

Spital Affoltern – Abstimmungsunterlagen Gemeindevorlagen

Beleuchtender Bericht Nachfolgeorganisationen Zweckverband Spital Affoltern: Gründung IKV Gemeinnützige AG Spital Affoltern (gAG) und IKA Langzeitpflege Sonnenberg

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtliche und finanzielle Umsetzung Gemeinnützige AG Spital Affoltern und IKA Pflegezentrum Sonnenberg	2
2.1	Langzeitpflege, geführt von einer interkommunalen Anstalt – IKA Pflegezentrum Sonnenberg	2
2.1.1	Vertrag IKA Pflegezentrum Sonnenberg im Einzelnen	2
2.1.2	Finanzierung der Langzeitpflege in der IKA Pflegezentrum Sonnenberg	3
2.1.3	Abstimmungsergebnisse und Folgen	5
2.2	Akutspital, geführt von einer gemeinnützigen AG – Gemeinnützige AG Spital Affoltern	6
2.2.1	Interkommunale Vereinbarung zur Gründung der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern im Einzelnen	7
2.2.2	Statuten und Aktionärsbindungsvertrag Gemeinnützige AG Spital Affoltern	7
2.2.3	Finanzierung des Spitals	8
2.2.4	Abstimmungsergebnisse und Folgen	9
3	Abstimmungsfragen	10
3.1	Die einzelnen Abstimmungsfragen	10
3.2	Voraussetzungen für die Annahme der Vorlagen	10
3.3	Mögliche Abstimmungsergebnisse und Folgen	10

1. Zusammenfassung

Volksabstimmungen auf Stufe Gemeinden: Zukunft von Langzeitpflege und Akutspital

In einer Volksabstimmung auf Stufe Zweckverband beantragt die Delegiertenversammlung den Stimmberechtigten, den Zweckverband Spital Affoltern aufzulösen. Als Nachfolgelösungen schlägt die Betriebskommission des Spitals Affoltern vor, die Bereiche Langzeitpflege und Akutspital zu trennen und sie in neuen, eigenständigen Rechtsformen weiterzuführen. Die beiden Bereiche sollen eng zusammenarbeiten und voneinander profitieren, sie wären aber auch je separat überlebensfähig.

Die Gemeinde legt ihren Stimmberechtigten die Fragen der Nachfolgegesellschaften zum Entscheid vor und folgt damit der Empfehlung der Delegiertenversammlung.

Das Akutspital wie auch die Langzeitpflege benötigen die richtigen Strukturen, um in Zukunft in unterschiedlichen Märkten agieren zu können. Diese Strukturen oder Organisationen müssen dabei einerseits die Anforderungen der operativen Spitalführung beachten, andererseits aber auch die Interessen der Eigentümer (also der Gemeinden) gebührend berücksichtigen. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und Rollen in der Spital- und Pflegeversorgung bietet sich daher eine strukturelle und organisatorische Trennung von Langzeitpflege und Akutspital an, um beiden Einheiten die notwendigen Grundlagen für eine erfolgreiche Positionierung am Markt zu bieten.

Das Akutspital soll dabei in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft überführt werden. Diese soll dem Akutspital in einem von Wettbewerb geprägten Markt die nötige Flexibilität gewähren, um sich optimal positionieren und auf Veränderungen zeitgerecht reagieren zu können.

Die Langzeitpflege soll in eine interkommunale Anstalt überführt werden. Diese öffentlich-rechtliche Rechtsform stellt sicher, dass die Gemeinden als Eigentümer und Verantwortliche für die Pflegefinanzierung weiterhin einen den Eigentümerinteressen entsprechenden Einfluss auf die Ausrichtung der Langzeitpflege haben.

2. Rechtliche und finanzielle Umsetzung Gemeinnützige AG Spital Affoltern und IKA Pflegezentrum Sonnenberg

2.1 Langzeitpflege, geführt von einer interkommunalen Anstalt – IKA Pflegezentrum Sonnenberg

Als neu eigenständiger Betrieb ist es für die Langzeitpflege wichtig, eine stabile und zweckdienliche Rechtsform aufzuweisen. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten stationären und ambulanten Pflegeversorgung ist eine Gemeindeaufgabe; eine öffentlich-rechtliche Rechtsform zur Erfüllung ist passend. Diese muss aber aufgrund der Wettbewerbssituation schnell und professionell handeln können. Hierfür bietet sich aus Sicht der Betriebskommission die im Vergleich zum Zweckverband schlankere Organisation der interkommunalen Anstalt (IKA) an. Die Trägergemeinden übertragen im Gründungsvertrag der IKA einen gemeinsam zu erfüllenden Aufgabenbereich. Dieser Aufgabenbereich wird unter eigener Leitung, aber in Verbindung mit den Trägergemeinden ausgeführt. Die Anstalt kann relativ frei ausgestaltet werden, weil die interne Organisation und die Verfahrensstrukturen nur in Grundzügen von übergeordnetem Recht vorgegeben sind.

