



Kanton Zürich

# Kantonale Volksabstimmung

**21. Mai 2017**

**1**

**Gesetz  
über die Kantonsspital  
Winterthur AG**

**2**

**Gesetz  
über die Integrierte  
Psychiatrie Winterthur –  
Zürcher Unterland AG**

**3**

**Fremdspracheninitiative**

# Kurz und bündig

**Kantonsrat  
und Regierungsrat  
empfehlen:**

**Ja**

**Vorlage 1**

## **Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG**

Das Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG sieht vor, das Kantonsspital Winterthur (KSW) in eine Aktiengesellschaft (AG) umzuwandeln. Heute hat das KSW die Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die Umwandlung in eine AG ermöglicht es dem KSW, in vielen Bereichen flexibler und schneller zu handeln. Das kommt direkt den Patientinnen und Patienten zugute.

Inhalt des Gesetzes sind die Rahmenbedingungen der Umwandlung und der AG. So soll beispielsweise eine Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung des Kantons an der KSW AG nur mit Zustimmung des Kantonsrates oder sogar der Stimmberechtigten möglich sein. Die Stadt Winterthur und die Gemeinden der ehemaligen Spitalregion Winterthur erhalten ein Vorkaufsrecht an den Aktien. Das Personal soll privatrechtlich angestellt werden und das Spital die Liegenschaften im Baurecht übernehmen.

**Seite 4**

**Vorlage 2**

## **Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG**

Die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) ist als unselbstständige Dienstabteilung heute Teil der kantonalen Verwaltung. Dies schränkt ihre Möglichkeiten ein, schnell und sachgerecht auf die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten und künftige Entwicklungen reagieren zu können. Das Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG verschafft der Klinik mit der Verselbstständigung als Aktiengesellschaft im Besitz des Kantons den notwendigen Handlungsspielraum.

Das Gesetz legt die Rahmenbedingungen der künftigen AG fest und regelt die Umwandlung. Der Kanton bleibt während mindestens fünf Jahren Alleineigentümer der ipw. Danach ist eine allfällige Abgabe der Mehrheitsbeteiligung an einen Kantonsratsentscheid oder sogar einen Volksentscheid geknüpft. Die Anstellungsbedingungen für das Personal sollen privatrechtlich und damit flexibler werden. Die Spitalimmobilien werden der ipw im Baurecht übertragen.

**Seite 12**

**Kantonsrat  
und Regierungsrat  
empfehlen:**

**Ja**

**Vorlage 3**

## **Fremdspracheninitiative**

Die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» fordert, dass an der Primarschule zur Entlastung der Schülerinnen und Schüler nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird. Die zweite Fremdsprache soll erst in der Sekundarschule eingeführt werden. Die Initiative lässt offen, ob Französisch oder Englisch als einzige Fremdsprache an der Primarschule gelehrt wird.

Nach Auffassung von Kantonsrat und Regierungsrat hat sich der Unterricht zweier Fremdsprachen auf der Primarstufe bewährt, weshalb kein Anlass besteht, das heutige Sprachenkonzept zu ändern. Nur noch eine Fremdsprache auf der Primarstufe zu unterrichten, wäre ein Nachteil für die Zürcher Schülerinnen und Schüler, denn Fremdsprachenkenntnisse sind eine unverzichtbare Schlüsselkompetenz im späteren Berufsleben.

**Seite 18**

**Kantonsrat  
und Regierungsrat  
empfehlen:**

**Nein**

# 1

# Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG

Verfasst vom Regierungsrat

## Zwei Vorlagen mit demselben Ziel

Die zwei zur Abstimmung stehenden Vorlagen zum Kantonsspital Winterthur und zur Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (siehe Seite 12) sind bezüglich Inhalt und Zielsetzung nahezu identisch. Sie eröffnen mehr unternehmerischen Spielraum für die Spitäler und schaffen klare Zuständigkeiten.

Die Gesetze legen die Rahmenbedingungen der Umwandlung und die Eckwerte der Aktiengesellschaften fest. Dazu gehören:

- Der Kanton bleibt mindestens fünf Jahre lang Alleinaktionär.
- Das Personal wird privatrechtlich angestellt.
- Das Spital erhält Baurechte an den Spitalliegenschaften.
- Die Aktienmehrheit kann nur mit Zustimmung des Kantonsrates bzw. der Stimmberechtigten aufgegeben werden.



**Um langfristig Erfolg zu haben, muss sich das Kantonsspital Winterthur (KSW) konsequent an den Patientinnen und Patienten orientieren und schnell und flexibel reagieren können. Den notwendigen Handlungsspielraum für die Zukunft erhält das KSW durch die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft. Davon profitieren insbesondere die Patientinnen und Patienten. Am Leistungsangebot und an der Aufnahmepflicht für Grundversicherte ändert die neue Rechtsform nichts. Gegen das Gesetz wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen.**

Das heutige KSW ist seit 1886 im Besitz des Kantons Zürich. In den vergangenen 130 Jahren hat sich das Spital immer wieder erfolgreich neuen Rahmenbedingungen angepasst. Es zählt heute zu den zehn grössten Spitälern der Schweiz. Die 2012 vollzogene grundlegende Änderung der Spitalfinanzierung verlangt nun eine erneute Anpassung.

Das KSW ist heute eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Als solche ist das Spital noch in vielen Bereichen in die kantonale Verwaltung und ihre komplexen Entscheidungsabläufe eingebunden. Als Rund-um-die-Uhr-Spitalbetrieb unterscheidet sich das KSW aber erheblich von der Verwaltung. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird das Spital stärker vom Kanton getrennt; es kann in der Folge eigenständiger und rascher handeln.

Das Gesetz ist auch aus einem weiteren Grund nötig. Der Kanton nimmt heute in der Gesundheitsversorgung verschiedene Aufgaben wahr. Er plant, wie viele Spitäler notwendig sind, und erteilt entsprechende Leistungsaufträge. Er legt die Rahmenbedingungen für die Spitäler fest, kontrolliert sie und entscheidet bei den Vergütungspreisen. Unter den heutigen Verhältnissen ist er aber beim KSW auch noch selbst Spitalbetreiber. Der Kanton ist damit gleichzeitig Schiedsrichter und Spieler. Das führt unweigerlich zu Rollenkonflikten. Die Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft entschärft diese Konflikte durch die stärkere Trennung des Spitals vom Kanton.

### **Selbstständiges Bauen und branchengerechte Anstellungsbedingungen**

In seiner heutigen Rechtsform muss das KSW bei allen grösseren Bauvorhaben die Bewilligungsverfahren der kantonalen Verwaltung durchlaufen – obwohl es diese Vorhaben aus seinen Einkünften selbst finanzieren muss. Das kostet wertvolle Zeit und ist nicht sachgerecht. Die künftige KSW AG soll ihre Immobilienprozesse neu eigenverantwortlich und an den betrieblichen Anforderungen orientiert gestalten können. Aus diesem Grund wird ihr die Verantwortung für ihre Liegenschaften übertragen. Dies erfolgt im Rahmen eines Baurechts. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke und sichert so langfristig den Spitalstandort. Bauliche Anpassungen – Umbauten, Modernisierungen, Erweiterungen – können durch das KSW in eigener Regie und damit viel rascher vorgenommen werden.

