die Schülerinnen und Schüler angemessen auf das Erwachsenenleben vorbereiten. Indem Schulassistenzen einen Beitrag zu einem stärker individualisierten und qualitativ besseren Unterricht leisten, tragen sie zur Erhöhung der Bildungschancen insbesondere von schwächeren Schülerinnen und Schülern bei.

3. Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeberin

Der Arbeitsmarkt für Kindergartenlehrpersonen ist ausgetrocknet, und viele Schulen tun sich schwer, rechtzeitig Lehrpersonen für ihre Kindergartenklassen zu finden. Kindergartenlehrpersonen finden schnell eine neue Stelle. Heute ist sich die Mehrheit der Kindergartenlehrpersonen im Kanton Zürich gewohnt, Schulassistenzen in der Klasse zu haben. Mit der Einführung von festen Schulassistenzen stärkt die Primarschule Dübendorf ihre Rahmenbedingungen und damit ihre Attraktivität als Arbeitgeberin für herausragende Lehrkräfte (siehe auch Kapitel 3: Legislaturziele).

4. Effizienter Einsatz der Mittel

Die Ziele müssen mit zweckmässigen, wirksamen und wirtschaftlichen Massnahmen erreicht werden. Deshalb muss der administrative Aufwand für das erweiterte Unterstützungsangebot und die Personalfluktuations möglichst tief sein. Die künftige Festanstellung von Schulassistenzen hilft, den Administrationsaufwand zu reduzieren, steigert die Mitarbeiterzufriedenheit und reduziert die Personalfluktuations.

2.2 Geplante Weiterentwicklung

Die Einsätze der Schulassistenzen sowie der Seniorinnen und Senioren sollen wie bisher bedarfsorientiert, zielgerichtet und damit möglichst wirkungsvoll sein. Sie können sowohl im Kindergarten als auch in der Primarschule erfolgen.

Die geplante Weiterentwicklung des Unterstützungsangebots für Schülerinnen und Schüler sowie zur Entlastung von Lehrpersonen in Klassen umfasst:

1. Erweiterung der Schulassistenzen von insgesamt 1,47 Vollzeitstellen auf sechs Vollzeiteinheiten. Dies entspricht einer Ausweitung der Kapazität von 0,75 auf drei Wochenstunden pro Klasse. Diese Berechnung erfolgt aufgrund der Erkenntnisse anderer Gemeinden. (Siehe Einsatz Schulassistenzen in anderen Gemeinden, 2.5.)

Erfahrungen des Kindergarten-Piloten (siehe Kapitel 1.6) und aus anderen Gemeinden deuten darauf hin, dass im Kindergarten und in der 1./2. Klasse der Primarschule (also im Zyklus 1) oft mehr als drei Wochenstunden pro Klasse benötigt werden, dafür in der Primarschule leicht weniger. Der Bedarf kann sich aber ändern, entsprechend wird ein Durchschnittswert beantragt.

2. Sinnvolle Ergänzung durch Freiwillige: Einsätze von Seniorinnen und Senioren sowie Beizug von anderen Freiwilligen (z.B. Eltern bei Schulhausprojekten), wenn hilfreich und je nach Verfügbarkeit.

Angebot: Schulassistenzen in Dübendorf

Schulassistenzen agieren als «helping hands», um das «System Schule» mitzutragen und so auf die genannten Herausforderungen reagieren zu können. Sie sind ein fester Bestandteil des Schulteams mit klaren Pflichten und eigenständigem Profil.

Das Volksschulamt zeigt grundsätzlich zwei mögliche Handlungsfelder von Schulassistenzen:

- Im Handlungsfeld «Unterricht» übernehmen Schulassistenzen im Auftrag der Lehrperson Aufgaben, welche während des Unterrichts anfallen und direkt mit der Arbeit mit den Schülerinnen und Schülern zu tun haben.
- Im Handlungsfeld «Schule» unterstützen Schulassistenzen die Schule in organisatorischen und administrativen Aufgaben im Auftrag der Schulleitung oder werden für die Mithilfe in den schulergänzenden Tagesstrukturen eingesetzt.

An der Primarschule Dübendorf werden die Schulassistenzen hauptsächlich im Handlungsfeld «Unterricht» eingesetzt, d.h. immer in Kontakt mit und zum direkten Nutzen von Kindern und zur Stärkung der Regelklassen.

Die Haupttätigkeiten der Schulassistenzen im Handlungsfeld «Unterricht» sind wie bisher:

Aufgaben

- Die Schulassistenzen begleiten und unterstützen im Auftrag der Lehrperson Schülerinnen und Schüler in ihrem individuellen Arbeiten, beim Lernen, Planen und Organisieren.
- Sie unterstützen Lehrpersonen dabei, den geplanten Unterricht störungsfrei durchzuführen.
- Sie helfen mit, dass in der Klasse mit Erfolg und Freude gelehrt und gelernt werden kann.
- Sie helfen mit, die hohe Unterrichtsqualität der Primarschule Dübendorf zu sichern.
- Sie ermöglichen eine wirksame Klassenführung und Unterrichtsgestaltung, indem sie sich Schülerinnen und Schülern annehmen, die ohne spezielle Betreuung nicht lernen können, den Unterricht stören und andernfalls mit teureren Massnahmen (von Einzelunterricht bis zu interner oder externer Sonderschulung) aufgefangen werden müssen.

Aufträge

- Die Schulassistenzen begleiten in erster Linie Kinder, die Probleme bei der Arbeitsorganisation sowie mit Material und Hausaufgaben haben und/oder nicht in der Lage sind, bei der Sache zu bleiben und selbstständig zu arbeiten.
- Sie stehen in ihren Einsatzklassen allen als Ansprechperson zur Verfügung und helfen den Kindern beim Üben und Lösen von Aufgaben.

- Sie begleiten Schülerinnen und Schüler bei Unterrichtsübergängen und helfen bei betreuten Hausaufgabenstunden.
- Sie übernehmen in unvorhergesehenen Situationen kurzfristig die Betreuung von einzelnen Schülerinnen und Schülern, Halbklassen und Klassen.

Ergänzendes Angebot durch Freiwillige

Der stunden- oder halbtagesweise Einsatz von Seniorinnen und Senioren wird wie bisher weitergeführt und punktuell erweitert soweit möglich. Grundsätzlich gelten für Seniorinnen und Senioren die gleichen Aufgaben und Aufträge wie bei den Schulassistenzen. Allerdings werden sie aufgrund ihrer kurzen Präsenzzeit eher nicht für Unterstützung bei den Hausaufgaben eingesetzt. Pro Einsatz wird eine individuelle Vereinbarung getroffen.

Nicht als flächendeckende oder regelmässige, sondern als punktuelle und projektartige Unterstützung können Freiwillige, wie z.B. Eltern, einen wertvollen Beitrag leisten. Einsätze und Aufgaben werden fallweise mit der jeweiligen Lehrperson oder der Schulleitung abgesprochen.

Nicht vorgesehene Tätigkeitsbereiche

Die Verantwortung für die Schülerinnen und Schüler sowie die Unterrichtstätigkeit verbleibt bei der Lehrperson. Folgende Tätigkeiten fallen deshalb explizit nicht in den Aufgabenbereich der Schulassistenzen, Seniorinnen und Senioren oder Freiwilligen:

- Beurteilung von und Verantwortung für die Förderung einzelner Schülerinnen und Schüler
- Ersatz für Klassen- und Fachlehrpersonen wie Schulische Heilpädagogen, Therapeuten oder Schulsozialarbeiter
- Einsatz als Stellvertretung von Lehrpersonen. Im Notfall können Schulassistenzen sowie Seniorinnen und Senioren jedoch eine Klasse kurzfristig beaufsichtigen (Betreuung), wenn eine Lehrperson unerwartet ausfällt.
- Ersatz für nicht besetzte Stellen von Fachpersonen

Anforderungen an unterstützende Personen

Von den Schulassistenzen und Freiwilligen wird erwartet, dass sie zuverlässig sind und sich gegenüber ihrer Arbeitgeberin möglichst für eine längere Zeit verpflichten. Dies dient der Kontinuität im Schulbetrieb und der Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen. Um der Aufgabe als Schulassistenz gerecht werden zu können, sollen Stellenbewerbende gestützt auf kantonale Empfehlungen Folgendes mitbringen:

- Eine abgeschlossene (Berufs-)Ausbildung
- Gute Deutschkenntnisse (mind. Sprachniveau C1)
- Erfahrung im und Freude am Umgang mit Kindern und Jugendlichen
- Hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Arbeitskollegen (insb. Lehrpersonen, Schulleitungen, Hausdienst, Schulverwaltung)
- Geduld, Flexibilität und Belastbarkeit
- Gute Kommunikationsfähigkeit, Durchsetzungsvermögen, sicheres Auftreten
- Gute Sozialkompetenzen, respektvoller, freundlicher Umgang
- Verschwiegenheit und Diskretion
- Kenntnisse des Volksschulwesens im Kanton Zürich

- Grundlegende ICT-Kenntnisse
- Bereitschaft, sich in pädagogischen Grundfragen weiterzubilden

Für die Aufgabe der Schulassistenzen kommen Frauen und Männer mit oder ohne pädagogische Ausbildung in Frage. Erfahrungen zeigen, dass es einerseits immer wieder Personen gibt, die trotz pädagogischer Ausbildung nicht Unterrichtsverantwortung übernehmen wollen. Andererseits gibt es auch Personen ohne pädagogische Ausbildung, aber mit pädagogischem Flair, die gerne in der Schule arbeiten möchten. Beide Gruppen sind für eine Schulassistentenz prädestiniert.

2.3 Rahmenbedingungen

Organisation Schulassistenzen

Aufgrund der aktuellen Anzahl Klassen wären die Schulassistenzen ab 2024 folgendermassen verteilt:

Schuleinheit (Kindergarten und Primarschule)	Klassen	Schülerinnen und Schüler	Schulassistenzen: Vollzeitstellen aktuell	Schulassistenzen: Vollzeitstellen geplant
Schule Birchlen	14	278	0.22	0.88
Schule Dorf	10	206	0.15	0.63
Schule Flugfeld	6	107	0.09	0.38
Schule Gfenn (gehört zur Schule Sonnenberg)	1	23	0.02	0.06
Schule Gockhausen	10	181	0.15	0.63
Schule Högler	17	345	0.26	1.06
Schule Sonnenberg	9.5	188	0.15	0.60
Schule Stägenbuck	18	390	0.28	1.13
Schule Wil	10	206	0.15	0.63
Total	95.5	1'924	1.47	6.00

Die Schulleitungen veröffentlichen die Stellenausschreibungen, rekrutieren die Schulassistenzen und sind für deren Personalführung verantwortlich. Schulassistenzen werden als normale Mitarbeitende lokal angestellt und mit klaren Aufgaben und Pflichten geführt.