2.1.1 Vertrag IKA Pflegezentrum Sonnenberg im Einzelnen

Die IKA Pflegezentrum Sonnenberg (nachfolgend IKA) kommt nur zustande, wenn bei ihrer Gründung Gemeinden vertreten sind, die mindestens 60% der Zweckverbandsbeteiligung am 1. Januar 2020 halten.

Die IKA erfüllt für die Trägergemeinden die ihr übertragenen Aufgaben der Pflegeversorgung im Sinne des kantonalen Pflegegesetzes. Der Versorgungsauftrag umfasst das gesamte Leistungsspektrum der stationären und ambulanten Pflegeversorgung. Dazu können die Schaffung von Kompetenzzentren z.B. für Demenzerkrankte, Palliativ-Care, Gerontopsychiatrie, chronisch neurologische Erkrankungen, Altersmedizin, geriatrische Rehabilitation und Rekonvaleszenz wie auch Übergangspflege und Ferienaufenthalte gehören. Weiter sind auch moderne Formen zum Wohnen im Alter (z.B. betreutes und begleitetes Wohnen oder Mietwohnungen in der Institution) denkbar. Es ist vorgesehen, dass die IKA für die Erbringung der diversen Pflegeangebote mit den Gemeinden Leistungsvereinbarungen abschliesst. Die Dienstleistungen der IKA stehen prioritär den Einwohnerinnen und Einwohnern der Trägergemeinden zur Verfügung.

Die IKA hat zwei Organe, den Verwaltungsrat und die Kontrollstelle. Ein Legislativorgan ist nicht vorgesehen. Es gibt entsprechend auch kein Initiativrecht und keine obligatorischen Finanzreferenden. Letzteres gilt, solange die IKA ihre Vorhaben selbst bzw. mit Fremdmitteln finanzieren kann. Nur Investitionen, die von den Gemeinden als Einlagen, Darlehen oder Garantien gesprochen werden, unterliegen je nach Höhe dem Finanzreferendum in den jeweiligen Gemeinden.

Die Gemeinden üben die Aufsicht über die IKA durch ihren Gemeinderat aus, dem Geschäftsbericht und Jahresrechnung sowie die Veräusserung von Liegenschaften im Finanzvermögen zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Die Gemeinderäte ernennen zudem den Verwaltungsrat und die Kontrollstelle und setzen das Entschädigungsreglement des Verwaltungsrates fest. Sie genehmigen gemeinsame Leistungsaufträge der Trägergemeinden an die Anstalt und kontrollieren deren Einhaltung. Die Fachaufsicht liegt beim Bezirksrat.

Der Verwaltungsrat hat fünf Mitglieder. Ihm obliegt die strategische Führung der IKA. Unter anderem legt er im Rahmen des Anstaltsvertrages die Finanzkompetenzordnung fest, ernennt die Geschäftsleitung und verabschiedet Jahresrechnung und Geschäftsbericht zuhanden der Trägergemeinden. Weiter genehmigt er das Budget und erlässt das Personal- und Organisationsreglement. Gewisse im Vertrag bezeichnete Aufgaben kann er an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse zur eigenständigen Erledigung übertragen.

Als Kontrollstelle wird eine im öffentlichen Sektor qualifizierte juristische oder natürliche Person bestimmt, welche die gesetzlichen Voraussetzungen für diese Aufgabe erfüllt. Sie prüft Buchführung und Jahresrechnung finanztechnisch und erstattet dem Verwaltungsrat schriftlich Bericht.

Die IKA wird mit einem sogenannten Dotationskapital ausgestattet, welches das Eigenkapital bildet. Die Trägergemeinden bringen dazu ihre bisherigen Anteile am ZV ein, welche dem Bereich Langzeitpflege zugeordnet wurden. Für die Verbindlichkeiten der IKA haftet diese primär selbst mit ihrem Eigenkapital. Sie kann bei Dritten und bei Gemeinden Fremdmittel aufnehmen. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, Darlehen zu gewähren. Eine zwingende Haftung der Gemeinden für Fremdmittelschulden ist nicht vorgesehen. Gemeinden können freiwillig Bürgschaften eingehen.

Für Personal und Vergaben hat die IKA das öffentliche Recht anzuwenden. Das heisst, für das Personal gilt das kantonale Personalrecht, soweit die IKA in ihrem Personalreglement keine abweichenden Bestimmungen erlässt. Für Vergaben gilt die Submissionsgesetzgebung.

Die IKA kann weitere Gemeinden aufnehmen, Trägergemeinden können einseitig kündigen (unter Wahrung einer zweijährigen Kündigungsfrist, erstmals auf Ende des vierten Bestandsjahres der Anstalt) und die Anstalt kann mit der Zustimmung von 2/3 aller Trägergemeinden an der Urne aufgelöst werden. Der IKA-Vertrag und seine Änderungen müssen gemäss dem neuen Gemeindegesetz an der Urne beschlossen und vom Regierungsrat genehmigt werden.

Die IKA wird beim Zustandekommen der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern zu einer fünfjährigen Bezugspflicht beim Energie- und Versorgungszentrum des Akutspitals verpflichtet.

