

Archiv 17.04.1
Geschäft 2018-43
Status öffentlich
Stossrichtung 2 Sicherheit und Begegnung / 6 Finanzen

gemeinderat

Beschluss des Gemeinderates vom 17. April 2018

Gemeindeorganisation / Initiativen, Anfragen

Initiative betr. „struktureller Herauslösung des Altersheims Breiti aus der Gemeindeverwaltung“

Ausgangslage

Am 8. Februar 2018 (Posteingang: 9. Februar 2018) bzw. 12. März 2018 reichte Adolf Kellenberger, Geisslooweg 14, 8303 Bassersdorf, eine Einzelinitiative betreffend „struktureller Herauslösung des Altersheims Breiti aus der Gemeindeverwaltung“ ein.

Wortlaut des Initiativbegehrens

„Initiativtext“

Antrag: Das vom Gemeinderat beabsichtigte Herauslösen der Führung des Altersheims Breiti aus der Gemeindeverwaltung ist durch eine Urnenabstimmung zu entscheiden. Bei einem Ja zur Loslösung aus der Gemeindestruktur ist ebenfalls durch eine Urnenabstimmung zu entscheiden, ob (a) eine externe Betreibergesellschaft zum Zuge kommt, oder (b) eine Rechtsform, wo die Gemeinde Bassersdorf die Stimmenmehrheit hat.

Begründung: Der Gemeinderat Bassersdorf beabsichtigt das Altersheim Breiti künftig von einer externen Betreibergesellschaft führen zu lassen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können dazu nach Ansicht des Gemeinderates an einer Gemeindeversammlung offensichtlich nur zu Anträgen über mögliche externe Betreiber Stellung nehmen und keinen (a) Grundsatzentscheid über die Herauslösung des Altersheims aus der Gemeindeverwaltung treffen und (b) auch nicht mitbestimmen, wer bei einem Ja zur Herauslösung die Verantwortung für den Betrieb des Altersheims Breiti übernimmt.

Erwägungen

Folgende Überlegungen haben zur Einreichung der Einzelinitiative geführt:

Dem Souverän wurde seitens des Gemeinderates keine Gelegenheit geboten, zum Grundsätzlichen im Umgang mit dem Altersheim Breiti Stellung zu nehmen. Es ist die Rede von Neuerungen, um besser auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen reagieren zu können. Eine dieser Neuerungen soll die Herauslösung der Strukturen des Altersheims Breiti aus der Verwaltung sein. Dazu wurde bereits im Sommer 2017 eine öffentliche Ausschreibung für den Betrieb des Altersheims lanciert. Es wurden demzufolge bereits umfangreiche Abklärungen, Vorqualifikationen mit Kostenfolgen (Beratungsunternehmen MMK) getätigt. All dies ohne dem Souverän je Gelegenheit zu geben, Stellung nehmen zu können, wo die Verantwortung für den Betrieb des Altersheims liegen soll: Bei der Gemeinde oder bei einer gewinnorientierten Betreibergesellschaft.

Es geht letztlich darum, wie die Gemeinde Bassersdorf die Solidarität und damit ihre Verantwortung gegenüber ihren älteren Mitbewohnern wahrnehmen will. Diese ethische Entscheidung sollte nicht eine Behörde, sondern der Souverän fällen.

In diesem Sinne bitte ich sie, meine Initiative den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

Prüfung und Beurteilung der Initiative durch den Gemeinderat

1. Gesetzliche Grundlagen und Anforderungen

Der Gemeindevorstand prüft gemäss Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

_ nach § 150:

- _ ob das Initiativbegehren den Titel, den Text und eine kurze Begründung der Initiative sowie Name und Adresse des Initianten enthält (Abs. 1);
- _ ob die Initiative von mindestens einer stimmberechtigten Person unterzeichnet worden ist (Abs. 2)

_ nach § 148 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 der Kantonsverfassung (KV) und § 120 Abs. 2 und 3:

- _ in welcher Form die Initiative eingereicht wird (allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf)

_ nach § 147 Abs. 1:

- _ ob der Gegenstand der Initiative der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne untersteht

Eine Initiative ist gemäss Art. 28 Abs. 1 (KV) gültig, wenn sie:

- _ die Einheit der Materie wahrt (lit. a);
- _ nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. b);
- _ nicht offensichtlich undurchführbar ist (lit. c)