Die Schulleitungen planen den Einsatz der Schulassistentenz. Sie berücksichtigen dabei die Bedürfnisse der einzelnen Klassen und Lehrpersonen, der ganzen Schule sowie vorhersehbaren oder grundsätzlichen Bedarf (unter anderem oft in Kindergartenklassen zu Beginn eines Schuljahres) durch vorausschauende Planung. So kann vermieden werden, dass erforderliche Unterstützung nicht oder nur mit Verzögerung bereitgestellt wird. Auf besondere Situationen in einer Klasse kann zudem kurzfristig mit einer Änderung des Einsatzplans reagiert werden.

Der Einsatz von Schulassistenzen wird sich auch künftig am effektiven Bedarf ausrichten. Im Hinblick auf die steigenden Schülerzahlen und die weitergehende Heterogenität in den Schulen ist zu erwarten, dass das Bedürfnis nach Unterstützung eher zunehmen wird.

Die zuständigen Lehrpersonen erteilen den Schulassistenzen konkrete Aufträge und überwachen die Durchführung. Wo nötig ziehen sie diese zu Sitzungen hinzu. Die Lehrpersonen haben gegenüber den Schulassistenzen fachliche Weisungsbefugnis. Im Grundsatz gilt:

Schulassistenzen sind für den Umgang mit Kindern angestellt und nehmen deshalb nur minimal an Sitzungen und anderen Aktivitäten teil. Die einzelnen Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Schulassistenzen müssen mit den jeweils zuständigen Lehrpersonen durch die Schulleitung geklärt werden.

Es liegt im Interesse von Schule und Schulassistenzen, ein längerfristiges Arbeitsverhältnis zu begründen. Dies dient der Kontinuität im Schulbetrieb und der Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen. Grundsätzlich wird angestrebt, Schulassistenzen unbefristet und mit einem definierten Beschäftigungsgrad anzustellen. Dies gibt der Schulassistentin gewisse Sicherheiten und berufliche Perspektiven. Mit unbefristeten Arbeitsverträgen reduziert sich für die Verwaltung der administrative Aufwand erheblich.

2.4 Nutzen und Vorteile von Schulassistenzen für Dübendorf

Die vorgeschlagene Weiterentwicklung entfaltet in mehreren Bereichen grossen Zusatznutzen im Vergleich zu heute:

Nutzen für die Schüler

Dank Präsenz eines zweiten Erwachsenen in Form des Unterstützers gelingt es Lehrpersonen häufiger, in schwierigen Situationen den Unterricht zu beruhigen, entstehende Konflikte frühzeitig abzuschwächen und so die Aufmerksamkeit der Kinder im Unterricht für eine längere Dauer aufrechtzuerhalten.

Mit dem Einsatz von Schulassistenzen gelingt die Binnendifferenzierung besser, d.h. Schülerinnen und Schüler können noch besser ihrem Entwicklungsstand entsprechend individuell und ganzheitlich gefördert und in schulischen Belangen unterstützt werden. In den Kindern wird so die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen und die Offenheit gegenüber Neuem vermehrt geweckt.

Zwei Personen behalten den Überblick, bringen Ruhe ins Klassenzimmer und können dadurch leistungsfähiger und emotional besser auf die Kinder eingehen. Ein gut betreuter, herzlicher und ruhiger Unterricht ist die beste Voraussetzung für eine positive Schullaufbahn der Kinder und die positive Einstellung der Eltern zur Schule.

Schulassistenzen erleichtern den in die Schule / den Kindergarten neu eintretenden Kindern den Einstieg, unter anderem um sich von zu Hause zu lösen und neue Regeln zu lernen. Sie fühlen sich schneller wohl in der Schule und sind so früher lernbereit.

Das fixe Angebot an Schulassistenzen und damit verbunden deren Festanstellungen ermöglicht Kontinuität, Teamintegration und feste Beziehungen zu den Schülerinnen und Schülern.

Nutzen für die Primarschule Dübendorf als Arbeitgeberin

Die Weiterentwicklung der Unterstützung reduziert die Zahl der heiklen Situationen. Sie hilft, Verweigerungshaltungen von Schülerinnen und Schülern zu vermeiden respektive abzuschwächen. Im Unterricht besser integrierte, aufmerksamere Kinder sind in der Schule erfolgreicher und helfen auch, Konfliktpotenziale mit ihren Eltern zu reduzieren. Dies wiederum reduziert den Aufwand der Schule, die sich mit mehr Kraft ihren Kernaufgaben widmen kann.

Die Weiterentwicklung der Unterstützung entlastet nicht nur Lehrpersonen, sondern reduziert auch den Druck auf das System Schule. Die Primarschule Dübendorf wird dadurch gleich in mehrfacher Hinsicht als attraktive Arbeitgeberin aufgewertet. Angehende Lehrpersonen schätzen die Verfügbarkeit von Schulassistenten, Senioren und weiteren Freiwilligen. Das System Schule läuft mit weniger Reibungen.

Fest angestellte Schulassistenten haben ein längerfristiges Engagement an der Primarschule als temporär Angestellte. Sie können dadurch mehr Nutzen stiften, denn sie sind vielseitig einsetzbar, sowohl im Unterricht wie auch als niederschwellige Aufsicht in Pausen und können sich bei sich anbahnenden Konflikten zwischen Schülerinnen und Schülern einschalten.

Zudem ist der administrative Aufwand bei fest angestellten Mitarbeitenden wesentlich tiefer und somit effizienter.

Nutzen für die Allgemeinheit

Schulassistenten sind niederschwellige, kostengünstige «helping hands». Deren Einsatz hilft mit, Probleme frühzeitig anzugehen und so vereinzelt teure Sonderschulungen oder Therapien zu verhindern. Längerfristig trägt die Erweiterung von Schulassistenten bei, Kinder besser in die Schule zu integrieren, deren Problemlösefähigkeiten zu erweitern und ihnen bessere Chancen in der Berufsbildung und auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Durch den erwarteten höheren Bildungserfolg, die höhere Produktivität der Schulabgänger und damit eine stärkere Wettbewerbsfähigkeit im Erwerbsleben sowie tiefere Sozialkosten entsteht ein hoher gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Nutzen.

2.5 Einsatz von Schulassistenten im Kindergarten und in der Primarschule in anderen Gemeinden im Kanton Zürich (2020)

Viele Gemeinden mit Schulassistenten arbeiten mit eigenen Konzepten, angepasst an ihre Bedürfnisse, ihre Bevölkerungsstruktur und ihre finanzielle Lage. Dübendorf hat diverse Konzepte angeschaut und verglichen. Organisation, Zweck und Form von Schulassistenten unterscheiden sich zwischen Gemeinden stark. Obwohl dies einen Vergleich erschwert, können folgende Aussagen gemacht werden:

- Die untersuchten Gemeinden bieten den Schulen verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten an. Die einen verfügen über feste Anstellungen von Schulassistenten in Klassen im Umfang von ein bis zehn Stunden pro Woche und Klasse. Andere setzen Praktikanten, Senioren oder Zivildienstleistende ein für ein bis drei Wochenstunden.
- Einige Gemeinden haben eine Mischform von Schulassistenten, Praktikanten, Senioren und Zivildienstleistenden.
- Im Kindergarten ist das Angebot meistens grösser als auf der Primarschulstufe.
- Im Vergleich mit anderen Gemeinden ist das Angebot in Dübendorf aktuell deutlich kleiner. Mit dem Antrag zur Erweiterung des Angebots auf drei Wochenstunden würde Dübendorf etwa im Mittelfeld liegen.

2.6 Geprüfte Alternativen zu Schulassistenzen

Neben Schulassistenzen wird von einzelnen Gemeinden auch Unterstützung mittels temporärer Einsätze von Praktikanten, Zivildienstleistenden oder Freiwilligen angeboten. Der Vorteil liegt in deren tieferen Kosten. Grundsätzliche Nachteile liegen in der mangelnden Konstanz, Qualifikation und verfügbaren Menge an Personen.

Die Primarschulpflege hat die folgenden Optionen geprüft und aus verschiedenen Gründen verworfen:

Praktikanten

- Praktikanten sind meist sehr jung und unerfahren. Sie können in den Klassen nur beschränkt eingesetzt werden. Praktikanten haben oft Mühe, genug Autorität, aber dennoch nicht zu viel Abstand zu den Kindern zu wahren.
- Sie können schwierige Klassensituationen oft nicht einschätzen und ihr Verhalten entsprechend anpassen. Es besteht erfahrungsgemäss das Risiko, dass Praktikanten trotz gutem Willen mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Die Betreuung, Einarbeitung und Ausbildung von Praktikanten verlangen zusätzlich Kapazität der Lehrpersonen.
- Sie können nur beschränkt Nutzen stiften, sind in manchen Situationen aber überfordert. Gewisse Probleme sind für sie sehr belastend. Es kommt erfahrungsgemäss immer wieder vor, dass Praktikanten per sofort ihren Einsatz beenden.
- Meist möchten Praktikanten als Ersatz für ein Sozialpraktikum in der Schule Einsatz leisten. Da nur ein halbes Jahr für ein solches Praktikum vorgeschrieben ist, lassen sie nicht längerfristig einsetzen.
- Ihre kurze Einsatzzeit, die relativ tiefe Entlohnung, die hohe Abbrecherquote und die Qualitätsanforderungen der Primarschule machen es schwierig, genügend geeignete Praktikanten zu finden. Zudem ist deren häufiger Wechsel administrativ sehr aufwändig für eine grosse Schulgemeinde wie Dübendorf.
- Da Unterstützung nur im Klassenzimmer während der Unterrichtszeit nötig ist, ist während der Schulferien oft keine Beschäftigung möglich. Praktikanten können während dieser Zeit die Praktikumszeit nicht anrechnen lassen und erhalten keine Entlohnung.

Zivildienstleistende

- Die Einführung von Zivildienstleistenden in ihre Aufgabe und ihre Begleitung führen zu einem grossen Mehraufwand für Lehrpersonen und Schulleitungen.
- Zivildienstleistende können für die Dauer von sechs bis zwölf Monaten eingesetzt werden. Zivildienstleistende müssen mit einem Pensum von 100 Stellenprozenten eingesetzt werden.
- Im alleinigen Schulbetrieb ist dieses Pensum wegen der Schulferien nicht möglich. Den Zivildienstleistenden muss auch während der Schulferien Arbeit zugewiesen werden. Sie dürfen nicht in ausserschulischen Tätigkeiten eingesetzt werden. Somit stellt sich ein Problem für die Beschäftigung während der Schulferien. Eine beschränkt mögliche Option wäre ein Einsatz in der Ferienbetreuung (Hort, Mittagstisch).