2.1.2 Finanzierung der Langzeitpflege in der IKA Pflegezentrum Sonnenberg

Wie erwähnt, bringen die Trägergemeinden bei der Gründung der IKA ihre bisherigen Anteile am Bereich Langzeitpflege des aufzulösenden Zweckverbands als Beteiligungskapital ein. Dazu gehören auch allfällige spätere Erlöse aus dem Verkauf von nichtbetriebsnotwendigen Liegenschaften des ehemaligen Zweckverbands. Die Gründung erfolgt somit ohne zusätzliche finanzielle Verpflichtungen für die Trägergemeinden.

Die Aufteilung der bilanzierten Werte auf die Langzeitpflege sowie das Spital erfolgt nach klaren Vorgaben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die provisorische Bewertung des Eigenkapitals für den Bereich Langzeitpflege; die Zahlen dieser Bewertung dienen als Richtwerte und können sich bis zur definitiven Gründung noch verändern.

(Werte 31.12.2017 in CHF 1'000)	Buchwerte	Verkehrswerte Fortführung	Liquidationswerte
Beteiligung Gemeinden	12'984	12'984	12'984
Gewinnreserven (inkl. Ausgleichskonto)	4'337	4'337	4'337
Aufwertung Eigenkapital bei Bewertung nach Verkehrswerten		26'861	26'558 ¹
Total Eigenkapital	17'321	44'182	43'880
Beteiligungswert Gemeinden bei Mindestquorum 60% (ohne Gewinnreserven)	7'791	7'791	
Total Eigenkapital bei Mindestquorum von 60% (60% Beteiligungswert und 100% Gewinnreserven)	12'128	38'989	
Kapitalabfluss austretende Gemeinden	5'193	5'193	

Die Buchwerte entsprechen den in der Jahresrechnung des Zweckverbands bilanzierten Werten. Die betriebsnotwendigen Liegenschaften inkl. Grundstücke sind darin nach den Vorschriften über den Gemeindehaushalt abgeschrieben. Die Verkehrswerte berücksichtigen den geschätzten Verkehrswert der betriebsnotwendigen Liegenschaften nach den Bewertungsvorschriften des kantonalen Gemeindeamts für Liegenschaften im Finanzvermögen (Teil Realwerte). Der Verkehrswert der Langzeitpflege entspricht einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise, das heisst dem inneren Wert bei einer erfolgreichen Fortführung des Betriebs.

Wenn bisherige Zweckverbandsgemeinden sich nicht an der neu zu gründenden IKA beteiligen, erhalten sie ihren Anteil am Zweckverband zu Buchwerten zurück. Bei Erreichung des Mindestquorums von 60% beträgt das Eigenkapital der IKA zu Buchwerten mindestens 12.1 Mio. CHF.

Zweckverbandsgemeinden, welche den Austritt aus dem Zweckverband bereits beschlossen haben, wurden in der obigen Darstellung analog den übrigen Gemeinden behandelt.

¹ Die Differenz zur Bewertung nach Verkehrswerten liegt an einer Abschreibung von 50% der übrigen Sachanlagen im Falle einer Liquidation mit einem Abschreibungswert von 303'000 CHF.

Je Zweckverbandsgemeinde berechnen sich die Beteiligungswerte sowie deren anteilmässigen Beteiligungswerte wie folgt (Zahlen entsprechen 1'000 CHF)

Werte in CHF 1'000	Buchwert Beteiligung (inkl. Gewinnreserven)		%-Anteil bei Mindestquorum	Wert der Beteiligung zu Verkehrswerten	Wert der Beteiligung in CHF bei Liquidation LZP
	CHF	%-Anteil		CHF	CHF
Aeugst a.A.	776	4.5%	7,5%	1'980	1'966
Affoltern a.A.	3'729	21.5%	35,9%	9'512	9'447
Bonstetten	1'700	9.8%	16,4%	4'337	4'307
Hausen a.A.	1'168	6.7%	11,2%	2'979	2'958
Hedingen	1'192	6.9%	11,5%	3'041	3'020
Kappel a.A.	361	2.1%	3,5%	922	915
Knonau	604	3.5%	5,8%	1'540	1'530
Maschwanden	229	1.3%	2,2%	585	581
Mettmenstetten	1'545	8.9%	14,9%	3'941	3'914
Obfelden	1'532	8.8%	14,7%	3'909	3'882
Ottenbach	867	5.0%	8,3%	2'212	2'197
Rifferswil	321	1.9%	3,1%	818	813
Stallikon	1'296	7.5%	12,5%	3'307	3'284
Wettswil a.A.	1'999	11.5%	19,2%	5'099	5'064
Beteiligungen Gemeinden	17'321	100.0%		44'182	43'880

Der Wert «Buchwert Beteiligung» entspricht dem Betrag, den die Zweckverbandsgemeinden in die neue Organisation einschliessen, wenn die IKA Pflegezentrum Sonnenberg zustande kommt und sie daran teilnehmen. Er besteht aus dem gemeindeanteiligen Buchwert und den Gewinnreserven. Diese würden einer nicht mehr teilnehmenden Gemeinde nicht ausbezahlt, sondern werden zu 100% der IKA bei deren Zustandekommen zur Verfügung gestellt. Der Wert «Beteiligung zu Verkehrswerten» zeigt den betriebswirtschaftlichen Wert ihrer Beteiligung am Zweckverband. Er entspricht auch dem Wert, den sich Gemeinden, die sich an der IKA Pflegezentrum Sonnenberg beteiligen wollen, für ihre Einlage in den neuen Rechtsträger als neue Ausgabe bewilligen lassen müssen.