2. Gültigkeit der Initiative

Nach Angaben des Gemeindeamtes des Kantons Zürich erfüllt die eingereichte Initiative die formellen Anforderungen nicht vollständig. Einerseits fehlt es an einer konkreten Fragestellung und andererseits steht eine Variantenentscheidung lediglich dem Gemeindevorstand zu. Aus diesem Grund wurde anlässlich einer Besprechung mit dem Initianten am 9. März 2018 vereinbart, dass konkrete Fragestellungen für die Gültigkeitserklärung der Initiative erforderlich sind. Mit dem Einverständnis des Gemeinderates und der ausdrücklichen Zustimmung des Initianten erfolgte schliesslich die Korrektur bzw. Anpassung der Initiative. Zudem hat der Initiant am 12. März 2018 seinen Initiativtext dahingehend angepasst, dass über die Thematik an der Urne entschieden werden soll, d.h. seinerseits keine Behandlung an der Gemeindeversammlung gewünscht wird.

2.1. Formelle Gültigkeit

2.1.1. Formelle Vorgaben und Legitimation

- _ Die Initiative enthält den Titel, den Text und eine kurze Begründung der Initiative sowie Name und Adresse des Initianten.
- _ Der Initiant, Adolf Kellenberger, ist in Bassersdorf stimmberechtigt und zur Einreichung der Initiative berechtigt.

2.1.2. Form der Initiative

Aus dem Initiativtext und der entsprechenden Anpassung sind folgende Anträge erkennbar:

- Das vom Gemeinderat beabsichtigte Herauslösen der Führung des Altersheims Breiti aus der Gemeindeverwaltung ist durch eine Urnenabstimmung zu entscheiden.
- Anlässlich der Urnenabstimmung ist zudem zu entscheiden, ob die Führung des Altersheims Breiti
 - (a) an einen externen Betreiber übertragen wird, oder
 - (b) an eine neu zu gründende Gesellschaft übertragen wird, bei welcher die Gemeinde die Stimmenmehrheit besitzt.

Dabei werden folgende konkrete Fragen nach Rücksprache mit dem Initianten und dessen Einverständnis den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet:

- A. Wollen Sie das Altersheim Breiti aus der Gemeindeverwaltung herauslösen und die Führung mittels Leistungsvereinbarung an einen externen Betreiber übertragen?
- B. Wollen Sie das Altersheim Breiti aus der Gemeindeverwaltung herauslösen und die Führung einer neu zu gründenden Gesellschaft übertragen, bei welcher die Gemeinde die Stimmenmehrheit besitzt?

2.1.3. Zuständigkeit Gemeindeversammlung / Urne

Der Gegenstand der Initiative untersteht gemäss § 69 des Gemeindegesetzes (GG) der Urnenabstimmung. Nach § 16 Abs. 1 GG sind Einzelinitiativen dabei nicht vorgängig in der Gemeindeversammlung zu behandeln.

2.2. Materielle Zulässigkeit

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Initiative in materieller Hinsicht rechtmässig ist. Damit eine Initiative rechtmässig bzw. zulässig ist, muss sie gemäss Art. 28 Abs. 1 KV die Einheit der Materie wahren und darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen sowie nicht offensichtlich undurchführbar sein.

2.2.1. Einheit der Materie

Die Initiative befasst sich mit der künftigen Führung bzw. Organisation des Altersheims Breiti, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.

2.2.2. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Die Initiative verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht.

2.2.3. Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Gemäss § 63 GG erfüllen die Gemeinden die Aufgaben selbst, die für ihre Organisation, Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit notwendig sind. Andere Aufgaben können sie Dritten übertragen oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllen. Die Aufgabenübertragung an Dritte kann durch Vertrag oder Ausgliederung (§ 65 ff. GG) erfolgen.

Bei der Führung des Altersheims Breiti handelt es sich nicht um eine Aufgabe, welche für die Organisation, Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit der Gemeinde notwendig ist. Eine Übertragung der entsprechenden Aufgaben an Dritte ist deshalb möglich und die Initiative nicht offensichtlich undurchführbar.