- Will eine Gemeinde Zivildienstleistende anstellen, muss ein grosser administrativer Aufwand betrieben werden, um die Bewilligung zur Anstellung zu erhalten. Ein Auswahlverfahren findet bei Zivildienstleistenden statt, das Anstellungsverfahren ist jedoch aufwändig. Die Qualifikation variiert stark und dementsprechend fällt die Zufriedenheit über den geleisteten Einsatz aus.
- Der befristete Einsatz der Zivildienstleistenden ermöglicht die gewünschte Konstanz in der Beziehung zu den Kindern nicht.
- In einigen Gemeinden werden Zivildienstleistende zusätzlich zu Schulassistenzen eingesetzt. Dies geschieht unabhängig von den bereits bewilligten Vollzeiteinheiten von Schulassistenzen.
- Zivildienstleistenden können weitere einfache und überblickbare Arbeiten übertragen werden: Begleitung auf Ausflügen, Betreuung von einzelnen Schülerinnen und Schülern oder kleinen Gruppen, Mitarbeit in Projektwochen etc. Auch wenn es sich um scheinbar einfache Aufgaben handelt, sind die Anforderungen an die Zivildienstleistenden nicht zu unterschätzen. Sie sollten über hohe Sozialkompetenzen verfügen, arbeiten mit vielen Bezugspersonen zusammen und haben zum Teil ganz verschiedene Einsätze an einem Tag. Sie müssen teamorientiert, kommunikationsfreudig, flexibel und selbständig sein.
- Zivildienstleistende können bei ungenügender Eignung nicht entlassen werden.

Freiwillige (inkl. Seniorinnen und Senioren)

- Es sind erfahrungsgemäss vor allem engagierte Eltern oder Seniorinnen und Senioren, welche an speziellen Anlässen (Exkursionen, Besuch in der Schulzahnklinik usw.) mithelfen und so ebenfalls die Lehrpersonen entlasten. Die Erfahrungen von Senioreneinsätzen waren positiv. Diese Einsätze haben sich bewährt.
- Der Einsatz von Freiwilligen im Klassenzimmer ist aber nur minimal möglich. Die Verfügbarkeit ist zu gering, um die benötigte Kapazität an Unterstützungszeit alleine durch Freiwillige oder Senioren zu erhalten.
- Freiwillige sind zwar (anfangs) oft sehr motiviert, aber deren Qualifikation und Eignung schränken deren Einsatzmöglichkeiten erfahrungsgemäss ein. Freiwillige wollen sich zudem nicht über längere Zeit binden lassen und sind weniger zuverlässig als entlohnte Mitarbeitende.

Fazit

Eine Lösung, die nur oder massgeblich auf eine oder mehrere der oben erwähnten Optionen abstellt, genügt nicht, um die dargelegten Ziele zu erreichen. Deshalb setzt die beantragte Lösung der Primarschule Dübendorf auf eine «Sockelkapazität» von fest angestellten Schulassistenzen, punktuell ergänzt mit Freiwilligen (inkl. Seniorinnen und Senioren) und Praktikanten wo sinnvoll oder möglich.

3 Legislaturziele des Stadtrates und der Primarschulpflege

Der Stadtrat hat sich im Bereich Bildung folgenden Leitsatz gegeben: «Dübendorf pflegt ein breites und qualitativ hochwertiges Bildungsangebot. Dübendorf entwickelt sich mit all seinen Bildungsangeboten zu einem Bildungsstandort mit regionaler Ausstrahlung».

Die beantragte Weiterentwicklung des Unterstützungsangebots trägt dazu bei, dieses Ziel zu erreichen, da es einerseits den Schülerinnen und Schülern dient, andererseits die Primarschule Dübendorf eine attraktive Arbeitgeberin bleibt und beiträgt, die Bildungsqualität weiterhin hoch zu halten.

Die Primarschulpflege Dübendorf hat sich für die Legislaturperiode 2018 – 2022 drei Ziele gesetzt, wobei dieser Antrag direkt folgende zwei Ziele betrifft:

1. «Umgang mit Heterogenität: Die Primarschule Dübendorf begegnet der grösser werdenden Vielfalt durch gezielte und koordinierte pädagogische Entwicklungsmaßnahmen. Besondere Berücksichtigung wird dabei der Kindergartenstufe beigemessen.»
2. «Steigerung der Attraktivität der Schule Dübendorf: Die Primarschule Dübendorf ist geprägt von einer hohen Bildungs- und Lebensqualität. Sie bietet moderne, zeitgemässe Unterrichtsangebote, verfügt über eine adäquate Infrastruktur und sorgt für aufgabengerechte und unterstützende Arbeitsbedingungen.»

4 Bezug zum Gesamtentwicklungskonzept: Steigende Schülerzahlen

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler wie auch die Zahl der Klassen sind in der Primarschule Dübendorf in den vergangenen Jahren gewachsen. Im Schuljahr 2009/2010 gab es 85 Klassen (Kindergarten und Primarschule zusammen), im Schuljahr 2019/2020 waren es bereits 95,5 Klassen. Auch aufgrund der regen Bautätigkeit in Dübendorf ist künftig mit einem weitergehenden Bevölkerungswachstum und damit auch mit mehr Kindern zu rechnen.

Die Primarschule Dübendorf hat letztmals im Januar 2019 das Gesamtentwicklungskonzept (GEK) aktualisiert. Darin sind Schätzungen zur künftigen Entwicklung der Schülerzahlen enthalten. Im Schuljahr 2024/2025 ist gemäss Prognose des GEK mit 123 Klassen oder mit 2448 Schülerinnen und Schülern zu rechnen.

Mit steigenden Schülerzahlen sinkt jedoch die Kapazität der vorhandenen Unterstützung. Bei 123 Klassen haben die beantragten sechs Vollzeitstellen an Schulassistenten noch rund zweieinhalb Wochenstunden pro Klasse zur Verfügung (bei 96 Klassen sind es, wie beantragt, drei Wochenstunden).

5 Kosten: Beantragte Erweiterung Schulassistenzen

Künftige Kosten Schulassistenzen der Primarschule Dübendorf (bei mittlerer Lohnklasse 10)

1. Erste gestaffelte Pensenerhöhung im Schuljahr 2022/2023 von 0,75 Wochenstunden (WS) pro Klasse auf 2 WS, d.h. von bisher insgesamt 1,47 Vollzeiteinheiten (VZE) auf total 4 VZE
2. Im Schuljahr 2023/2024 Pensenerhöhung auf 3 WS pro Klasse, also total 6 VZE
3. Zeitliche Staffelung auf drei Kalenderjahre

	Gestaffelt in Stunden	Kosten in Fr.	Mehrausgaben in Fr.*
2021	0,75 WS	132'310.00	0.00
2022	0,75 bis 2 WS	219'197.00**	86'887.00
2023	2 bis 3 WS	407'280.00	188'083.00
2024	3 WS	(gerundet) 500'000.00	92'720.00
		Total	367'690.00

Aktuelle Kosten für 1,47 VZE	Fr.	132'310.00
Kostensteigerung von 2022 bis 2024	Fr.	367'690.00
Kosten jährlich wiederkehrend für 6 VZE ab 2024 (Betrag gerundet)	Fr.	500'000.00

*bei mittlerer Lohnklasse 10, inklusive Sozialabgaben

**die Lohnklassenbegrenzung durch den Gemeinderat, Lohnklassen 8 bis 10 anstelle 8 bis 13, wurde beim Entscheid des Gemeinderates vom 7. Februar 2022 zuhanden der Stimmberechtigten ab dem Jahr 2024 berücksichtigt. Die Lohnklassenbegrenzung hat jedoch bereits ab 2022 einen Einfluss auf die effektiven Kosten, weshalb der beantragte Kredit ab 2022 in der Höhe von Fr. 228'767.00 voraussichtlich nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden wird.

Die Primarschulpflege beantragt die etappierte Erweiterung der Schulassistenzen von 0,75 bis auf drei Wochenstunden pro Klasse. Auf Basis des Schuljahres 2019/2020 betragen die Mehrkosten ab 2024 final dafür Fr. 367'690.00. Der beantragte Zusatzkredit ist wiederkehrend und passt sich ab 2022 entsprechend dem Schlüssel von bisher 0,75 zuerst auf zwei und ab 2024 auf drei Wochenstunden pro Klasse im entsprechenden Schuljahr an.

Würde sich die Anzahl Klassen in einem Jahr um eine Klasse (z.B. von 96 auf 97) erhöhen, würde dies drei zusätzliche Wochenstunden notwendig machen. Damit würden die Vollzeitstellen um rund 0,06 Vollzeitstellen wachsen, was im folgenden Jahr den Kredit um rund Fr. 5158.52 erhöhen würde.

Der Kredit von Fr. 367'690.00 entsteht aus:

- 4,53 VZE, da insgesamt sechs Vollzeitstellen benötigt werden, aber bereits 1,47 vorhanden sind.
- Pro Vollzeitstelle Schulassistentz ist bei mittlerer Lohnklasse 10 mit Fr. 85'975.00 zu rechnen (Bruttolohnkosten, inkl. Sozialabgaben), basierend auf den Anforderungskriterien und den lokalen und kantonalen Anstellungsbedingungen.

Die Primarschulpflege Dübendorf beantragt mit diesem Kreditdach eine kostenverträgliche Variante, die vergleichbar ist mit denen von umliegenden Gemeinden. Die Empfehlung des Volksschulamtes des Kantons Zürich würde 16 Vollzeitstellen ermöglichen. Der Zürcher Lehrerverband fordert eine Vollzeitstelle Schulassistenten pro sechs Klassen, was in Dübendorf 16 Vollzeitstellen bedeuten würde. Diese Forderung erscheint aber derzeit finanziell als nicht realistisch.

6 Dringlichkeit und nächste Schritte

6.1 Dringlichkeit des Geschäfts

Bereits jetzt stossen viele Lehrpersonen an die Grenzen ihrer Belastbarkeit, insbesondere in schwierigen Klassen. Es gelingt nicht, alle Schülerinnen und Schüler ihren Bedürfnissen entsprechend genügend zu fördern. Dies zeigt sich unter anderem in Motivationsproblemen, Lernschwierigkeiten und Unterrichtsstörungen. Mit den aktuell vorhandenen Ressourcen ist eine genügende Unterstützung zu Gunsten der Kinder, um die in 2.1 genannten Ziele zu erreichen, nicht mehr möglich.

Im Kindergarten herrscht akuter Lehrpersonenmangel. Kindergartenlehrpersonen wählen die für sie attraktivsten Schulen, und dabei oft solche, welche schon genügend Schulassistenten haben.

Die Weiterführung des heutigen Ansatzes mit wenigen, befristeten Schulassistenten ist aufgrund der unverhältnismässig hohen administrativen Kosten ineffizient. Die beantragte Lösung ist effizienter und entlastet dadurch die Verwaltung verhältnismässig.

Die Primarschulpflege möchte deshalb mit der Umsetzung dieses Geschäfts so rasch wie möglich aufs Schuljahr 2022/2023 beginnen.