Die Finanzierung des Betriebs bzw. der Leistungen der Anstalt erfolgt durch Entgelte der Leistungsbezüger, Leistungen der Versicherer und über Beiträge der Gemeinden gemäss Pflegegesetz.

Die IKA ist zudem frei, Eigenkapital für Investitionen zu bilden, Anleihen zu zeichnen und Kredite aufzunehmen bis zu einer definierten Fremdkapital-Quote von 70%. Aufgrund der guten Eigenkapital-Basis sollte eine vollständige Finanzierung des notwendigen Neubaus für das Haus Rigi über den Kapitalmarkt unter Einhaltung der Verschuldungsgrenze möglich sein.

2.1.3 Abstimmungsergebnisse und Folgen

Mit der IKA Pflegezentrum Sonnenberg haben die Trägergemeinden die Möglichkeit, ihre Langzeitpflegeversorgung sicherzustellen und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Wird die Vorlage zur Gründung der Interkommunalen Anstalt Pflegezentrum Sonnenberg (IKA) angenommen – wofür ein Quorum von 60% der bisherigen Zweckverbandsbeteiligungen und die einstimmige Zustimmung der Gemeinden zur Verbandsauflösung nötig ist –, erfolgt die Gründung und Vermögensübertragung aus dem Zweckverband per 1. Januar 2020. Gemeinden, welche dem Gründungsvertrag zugestimmt haben, bringen ihren Liquidationserlös aus dem Zweckverband (Anteil Langzeitpflege) als Beteiligung in die IKA ein.

Die Haftung bei einer interkommunalen Anstalt ist auf das Beteiligungskapital beschränkt. Es ist aber zu berücksichtigen, dass sich die Trägergemeinden mit der Zustimmung zum Gründungsvertrag zur Führung des Pflegezentrums Sonnenberg verpflichtet haben. Dieser Pflicht können sie sich nur über den Austritt bzw. die Auflösung der IKA entledigen.

Gemeinden, welche der IKA nicht beitreten, können den Liquidationserlös nutzen, um ihre Pflegeversorgung und -finanzierung neu zu organisieren.

Wird die Gründung der IKA abgelehnt und gleichzeitig der Zweckverbandsauflösung zugestimmt, kann der Liquidationsausschuss Verhandlungen mit interessierten Investoren aufnehmen und einen Kaufvertrag aushandeln. Die Verbandsgemeinden hätten die Chance auf einen angemessenen Verkaufserlös und darauf, dass weiterhin ein Langzeitpflegeangebot besteht, für das sie nicht die Verantwortung tragen, auf das sie aber auch kaum mehr Einfluss nehmen können.

Wenn kein Käufer gefunden werden kann, müssen der Betrieb geschlossen, die Aktiven (Liegenschaften, Sachanlagen etc.) veräussert und die Schulden getilgt werden. Ein verbleibender positiver Liquidationserlös wird den Gemeinden im Verhältnis ihrer Zweckverbandsbeteiligung ausgeschüttet.

Die Verbandsgemeinden müssen dann ihre Pflegeversorgung und -finanzierung neu organisieren.

2.2 Akutspital, geführt von einer gemeinnützigen AG – Gemeinnützige AG Spital Affoltern

Auch für die künftige Führung des Akutspitals gilt, dass diese über die notwendigen Kompetenzen verfügen muss, um schnell und flexibel handeln zu können. Die Spitalgrundversorgung ist heute nicht mehr Aufgabe der Gemeinden, es bietet sich deshalb eine Neugründung des geplanten Betriebs eines Gesundheitszentrums in Form einer juristischen Person des Privatrechts an. Die Aktiengesellschaft ist eine vielbenützte juristische Person und kann auch für gemeinnützige Zwecke gegründet werden.

In der gemeinnützigen AG trägt der Verwaltungsrat die Verantwortung für die strategische Führung des Spitals und ernennt die Geschäftsleitung. Die Entscheidungswege sind dadurch wesentlich kürzer und der organisatorische Aufwand ist entsprechend tiefer als in einem Zweckverband. Der Verwaltungsrat kann mit Personen besetzt werden, die das notwendige fachliche Wissen und die Erfahrung in der Spitalführung mitbringen, um die Zukunft erfolgreich zu gestalten. Die Gemeinden haben in dieser Rechtsform weniger Einfluss auf das operative Geschäft, sie bleiben jedoch als Aktionäre die oberste Entscheidungsinstanz, definieren die Eigentümerstrategie, wählen den Verwaltungsrat und genehmigen den Jahresbericht sowie die Jahresrechnung.