Über qualifiziertes und motiviertes Personal zu verfügen, ist für Spitäler mehr denn je ein wichtiger Erfolgsfaktor. Für das Personal im KSW gelten heute weitgehend dieselben Arbeitsbedingungen wie für kantonale Verwaltungsangestellte. Das Spital hat nur wenig Spielraum, um konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen anzubieten. In der künftigen KSW AG soll das Personal privatrechtlich angestellt werden. Damit kann das Spital seinen Mitarbeitenden Arbeitsbedingungen bieten, die sich am Spital- und nicht am Verwaltungsumfeld orientieren, und so auch mit den meisten anderen Spitälern mithalten.

### **Kein Abbau des Leistungsangebots**

Die Gesetzesvorlage regelt die Eckwerte und das Vorgehen für eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft. An der Spitalversorgung der Einwohnerinnen und Einwohner in der Region und im Kanton Zürich ändert sich durch die neue Rechtsform nichts. Heute wie in Zukunft entscheidet der Kanton, wie viele und welche Spitäler und Kliniken den Bedarf an Spitalbehandlungen im Kanton decken. Das KSW ist einer von 27 Leistungserbringern, die auf der Zürcher Spitalliste aufgeführt sind. Als solches Listenspital wird das KSW weiterhin alle Patientinnen und Patienten, unabhängig von ihrem Krankheitsbild und ihrem Versicherungsstatus, aufnehmen und behandeln.

## **Parlament**

**Der Kantonsrat hat dem Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG am 31. Oktober 2016 mit 116 zu 49 Stimmen zugestimmt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja**

## **Trend zur AG**

2012 haben sich die Bedingungen für die Schweizer Spitäler stark geändert. Die freie Spitalwahl und das neue Finanzierungsmodell stellen die Spitäler vor neue Herausforderungen. Viele Kantone und Gemeinden haben bereits darauf reagiert und die Organisations- und Rechtsform ihrer Spitäler angepasst. In Aktiengesellschaften – mit teilweise unterschiedlicher Ausgestaltung – umgewandelt wurden beispielsweise:

- Kantonsspital Aarau (2004)
- Kantonsspital Baden (2004)
- Kantonsspital Zug (1999)
- GZO Spital Wetzikon (2009)
- Spital Männedorf (2012)

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Gesetz über die Kantons-  
spital Winterthur AG  
(vom 31. Oktober 2016)**

### **Verkauf nicht ohne Kantonsrat und Stimmberechtigte**

Das Gesetz sieht vor, dass der Kanton für mindestens fünf Jahre Alleinaktionär bleibt. Danach kann er seine Anteile an der KSW AG allenfalls verkaufen. Das schafft Möglichkeiten für starke Kooperationen oder eine teilweise oder vollständige Trennung des Kantons vom KSW.

Bedingung für jeden Verkauf von Anteilen ist, dass ein langfristig erfolgreicher Spitalbetrieb gewahrt bleibt. Wenn die Aktienmehrheit aufgegeben würde, müsste dabei zudem der Kantonsrat zustimmen. Zusätzlich haben bei einem solchen Verkauf die Stimmberechtigten das letzte Wort, wenn gegen den Kantonsratsbeschluss das Referendum ergriffen wird. Eine Beteiligung der Gemeinden der Region Winterthur an der KSW AG ist möglich; dazu wird ihnen ein Vorkaufsrecht eingeräumt.

Regierungsrat und Kantonsrat sehen in der Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft die beste Lösung, dem KSW die nötige Handlungsfreiheit zu geben. Das Spital wird damit flexibel auf künftige Entwicklungen reagieren können – wie andere Grundversorgungsspitäler auf der Zürcher Spitalliste auch. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen den Stimmberechtigten die Annahme der Vorlage.

## **Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates**

Eine Minderheit lehnt das Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG aus folgenden Gründen ab:

### **Erfolgreich auch als öffentlich-rechtliche Anstalt**

Die Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur (KSW) in eine Aktiengesellschaft ist unnötig. Schon heute ist das KSW ein aussergewöhnlich erfolgreiches und effizientes Spital. Es verfügt auch im aktuellen Rechtskleid über den nötigen Handlungsspielraum und behauptet sich im veränderten Spitalumfeld in beeindruckender Weise. Der Spitalrat und die Spitalleitung handeln unternehmerisch. Erst kürzlich eröffnete das KSW in Wallisellen ein eigenes Fachärzteezentrum, mit den Partnerspitälern Bülach, Wetzikon und Schaffhausen besteht eine enge und bewährte Kooperation.

Das Kantonsspital Winterthur geniesst völlig zu Recht bei der Bevölkerung und weit über die Kantonsgrenze hinaus einen ausgezeichneten Ruf. Das KSW ist auch ein vorbildlicher Arbeitgeber: Im Vergleich mit zehn grösseren Spitälern in der Schweiz weist das KSW die höchste Mitarbeiterzufriedenheit aus. Engagiertes und motiviertes Personal aber ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg eines Spitals. Die Privatisierung würde das sehr direkt infrage stellen.

### **Kein Verkauf an private Investoren**

Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft bezweckt nicht einfach eine «Entkantonalisierung» des KSW. Es geht um viel mehr als um die behauptete Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Aktiengesellschaft soll den Weg ebnen für die vollständige Privatisierung. Es ist kein Geheimnis: Internationale Spitalkonzerne haben grosses Interesse an Schweizer Spitälern, vor allem an so erfolgreichen und grossen, wie das KSW eines ist. Ein Ja zur Vorlage würde es dem Regierungsrat erlauben, nach nur fünf Jahren fast die Hälfte der Aktien ohne demokratische Mitwirkung des Parlaments oder der Bevölkerung zu verkaufen.

Eine Aktiengesellschaft ist grundsätzlich dem Gewinnstreben verpflichtet. Niemand kann garantieren, dass nach einem Verkauf an einen profitorientierten Investor unattraktive, aber für die Grundversorgung wichtige medizinische Angebote abgebaut und dafür Fachgebiete mit Gewinnpotenzial ausgebaut werden – etwa die Geburtshilfe oder die Altersmedizin.

Der Kanton hat den gesetzlichen Auftrag, für die Bevölkerung im Kanton Zürich die Grundversorgung sicherzustellen. Es ist offensichtlich, dass dies nur möglich ist, wenn der Kanton neben dem Universitätsspital Zürich (USZ) als Grundversorger und Anbieter hochspezialisierter Medizin auch das KSW als regionalen Grundversorger selber betreibt. Die privaten Spitäler setzen auf ganz andere Geschäftsmodelle. Sie sind nicht willens und nicht in der Lage, die medizinische Versorgung für alle zu gewährleisten. Ein Beispiel ist die Klinik Hirslanden, die 2015 als viertgrösstes Spital und grösstes Privatspital im Kanton rund 75% privatversicherte Klienten betreute, aber nur gerade eine kleine Minderheit von zirka 25% Patienten mit Grundversicherung.