6.2 Nächste Schritte

Nach Bewilligung des Antrags an der Urne sollen die zusätzlichen Schulassistenten-Stellen ausgeschrieben werden. Zum Start des Schuljahres Mitte August 2022 sollen sämtliche vier Vollzeitstellen Schulassistenten besetzt sein und zu arbeiten beginnen.

7 Konsequenzen einer Ablehnung

Die Konsequenzen sind erheblich und kumulieren sich aus verschiedenen Bereichen: Das Angebot an Schulassistenten wäre nicht mehr bedarfsgerecht, die Erreichung der im Kapitel 2.1 genannten Ziele ist nicht mehr sichergestellt und Dübendorf würde einen markanten Standort-Attraktivitätsverlust erleiden.

7.1 Auswirkungen auf die Schule

- Die Erreichung des Bildungsauftrags ist nicht mehr sichergestellt. Auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kinder kann nicht mehr angemessen eingegangen werden. Störungen des Unterrichts, unmotivierte Kinder und Konflikte dürften zunehmen. Dies beeinträchtigt das Qualitätsniveau insgesamt und benachteiligt sämtliche Schülerinnen und Schüler.
- Die Attraktivität der Primarschule Dübendorf als Arbeitgeberin sinkt. Dadurch würde es noch schwieriger, insbesondere im Kindergarten gut qualifizierte Lehrpersonen zu finden. Der Aufwand der Primarschule würde wachsen (Springereinsätze oder temporäre Lehrpersonen suchen, einstellen und einarbeiten). Es käme zu weniger Konstanz im Klassenzimmer, dafür zu mehr Unruhe.
- Die Kapazität der Schulassistenzen in der Primarschule Dübendorf liegt heute bei 45 Minuten pro Klasse und Woche. Im Schuljahr 2024/2025 würde die Kapazität der Schulassistenzen in der Primarschule Dübendorf bei prognostizierten 123 Klassen nur noch rund 35 Minuten pro Klasse und Woche betragen.
- Die Beeinträchtigung der Bildungsqualität könnte mittelfristig zu tieferen Schulbewertungen der kantonalen Fachstelle führen. Dies generiert Konflikte mit dem Volksschulamt.
- Längerfristig wird die Bildungskarriere der Schülerinnen und Schüler beeinträchtigt. Künftig hätten mehr Schulabgänger Probleme bei der Jobsuche und Defizite im Umgang mit anderen Menschen. Diese zusätzlichen Probleme haben oft rasch negative Auswirkungen oder höhere Kosten für die Allgemeinheit zur Folge.

7.2 Politische Auswirkungen

- Stadtrat und Primarschulpflege könnten ihre Legislaturziele teilweise nicht erreichen.
- Dübendorf würde als Bildungs- und Arbeitsstandort einen Attraktivitätsverlust erleiden. Dies könnte Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur haben, da es für Familien mit Schulkindern tendenziell weniger attraktiv wird. Familien erkundigen sich heute sehr genau, in welche Schulgemeinde sie ziehen wollen.
- Der Trend geht in vielen Gemeinden hin zur Einführung respektive Erweiterung von Schulassistenzen. Lehrpersonen wie Eltern erwarten dies. Eltern würden unzufriedener. Dies dürfte zu mehr Konflikten und zu mehr Druck auf die Schule führen.
- Kurzfristig würden Ausgaben in der Grössenordnung der beantragten zusätzlichen sechs Vollzeitstellen zwar vermieden.
- Mittelfristig würden jedoch deutliche höhere Kosten anfallen: Eine Häufung von Problemen im Unterricht dürfte zu mehr Sonderschulfällen führen, die sehr teuer sind und voraussichtlich mehr Kosten generieren als die beantragte Erweiterung der Schulassistenzen.
- Auch die temporären (Springer-)Lösungen zur Besetzung der nicht normal besetzbaren Lehrerstellen sind in der Regel doppelt so teuer wie normale Anstellungen.
- Langfristig entstehen ebenfalls hohe Folgekosten: Weniger gut ausgebildete Schulabgänger sind tendenziell weniger produktiv, verfügen über tiefere Einkommen und erleben höhere Arbeitslosigkeit. Dies beeinträchtigt die Steuereinnahmen und erhöht die Staatsausgaben (höhere Sozialkosten).

8 Begründung des Geschäftes

Die beantragte Lösung ist wirksam, wirtschaftlich und ermöglicht, die Ziele zu erreichen:

1. **Erreichung des Bildungsauftrages**
Bereits heute können Lehrpersonen nicht mehr alle Schülerinnen und Schüler ihren Bedürfnissen entsprechend genügend fördern. Erfahrungen zeigen, dass der Einsatz von fest angestellten Schulassistenzen präventiv und situativ auftretende Probleme durch Begleitung auffangen kann. Dies ermöglicht, dass Kinder sich wohl fühlen können und Freude am Lernen und an Leistung haben.
2. **Mehr Lernchancen für alle Kinder**
Schulassistenzen tragen dazu bei, alle Kinder in den Unterricht zu integrieren. Störungen nehmen ab, die Konzentration und der Lernerfolg nehmen zu. Davon profitieren alle Kinder, von den Begabteren bis zu den Leistungsschwächeren.
3. **Attraktiver Arbeitgeber**
Mit Schulassistenzen bleibt die Primarschule Dübendorf ein attraktiver Arbeitgeber. Dies erleichtert die Suche und Anstellung von gut qualifizierten Lehrpersonen und stärkt das Schulteam. Mit dem Antrag werden die Lehrpersonen im Schulalltag entlastet. Sie können sich nicht nur besser auf ihre Kernaufgaben fokussieren, sondern werden auch motiviert und engagiert in ihrem Beruf bleiben.
4. **Langfristiger Erfolg in Bildung und Erwerbsleben**
Schulassistenzen tragen auch dazu bei, den Kindern Achtung vor anderen Menschen, Toleranz und Dialog zu vermitteln. Diese zwischenmenschlichen Fähigkeiten sind neben fachlichen Kenntnissen weitere Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Schullaufbahn und verbessern die Chancen für einen gelingenden Berufseinstieg. Investitionen in die Bildung zahlen sich längerfristig aus und tragen zur Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zum Allgemeinwohl bei.
5. **Bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erweiterung der Schulassistenzen in Dübendorf**
Die beantragte Lösung ist massvoll und liegt bezüglich Anzahl Wochenstunden pro Klasse im Mittelfeld verglichen mit anderen Gemeinden im Kanton Zürich. Die Erfahrungen des Schulassistenten-Piloten in allen Dübendorfer Kindergärten im Herbst 2019 zeigen den erhöhten Bedarf an und die positive Wirkung von Schulassistenzen. Fixe Anstellungen reduzieren den administrativen Aufwand.

Andere geprüfte Optionen wie Praktikantinnen/Praktikanten, Zivildienstleistende oder freiwillige Arbeitende genügen den geforderten Kriterien punkto Qualität, Konstanz und Einsatzdauer nicht.

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Informationen zur Vorlage

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie der Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft zustimmen, das heisst den Interkommunalen Vertrag genehmigen, so dass die Stadt Dübendorf Aktionärin der Spital Uster AG werden kann?

Der Stadtrat und die Gemeinderats-Mehrheit empfehlen, der Abstimmungsvorlage zuzustimmen. Die Gemeinderats-Minderheit empfiehlt, die Abstimmungsvorlage abzulehnen.

Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 23. September 2021 den Stimmberechtigten die Zustimmung zur Vorlage empfohlen. Der Gemeinderat hat der Vorlage am 7. Februar 2022 mit 25 zu 9 Stimmen zugestimmt und beantragt den Stimmberechtigten, die Vorlage anzunehmen.

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Die Vorlage in Kürze

Das Spital Uster ist ein regionales und leistungsfähiges Kompetenzzentrum und stellt die erweiterte medizinische Grundversorgung im oberen Glattal und im Zürcher Oberland sicher. Die Einwohnerinnen und Einwohner der Region sollen weiterhin auf die medizinische Kompetenz und die pflegerische Sorgfalt des Spitalteams vertrauen können. Deshalb ist das Spital Uster zu beauftragen, diese wichtige gesundheitspolitische Aufgabe weiterhin und auch langfristig im Interesse der Gemeinden seines Einzugsgebietes wahrzunehmen.

Bisher machte das Spital dies in einem Zweckverband, an welchem aktuell noch die Gemeinden Dübendorf, Fehraltorf, Greifensee, Hittnau, Mönchaltorf, Pfäffikon, Russikon, Schwerzenbach, Uster und Wildberg beteiligt sind. Der Zweckverband ist sinnvoll, wenn mehrere Gemeinden gemeinsam eine ihnen gesetzlich übertragene Aufgabe erfüllen. Mit Blick auf die Spitalversorgung ist diese gesetzliche Pflicht 2011 entfallen. Deshalb – und besonders auch, weil sich die gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren grundlegend geändert haben – ist die Aktiengesellschaft die geeignetere Rechtsform zur Führung des Spitals. Daher wurde den Stimmberechtigten der Zweckverbands-gemeinden bereits im Jahre 2015 vorgeschlagen, den Zweckverband Spital Uster in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umzuwandeln. Nötig gewesen wäre die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde des Zweckverbandes. Diese Einstimmigkeit der Gemeindestimmen kam 2015 nicht zustande.

In der Folge prüften die Spitäler Uster und Wetzikon eine Fusion. Verschiedene Umfeld- und Rahmenbedingungen, unter denen dieses Vorhaben 2018 in Angriff genommen worden war, hatten sich dann innert kurzer Zeit markant verändert. Die Umsetzung der Fusion erschien stark risikobehaftet. Die beiden Verwaltungsräte der zwei Spitäler gaben deshalb das Fusionsprojekt im Dezember 2020 mit grossem Bedauern auf.

Mit der nun erneut vorgeschlagenen Umwandlung in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck soll das Spital Uster günstige Rahmenbedingungen erhalten, um sich in einem rasch wandelnden, gesellschaftlich und ökonomisch herausfordernden Umfeld behaupten zu können. Das Aktienkapital der Gesellschaft bemisst sich an der bisherigen Beteiligung der Gemeinden. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft beschränkt das finanzielle Risiko der Gemeinden auf das Aktienkapital. Eine Nachschusspflicht entfällt.

Um den Zweckverband in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umzuwandeln, brauchen die beteiligten Gemeinden als Rechtsgrundlage einen Interkommunalen Vertrag, der ihnen das Betreiben eines Spitals als öffentliche Aufgabe weiterhin ermöglicht. Dieser formuliert den Auftrag der Gemeinden für die Spitalversorgung und das Rettungswesen. Der Interkommunale Vertrag wahrt die Interessen der Gemeinden, sichert deren Mitwirkung und gewährleistet die Gemeinnützigkeit der Spital Uster AG. Der Vertrag regelt auch eine allfällige Beteiligung Dritter. Diese wird so stark eingeschränkt, dass die Gemeinden stets die Kontrolle über die Aktiengesellschaft haben.