Erwägungen

Ausgangslage

Seit 2011 stehen die Gemeinden im Kanton Zürich in der Pflicht, ihren EinwohnerInnen genügend stationäre und ambulante Pflege zukommen zu lassen. Das Altersheim Breiti nimmt in dieser Pflege-Versorgerkette eine wichtige Funktion ein. Seit seiner Gründung im Jahr 1984 und bis heute befindet sich das Altersheim Breiti mit seinen 56 Pflegebetten im Eigentum der Gemeinde Bassersdorf und ist sowohl finanziell als auch fachlich der Abteilung Soziales + Alter zugeordnet. Die politische Verantwortung trägt der Gemeinderat Bassersdorf.

Weshalb wird eine Rechtsformänderung angestrebt?

Die Rahmenbedingungen und Anforderungen hinsichtlich Leistungserbringung, fachlicher Führung und Finanzierung von Alters- und Pflegeheimen haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Seit Januar 2011 besteht in der Schweiz zum Beispiel eine andere Pflegefinanzierung. Für die Restkosten der Pflege sind seither im Kanton Zürich die Gemeinden verantwortlich. Dadurch bekam die Alterspolitik in vielen Gemeinden eine wesentlich höhere politische Aufmerksamkeit als früher. Gemeinden machen sich seit der Umsetzung des neuen Pflegegesetzes vermehrt Gedanken zum Angebot von Alters- und Pflegeheimen, der Tarifgestaltung, usw. Neben vielen Vorteilen birgt die Übernahme der politischen Verantwortung bei der Versorgungssicherheit auch einige Nachteile wie z.B. die oft sehr langen Entscheidungsprozesse.

Durch den gesellschaftlichen Wandel haben sich auch das Gesundheitsverhalten und damit die Ansprüche an die Qualität der Dienstleistungen in Alters- und Pflegeheimen stark verändert. Neue Leistungsangebote wurden bereitgestellt (z.B. Palliation oder Demenz), Altersheime bewegen sich immer mehr in Richtung Pflegeheime, so auch das Altersheim Breiti.

Seit 2011 und der Einführung der Akut- und Übergangspflege sowie der Umstellung der Spitalfinanzierung auf SwissDRG (Vergütung der stationären Spitalleistungen nach Fallpauschalen) sind die Prozesse in Alters- und Pflegeheimen bei Ein- und Austritten stark beschleunigt worden.

Der Kostendruck und die Konkurrenz werden angesichts der demographischen Entwicklung im Gesundheitswesen weiter zunehmen, sodass Alters- und Pflegeheime mit langsamen, schwerfälligen Organisations- und Entscheidungsstrukturen inskünftig Mühe haben werden, zeitnah auf die sich immer schneller ändernden Rahmenbedingungen zu reagieren. In Zukunft ist in immer kürzeren Intervallen mit Änderungen im Umfeld eines Alters- und Pflegeheims zu rechnen. Um fit für die Zukunft zu sein, ist das Altersheim Breiti darauf angewiesen, schnellere Entscheidungswege und in der übergeordneten Führungsstruktur Fachkräfte zu erhalten, welche in den verschiedenen relevanten Handlungsfeldern Erfahrung und Wissen aufweisen.

Der Gemeinderat Bassersdorf ist daher der Ansicht, dass das Altersheim Breiti aus der Gemeindeverwaltung herausgelöst werden muss.

Weshalb ein Betreibermodell?

Der Gemeinderat hat verschiedene Modelle unter Berücksichtigung zahlreicher Kriterien geprüft. Als Kriterien definierte er unter anderem den Zuwachs an fachlichem Know-how, betriebswirtschaftliche Überlegungen, die Priorisierung der einheimischen Bevölkerung bei Alters- und Pflegeheimenritten und die Berücksichtigung der Altersstrategie. Nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile kam der Gemeinderat Bassersdorf zum Schluss, dass ein externer Betreiber für Bassersdorf die beste Lösung darstellt.

Vorteile

Ein externer Betreiber kann durch seine schlanke Organisationsstruktur schneller auf die verschiedenen Herausforderungen reagieren. Er hat in der übergeordneten Führungsstruktur Fachkräfte, die in den verschiedenen Handlungsfeldern Erfahrung und Wissen aufweisen. In einer Gemeindeverwaltung ist dieses Wissen nur begrenzt vorhanden und die Entscheidungswege mit den demokratischen Prozessen sind in vielen Angelegenheiten zu lang. Bereits heute wirtschaftet das Altersheim Breiti selbsttragend. Ein neuer Betreiber hat jedoch weniger Einschränkungen in der unternehmerischen Betriebsführung. Er kann beispielsweise Investitionen tätigen oder Innovationen rasch umsetzen. Innerhalb einer Gemeindeführung wären diese Vorhaben, von der Idee bis zur Realisation, erst in viel längeren Zeiträumen umsetzbar. Vom breiteren und grösseren Fachwissen und den rascheren Entscheidungswegen eines externen Betreibers profitieren schlussendlich die BewohnerInnen des Altersheims Breiti, da das Dienstleistungsangebot noch individueller auf die Bedürfnisse der BewohnerInnen ausgerichtet werden kann.