### **Das Kantonsspital Winterthur ist nicht konkursfähig («too big to fail»)**

Mit der Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft ist das Spital nicht mehr Teil des kantonalen Finanzhaushaltes. Die finanzielle Verantwortung wird der Staat aber weiterhin tragen müssen. Mit anderen Worten: Das KSW ist «too big to fail». Das Kantonsspital ist aber für die Versorgung der nördlichen Hälfte des Kantons unerlässlich und kann nicht einfach durch andere Anbieter ersetzt werden. Das bedeutet, dass das KSW faktisch über eine Staatsgarantie verfügt. Finanziell steht bei einer Krise weiterhin der Kanton in der Verantwortung, alle Entscheidungen aber überlässt er dem Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft. Es ist nicht im Interesse des Kantons, dass beim KSW in Zukunft die Gewinne an die Aktionäre verteilt werden, bei drohendem Konkurs dann aber wieder der Staat zum Handkuss kommt.

### **Rollenkonflikt wird herbeigeredet**

Als eines der Hauptargumente für die Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft wird der Rollenkonflikt des Regierungsrates ins Feld geführt: Die öffentliche Hand finanziert die Spitäler wesentlich mit und reguliert mit den Leistungsaufträgen den Spitalmarkt. Andererseits bewirbt sich der Kanton gleichzeitig mit seinen kantonalen Spitälern um Leistungsaufträge. Beim Universitätsspital Zürich (USZ) ist diese Mehrfachrolle kein Problem, obschon es ebenfalls seit zehn Jahren eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist. Ähnliche Rollenkonflikte gibt es in vielen andern Bereichen der staatlichen Tätigkeit auch. Sie können mit geschickten organisatorisch-rechtlichen Regelungen gelöst werden, ohne dass deswegen Volkseigentum verschleudert werden muss.

Denn darum geht es im Kern: Das Kantonsspital Winterthur gehört der Zürcher Bevölkerung. Der Kanton kaufte es 1886 mit Steuergeldern der Stadt Winterthur ab und hat es mit Steuermitteln zu dem gemacht, was es heute ist: ein profitables Spital mit einem hervorragenden Ruf. Das soll es auch in Zukunft bleiben und die Grundversorgung für rund eine halbe Million Menschen im Norden des Kantons sicherstellen.



## Vorlage 1

# Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG

(vom 31. Oktober 2016)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 10. Dezember 2014 und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 12. Juli 2016,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

- Firma und Sitz** § 1. Unter der Firma «Kantonsspital Winterthur AG» (KSW AG) besteht eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR mit Sitz in Winterthur.
- Beteiligung des Kantons** § 2. <sup>1</sup> Der Kanton Zürich kann sich am Aktienkapital der KSW AG beteiligen. Zum Zeitpunkt der Gründung der Aktiengesellschaft ist er alleiniger Aktionär.
- <sup>2</sup> Der Kanton kann Aktien der KSW AG nach einer Sperrfrist von fünf Jahren auf Dritte übertragen, sofern die Ausrichtung der KSW AG auf einen langfristig erfolgreichen Spitalbetrieb gewahrt bleibt.
- <sup>3</sup> Führt die Übertragung von Anteilen zur Aufgabe der absoluten Mehrheitsbeteiligung, bedarf sie der Zustimmung des Kantonsrates. Die Zustimmung untersteht dem fakultativen Referendum.
- <sup>4</sup> Die Stadt Winterthur und die Gemeinden der ehemaligen Spitalregion Winterthur haben ein unlimitiertes Vorkaufsrecht bei der Übertragung von Anteilen gemäss Abs. 3 und bei jeder anschliessenden Übertragung von Anteilen.
- Aktionärsrechte des Kantons** § 3. <sup>1</sup> Der Regierungsrat übt die Aktionärsrechte des Kantons aus.
- <sup>2</sup> Der Kantonsrat genehmigt den Vorschlag der Wahl, Wiederwahl oder Abwahl jedes einzelnen Mitglieds des Verwaltungsrates, solange der Kanton die absolute Mehrheit innehat. Die Wiederwahl findet gemäss Statuten der AG statt.
- <sup>3</sup> Das Präsidium des Verwaltungsrates der KSW AG und das Regierungsratsmandat sind nicht vereinbar.
- Eigentümerstrategie** § 4. <sup>1</sup> Der Kantonsrat genehmigt auf Antrag des Regierungsrates die Eigentümerstrategie für die KSW AG.
- <sup>2</sup> Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere:
- mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer oder Miteigentümer der KSW AG,
  - strategische Vorgaben an die KSW AG zur Erreichung der Ziele gemäss lit. a,
  - finanzielle Zielwerte, namentlich zum Eigenkapital, zur Rendite und zur zulässigen Verschuldung,
  - Vorgaben zur Vertretung der Eigenerinteressen in den Organen der KSW AG,
  - Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling.
- <sup>3</sup> Der Regierungsrat überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und führt sie nach. Er legt sie dem Kantonsrat zur Genehmigung vor.
- <sup>4</sup> Solange der Kanton eine bedeutende Beteiligung an der KSW AG hält, leitet der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und den Geschäftsbericht der KSW AG zur Kenntnisnahme zu.



## Vorlage 1

Haftung	§ 5. Die Haftung der KSW AG, ihrer Organe und ihres Personals richtet sich nach Privatrecht.
Finanzaufsicht	§ 6. Die Finanzaufsicht im Rahmen der für bedeutende Beteiligungen des Kantons geltenden Vorschriften der Finanzkontrollgesetzgebung obliegt der Finanzkontrolle.
Gründung der Aktiengesellschaft a. Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt	§ 7. <sup>1</sup> Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt «Kantonsspital Winterthur» wird gemäss Art. 100 des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 mit Aktiven und Passiven in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Regierungsrat trifft die notwendigen Vorkehrungen. <sup>2</sup> Der Regierungsrat ist ermächtigt, das Eigentum an den Bauten und Anlagen, die sich auf den baurechtsbelasteten Grundstücken gemäss § 9 Abs. 1 befinden, gegen eine wertmässig gleiche Beteiligung oder als Darlehensforderung in die Gesellschaft einzubringen. Die Bewertung erfolgt nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen. <sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die Eröffnungsbilanz fest. <sup>4</sup> Er wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des ersten Verwaltungsrates unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat. Er bestimmt die erste Revisionsstelle.
b. Gründungsstatuten	§ 8. <sup>1</sup> Der Regierungsrat verfasst die Gründungsstatuten der KSW AG und legt sie dem Kantonsrat zur Genehmigung vor. Er legt darin folgenden Gesellschaftszweck fest: a. Die KSW AG betreibt ein Spital, das akutsomatische Behandlungsleistungen für die Bevölkerung insbesondere der Stadt und der Region Winterthur erbringt. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere medizinische Dienstleistungen regional oder überregional erbringen. b. Die KSW AG kann alle Tätigkeiten ausüben, die geeignet erscheinen, ihren Zweck zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen. c. Die KSW AG kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und betreiben und sich an anderen Unternehmen beteiligen. d. Die KSW AG kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern. <sup>2</sup> Für das im Zeitpunkt der Umwandlung bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Kantonsspital Winterthur» angestellte Personal sehen die Gründungsstatuten folgende Regelung vor: Die Bestimmungen betreffend Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge dürfen während zweier Jahre nach der Gründung der Aktiengesellschaft nicht zuungunsten der Personen, die am Gründungstag bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt angestellt gewesen sind, verändert werden.