Mit Beschluss der Stimmberechtigten zum Interkommunalen Vertrag wird auch die grundsätzliche Strategie für die Spital Uster AG festgesetzt. Struktur und Organisation der Gesellschaft werden in den Statuten und die koordinierte Ausübung der Aktionärsrechte in einem Aktionärsbindungsvertrag geregelt. Die Aktionärinnen – vertreten durch die Vorstände der Trägergemeinden – werden diese beiden Grundlagen im Anschluss an einen positiven Entscheid der Stimmberechtigten beschliessen.

Die Umwandlung des Zweckverbands in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft kommt nur zustande, wenn die Stimmberechtigten sämtlicher Gemeinden, welche am Zweckverband beteiligt sind, dem Interkommunalen Vertrag zustimmen. Sollten in der Zukunft Änderungen oder Anpassungen am Interkommunalen Vertrag ins Auge gefasst werden, werden die Stimmberechtigten in den Aktionärsgemeinden darüber beschliessen können.

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Beleuchtender Bericht

1 Ausgangslage

Seit 2011 gilt das kantonale Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG). Es bildet eine wichtige rechtliche Grundlage für das Spitalwesen im Kanton Zürich, also auch für das Spital Uster. Das SPFG schuf gegenüber der früheren Organisation des Gesundheitswesens zwei grundlegende Änderungen: Die Planung der Spitalversorgung wurde vollumfänglich in die Verantwortung des Kantons gelegt und die Spitalleistungen werden seither über verhandelte Preise abgegolten.

Vereinfacht ausgedrückt: Vorher finanzierten Gemeinden, Krankenkassen und der Kanton den Spitalbetrieb und die Infrastruktur. Allfällige Betriebsdefizite wurden von der öffentlichen Hand getragen, Investitionen wurden von Gemeinden und Kanton finanziert. Mit dem SPFG fiel diese Form der Finanzierung dahin. Seither gilt: Für eine bestimmte Behandlung kann das Spital einen bestimmten Tarif verlangen (Fallkostenpauschale). In der Fallpauschale ist zudem ein Anteil eingerechnet, der für künftige Investitionen vorgesehen ist. In der Grundversicherung trägt der Kanton 55% der Fallkostenpauschale, die Krankenversicherer tragen 45%. Die Pauschale überschüssende Fallkosten gehen zulasten der Betriebsrechnung des Spitals.

Dieser Systemwechsel hat eine weitere, weitreichende Konsequenz: Will ein Spital seine Existenz langfristig sichern, muss es unternehmerisch arbeiten und Reserven erwirtschaften können, die es ihm erlauben, ungünstige Betriebsergebnisse aufzufangen und/oder Investitionen zu finanzieren. Andererseits muss es Leistungen anbieten, die im Markt gut nachgefragt werden. Innovationskraft, Flexibilität und Handlungsfähigkeit lauten die Erfolgsfaktoren.

2 Aktuelle Organisationsform

Das Spital Uster wird heute von einem Zweckverband getragen, an welchem die Gemeinden Dübendorf, Fehraltorf, Greifensee, Hittnau, Mönchaltorf, Pfäffikon, Russikon, Schwerzenbach, Uster und Wildberg beteiligt sind. Der Zweckverband ist eine Organisationsform, in der sich Gemeinden zusammenschliessen, um eine öffentliche Aufgabe gemeinschaftlich wahrnehmen zu können. Beispiele sind die Abwasserreinigung, die Feuerwehr oder die Regionalplanung – und bis zur Inkraftsetzung des SPFG – auch die Spitalversorgung.

Mit der Revision des Gemeindegesetzes, wirksam ab 1.1.2018, wurden die Organisationsform des Zweckverbands und die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten angepasst. Für den Zweckverband gelten die Volksrechte wie in der Gemeinde, insbesondere das Initiativ- und das Referendumsrecht.

3 Anpassungsbedarf der Rechtsform

Der Zweckverband als Organisationsform des Spitals Uster ist aus drei wichtigen Gründen nicht mehr zweckmässig. Erstens haben die demokratischen Instrumente im Zweckverband unter der Geltung des SPFG nicht mehr die gleiche Bedeutung, weil die Planungs- und Entscheidungskompetenz für die Gestaltung der Spitallandschaft beim Kanton liegt. Zweitens führen die politischen Prozesse (Initiativ- und Referendumsrecht) zu längeren Entscheidungswegen; das ist ein wesentlicher Nachteil, um ein Unternehmen in einem anspruchsvollen, sich rasch verändernden Marktumfeld erfolgreich zu führen. Und drittens gefährden Austritte aus dem Zweckverband die Eigenkapitalbasis des Spitals.

Obwohl die Spitalversorgung keine gesetzliche Gemeindeaufgabe mehr ist, bleibt eine leistungsfähige, gut funktionierende Gesundheitsversorgung namentlich für Gemeinden ausserhalb der grossen Zentren ein bedeutender Standortvorteil. Mehrere Gemeinden haben den Zweckverband Spital Uster gleichwohl verlassen. Das Kapital, mit dem sie engagiert waren, wurde zulasten des Eigenkapitals des Spitals in rückzahlbare Darlehen umgewandelt.

Um den verbleibenden Zweckverbandsgemeinden weiterhin ein risikoarmes Engagement zugunsten einer nahen Gesundheitsversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu ermöglichen und um dem Spital mehr unternehmerische Handlungsmöglichkeiten zu bieten, wurde den Stimmberechtigten der Zweckverbandsgemeinden bereits im Jahre 2015 vorgeschlagen, den Zweckverband Spital Uster in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umzuwandeln. Nötig wäre die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde des Zweckverbandes gewesen. Diese Einstimmigkeit der Gemeindestimmen kam nicht zustande.

In der Folge kamen die Spitäler Uster und Wetzikon miteinander ins Gespräch. Um die Zukunft der Spitalversorgung im Glattal und im Zürcher Oberland zu stärken, wurde eine Fusion der beiden Spitäler erwogen. Die Fusionsidee wurde bis zur Abstimmungsreife vorangetrieben. Für den Fall, dass die Fusion beim Souverän keine Mehrheit finden sollte, bereitete die Führung des Zweckverbandes Spital Uster eine zweite Vorlage vor. Diese hätte gleichzeitig mit der Fusionsfrage zur Abstimmung kommen sollen und sah im Falle eines Neins zur Fusion die Umwandlung des Zweckverbandes in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck vor. Über beide Vorlagen hätte am 17. Mai 2020 an der Urne abgestimmt werden sollen, doch konnte die Abstimmung infolge der Covid-19-Pandemie nicht durchgeführt werden.

Das Umfeld und verschiedene Rahmenbedingungen, unter denen die Fusion der Spitäler Uster und Wetzikon 2018 in Angriff genommen wurde, hatten sich dann innert kurzer Zeit markant verändert. Die Fortsetzung des Vorhabens nach dem Frühling 2020 erschien stark risikobehaftet. Die beiden Verwaltungsräte gaben deshalb das Fusionsprojekt im Dezember 2020 mit grossem Bedauern auf.

Am 12. Mai 2021 entschied deshalb die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes Spital Uster ohne Gegenstimme, die für die Zukunft des Spitals so entscheidend wichtige Frage der Rechtsform den Stimmberechtigten der Zweckverbandsgemeinden in einer Urnenabstimmung erneut zur Beschlussfassung vorzulegen.

4 Weshalb eine Aktiengesellschaft?

Die Aktiengesellschaft ist die in der Schweiz am weitesten verbreitete Rechtsform für Unternehmen. Das gilt unabhängig von der Grösse des Unternehmens. Auch die Frage, ob ein Unternehmen gewinnstrebig oder gemeinnützig arbeitet, ist unerheblich.

Es gibt zahlreiche Gründe, welche für den Erfolg dieser Rechtsform in anderen Spitälern verantwortlich sind. Aktiengesellschaften sind als Organisation flexibel gestaltbar. Die Entscheidungswege auf der strategischen und operativen Ebene sind kurz, die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten vielfältig. Die Aktiengesellschaft kann auf einfache Weise Kooperationen eingehen, sich an anderen Unternehmen beteiligen, Grundeigentum erwerben oder veräussern, Eigen- oder Fremdkapital aufnehmen etc.

Gleichwohl bleiben den Aktionären (in unserem Falle den Gemeinden) wichtige Kompetenzen, welche sie im Rahmen der Generalversammlung wahrnehmen. Unter anderem wählt und entlässt die Generalversammlung die strategische Führung des Unternehmens (Verwaltungsrat), nimmt die Jahresrechnung ab und ist für Statutenänderungen zuständig.

Das Risiko der Aktionäre, also der Gemeinden, ist auf das von ihnen gehaltene Aktienkapital beschränkt. Eine Nachschusspflicht besteht nicht. Aus der Perspektive des Spitals bedeutungsvoll ist die Tatsache, dass Veränderungen im Aktionariat keinen Einfluss auf das Eigenkapital des Unternehmens haben.

Schliesslich hat sich die Aktiengesellschaft auch unter personalrechtlichen Gesichtspunkten bewährt. Hunderttausende von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz arbeiten in Firmen und Spitälern, die als Aktiengesellschaften organisiert sind. Zwar gewährt die privatrechtliche Anstellung in einer Aktiengesellschaft anders als die öffentlich-rechtliche Anstellung einen weniger starken Kündigungsschutz, aber die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind weit ausgebaut. In gewissen Belangen ist der privatrechtliche Anstellungsvertrag in Sachen Arbeitnehmerschutz öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen sogar überlegen. Dies gilt beispielsweise für den Pikettdienst und für die wöchentliche Höchstarbeitszeit.

Daher ist es nicht erstaunlich und auch kein Zufall, dass von den ursprünglich von den Gemeinden getragenen Spitälern im Kanton Zürich einzig noch das Spital Limmattal und das Spital Uster als Zweckverband organisiert sind. Die meisten anderen Spitäler dieser Kategorie sind bereits als Aktiengesellschaften organisiert.

Die Umwandlung eines Zweckverbands in eine Aktiengesellschaft führt dazu, dass insbesondere das Initiativ- und das Referendumsrecht auf den Rechtsträger des Spitals Uster keine Anwendung mehr finden. Anders als im Zweckverband gibt es bei einer Aktiengesellschaft z.B. keine Urnenabstimmungen über Bauvorhaben des Spitals mehr. Ein Ausgleich dafür wird mit dem Interkommunalen Vertrag geschaffen. Wie nachfolgend aufgezeigt, regelt dieser die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit der Gemeinden in der gemeinsamen Aktiengesellschaft. Diese Rahmenbedingungen können nur mit der Zustimmung der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden an der Urne angepasst werden.