In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass der Gemeinderat mit dem neuen Betreiber eine Leistungsvereinbarung ausarbeiten wird. Darin werden die grundsätzlichen und übergeordneten Punkte festgehalten, wie ein Betreiber das Altersheim Breiti zu führen hat. Es sind dies unter anderem der Leistungsauftrag, das Mitbestimmungsrecht der Gemeinde, die Befolgung der Altersstrategie, die Eintrittskriterien (z.B. BewohnerInnen von Bassersdorf vor auswärtigen), die Übergangsbestimmungen für die Mitarbeitenden und BewohnerInnen sowie die Tarifgestaltung. Die Gemeinde Bassersdorf beschränkt sich damit auf die Definition der übertragenen Aufgaben, auf die mittel- und langfristige Strategie sowie die Kontrolle der Aufgabenerfüllung und kann mit einer Leistungsvereinbarung weiterhin einen grossen Einfluss auf die Ausrichtung des Altersheims Breiti ausüben. Zudem bleibt das Gebäude des Altersheims Breiti weiterhin im Besitz der Gemeinde Bassersdorf. Der externe Betreiber hat hierfür einen marktüblichen Mietzins zu entrichten.

Nachteile

Eine Rechtsformänderung und damit die Ausgliederung eines Betriebs des Gesundheitswesens aus den Strukturen des Gemeinwesens ist immer auch mit Ängsten, vor allem der Mitarbeitenden, BewohnerInnen und Angehörigen, verbunden. Die Leistungsvereinbarung sorgt in dieser Beziehung für die Orientierung und Sicherheit für die betroffenen Personengruppen.

Weshalb keine Rechtsform, bei der die Gemeinde Bassersdorf die Stimmenmehrheit hat?

Eine neue Rechtsform, bei der die Gemeinde Bassersdorf die Stimmenmehrheit hat, wurde ebenfalls evaluiert. Letztlich lagen mehrere Gründe gegen diese Entscheidung vor. Einerseits waren finanzielle Aspekte (z.B. höhere Verwaltungskosten aufgrund bestimmter Buchführungs- und Publizitätspflichten, steuerliche Auswirkungen, grosser finanzieller Gründungsaufwand) zu berücksichtigen. Andererseits würden gesetzliche Vorgaben bzw. Anforderungen (z.B. Aktienrecht/Obligationenrecht) den Gestaltungsspielraum der Gemeinde weitgehend einschränken. Das zeitnahe Reagieren auf veränderte Umstände wäre folglich wieder in Frage gestellt. Der Handlungsspielraum ist für die Gemeinde Bassersdorf mit einer Leistungsvereinbarung und einem externen Betreiber somit insgesamt grösser, als bei anderen Rechtsformen. Ferner wäre bei einzelnen Gesellschaftsformen die Gefahr vorhanden, dass der Betrieb durch die Besetzung des obersten Führungsorgans durch Volksvertreter nicht fachlich, sondern politisch motiviert sein würde.

Gewählte Vorgehensweise

Der Gemeinderat hat – wie die Einzelinitiative auch – das Ziel, die Stimmbevölkerung über die bestmögliche Lösung bezüglich der Zukunft des Altersheims Breiti abstimmen zu lassen. Wie in den letzten Monaten kommuniziert, hat der Gemeinderat jedoch bewusst eine andere Vorgehensweise als die Einzelinitiative für die Beantwortung dieser Frage gewählt. Um der Stimmbevölkerung aus Bassersdorf eine fundierte Entscheidung in dieser sehr komplexen Thematik zu ermöglichen, hätte es der Gemeinderat bevorzugt, zuerst die Parameter auszuarbeiten, die relevanten Kriterien zusammenzustellen und zu gewichten und erst danach mit einem austarierten Vorschlag an die Stim-

bevölkerung zu gelangen. Die Stimmberechtigten hätten dann – basiert auf fundierten Informationen – den Vorschlag annehmen oder ablehnen können. Durch die nun folgende Urnenabstimmung, ausgelöst mit der vorliegenden Einzelinitiative, ist diese Vorgehensweise vorläufig unterbrochen bzw. nicht mehr möglich.