Ein weiterer Vorteil der gemeinnützigen AG ist, dass sie von allen Rechtsformen aufgrund ihrer klaren Vertretungs- und Haftungsverhältnisse die umfassendsten Kooperationsmöglichkeiten bietet. In einem Umfeld, in dem es nicht möglich ist, alle Leistungen eigenständig auf höchstem Niveau zu erbringen, ist dies ein entscheidender Faktor.

Bei der Beschaffung von Kapital ist die gemeinnützige AG weitgehend frei. Sie kann selbst Reserven bilden, Anleihen zeichnen und Kredite aufnehmen bis zu einer definierten Fremdkapital-Quote von 70%. Grundsätzlich entlastet dies die Gemeinden, denn sie können nicht verpflichtet werden, Beiträge an die Kosten oder sonstige finanzielle Leistungen zu erbringen. Ihr finanzielles Engagement beschränkt sich darauf, Aktien zu halten, zumindest wenn und solange der Betrieb seine Aufgaben erfüllen kann. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Betrieb aber nur weiterentwickelt und einer neuen Zukunft zugeführt werden, wenn die Gemeinden für Fremdmittel haften. Allerdings wird die Haftung auf maximal 18 Mio. CHF beschränkt. Weitergehende Bürgschaften beschliessen die Bürger an der Urne. Das Spital wird die zur Realisierung eines neuen Spitalbaus notwendigen Fremdmittel nicht erhalten, weil es dazu im derzeitigen Zustand zu wenig Substanz und eine zu geringe Ertragskraft aufweist. Ausserdem müssen die Aktionärinnen für den Bau des Gesundheitszentrums mit einer Erhöhung des Aktienkapitals rechnen. Aus heutiger Sicht ist eine Aufstockung um ca. 10 Mio. CHF notwendig. Über die Kapitalerhöhung werden die Aktionärgemeinden an der Urne erst beschliessen, wenn ein spruchreifes Projekt vorliegt. Mit der vorliegenden interkommunalen Vereinbarung (IKV), welche die Gemeinden gemäss Gemeindegesetz als Grundlage für die Gründung der gemeinnützigen AG abschliessen müssen, schaffen sie nach Ansicht von Rechtsprechung und Lehre zudem eine kommunale Aufgabe. Diese können sie grundsätzlich nicht einfach aufgeben, sondern die Stimmberechtigten müssen an der Urne die Kündigung oder Auflösung der IKV beschliessen.

Insgesamt bietet die gemeinnützige AG aus Sicht der Betriebskommission in einem zunehmend dynamischen Umfeld mehr Flexibilität als der Zweckverband, um sich rasch an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.

2013 wurde schon einmal beantragt, die Trägerschaft des Spitals Affoltern von einem Zweckverband in eine gemeinnützige AG umzuwandeln. In der Zwischenzeit haben sich die Bedingungen für das Führen eines kleinen Akutspitals zur regionalen Grundgesundheitsversorgung deutlich verschärft. Neu sollen zudem die Bereiche Akutspital und Langzeitpflege getrennt werden. Die Auslagerung der Grundversorgung auf eine Aktiengesellschaft drängt sich deshalb aus Sicht der Betriebskommission deutlicher auf als noch vor vier Jahren.

2.2.1 Interkommunale Vereinbarung zur Gründung der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern im Einzelnen

Als Grundlage zur Gründung einer gemeinsamen Aktiengesellschaft müssen die Trärgemeinden gemäss neuem Gemeindegesetz eine interkommunale Vereinbarung (IKV) abschliessen. Diese ist den Stimmberechtigten an der Urne vorzulegen und bildet entsprechend bei Annahme die Rechtsgrundlage für die Gründung der gemeinnützigen Aktiengesellschaft. Die IKV regelt, wie die AG ausgestaltet sein soll und wie die Gemeinden in der AG zusammenarbeiten. In den Statuten der AG und dem Aktionärsbindungsvertrag (ABV) werden diese Vorgaben umgesetzt. Dazu werden die Gemeinderäte der zustimmenden Gemeinden in der IKV ausdrücklich ermächtigt und verpflichtet. Die IKV kommt nur zustande, wenn ihr so viele Gemeinden zustimmen, dass zusammen mindestens 75% der Beteiligungen am aufzulösenden ZV per 31. Dezember 2018 vertreten sind.

Die Gemeinnützige AG Spital Affoltern bezweckt die Sicherstellung einer spitalmedizinischen Grundversorgung (stationäre und ambulante Spitalleistungen und daran anschliessende medizinische Angebote wie beispielsweise Physiotherapie, Walk-in-Praxis oder Permanence) in der Region Affoltern. Zu diesem Zweck führt die Gesellschaft ein Akutspital und angegliederte Dienste unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner der Region. Die Gemeinnützige AG Spital Affoltern wird so zur Verfolgung von gemeinnützigen Zwecken verpflichtet. Zudem werden keine Gewinne ausgeschüttet.