5 Abstimmungsgegenstand: der Interkommunale Vertrag

Den Stimmberechtigten wird ein sogenannter Interkommunaler Vertrag zum Entscheid vorgelegt. Der Interkommunale Vertrag ist auch die Grundlage für die Umwandlung des Zweckverbandes in die Spital Uster AG, welche per 1. Januar 2023 erfolgen soll. Weiter formulieren die Gemeinden im Interkommunalen Vertrag den Auftrag, den sie der Spital Uster AG erteilen, und sie definieren die Rahmenbedingungen, innerhalb derer dieser Auftrag erfüllt werden muss.

Die Eckpunkte des Interkommunalen Vertrages werden weiter unten im Detail erläutert. Ein wichtiger Hinweis aber vorweg: Gegenüber der Vorlage von 2015 wurde insbesondere dem damals vorgebrachten Anliegen Rechnung getragen, dass die Gemeinden zu jeder Zeit die Kontrolle über das Unternehmen behalten müssen. Der Interkommunale Vertrag bestimmt deshalb, dass die Gemeinden jederzeit die Aktienmehrheit (mindestens 60% der Aktienstimmen) halten müssen. 80% des Aktienkapitals müssen darüber hinaus im Besitz von Körperschaften oder Instituten des öffentlichen Rechts sein und/oder von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen gehalten werden. Dritte dürfen sich nur in diesem Rahmen und unter der Voraussetzung beteiligen, dass damit die Aufgabenerfüllung gemäss dem Auftrag der Gemeinden im Interkommunalen Vertrag nicht infrage gestellt ist. Als Präzisierung hält der neue Interkommunale Vertrag zudem fest, dass ein Personalreglement erlassen wird, das sich an der gängigen Praxis im Kanton Zürich orientiert und dass die spitalinternen Berufsgruppen in grundsätzlichen Personalfragen miteinbezogen werden müssen.

6 Erläuterungen zum Interkommunalen Vertrag

Mit dem Interkommunalen Vertrag erteilen die Gemeinden der Spital Uster AG einen Auftrag. Das Unternehmen muss ein Akutspital mit Notfallaufnahme betreiben und kann im Sinne der integrierten Versorgung als gewerbliche Tätigkeit eine Rehabilitationseinrichtung angliedern. Die Gemeinden übertragen der Gesellschaft nicht nur die Spitalversorgung, sie delegieren auch die gesetzliche Pflicht der Gemeinden, die medizinische Grundversorgung im Bereich des Rettungs- und Krankentransportwesens sicherzustellen. Der Vertrag bestimmt darüber hinaus, dass die Spital Uster AG den Gemeindeauftrag in gemeinnütziger Weise zu erfüllen hat. Er legt den Standort Uster fest und definiert das Einzugsgebiet (oberes Glattal und Zürcher Oberland).

Das Aktienkapital beläuft sich auf 20 Millionen Franken. Die Namenaktien haben einen Nennwert von Fr. 1.00 und sind voll liberiert. Die Gemeinden bringen ihre bestehenden unverzinslichen Beteiligungen am Zweckverband in die Aktiengesellschaft ein. Als Gegenleistung erhalten sie anlässlich der Umwandlung Aktien an der Spital Uster AG im Umfang ihrer bisherigen Beteiligungsverhältnisse am Zweckverband (Dübendorf 24,24%, Fehraltorf 2,47%, Greifensee 7,27%, Hittnau 1,18%, Mönchaltorf 3,65%, Pfäffikon 5,07%, Russikon 1,82%, Schwerzenbach 4,34%, Uster 49,63%, Wildberg 0,33%). Es fliessen keine zusätzlichen Mittel von den Gemeinden in die Aktiengesellschaft. Auch eine Nachschusspflicht der Gemeinden ist ausgeschlossen.

Unter bestimmten Voraussetzungen und mit klaren Grenzen können sich auch Dritte an der Spital Uster AG beteiligen. Grundlegend ist: Die Beteiligung Dritter darf den statutarischen Zweck und die Erfüllung der im Interkommunalen Vertrag definierten Aufgaben der Gesellschaft nicht infrage stellen. 80% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals müssen zudem stets im Besitz von Körperschaften und/oder Instituten des öffentlichen Rechts und/oder

von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen sein. Die Beteiligung der Gemeinden darf sodann 60% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals nicht unterschreiten. Damit ist sichergestellt, dass die Gemeinden die Kontrolle über die Gesellschaft nicht an Dritte verlieren können und dass die Gemeinnützigkeit der Spital Uster AG nicht durch die Beteiligung Dritter unterlaufen werden kann.

Die Gesellschaft finanziert sich durch die Erträge aus ihrer Tätigkeit und durch Eigenkapital. Sie kann darüber hinaus Fremdkapital aufnehmen. Die Spital Uster AG muss Gewinne erwirtschaften können, um die langfristige Sicherung des Gesellschaftszwecks gewährleisten zu können. Es dürfen aber keine Dividenden ausgeschüttet werden, es sei denn, die Eigenkapitalquote überschreitet 40%. Die Höhe einer allfälligen Dividende (in Prozent des Aktienkapitals) darf maximal 1% höher sein als der jeweils aktuelle hypothekarische Referenzzinssatz. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung dürfen nicht mittels Tantiemen am Unternehmenserfolg beteiligt werden.

Der Vertrag skizziert alsdann die Eigentümerstrategie, d.h. die strategischen Vorgaben der Gemeinden. Die Eigentümerstrategie kann durch die Gemeindevorstände mit einfachem Mehr der Gemeinden erweitert oder geändert werden. Nebst der statutarisch festgelegten Berichterstattung über den Geschäftsgang kann auch ein periodisches Reporting zum Zug kommen.

Spitäler sind Dienstleistungsunternehmen. Sie sind angewiesen auf kompetente und gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies gilt ausgeprägt für den Pflegebereich. Die Gemeinden legen deshalb im Interkommunalen Vertrag fest, dass ein Personalreglement erlassen werden muss, das die Spital Uster AG im kantonalen Gesundheitswesen als attraktive Arbeitgeberin positioniert. Vertretungen der spitalinternen Berufsgruppen müssen in grundsätzlichen Personalfragen miteinbezogen werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hinsichtlich der Spital Uster AG ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann grundsätzlich nicht vor dem 31. Dezember 2027 gekündigt werden. Eine Gemeinde kann nach diesem Datum aus dem Vertrag ausscheiden. Eine vorzeitige Kündigung per Jahresende ist für eine Gemeinde dann möglich, wenn die Übernahme ihrer Gesellschaftsaktien durch eine andere Partei dieses Vertrags zustande kommt. In diesem Falle ist eine zweijährige Kündigungsfrist zu beachten. Eine Aktienübertragung wie auch eine Kündigung des Vertrags muss den Stimmberechtigten dieser Gemeinde in einer Urnenabstimmung zum Beschluss vorgelegt werden. Findet eine verkaufswillige Gemeinde unter den übrigen Aktionärgemeinden keinen Käufer, kann sie ihre Aktien auch Dritten andienen. Dies kann aber nur unter strengen Einschränkungen geschehen. Der von den Gemeinden gehaltene Aktienanteil darf 60% nicht unterschreiten und private Investoren dürfen maximal 20% des Aktienkapitals/der Stimmrechte halten.

Sämtliche Änderungen des Interkommunalen Vertrags, wie z.B. die Aufgabendefinition der Gesellschaft, die Bestimmungen zur Beteiligung Dritter, die Finanzierungsgrundsätze der Gesellschaft und die Regeln zur Beendigung der Zusammenarbeit, können nur mit der Zustimmung der Stimmberechtigten aller Gemeinden im Rahmen einer Urnenabstimmung erfolgen. Für andere Vertragsänderungen bedarf es der Zustimmung der Stimmberechtigten einer qualifizierten Mehrheit der Gemeinden.

7 Ergänzendes Regelwerk (nicht Teil der Abstimmung)

Neben dem Interkommunalen Vertrag stehen einerseits die Statuten der Gesellschaft, andererseits ein Aktionärsbindungsvertrag, der das Verhältnis der Aktionärsgemeinden untereinander regelt. Die wichtigsten Bestimmungen daraus werden im Folgenden summarisch vorgestellt:

Die Gesellschaft firmiert gemäss ihren Statuten unter der Bezeichnung «Spital Uster AG». Der Unternehmenszweck wurde wörtlich aus dem Interkommunalen Vertrag übernommen. Die Befugnisse der Generalversammlung sind weitgehend durch das Gesetz vorgegeben. Ergänzend werden die Beteiligungsverhältnisse der Gemeinden und allfälliger Dritter aus dem Interkommunalen Vertrag übernommen. Der Verwaltungsrat setzt sich gemäss den Statuten aus mindestens drei und höchstens sieben Mitgliedern zusammen. Der Präsident / die Präsidentin ist durch die Generalversammlung zu wählen. Die Gewinnverwendung ist im Sinne des Interkommunalen Vertrags auch in den Statuten geregelt. Die Ausrichtung von Tantiemen ist ausgeschlossen.

Der Aktionärsbindungsvertrag spiegelt die Besitzverhältnisse am Aktienkapital bei Vertragsunterzeichnung. Die Standortgemeinden und Aktionäre, die alleine oder zusammen mit anderen mit mehr als 20% des Aktienkapitals / der Aktienstimmen vertreten sind, haben gestützt auf den Aktionärsbindungsvertrag Anspruch auf je einen Sitz im Verwaltungsrat. Gegenwärtig erfüllt dieses Erfordernis nebst der Stadt Uster auch die Stadt Dübendorf. Der Verwaltungsrat ist durch Personen zu besetzen, die über die fachliche Kompetenz zur Ausübung dieser Funktion verfügen. Der Aktionärsbindungsvertrag übernimmt die Veräusserungsbeschränkungen für Aktien aus dem Interkommunalen Vertrag und definiert ein Vor- und Mitverkaufsrecht an Aktien sowie an nicht betriebsnotwendigen Grundstücken. Künftige Aktionäre müssen zwingend in den Aktionärsbindungsvertrag eintreten. Änderungen des Aktionärsbindungsvertrags bedürfen der Zustimmung aller Aktionäre, müssen aber – im Unterschied zu den Änderungen des Interkommunalen Vertrags – nicht den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt werden.

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Argumente der Gemeinderats-Mehrheit (Annahme der Vorlage)

(verfasst durch den Stadtrat)

Im zunehmend schwierigen Umfeld, in dem sich die Spitäler befinden, wird es künftig entscheidend sein, schnell und flexibel handeln zu können. Ein Spital muss sich an sich rasch ändernde Markt- und Rahmenbedingungen anpassen können. Dafür ist eine zeitgemässe Organisationsstruktur notwendig, die mit der Rechtsform der Aktiengesellschaft, im Gegensatz zur schwerfälligen Zweckverbandsform, gewährleistet werden kann. Die demokratischen Instrumente im Zweckverband der Gemeinden laufen ins Leere, weil die Planungs- und Entscheidungskompetenz für die Gestaltung der Spitallandschaft beim Kanton liegt. Die politischen Prozesse eines Zweckverbandes sind wenig geeignet, um ein Unternehmen, wie es ein Spital heute ist, in einem anspruchsvollen, sich rasch verändernden Marktumfeld erfolgreich zu führen.