Fazit

Schnellere Entscheidungswege dank schlankerer Organisationsstrukturen und ein grösserer betriebswirtschaftlicher Handlungsspielraum sind mitentscheidend, den Betrieb des Altersheims Breiti auch längerfristig zu sichern. Dadurch wird den BewohnerInnen aus Bassersdorf, die eine stationäre Betreuung oder Pflege benötigen, ein qualitativ gutes Angebot zur Verfügung gestellt. Aufgrund von Veränderungen im Umfeld (SwissDRG, Verknappung der personellen Ressourcen, geänderte Ansprüche bei BewohnerInnen, Kostendruck, Konkurrenz, usw.) sind Anpassungsleistungen in immer kürzeren Abständen notwendig. Dabei ist dem Gemeinderat wichtig, dass die Gemeinde Bassersdorf durch die Ausarbeitung einer Leistungsvereinbarung auch inskünftig massgeblichen Einfluss auf die strategische Ausrichtung des Altersheims Breiti nehmen kann und das Gebäude weiterhin in ihrem Besitz bleibt.

Empfehlung des Gemeinderates

Der Gemeinderat Bassersdorf ist daher der Ansicht, dass diese komplexen Anforderungen an die Führung des Altersheims Breiti am besten mit einem externen Betreiber zu bewältigen sind. Er empfiehlt daher, die erste Frage der Initiative (A.) anzunehmen und die zweite Frage (B.) abzulehnen. Sollte die Abstimmung der Empfehlung entsprechend erfolgen, werden die Stimmberechtigten zu einem späteren Zeitpunkt zum konkreten Vorschlag für einen Betreiber JA oder NEIN sagen können.

3. Termine

Tätigkeit	Frist
Verabschiedung Initiative mit gemeinderätlichem Antrag zuhanden Urnenabstimmung vom 10. Juni 2018	17.04.2018
Urnenabstimmung	10.06.2018
Veröffentlichung Ergebnis Urnenabstimmung	14.06.2018
Einholung Rechtskraftbescheinigung bei Bezirksrat nach Ablauf 30-tägiger Rekursfrist gegen Urnenabstimmung	16.07.2018

Der Gemeinderat beschliesst:

1. Die am 8. Februar 2018 bzw. 12. März 2018 von Adolf Kellenberger, Geisslooweg 14, 8303 Bassersdorf, eingereichte Initiative betreffend „struktureller Herauslösung des Altersheims Breiti aus der Gemeindeverwaltung“ sowie die entsprechenden Anpassungen bzw. Korrekturen werden für gültig erklärt.
2. Der Gemeinderat empfiehlt, die erste Frage der Initiative (A. Wollen Sie das Altersheim Breiti aus der Gemeindeverwaltung herauslösen und die Führung mittels Leistungsvereinbarung an einen externen Betreiber übertragen?) anzunehmen und die zweite Frage (B. Wollen Sie das Altersheim Breiti aus der Gemeindeverwaltung herauslösen und die Führung einer neu zu gründenden Gesellschaft übertragen, bei welcher die Gemeinde die Stimmenmehrheit besitzt?) abzulehnen.

3. Die Initiative wird gemäss vorerwähntem Terminprogramm (Ziffer 3) behandelt. Allfällige geringfügige Terminverschiebungen bleiben ausdrücklich vorbehalten.

Mitteilung an:

- _ Adolf Kellenberger, Geisslooweg 14, 8303 Bassersdorf (gemäss Rücksprache per Mail)
- _ Gemeindepräsidentin (elektronisch)
- _ Ressortvorstand Soziales (elektronisch)
- _ Ressortvorstand Finanzen + Liegenschaften (elektronisch)
- _ Abteilungsleitung Soziales + Alter (elektronisch)
- _ Akten

Gemeinderat Bassersdorf



Doris Meier-Kobler
Gemeindepräsidentin



Christian Pleisch
Verwaltungsdirektor

Für Rückfragen ist zuständig:

Christian Pleisch, Tel. 044 838 86 01, christian.pleisch@bassersdorf.ch