## Vorlage 1

Immobilien

§ 9. <sup>1</sup> Der Kanton räumt der KSW AG auf den Zeitpunkt der Gründung Baurechte an folgenden Grundstücken zur Nutzung im Rahmen des Gesellschaftszwecks gemäss § 8 Abs. 1 ein:

- a. an den vom Kantonsspital Winterthur genutzten Grundstücken,
- b. an den Grundstücken Kat.-Nr. 9204 und Kat.-Nr. 9205 (Areale der ehemaligen Brauerei Haldengut) als Reserve zur Entwicklung des Betriebs.

<sup>2</sup> Die KSW AG hat während der Dauer der Baurechte ein unlimitiertes Vorkaufsrecht an diesen Grundstücken. Das Vorkaufsrecht wird im Grundbuch eingetragen.

Aufhebung  
und Änderung  
bisherigen  
Rechts

§ 10. <sup>1</sup> Das Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 wird aufgehoben.

<sup>2</sup> Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

c. Nach dem  
Inhalt der  
Anordnung

§ 44. <sup>1</sup> Die Beschwerde ist unzulässig  
lit. a–e unverändert.

f. im Gesundheitsbereich gegen

1. Leistungsaufträge des Regierungsrates für das Universitätsspital Zürich,
2. Entscheide des Regierungsrates über Leistungsvereinbarungen seiner Direktionen mit diesem Spital,

Ziff. 3 unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:  
Rolf Steiner

Der Sekretär:  
Roman Schmid

## 2

# Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unter- land AG

Verfasst vom Regierungsrat

## Spitalangebot im Kanton Zürich bleibt gleich

Um eine gute medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen, erteilt der Kanton Spitälern Leistungsaufträge. Die Spitäler, die einen kantonalen Leistungsauftrag haben, sind verpflichtet, alle Zürcher Patientinnen und Patienten, unabhängig von ihrem Krankheitsbild und ihrem Versicherungsstatus, aufzunehmen. Der Zürcher Bevölkerung dienen gegenwärtig 27 somatische und 15 psychiatrische Spitäler. Vier dieser Spitäler gehören heute dem Kanton: das Universitätsspital Zürich, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, das Kantonsspital Winterthur und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland.



**Die neue Spitalfinanzierung und die freie Spitalwahl haben auch bei den psychiatrischen Kliniken ein dynamisches Umfeld geschaffen. Auch die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) muss heute im Interesse ihrer Patientinnen und Patienten schnell und flexibel auf veränderte Erwartungen und neue Anforderungen reagieren können. Die bisherige enge Einbindung in die kantonale Verwaltung steht dem entgegen. Das Gesetz verschafft der ipw mit der Verselbstständigung als Aktiengesellschaft den notwendigen Handlungsspielraum für die Zukunft. Am Leistungsumfang und an der Aufnahmepflicht für alle Patientinnen und Patienten aus dem Kanton Zürich ändert sich nichts. Gegen das Gesetz wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen.**

Die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) verfolgt seit ihrer Gründung vor rund 15 Jahren konsequent die Umsetzung der Maxime «ambulant vor stationär» und den Aufbau entsprechender wohnortnaher Angebote. Mit rund 820 Mitarbeitenden erbringt die kantonale Psychiatrieklinik gegenwärtig gegen 70 000 ambulante und etwa 3000 stationäre Behandlungen jährlich.

### Heutige Situation

Die ipw befindet sich wie alle anderen Kliniken und Spitäler in einem dynamischen Umfeld und ist mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Insbesondere mit der Einführung der freien Spitalwahl 2012 in der Schweiz sind die Erwartungen der verschiedenen Kundengruppen (Patientinnen und Patienten, Angehörige, Zuweisende) an die einzelnen Einrichtungen weiter gestiegen. Mehr denn je sind deshalb moderne und effiziente Betriebsstrukturen sowie kurze Entscheidungswege gefragt. Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft schafft für die ipw die dazu notwendigen Grundlagen. Davon profitieren insbesondere die Patientinnen und Patienten.

### Mehr Flexibilität

Die ipw ist seit ihrer Gründung eine unselbstständige Dienstabteilung der kantonalen Verwaltung. Als solche ist sie stark in die Verwaltungsabläufe eingebunden. Rasches und situationsgerechtes Handeln ist für die Klinik dadurch oft nicht möglich. Die ipw braucht mehr Flexibilität, schlanke Strukturen und unternehmerische Freiheiten. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft bildet dazu den geeigneten und andernorts bereits bewährten Rahmen. Nach der Umwandlung bleibt der Kanton mindestens fünf Jahre lang Alleinaktionär.

### Aktiengesellschaft als bewährte Rechtsform

Die grosse Mehrzahl der psychiatrischen Kliniken in der Schweiz hat heute die Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Auch im Kanton Zürich sind die Erfahrungen mit den beiden psychiatrischen Listenspitälern in Oetwil am See und in Kilchberg, die seit vielen Jahrzehnten als Aktiengesellschaften geführt werden, positiv. Das System hat sich bewährt. Das zeigt sich unter anderem auch an den sehr guten Ergebnissen der jährlichen Befragungen zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Gesundheitssystem.

### Entscheidend sind Infrastruktur, Personal und Kooperationen

Genauso wie alle anderen Spitäler und Kliniken erwirtschaftet auch die ipw schon heute die nötigen Mittel für Neubauten und Renovationen selbst. Als Teil der kantonalen Verwaltung ist sie jedoch in der Umsetzung von Bau- und Erneuerungsprojekten in teilweise komplexe und langwierige Abläufe und Prozesse eingebunden. Mit der Übernahme der Liegenschaften im Baurecht kann die ipw bauliche Anpassungen künftig rascher und entsprechend den betrieblichen Anforderungen umsetzen. Das Land bleibt jedoch im Eigentum des Kantons; damit ist auch der Spitalstandort langfristig gesichert.

Mit dem vorliegenden Gesetz werden die Mitarbeitenden privatrechtlich angestellt. Die Anstellungsbedingungen können damit flexibler auf die Bedürfnisse der Mitarbeitenden und der Klinik abgestimmt werden. Dies stärkt die Attraktivität der ipw als Arbeitgeberin und verbessert ihre Möglichkeiten, gutes Fachpersonal trotz der heute bestehenden Personalknappheit gewinnen zu können.

Zudem braucht die ipw die Möglichkeit, mit anderen Gesundheitseinrichtungen Partnerschaften und Kooperationen einzugehen, um bestimmte Aufgaben gemeinsam besser zu lösen. Das Gesetz eröffnet auch hier sinnvolle Freiräume für die ipw.

### Parlament

**Der Kantonsrat hat dem Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG am 5. Dezember 2016 mit 119 zu 53 Stimmen zugestimmt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG (vom 5. Dezember 2016)**

### **Kein Abbau des Leistungsangebots**

Das Leistungsangebot der ipw wird – gleich wie bei den anderen 14 Kliniken auf der kantonalen Spitalliste für die Psychiatrie – auch künftig massgeblich über die kantonalen Leistungsaufträge gesteuert. Als Listenspital wird die ipw weiterhin alle Patientinnen und Patienten, unabhängig von ihrem Krankheitsbild und ihrem Versicherungsstatus, aufnehmen und behandeln.