Ausserdem ergibt sich mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft auch ein finanzieller Vorteil, da die Gemeinden mit der neuen Rechtsform nicht mehr verpflichtet wären, für ein allfälliges Betriebsdefizit aufzukommen. Das Risiko der Aktionäre, also der Gemeinden, ist auf das von ihnen gehaltene Aktienkapital (im Falle von Dübendorf Fr. 4'848'000.00) beschränkt. Eine Nachschusspflicht besteht nicht. Gleichwohl bleiben den Aktionären (im vorliegenden Falle den Gemeinden) wichtige Kompetenzen, welche sie im Rahmen der Generalversammlung wahrnehmen. Unter anderem wählt und entlässt die Generalversammlung die strategische Führung des Unternehmens (Verwaltungsrat), nimmt die Jahresrechnung ab und ist für Statutenänderungen zuständig. Die Stadt Dübendorf kann zudem aufgrund ihres Anteils am Aktienkapital von 24,24% eine Verwaltungsrätin resp. einen Verwaltungsrat stellen und hat dadurch zusätzliche Einflussmöglichkeiten.

Im Weiteren bleibt die Gemeinnützigkeit auch nach der Umwandlung als Grundlage der Unternehmenstätigkeit erhalten. Sie bildet weiterhin das seit je gepflegte Grundverständnis eines öffentlichen Spitals. Die Umwandlung verbessert indes die Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Weiterentwicklung der integrierten Versorgung. Gemäss Interkommunalem Vertrag dürfen sich Dritte an der Gesellschaft beteiligen. Allerdings müssen mindestens 80% der Aktienstimmen von Körperschaften des öffentlichen Rechts, von Instituten des öffentlichen Rechts und/oder von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen gehalten werden; dabei müssen die Gemeinden, welche Parteien des vorliegenden Vertrags sind, mindestens 60% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals halten.

Schliesslich hat sich die Aktiengesellschaft auch unter personalrechtlichen Gesichtspunkten bewährt. Hunderttausende von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz arbeiten in Firmen und Spitälern, die als Aktiengesellschaften organisiert sind. Zwar gewährt die privatrechtliche Anstellung in einer Aktiengesellschaft anders als die öffentlich-rechtliche Anstellung einen weniger starken Kündigungsschutz, aber die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind weit ausgebaut. In gewissen Belangen ist der privatrechtliche Anstellungsvertrag in Sachen Arbeitnehmerschutz öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen sogar überlegen. Dies gilt beispielsweise für den Pikettdienst und für die wöchentliche Höchstarbeitszeit.

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Argumente der Gemeinderats-Minderheit (Ablehnung der Vorlage)

(verfasst durch die Gemeinderats-Minderheit)

Eine GRPK- und Gemeinderats-Minderheit ist entschieden gegen die Umwandlung des Zweckverbandes Spital Uster in eine Aktiengesellschaft. Für uns stehen die Bedürfnisse der Menschen (Patientinnen und Patienten sowie der Angestellten) an allererster Stelle. Zudem ist die finanzielle Situation des Spitals Uster nicht transparent. Das Argument der Mehrheit, die Gemeinden vor finanziellen Verlusten schützen zu wollen, entspricht nicht den Tatsachen.

1. Kurze Chronologie

Bereits 2015 wurde die erste Rechtsformumwandlung des Spitals Uster abgelehnt. Ende 2019 kam der zweite Antrag: Fusion der Spitäler Uster und Wetzikon sowie die Umwandlung des Spitals Uster in eine AG. Die GRPK musste den Antrag unter Zeitdruck bearbeiten und auf viele Fragen gab es keine zufriedenstellenden Antworten. Die Abstimmung im Mai 2020 wurde kurzfristig abgesagt, weil beim Spital Uster plötzlich (!) ein finanzielles Loch von 11 Mio. Franken klaffte. Im September 2021 wurde der nächste Antrag auf Rechtsformumwandlung des Spitals Uster in eine AG eingereicht. Die GRPK erstellte, wieder unter zeitlichem Druck wegen des bevorstehenden Abstimmungstermins, einen umfangreichen Fragenkatalog und wiederum wurden viele Fragen nicht aufschlussreich beantwortet, obwohl zu erwarten gewesen wäre, dass alle Akteure seit 2020 genügend Zeit gehabt hätten, schlüssige Antworten zu präsentieren.

2. Unausgegrenzte Vorlage: Stadtrat folgt ohne genaue Prüfung den Argumenten der Spitalleitung

Es ist bis heute nicht nachzuvollziehen, wie es zum Defizit von 11 Mio. Franken kam. Zudem rangiert das Spital Uster seit 2019 beim Fallkostenranking des Kantons Zürich bei 19 Spitälern auf dem letzten Platz. An sieben Gemeinden, die aus dem Zweckverband ausgetreten sind, müssen in den nächsten 12 Jahren Beteiligungen im Betrag von über 6,347 Mio. Franken zurückbezahlt werden. Was wäre naheliegender gewesen, als im Hinblick auf eine weitere Abstimmung zu versuchen, die Gemeinden wieder ins Boot zu holen? Die Antwort auf diese Frage war ein kurzes Nein. Auch der Frage, ob eine gewinnorientierte AG die richtige Rechtsform für ein Spital ist, wurde zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und Alternativen wurden nicht ernsthaft geprüft.

3. Gute Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für ein erfolgreiches Spital

Die Spitalleitung hat es seit 2020 versäumt, ein gültiges Personalreglement vorzulegen. Dieses sollte erst nach der Abstimmung veröffentlicht werden! Heute sollte allen klar sein, dass im Hinblick auf die angespannte Situation im Pflegebereich gerade die Behandlung des Personals eine Grundlage für die erfolgreiche Führung eines Spitals ist. Auch sieht die AG keinen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vor, weil dieser ein zu hohes finanzielles Risiko darstellen würde. Im Hinblick auf die aktuelle Situation im Personalbereich sind diese Auskünfte nicht ermutigend. Ganz anders das Spital Wetzikon, das für das Pflegepersonal die 38-Stunden-Woche einführt. Und dann die Überraschung: Am 31. Januar 2022 publizierte der Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner folgenden Artikel: «Die Angestellten des Spitals Uster haben das Personalreglement für die geplante Spital Uster AG

abgelehnt. Trotz der Pflegeinitiative, der das Volk an der letzten Abstimmung mit grossem Mehr zugestimmt hat, unterbreitet die Spitalleitung ein Personalreglement, das die Anstellungsbedingungen verschlechtert.» Niemand im Spital Uster von ganz unten bis ganz oben (Pflegepersonal, Stationsverantwortliche, Reinigungspersonal, Ärztinnen in allen Hierarchiestufen) soll arbeitsrechtlich eine Verschlechterung aufgrund der Umwandlung in eine AG erleiden müssen

4. Finanzielle Verantwortung der Gemeinden bleibt, trotz einer allfälligen Rechtsformumwandlung

Eine Mehrheit der GRPK stimmt dem Antrag allein aus dem Grund zu, weil das finanzielle Risiko für Dübendorf vermindert würde. (Eine Nachschusspflicht der Gemeinden entfällt bei einer AG.) Jedoch darf bei einer solch wichtigen Vorlage, bei der es um die Gesundheitsversorgung geht, dies nicht der alleinige Grund für eine Zustimmung zur AG sein, wenn wichtige Aspekte des Geschäftes nach wie vor nicht abschliessend beantwortet sind. Zudem greift dieses rein finanzielle Argument auch sonst zu kurz: Es ist zweifelhaft, dass die öffentliche Hand einen Konkurs des Spitals tatenlos hinnehmen würde. Das würde den Wegfall der medizinischen Grundversorgung für über 170'000 Menschen bedeuten und jährlich müssten 60'000 Patienten in anderen Spitälern aufgenommen werden. Dazu kommen der Wegfall von Notfalldienst und Rettungswesen und notabene der Verlust von 1300 Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Wir beantragen deshalb eine Ablehnung des Antrags, bis der Zweckverband und die Spitalleitung des Spitals Uster alle offenen Punkte geklärt haben und der Antrag auf einer soliden Grundlage steht.

Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Anhang: Interkommunaler Vertrag

Interkommunaler Vertrag

betreffend Umwandlung des Zweckverbandes Spital Uster in die gemeinnützige Aktiengesellschaft «Spital Uster AG»

Präambel

Die Mitglieder des Zweckverbands Spital Uster, d.h. die politischen Gemeinden Dübendorf, Fehraltorf, Greifensee, Hittnau, Mönchaltorf, Pfäffikon, Russikon, Schwerzenbach, Stadt Uster und Wildberg (nachfolgend die «**Gemeinden**» oder die «**Parteien**») schliessen zur Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung auf ihrem Gebiet den vorliegenden interkommunalen, rechtssetzenden Vertrag.

Die Gemeinden vereinbaren Folgendes:

1. Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in die Spital Uster AG

- 1.1 Die Gemeinden beschliessen die Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in die Spital Uster AG (nachfolgend die «**Gesellschaft**») als gemeinnützige Aktiengesellschaft im Verfahren gemäss Art. 99 ff. des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 (FusG).
- 1.2 Die Umwandlung erfolgt per 1. Januar 2023.
- 1.3 Unter der Voraussetzung, dass alle Gemeinden dem vorliegenden Vertrag mittels Urnenabstimmung zustimmen, werden die Gemeinde-Exekutivorgane beauftragt und ermächtigt, den Umwandlungsplan formell zu genehmigen und den Umwandlungsbeschluss zu fassen, sowie alle damit zusammenhängenden notwendigen Massnahmen zu treffen und Erklärungen abzugeben.
- 1.4 Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Regierungsrats des Kantons Zürich zum vorliegenden Vertrag.

2. Aufgaben der Gesellschaft

- 2.1 Die Gemeinden übertragen der Gesellschaft die Spitalversorgung sowie ihre gesetzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung im Bereich des Krankentransport- und Rettungswesens.

- 2.2 Die Gesellschaft erbringt am Standort Uster die spitalmedizinische Grundversorgung im Einzugsgebiet des Oberen Glattals und des Zürcher Oberlandes in gemeinnütziger Weise, unter Berücksichtigung der regionalen und überregionalen gesundheitspolitischen Bedürfnisse, und gewährt ärztliche Diagnostik, Betreuung, Behandlung und Pflege. Sie betreibt dazu vor allem in Uster ein Akutspital mit Notfallaufnahme und erweiterter Versorgung und kann im Sinne einer gewerblichen Tätigkeit eine Rehabilitationsinfrastruktur angliedern. Die Gesellschaft führt einen Krankentransport- und Rettungsdienst oder kann sich an einem solchen beteiligen. Sie kann auch andere Teilbereiche ihrer Aufgaben über Beteiligungen und Kooperationen erfüllen.
- 2.3 Die Gemeinden ermächtigen die Gesellschaft, allein oder in Kooperation mit Dritten, weitere Leistungen im Rahmen des Zwecks gemäss Ziffer 2.2 zu erbringen und aktiv qualitativ hochstehende medizinische Forschung und Innovation zu betreiben.