Die Gemeinden als Aktionärinnen legen eine verbindliche Eigentümerstrategie fest. Darin werden u.a. Strategien zur Zweckerfüllung der Gesellschaft, zur Zusammenarbeit von Eigentümern und Gesellschaft, zu Controlling und Finanzen und zum Personal vereinbart. Die Aktionärsrechte üben die Trärgemeinden nach ihren jeweiligen Gemeindeordnungen aus. Über den Kauf, Verkauf, Tausch oder die Schenkung von Aktien entscheiden die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde mittels Urnenabstimmung. Die Veräusserung von Aktien ist erstmals fünf Jahre nach der Gründung der gemeinnützigen AG möglich. Die Aktien können an andere Trärgemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder an Dritte veräussert werden. Die Trärgemeinden haben dabei ein Vorhand- und Vorkaufsrecht sowie ein Mitverkaufsrecht. Das Mitverkaufsrecht sichert die Gemeinden dagegen ab, Minderheitsaktionäre zu werden: Die Trärgemeinden müssen ein Kaufangebot von einzelnen Aktionären, Aktionärsgruppen oder Dritten, das zu einem Stimmenanteil von 50% oder mehr führt, den Stimmberechtigten der Trärgemeinden vorlegen. Diese entscheiden an der Urne über das Kaufangebot. Nehmen sie es an, bedeutet das gleichzeitig die Kündigung der IKV für diese Gemeinde.

Die Trärgemeinden statten die Gesellschaft mit Aktienkapital aus. Sie bringen dazu ihre Liquidationsanteile für den Bereich Akutspital aus der Auflösung des Spitalzweckverbands Spital Affoltern ein. Dazu gehören auch allfällige Liquidationserlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften des ehemaligen Zweckverbands. Die Trärgemeinden sind weiter verpflichtet, sich an einer Aktienkapitalerhöhung zu beteiligen, welche von der Mehrheit der Trärgemeinden beschlossen wurde. Die Trärgemeinden haften für Fremdkapitalschulden solidarisch bis maximal 18 Mio. CHF, wobei die Fremdkapitalquote 70% nicht übersteigen darf. Über zusätzliche Bürgschaften beschliessen die Stimmberechtigten in den Gemeinden an der Urne.

Die vollständige Veräusserung der Beteiligung an der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern bewirkt den Wegfall der Vertragsbindung für die veräussernde Gemeinde. Die IKV fällt gänzlich dahin, wenn die Gemeinden nicht mehr über eine Aktienmehrheit an der Gesellschaft verfügen, wenn es zu einer Zwangsauflösung der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern kommt oder die Zwecke der AG nicht mehr vollständig erfüllt werden können. Das Personal wird von der gemeinnützigen AG gemäss OR in Form von privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen angestellt.

Die Aufsicht über die gemeinnützige AG wird von den statutarischen Organen – der Generalversammlung, der Revisionsstelle und dem Verwaltungsrat – geführt.

2.2.2 Statuten und Aktionärsbindungsvertrag Gemeinnützige AG Spital Affoltern

Über die Statuten und den Aktionärsbindungsvertrag stimmen nicht die Stimmberechtigten an der Urne ab, sondern gemäss ausdrücklicher Ermächtigung die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden.

Die Statuten setzen die Vorgaben der IKV und des OR als Verfassung der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern um. Sie sind eine notwendige Voraussetzung, damit die AG gegründet und im Handelsregister eingetragen werden kann. Sie enthalten den umschriebenen gemeinnützigen Zweck, definieren das Aktienkapital und die Organisation der Aktiengesellschaft mit Generalversammlung, Verwaltungsrat und Revisionsstelle.

Der Aktionärsbindungsvertrag regelt, ebenfalls in Umsetzung der IKV, das Zusammenwirken der Aktionäre. Er führt die Beteiligungsverhältnisse an der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern und die diesbezügliche Zusammenarbeit genauer aus. Weiter hält er fest, dass ein allfälliger Gewinn ausschliesslich zur langfristigen Sicherstellung des Gesellschaftszwecks und zur Schaffung von gesetzlichen und weiteren Reserven verwendet wird und keine Dividenden ausgeschüttet und Tantiemen ausgerichtet werden. Der Aktionärsbindungsvertrag darf zusätzliche Regelungen zur IKV enthalten, aber keine von ihr abweichenden.

Änderungen der Statuten werden von der Generalversammlung genehmigt, Änderungen des Aktionärsbindungsvertrages von den Aktionärsvertretern.

2.2.3 Finanzierung des Spitals

Wie jede geschäftstätige Organisation mit eigener Bilanz und Erfolgsrechnung braucht auch die gemeinnützige AG Eigenkapital. Damit sie eine Überlebenschance hat, ist es notwendig, dass mindestens 75% der aktuellen ZV-Anteile des Akutspitals von rund 26 Mio. CHF als Beteiligung in die gemeinnützige AG eingebracht werden.

Die Trennung der bilanzierten Werte auf die Langzeitpflege sowie das Spital erfolgt nach klaren Vorgaben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die provisorische Bewertung des Eigenkapitals für das Spital; die Zahlen dieser Bewertung dienen als Richtwerte und können sich bis zur definitiven Gründung verändern.