### **Verwaltungsrat übernimmt neu die strategische Leitung**

Der Regierungsrat und der Kantonsrat legen bei der Verselbstständigung mit einer Eigentümerstrategie die Leitlinien der ipw AG fest und wählen ihren Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat wird im Auftrag des Kantons die Klinik strategisch führen und die Spitaldirektion einsetzen. Damit ist ein zeitgemässes und fachlich kompetentes Management der ipw sichergestellt.

### **Verkauf nicht ohne Kantonsrat und Stimmberechtigte**

Der Kanton ist gegenüber der ipw heute in einer Mehrfachrolle. Seine Aufgabe, die Spitäler zu beaufsichtigen und die gesamte kantonale Gesundheitsversorgung zu planen und zu steuern sowie bei den Tarifen zu entscheiden, kollidiert mit seiner Rolle als Klinikbetreiber. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft im Besitz des Kantons werden diese Rollenkonflikte deutlich gemindert. Das Gesetz eröffnet zudem die Möglichkeit, die Eigentümerrolle langfristig abzugeben. Nach einer Sperrfrist von fünf Jahren ist ein Verkauf von Anteilen erstmals möglich. Eine Aufgabe der Aktienmehrheit an der ipw AG würde auf jeden Fall einen Kantonsratsentscheid und bei einem Referendum zusätzlich auch das Einverständnis der Stimmberechtigten voraussetzen. Damit ist die demokratische Mitbestimmung sichergestellt.

Regierungsrat und Kantonsrat befürworten die Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft, weil der Klinik damit ausreichend Handlungsfreiheit gegeben wird, um ihre Leistungen auch künftig qualitativ hochwertig und wirtschaftlich zu erbringen.

## **Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates**

Eine Minderheit lehnt das Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG aus folgenden Gründen ab:

### **Optimale Grundversorgung sichern statt privatisieren**

Der Kanton hat den gesetzlichen Auftrag, die psychiatrische Grundversorgung sicherzustellen. Er betreibt mit der Integrierten Psychiatrie Winterthur (ipw) die grösste nichtuniversitäre psychiatrische Klinik im Kanton Zürich. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft werden Tür und Tor geöffnet, die ipw später zu privatisieren. Der Regierungsrat kann fast die Hälfte der Aktien ohne jegliche demokratische Mitwirkung des Parlaments oder der Bevölkerung an Dritte veräussern.

Im Gegensatz zur Akutsomatik existiert in der Psychiatrie kaum ein Wettbewerb, weil es nur wenige zusatzversicherte Patientinnen und Patienten gibt, mit denen Gewinne erzielt werden können. Schon deshalb macht es keinen Sinn, die ipw in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. In der Psychiatrie braucht es nicht mehr Wettbewerb oder ökonomische Freiheiten in der Form einer gewinnorientierten Aktiengesellschaft, sondern eine verlässliche Trägerschaft, eine ausreichende Finanzierung und vor allem menschliche Behandlungsansätze. All dies gewährleistet am besten die öffentliche Hand.

### **Innovative Versorgungsangebote nicht gefährden**

Die Zahl der Menschen, welche psychisch erkranken und eine entsprechende Behandlung benötigen, ist in den letzten Jahren gestiegen. Es ist die Aufgabe der psychiatrischen Grundversorgung, die Betroffenen nach ihren individuellen Bedürfnissen zu behandeln und sie wieder in das berufliche und soziale Umfeld zu integrieren. Die ipw leistet vorbildliche Arbeit und ist eine Pionierin in der integrierten Versorgung. Sie betreibt seit vielen Jahren an 15 verschiedenen Standorten eine Vielzahl von gemeindenahen ambulanten Angeboten sowie Tageskliniken in Bülach und Winterthur. Darüber hinaus steht die ipw mit ihren Koordinations- und Beratungsstellen einer breiten Öffentlichkeit mit Rat und Tat zur Seite.

Die psychiatrische Gesundheitsversorgung wird finanziell schlecht abgegolten. Insbesondere die ambulanten und teilstationären Angebote, zum Beispiel für psychisch kranke alte Menschen, sind für die Kliniken unrentabel. Sie können nur mithilfe von Subventionen des Kantons aufrechterhalten werden. 2016 erhielt die ipw rund neun Millionen Franken für defizitäre Leistungsangebote.

Die nicht gewinnbringenden Angebote der integrierten Versorgung sind aus einer zeitgemässen psychiatrischen Grundversorgung aber nicht mehr wegzudenken. Sie tragen dazu bei, Kosten der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe einzusparen. Renommierete Fachpersonen und insbesondere auch der Stadtrat von Winterthur befürchten, dass solche innovativen Angebote reduziert und durch lukrativere Bereiche (z. B. Burnout-Patientinnen und -Patienten) ersetzt werden, wenn die ipw in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wird. Sie müssten dann entweder von den Gemeinden mit teuren Folgen für die Steuerzahler übernommen oder gestrichen werden.

Mit diesem Gesetz lagern wir die psychiatrische Versorgung für 250 000 Menschen im Norden unseres Kantons aus. Mit der Umwandlung in eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft öffnen wir Tür und Tor für eine vollständige Privatisierung der Integrierten Psychiatrie Winterthur in nur fünf Jahren. Ins Zentrum rücken damit die Gewinne für die Aktionäre und weniger das Wohl der Patienten. Das ist nicht im Interesse der Bevölkerung in unserem Kanton. Das Gesetz ist abzulehnen.



## Vorlage 2

# Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG

(vom 5. Dezember 2016)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 6. Mai 2015 und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 30. August 2016,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

Firma und Sitz	§ 1. Unter der Firma «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG» besteht eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR mit Sitz in Winterthur.
Beteiligung des Kantons	§ 2. <sup>1</sup> Der Kanton Zürich kann sich am Aktienkapital der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG beteiligen. Zum Zeitpunkt der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ist er alleiniger Aktionär. <sup>2</sup> Der Kanton kann Aktien der Gesellschaft nach einer Sperrfrist von fünf Jahren auf Dritte übertragen, sofern die Ausrichtung auf einen langfristig erfolgreichen Spitalbetrieb gewahrt bleibt. <sup>3</sup> Führt die Übertragung von Anteilen zur Aufgabe der absoluten Mehrheitsbeteiligung, bedarf sie der Zustimmung des Kantonsrates. Die Zustimmung untersteht dem fakultativen Referendum.
Aktionärsrechte des Kantons	§ 3. <sup>1</sup> Der Regierungsrat übt die Aktionärsrechte des Kantons aus. <sup>2</sup> Der Kantonsrat genehmigt den Vorschlag der Wahl, Wiederwahl oder Abwahl jedes einzelnen Mitglieds des Verwaltungsrates, solange der Kanton die absolute Mehrheit innehat. Die Wiederwahl findet gemäss Statuten der Gesellschaft statt. <sup>3</sup> Das Präsidium des Verwaltungsrates der Gesellschaft und das Regierungsratsmandat sind nicht vereinbar.
Eigentümerstrategie	§ 4. <sup>1</sup> Der Kantonsrat genehmigt auf Antrag des Regierungsrates die Eigentümerstrategie für die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG. <sup>2</sup> Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere: a. mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer oder Miteigentümer der Gesellschaft, b. strategische Vorgaben an die Gesellschaft zur Erreichung der Ziele gemäss lit. a., c. finanzielle Zielwerte, namentlich zum Eigenkapital, zur Rendite und zur zulässigen Verschuldung, d. Vorgaben zur Vertretung der Eigenerinteressen in den Organen der Gesellschaft, e. Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling. <sup>3</sup> Der Regierungsrat überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und führt sie nach. Er legt sie dem Kantonsrat zur Genehmigung vor. <sup>4</sup> Solange der Kanton eine bedeutende Beteiligung an der Gesellschaft hält, leitet der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich seinen Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie und den Geschäftsbericht der Gesellschaft zur Kenntnisnahme zu.
Haftung	§ 5. Die Haftung der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG, ihrer Organe und ihres Personals richtet sich nach Privatrecht.
Finanzaufsicht	§ 6. Die Finanzaufsicht im Rahmen der für bedeutende Beteiligungen des Kantons geltenden Vorschriften der Finanzkontrollgesetzgebung obliegt der Finanzkontrolle.