3. Aktienkapital und Aktienzuteilung im Zeitpunkt der Umwandlung

- 3.1 Der von den Gemeinden gehaltene Anteil am Aktienkapital der Gesellschaft beträgt im Zeitpunkt der Umwandlung CHF [20 Mio.] und ist eingeteilt in [20 Mio.] voll liberierte Namenaktien zu je CHF 1.00 nominal.
- 3.2 Das Aktienkapital wird gebildet durch Einbringung und Aktivierung der bestehenden unverzinslichen Beteiligungen der Gemeinden am Zweckverband Spital Uster vor dessen Umwandlung. Die Gemeinden erhalten als Gegenleistung dafür anlässlich der Umwandlung Aktien der Gesellschaft im Umfang ihrer bisherigen Beteiligungsverhältnisse am Zweckverband.
- 3.3 Im Fall der gleichzeitigen Beteiligung Dritter an der Gesellschaft (vgl. Ziff. 4 nachfolgend) durch Einbringung neuer Vermögenswerte bzw. einer entsprechenden Kapitalerhöhung bei der Gesellschaft verringert sich die prozentuale Beteiligung der einzelnen Gemeinden an der Gesellschaft entsprechend.

4. Beteiligung Dritter an der Gesellschaft

- 4.1 Nebst den Gemeinden können sich Dritte an der Gesellschaft beteiligen. Eine solche Beteiligung durch Dritte darf die Aufgabenerfüllung der Gesellschaft gemäss Ziff. 2 hiervon nicht gefährden.
- 4.2 Bei der Einräumung oder Erhöhung einer Beteiligung Dritter an der Gesellschaft müssen mindestens 80% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals der Gesellschaft von Körperschaften des öffentlichen Rechts, von Instituten des öffentlichen Rechts und/oder von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen gehalten werden; dabei müssen die Gemeinden, welche Parteien des vorliegenden Vertrags sind, mindestens 60% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals der Gesellschaft halten.

5. Finanzierung der Gesellschaft

- 5.1 Die Gesellschaft übernimmt die Aktivitäten des Zweckverbands Spital Uster mit allen Aktiven und Passiven. Durch die Erträge ihrer Tätigkeiten finanziert sich die Gesellschaft primär selbst.
- 5.2 Die Finanzierung erfolgt zudem durch Eigenkapital. Das Aktienkapital wird durch die Einbringung der Beiträge nach vorstehender Ziff. 3 bzw. durch eine mögliche zusätzliche Beteiligung Dritter nach vorstehender Ziff. 4 gebildet.
- 5.3 Im Weiteren finanziert sich die Gesellschaft durch Fremdkapital (insbesondere durch Darlehen von Gemeinden, Banken und weiteren). Diesbezüglich können einzelne Gemeinden, Private oder sonstige Hoheitsträger mit der Gesellschaft Finanzierungsvereinbarungen treffen, zum Beispiel in Form von Darlehen, der Bestellung von Sicherheiten, usw. Solche Vereinbarungen dürfen die Rechte der übrigen Parteien nicht beeinträchtigen.
- 5.4 Sofern einzelne Gemeinden, mehrere Gemeinden gemeinsam oder Gemeinden in Kooperation mit Dritten (nachfolgend zusammen: «Besteller») weitere medizinische oder pflegerische Aufgaben auf die Gesellschaft übertragen, sind die dafür anfallenden Kosten ausschliesslich von den Bestellern zu tragen und zwischen den Bestellern nach einem entsprechend zu vereinbarenden Schlüssel aufzuteilen.
- 5.5 Es bestehen keinerlei Nachschusspflichten für die an der Gesellschaft beteiligten Gemeinden.

6. Verzinsung des Aktienkapitals, Dividenden

- 6.1 Erwirtschaftet die Gesellschaft einen Gewinn, so ist dieser grundsätzlich zur langfristigen Sicherstellung des Gesellschaftszwecks zu verwenden. Vorbehalten bleibt Ziff. 6.2 hiernach.
- 6.2 Es dürfen keine Dividenden ausgerichtet werden, solange die Eigenkapitalquote nicht mindestens 40% beträgt. Die Dividende darf sodann nicht höher sein als eine angemessene Verzinsung des Aktienkapitals. Die Dividende (in % des Aktienkapitals) darf maximal 1% höher sein als der hypothekarische Referenzzinssatz; relevant ist der hypothekarische Referenzzinssatz per 31. Dezember des für die Gewinnverwendung massgeblichen Geschäftsjahres.
- 6.3 Es werden keine Tantiemen ausgerichtet.

7. Eigentümerstrategie

- 7.1 Die Gemeinden verfolgen mit Ihrer Beteiligung an der Gesellschaft folgende Strategie:
 - a) die Erfüllung der Aufgaben der Gesellschaft gemäss Ziff. 2 dieses Vertrags;
 - b) die Zusammenarbeit der Parteien, welche im separat abzuschliessenden Aktionärsbindungsvertrag (ABV) eingehender geregelt wird;
 - c) die Verwendung des erwirtschafteten Gewinns gemäss Ziff. 6 dieses Vertrags;
 - d) die Personalpolitik gemäss Ziff. 9 dieses Vertrags; sowie
 - e) mögliche Kooperationen im Sinne einer integrierten Gesundheitsversorgung.
- 7.2 Weitere Elemente der Eigentümerstrategie können nach Bedarf durch die Gemeindevorstände mit einfacher Mehrheit aller Gemeinden verbindlich festgelegt werden.

8. Aufsicht

- 8.1 Die Aufsicht über die Gesellschaft erfolgt durch die statutarischen Organe, die Generalversammlung, den Verwaltungsrat oder die Revisionsstelle. Die Prüfung der Jahresrechnung erfolgt nach den Vorschriften über die ordentliche Revision.
- 8.2 Die Gemeinden können der Generalversammlung als weiteres Aufsichtsinstrument ein periodisches Reporting an die Aktionärinnen der Gesellschaft beantragen.

9. Personal

- 9.1 Die Gesellschaft führt ihre Arbeitsverhältnisse nach bewährten und einschlägigen Bedingungen. Sie erlässt ein Personalreglement und orientiert sich dabei als attraktive Arbeitgeberin an der im Gesundheitswesen des Kantons Zürich üblichen Praxis.
- 9.2 Vertretungen der spitalinternen Berufsgruppen werden in grundsätzlichen Personalfragen miteinbezogen.

10. Dauer und Beendigung der Zusammenarbeit

- 10.1 Die Parteien vereinbaren die in diesem Vertrag geregelte Zusammenarbeit auf unbestimmte Zeit. Der vorliegende Vertrag kann von jeder Partei mit einer Frist von 24 Monaten jeweils auf das Ende eines Kalenderjahres, erstmals per 31. Dezember 2027, gekündigt werden, was die ausscheidende Partei – unter Vorbehalt der Bestimmungen des ABV – zum Verkauf der von ihr gehaltenen Gesellschafts-Aktien an eine andere Partei dieses Vertrages oder an einen Dritten berechtigt.
- 10.2 Eine Kündigung dieses Vertrages zum Zwecke der Übertragung der Gesellschafts-Aktien an eine andere Partei dieses Vertrages ist mit einer Frist von 24 Monaten per Ende eines Kalenderjahres auch bereits auf ein vor dem 31. Dezember 2027 liegendes Jahresende möglich. Eine solche vorzeitige Kündigung gilt aber nur, wenn die Übernahme der Gesellschafts-Aktien durch eine andere Partei dieses Vertrages auf das Wirksamkeitsdatum der Kündigung hin zustande kommt.
- 10.3 Die Kündigung gemäss Ziff. 10.1 oder Ziff. 10.2 setzt für die kündigende Partei gemäss § 79 des Gemeindegesetzes eine Urnenabstimmung voraus. Die kündigende Partei scheidet per Wirksamkeitsdatum der Kündigung aus dem vorliegenden Vertrag aus, und die verbleibenden Gemeinden werden diesen Vertrag unter sich weiterführen.
- 10.4 Das Vorgehen für die Veräusserung von Gesellschafts-Aktien richtet sich nach dem separat abzuschliessenden ABV.
- 10.5 Der vorliegende Vertrag fällt dahin und die Zusammenarbeit wird beendet, falls (i) dieser Vertrag gemäss Ziffer 11.1 aufgelöst wird, (ii) die Aufgaben gemäss Ziff. 2 nicht mehr erfüllt werden können, oder (iii) nur noch eine einzige Gemeinde Aktien der Gesellschaft hält.

11. Auflösung bzw. Änderung des vorliegenden Vertrags

- 11.1 Der vorliegende Vertrag kann mit Zustimmung aller Parteien aufgelöst werden.
- 11.2 Änderungen der Vertragsbestimmungen in Ziff. 2 (betr. Aufgaben der Gesellschaft), Ziff. 4 (betr. Beteiligung Dritter an der Gesellschaft), Ziff. 5 (betr. Finanzierung der Gesellschaft), Ziff. 10 (betr. Dauer und Beendigung der Zusammenarbeit) oder Ziff. 11 (betr. Auflösung bzw. Änderungen des vorliegenden Vertrages) können nur mit Zustimmung aller Parteien erfolgen. Änderungen der übrigen Vertragsbestimmungen können mit Zustimmung von zwei Dritteln aller Parteien erfolgen, die zusammen mehr als zwei Drittel des Aktienkapitals der Gesellschaft halten; dieses Quorum gilt auch für die Aufnahme weiterer Gemeinden als Parteien dieser IKV.
- 11.3 Die Auflösung bzw. Änderung des vorliegenden Vertrags gemäss Ziff. 11.1 und Ziff. 11.2 setzt in allen Gemeinden gemäss § 79 des Gemeindegesetzes eine Urnenabstimmung voraus.

12. Zustandekommen und Inkrafttreten

- 12.1 Der vorliegende Vertrag kommt zustande und tritt in Kraft, sobald er durch alle Gemeinden und durch den Regierungsrat rechtskräftig genehmigt worden ist.
-

**Die Abstimmungsergebnisse werden am Sonntag, 15. Mai 2022,
im Internet veröffentlicht:**

www.duebendorf.ch

Auskunft

Stadt Dübendorf
Wahlbüro
Usterstrasse 2
8600 Dübendorf
Telefon +41 44 801 67 05
wahlbuero@duebendorf.ch