(Werte 31.12.2017 in CHF 1'000)	Buchwerte	Verkehrswerte Fortführung	Liquidationswerte
Beteiligung Gemeinden	25'908	25'908	25'908
Verlustvortrag (inkl. Ausgleichskonto)	-3'045	-3'045	-3'045
Reduktion Eigenkapital bei Liquidation		58'974	-25'997
Total Eigenkapital	22'862	81'836	-3'135
Beteiligungswert Gemeinden bei Mindestquorum 75% (ohne Verlustvortrag)	19'431	19'431	
Total Eigenkapital bei Mindestquorum 75% (75% Beteiligungswert und 100% Verlustvortrag)	16'385	75'359	
Kapitalabfluss austretende Gemeinden	6'477	6'477	

Die Buchwerte entsprechen den in der Jahresrechnung des Zweckverbands bilanzierten Werten. Die betriebsnotwendigen Liegenschaften inkl. Grundstücke sind darin nach den Vorschriften über den Gemeindehaushalt abgeschrieben. Die Verkehrswerte berücksichtigen den geschätzten Verkehrswert der betriebsnotwendigen Liegenschaften nach den Bewertungsvorschriften des kantonalen Gemeindeamts für Liegenschaften im Finanzvermögen (Teil Realwerte). Der Verkehrswert «Fortführung» entspricht einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise, das heisst dem inneren Wert bei einer erfolgreichen Fortführung des Spitals.

Bei Erreichung des Mindestquorums von 75% beträgt das Eigenkapital der gemeinnützigen AG zu Buchwerten rund 16.4 Mio. CHF.

Je Zweckverbandsgemeinde berechnen sich die Beteiligungswerte sowie deren anteilmässigen Beteiligungswerte wie folgt (Zahlen entsprechen 1'000 CHF):

Werte in CHF 1'000	Buchwert der Beteiligung (inkl. Verlustvortrag)		%-Anteil bei Mindestquorum	Wert der Beteiligung zu Verkehrswerten	Wert der Beteiligung in CHF bei Liquidation Spital
	CHF	%-Anteil		CHF	CHF
Aeugst a.A.	1'042	4.6%	6,1%	3'731	-144
Affoltern a.A.	5'062	22.1%	29,5%	18'120	-693
Bonstetten	2'149	9.4%	12,5%	7'694	-295
Hausen a.A.	1'527	6.7%	8,9%	5'465	-210
Hedingen	1'563	6.8%	9,1%	5'594	-213
Kappel a.A.	461	2.0%	2,7%	1'651	-63
Knonau	813	3.6%	4,7%	2'910	-113
Maschwanden	309	1.4%	1,8%	1'108	-44
Mettmenstetten	1'931	8.4%	11,3%	6'912	-263
Obfelden	2'068	9.0%	12,1%	7'404	-282
Ottenbach	1'168	5.1%	6,8%	4'183	-160
Rifferswil	434	1.9%	2,5%	1'552	-60
Stallikon	1'707	7.5%	10,0%	6'110	-235
Wettswil a.A.	2'627	11.5%	15,3%	9'402	-361
Beteiligungen Gemeinden	22'862	100.0%		81'836	-3'135

Der Wert «Buchwert Beteiligung» entspricht dem Betrag, den die Zweckverbandsgemeinden in die neue Organisation einschliessen, wenn die gemeinnützige AG Spital Affoltern zustande kommt und sie daran teilnehmen. Sie entspricht dem heutigen Buchwert unter Berücksichtigung des Verlustvortrags. Der Wert «Verkehrswerte Fortführung» zeigt den betriebswirtschaftlichen Wert ihrer Beteiligung an der gemeinnützigen AG, wenn diese erfolgreich fortgeführt wird. Er entspricht auch dem Wert, den sich Gemeinden, die sich an der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern beteiligen wollen, für ihre Einlage in den neuen Rechtsträger als neue Ausgabe bewilligen lassen müssen.

Die Finanzierung des Betriebs erfolgt durch Entgelte der Leistungsbezüger, Leistungen der Versicherer und über Beiträge des Kantons.

Die nach Meinung der Betriebskommission für das Akutspital und das Ambulatorium anstehenden Investitionen im Umfang von 110 Mio. CHF sollen durch eine Aufstockung des Aktienkapitals (rund 10 Mio. CHF) finanziert werden, damit die maximale Verschuldungsquote von 70% eingehalten werden kann. Die Gemeinden haften für Fremdkapital bis zu maximal 18 Mio. CHF, damit das Spital wie bisher weiterhin mit Kreditlimiten arbeiten kann und keine Einschränkungen der operativen Tätigkeit erfolgen. Die Bürgschaft wird fällig, wenn das Spital gegenüber den Fremdmittelgebern zahlungsunfähig wird. Über eine allfällige Erhöhung des Aktienkapitals werden die Aktionärgemeinden zu einem späteren Zeitpunkt abstimmen können. Zusammen mit dem Antrag der Kapitalerhöhung wird den Gemeinden das geplante Investitionsprojekt präsentiert.