## Vorlage 2

der Amtsstelle

<sup>2</sup> Der Regierungsrat ist ermächtigt, das Eigentum an den Bauten und Anlagen, die sich auf den baurechtsbelasteten Grundstücken gemäss § 9 Abs. 1 befinden, gegen eine wertmässig gleiche Beteiligung oder als Darlehensforderung in die Gesellschaft einzubringen. Die Bewertung erfolgt nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die erste Bilanz fest.

<sup>4</sup> Er wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des ersten Verwaltungsrates unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat. Er bestimmt die erste Revisionsstelle.

b. Statuten

§ 8. <sup>1</sup> Der Regierungsrat fasst die Gründungsstatuten der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG und legt sie dem Kantonsrat zur Genehmigung vor. Er legt darin folgenden Gesellschaftszweck fest:

- a. Die Gesellschaft betreibt ein Spital zur Behandlung psychisch erkrankter Menschen, insbesondere aus den Regionen Winterthur und Zürcher Unterland. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere Dienstleistungen im Bereich der psychiatrischen und psychotherapeutischen Behandlung und Betreuung sowie verwandten Leistungsgebieten regional oder überregional erbringen.
- b. Die Gesellschaft kann alle Tätigkeiten ausüben, die geeignet erscheinen, ihren Zweck zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen.
- c. Die Gesellschaft kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und betreiben und sich an anderen Unternehmen beteiligen.
- d. Die Gesellschaft kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern.

<sup>2</sup> Für das im Zeitpunkt der Umwandlung bei der Amtsstelle «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland» angestellte Personal sehen die Statuten folgende Regelung vor:

Die Bestimmungen betreffend Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge dürfen während zweier Jahre nach der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft nicht zuungunsten der Personen, die am Umwandlungstag bei der Amtsstelle angestellt gewesen sind, verändert werden.

Immobilien

§ 9. <sup>1</sup> Der Kanton räumt der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG auf den Zeitpunkt der Umwandlung Baurechte an den von ihr genutzten Grundstücken zur Nutzung im Rahmen des Gesellschaftszwecks gemäss § 8 Abs. 1 ein. Die Baurechtsverträge bestimmen den genauen Umfang des Baurechtsperimeters.

<sup>2</sup> Die Gesellschaft hat während der Dauer der Baurechte ein unlimitiertes Vorkaufsrecht an diesen Grundstücken. Das Vorkaufsrecht wird im Grundbuch eingetragen.

Mobilien

§ 10. Das Eigentum an sämtlichen Mobilien der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland geht zum Zeitpunkt ihrer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft auf die Gesellschaft über.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:  
Rolf Steiner

Der Sekretär:  
Roman Schmid

## 3

# Fremd- sprachen- initiative

Verfasst vom Regierungsrat

**Seit zehn Jahren werden im Kanton Zürich an der Primarschule zwei Fremdsprachen unterrichtet. Der Kanton Zürich bereitet die Kinder und Jugendlichen damit auf ihre berufliche Zukunft vor und bekennt sich zur Vielsprachigkeit unseres Landes. Der Verzicht auf eine der beiden Fremdsprachen an der Primarschule, wie ihn die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» fordert, wäre ein Nachteil für die Schülerinnen und Schüler im Kanton. Die Stimmberechtigten haben sich bereits 2006 und 2008 deutlich für zwei Fremdsprachen an der Primarschule ausgesprochen. Es besteht kein Anlass, das bewährte Sprachenkonzept zu ändern und als Folge davon aus dem HarmoS-Konkordat auszutreten. Die Volksinitiative ist deshalb abzulehnen.**

Fremdsprachenkenntnisse sind heutzutage eine Schlüsselkompetenz. Sie sind wichtig für das Berufsleben, für den wirtschaftlichen Erfolg und zentral für das Verständnis von anderen Kulturen. Auch die alltägliche Lebenswelt der Kinder ist stark von Fremdsprachen geprägt, sei es im eigenen sozialen Umfeld, im Internet, in der Musik oder im Fernsehen. In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz haben die Sprachen einen besonderen Stellenwert. Das frühe Lernen von Fremdsprachen ist ein Bekenntnis zum hohen Wert der Vielsprachigkeit unseres Landes.

Mit seinem Sprachenkonzept (Englisch ab der 2. Klasse bzw. neu ab der 3. Klasse und Französisch ab der 5. Klasse) setzt sich der Kanton Zürich für einen Sprachenunterricht ein, der die Kinder und Jugendlichen auf ihre berufliche Zukunft vorbereitet. Der Verzicht auf eine der beiden Fremdsprachen an der Primarschule würde die Qualität der Volksschule schwächen.

## **Primarschülerinnen und Primarschüler meistern Fremdsprachen gut**

Die grosse Mehrheit der Primarschülerinnen und -schüler meistert die zwei Fremdsprachen gut. Auch für Kinder mit Migrationshintergrund stellt das Erlernen einer zusätzlichen Fremdsprache keinen Nachteil dar. Es gibt zwar auch Kinder, welche die geforderten schulischen Leistungen nicht mühelos und auf hohem Niveau erbringen. Unbefriedigende Lernergebnisse einer Minderheit sind jedoch kein Grund, ein Fach für alle nicht mehr oder erst später zu unterrichten. Die Unterrichtsqualität und die Anzahl Lektionen sind wichtige Faktoren für den Lernerfolg. Die Lehrpersonen sind im Kanton Zürich für den Fremdsprachenunterricht gut aus- und weitergebildet und unterrichten mit alters- und stufengerechten Lehrmitteln, die den neusten Qualitätsanforderungen entsprechen.