2.2.4 Abstimmungsergebnisse und Folgen

Mit der gemeinnützigen AG haben die Aktionärgemeinden die Möglichkeit, das Akutspital im Sinne der Option Gesundheitszentrum weiterzuentwickeln. Wird die Vorlage zur Gründung der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern angenommen – wofür ein Quorum von 75% der bisherigen Zweckverbandsbeteiligungen und die einstimmige Zustimmung der Gemeinden zur Verbandsauflösung nötig ist –, erfolgt die Gründung und Vermögensübertragung aus dem Zweckverband per 1. Januar 2020. Gemeinden, welche Aktionärinnen an der neuen Spital AG werden, bringen ihren Liquidationserlös aus dem Zweckverband (Spitalanteil) als Aktienkapital in die neue Gesellschaft ein.

Zur Finanzierung der Investitionen zur Weiterentwicklung der Option Gesundheitszentrum ist nach Vorstellung der Betriebskommission eine Erhöhung des Aktienkapitals um voraussichtlich ca. 10 Mio. CHF nötig. Die Betriebskommission geht nach momentanem Wissensstand (Stand Oktober 2018) von einem Investitionsvolumen von maximal 110 Mio. CHF aus für ein Ambulatorium und ein neues Spitalgebäude für stationäre Patienten. Für die genaue Projektplanung müssen die Leistungsaufträge bei der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich beantragt werden. Nachdem die Leistungsaufträge der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich bekannt sind, wird die gemeinnützige AG eine entsprechende Vorlage für die Abstimmung in den Trägergemeinden ausarbeiten. Wenn eine Mehrheit der Aktionärsgemeinden der Vorlage zustimmt, ist die Aktienkapitalaufstockung von allen Aktionärsgemeinden im Verhältnis ihrer Beteiligung mitzufinanzieren. Die Haftung bei einer Aktiengesellschaft ist grundsätzlich auf das Aktienkapital beschränkt. Die Aktionärsgemeinden verpflichten sich aber im Rahmen der interkommunalen Vereinbarung IKV, für Fremdmittel bis maximal 18 Mio. CHF solidarisch zu haften. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Aktionärsgemeinden mit der Zustimmung zur IKV die Führung eines Akutspitals zur kommunalen Aufgabe gemacht haben, deren sie sich nur über den Austritt bzw. die Auflösung der IKV entledigen können.

Wird die Gründung der gemeinnützigen AG abgelehnt und gleichzeitig der Zweckverbandsauflösung zugestimmt, dann kann der Liquidationsausschuss Verhandlungen mit interessierten Investoren aufnehmen und einen Kaufvertrag aushandeln. Die Verbandsgemeinden hätten die Chance auf einen angemessenen Verkaufserlös und darauf, dass weiterhin ein spitalmedizinisches Angebot besteht, für das sie nicht die Verantwortung tragen, auf das sie aber auch kaum mehr Einfluss nehmen können. Wenn kein Käufer gefunden werden kann, müssen der Betrieb geschlossen, die Aktiven (Liegenschaften, Sachanlagen etc.) veräussert und die Schulden getilgt werden.

3 Abstimmungsfragen

3.1 Die einzelnen Abstimmungsfragen

- 1 Antrag der Gemeinden: Wollen Sie der Gründung der Interkommunalen Anstalt (IKA) Pflegezentrum Sonnenberg zustimmen und beitreten?
- 2 Antrag der Gemeinden: Wollen Sie der interkommunalen Vereinbarung (IKV) als Basis zur Gründung der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern zustimmen und den Gemeindevorstand beauftragen, die entsprechenden Aktienanteile zu zeichnen?

3.2 Voraussetzungen für die Annahme der Vorlagen

- Für das Zustandekommen der IKA Pflegezentrum Sonnenberg müssen die Gemeinden, die der Gründung der IKA Langzeitpflege zustimmen und damit beitreten, zusammen im Minimum einen Anteil von 60% am aktuellen Beteiligungskapital des Zweckverbands haben.
- Für das Zustandekommen der IKV als Basis der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern müssen die Gemeinden, die dieser IKV zustimmen, zusammen im Minimum einen Anteil von 75% am aktuellen Beteiligungskapital des Zweckverbands haben.
- Die Zustimmung zur Auflösung des Zweckverbands ist Voraussetzung für das Zustandekommen der IKA Pflegezentrum Sonnenberg und/oder der IKV als Basis der Gemeinnützigen AG Spital Affoltern.

3.3 Mögliche Abstimmungsergebnisse und Folgen

Auflösung ZV Q: 100%	IKA LZP Q: 60%	Spital AG Q: 75%	Konsequenz
JA	JA	JA	ZV wird aufgelöst. Gründung IKA und gAG.
JA	JA	NEIN	ZV wird aufgelöst. Gründung IKA LZP. Liquidation* Spital.
JA	NEIN	JA	ZV wird aufgelöst. Gründung Spital AG. Liquidation* LZP.
JA	NEIN	NEIN	ZV wird aufgelöst. Liquidation* LZP und Spital.
NEIN	NEIN	NEIN	ZV bleibt.
NEIN	JA	JA	ZV bleibt.
NEIN	JA	NEIN	ZV bleibt.
NEIN	NEIN	JA	ZV bleibt.

Q = zu erreichendes Quorum

* Liquidation lässt Spielraum offen: von integraler Veräußerung an Dritte bis Betriebsauflösung und Veräußerung der Aktiven bzw. Tilgung der Schulden