## **Motivation und Lernfreude der Kinder nutzen**

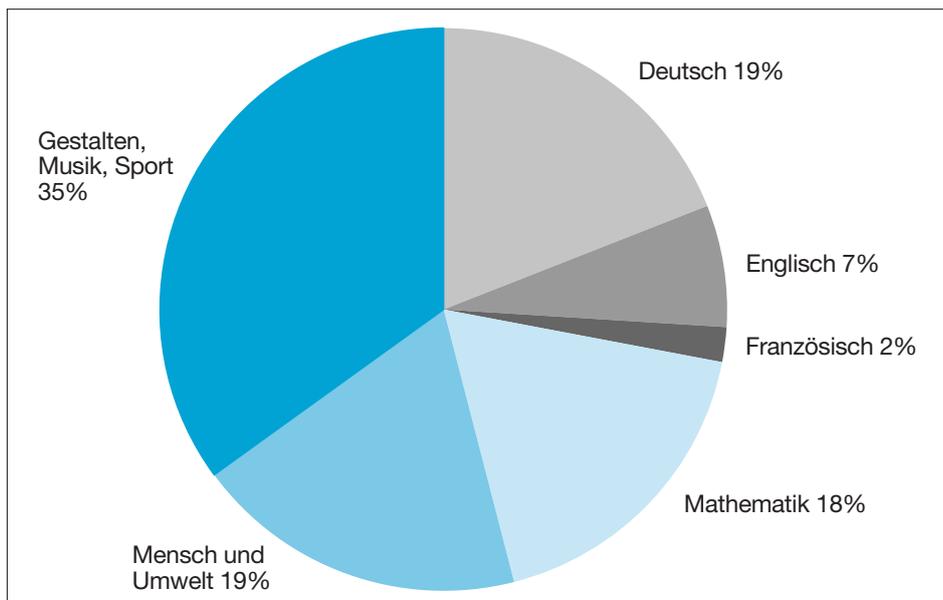
Kinder im Primarschulalter nehmen die Fremdsprache wie die Muttersprache ganzheitlich und unbewusst auf, vor allem durch Nachahmen und Ausprobieren. Das frühe Erlernen einer ersten Fremdsprache fördert und erleichtert den Erwerb der zweiten, da der Lernprozess bereits bekannt ist. Der zeitliche Abstand zwischen dem Beginn des Lernens der ersten und der zweiten Fremdsprache darf allerdings nicht zu gross sein. Zwischen dem 10. und dem 12. Altersjahr nimmt die Fähigkeit ab, eine

Sprache unbewusst zu erwerben. Die Lernfreude und die Motivation der jüngeren Kinder sprechen dafür, dass das Fremdsprachenlernen früh beginnen sollte. Dies entlastet auch den Sprachenunterricht an der Sekundarschule.

Die Initiantinnen und Initianten begründen die Verschiebung der zweiten Fremdsprache auf die Sekundarstufe unter anderem mit dem etwas schnelleren Lernfortschritt der älteren Schülerinnen und Schüler. Dies gilt aber auch für die anderen Fächer. Niemand käme auf die Idee, aus diesem Grund beispielsweise mit Mathematik erst auf der Sekundarstufe zu beginnen. Es wird zudem vorgeschlagen, an der Sekundarschule mehr Lektionen für die zweite Sprache vorzusehen. Dies würde zu einer zusätzlichen Belastung der Sekundarschülerinnen und -schüler führen. Bereits heute umfasst der Stundenplan der ersten und zweiten Sekundarklassen 34 bis 36 Lektionen.

#### Ausgewogene Lektionentafel

Der Primarschulunterricht ist mit seiner Fächerzusammenstellung sehr ausgewogen. Rund 9% der Unterrichtszeit sind für die Fremdsprachen und 19% für das Fach Deutsch vorgesehen. Die musischen Fächer (Gestalten und Musik) zusammen mit Sport sind mit rund 35% der Unterrichtszeit immer noch stark gewichtet. Eine umfassende Bildung und Entwicklung der Kinder im Sinne des Volksschulgesetzes ist somit gewährleistet.



#### Parlament

**Der Kantonsrat hat die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» am 14. November 2016 mit 96 zu 68 Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Nein**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Kantonale Volksinitiative  
«Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule»**

### **Interkantonale Koordination und Harmonisierung**

2006 sprachen sich die Schweizer Stimmberechtigten mit einer klaren Mehrheit für die Schaffung eines neuen Bildungsartikels in der Bundesverfassung aus. Darin wird auch eine Harmonisierung der Volksschule gefordert. Mit der Volksabstimmung zum HarmoS-Konkordat im Jahr 2008 unterstützte der Kanton Zürich die Bestrebungen zur Harmonisierung der Volksschule. Er verpflichtete sich unter anderem, die erste Fremdsprache spätestens ab der 3. Klasse und die zweite spätestens ab der 5. Klasse der Primarschule zu unterrichten. In den beiden Fremdsprachen Französisch und Englisch werden auf Ende der Volksschule gleichwertige Kompetenzniveaus in den Kantonen angestrebt. Ein Ja zur Initiative hätte daher den Austritt aus dem HarmoS-Konkordat zur Folge.

Auch über das Anliegen «Nur eine Fremdsprache an der Primarschule» wurde im Kanton Zürich bereits vor elf Jahren abgestimmt. Die Stimmberechtigten lehnten damals die Volksinitiative klar ab.

### **Drohende Fehlinvestition und Mehrkosten**

Die Annahme der vorliegenden Initiative würde die bisherigen Anstrengungen des Kantons, den Fremdsprachenunterricht zu fördern, zumindest teilweise nutzlos machen. Die Weiterbildung der Primarlehrpersonen kostete im Fachbereich Französisch rund 30 Mio. Franken und im Fachbereich Englisch rund 11 Mio. Franken. Unterdessen wurden im Fachbereich Englisch weitere 8 Mio. Franken für die Weiterbildung der Primarlehrpersonen eingesetzt.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Ausbildung der Lehrpersonen, deren Freude am Unterrichten und der Lernfreude der Schülerinnen und Schüler im Fremdsprachenunterricht. Der Kanton Zürich hat grosse Anstrengungen unternommen, die Lehrpersonen für den Fremdsprachenunterricht weiterzubilden und neue Lehrmittel für den Unterricht zu entwickeln.

### **Französisch wäre in der Primarstufe gesetzt**

Bei einer Annahme der Initiative müsste der Regierungsrat entscheiden, ob Französisch oder Englisch in der Primarschule gelernt wird. In seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Initiative hat sich der Regierungsrat klar dazu bekannt, dass in diesem Fall an der Primarschule nur noch Französisch als Fremdsprache unterrichtet würde. Englisch würde damit erst in der Sekundarschule eingeführt.

## **Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates**

Eine Minderheit stimmt der Volksinitiative aus den folgenden Gründen zu:

### **Fremdsprachenunterricht nachhaltiger gestalten**

Das heutige Sprachenkonzept mit zwei Fremdsprachen an der Primarschule ist zu teuer und zu wenig effizient. Viele Schülerinnen und Schüler erreichen die Lernziele in den Fächern Englisch und Französisch am Ende der obligatorischen Schulzeit nicht. Das stellen nicht nur viele erfahrene Lehrpersonen fest. Die wissenschaftliche Studie von Simone Pfenninger mit dem Titel «Beyond Age Effects» kommt zu gleichen Erkenntnissen, obschon sie eigentlich den Erfolg des heutigen Sprachenkonzepts belegen sollte.

Die Initiative verlangt, dass sich die Primarschule auf eine Fremdsprache beschränkt. Die zweite soll auf die Sekundarschule verschoben, dafür aber wesentlich intensiver als heute unterrichtet werden. Während Fremdsprachen in der Primarschule weitgehend spielerisch unterrichtet werden, können Jugendliche Französisch und Englisch im Sekundarschulalter mit analytischen Methoden rascher und nachhaltiger lernen. Die Lernforschung zeigt, dass der Vorsprung in der zweiten Fremdsprache aus der Primarschule deshalb rasch aufgeholt werden kann.

Vom neuen Konzept (eine Fremdsprache in der Primarschule, eine in der Sekundarschule) profitieren beide Fremdsprachen: Sie können wirksamer unterrichtet und von den Schülerinnen und Schülern ihrem Entwicklungsstand gemäss besser und motivierter gelernt werden. Das Lernziel bleibt unverändert: Am Ende der obligatorischen Schulzeit sollen sich die Schülerinnen und Schüler in zwei Fremdsprachen in einem Gespräch zusammenhängend ausdrücken können.

### **Kenntnisse in Deutsch und Mathematik stärken**

Viele Lehrmeister klagen über Lücken in den grundlegenden Fächern Deutsch und Mathematik. Das muss ernst genommen werden. Immerhin sind von den 12 000 Lehrlingen, welche ihre Lehre 2015 begonnen haben, 40 Prozent in handwerklich ausgerichteten Berufen tätig. Das Beherrschen der deutschen Sprache und ein solides Fundament im Rechnen sind neben handwerklichen Fähigkeiten deshalb von grösster Bedeutung. Die Verschiebung der zweiten Fremdsprache macht an der Primarschule Stunden frei für vertiefenden Unterricht in Deutsch und Mathematik sowie für die handwerklichen Fächer.

### **Steuergelder wirtschaftlicher einsetzen**

Für nur je zwei Wochenlektionen Französisch und Englisch in der Primarschule wird ein im Vergleich zu anderen Fächern unverhältnismässig hoher Aufwand betrieben. Vor allem die Aus- und Weiterbildung der Primarlehrpersonen ist extrem teuer. Der bescheidene Erfolg des heutigen Fremdsprachenunterrichts an der Primarschule rechtfertigt diesen Aufwand nicht. Diese Mittel können wirtschaftlicher eingesetzt werden: für optimierte Fremdsprachenkenntnisse und für solidere Kompetenzen in Deutsch und Mathematik am Ende der Volksschulzeit.

## Stellungnahme, verfasst vom Initiativkomitee

### **Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule**

An der Primarschule im Kanton Zürich wird ab der 2. Klasse Englisch und ab der 5. Klasse zusätzlich Französisch unterrichtet. Die Lehrpersonen und deren Verbände sehen, dass viele Schülerinnen und Schüler mit dem Erlernen von zwei Fremdsprachen überfordert sind, zumal die Fremdsprachen in ganzen Klassen und mit so wenig Lektionen erteilt werden müssen, dass kein kontinuierliches Lernen möglich ist (in der Mittelstufe z. B. 2 Stunden Französisch und 2 Stunden Englisch). Zudem fehlen bei vielen Kindern die Grundlagen in der deutschen Sprache, wie die neuste Pisa-Studie aufzeigt.

Leider weigert sich die Bildungsdirektion, den Erfolg des Fremdsprachenlernens im Kanton Zürich zu evaluieren. In der Zentralschweiz wurde dies gemacht. Dort zeigte sich, dass im Französisch beim Sprechen, Hörverstehen und Schreiben nur 34% bis 40% der Kinder in der 6. Klasse die Lernziele erreichten. Beim Lesen war es gut die Hälfte. Die Situation im Kanton Zürich dürfte vergleichbar sein, da sich die Sprachunterrichtskonzepte ähneln. Besser sind die Resultate im Englisch, doch zeigen viel beachtete Studien, dass gute Schülerinnen und Schüler ohne Englischvorkenntnisse auf der Sekundarstufe den Rückstand sehr rasch aufholen und keine Nachteile beim weiteren Sprachenlernen haben.

Im Lehrplan 21 sind auf der Mittelstufe neue Fächer wie Informatik vorgesehen. Zudem enthält die Stundentafel eine Lektion mehr in der zweiten Fremdsprache. Damit wird die Stundentafel in der 5. und 6. Klasse komplett überladen. In der Sekundarstufe wird zudem die zweite Fremdsprache reduziert. Dies wird dazu führen, dass die Jugendlichen in dieser noch weniger Kenntnisse haben werden.

Mit der Beschränkung auf eine Fremdsprache in der Primarschule können insbesondere die Mittelstufenkinder entlastet werden. Zudem kann der Unterricht in der deutschen Sprache forciert werden. Wenn die zweite Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe und in mehr Lektionen gelernt wird, werden die Jugendlichen in Zukunft diese zweite Sprache besser beherrschen.

Bewusst sagt die Initiative nicht, welche Fremdsprache wann gelernt werden soll. Es gibt gute Argumente für beide Sprachen. Der Regierungsrat soll auf Antrag des Bildungsrates darüber entscheiden.



## Vorlage 3

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

### **Kantonale Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule»**

#### **Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Gestützt auf Artikel 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 und §§ 120 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) wird folgendes Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt:

«Durch Anpassung des Volksschulgesetzes und nötigenfalls Änderung oder Kündigung des HarmoS-Konkordats ist die Fremdsprachenregelung dahingehend zu ändern, dass

- die zweite Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe eingeführt wird und
- der Regierungsrat auf Antrag des Bildungsrates beschliesst, ob Französisch oder Englisch erste Fremdsprache ist.»

# Informationen zur Abstimmung online



Das Statistische Amt informiert am Abstimmungssonntag ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonaler Ebene. Bis zum Vorliegen des Schlussresultats veröffentlicht es zudem halbstündlich aktualisierte Hochrechnungen. [www.abstimmungen.zh.ch](http://www.abstimmungen.zh.ch)

Wer am Abstimmungssonntag unterwegs ist, kann den kostenlosen SMS-Dienst abonnieren und erhält dann im Verlauf des Nachmittags die Abstimmungsergebnisse auf das Mobiltelefon übermittelt. [www.abstimmungen.zh.ch/sms](http://www.abstimmungen.zh.ch/sms)



Auf der Facebook-Seite des Kantons Zürich werden am Abstimmungssonntag die Resultate publiziert. [www.facebook.com/kantonzuerich](http://www.facebook.com/kantonzuerich)



Der Twitter-Kanal des Kantons Zürich vermeldet ebenfalls die Abstimmungsergebnisse. [www.twitter.com/kantonzuerich](http://www.twitter.com/kantonzuerich)

## Impressum

Abstimmungszeitung  
des Kantons Zürich  
für die kantonale  
Volksabstimmung vom  
21. Mai 2017

## Herausgeber

Regierungsrat  
des Kantons Zürich

## Redaktion

Staatskanzlei  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

## Auflage

933 500 Exemplare

## Internet

[www.zh.ch](http://www.zh.ch)  
[www.sk.zh.ch/abstimmungszeitung](http://www.sk.zh.ch/abstimmungszeitung)  
[www.abstimmungen.zh.ch](http://www.abstimmungen.zh.ch)

Bei Fragen zum Versand der  
Abstimmungsunterlagen wenden  
Sie sich bitte an Ihre Gemeinde.