



Uster, 15. Dezember 2014

Nr. 17A/2014

V4.04.70

Zuteilung: KSG

Seite 1/8

ANTRAG DES STADTRATES BETREFFEND UMWANDLUNG DES ZWECKVERBANDS SPITAL USTER IN EINE GEMEINNÜTZIGE AKTIENGESELLSCHAFT

(ANTRAG NR. 17 A)

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 lit. a und b der Gemeindeordnung vom 25. November 2007, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Zweckverband Spital Uster wird rückwirkend per 1. Januar 2015 in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft umgewandelt.
2. Der Interkommunalen Vereinbarung (IKV) wird zugestimmt und der Stadtrat wird ermächtigt, alle zur Umwandlung des Zweckverbandes Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft notwendigen Umsetzungsmassnahmen zu treffen, sodass die Stadt Uster Aktionärin der Spital Uster AG wird.
3. Dieser Beschluss unterliegt der Urnenabstimmung.
4. Mitteilung an
 - Stadtrat zum Vollzug
 - Spital Uster, Brunnenstrasse 42, 8610 Uster

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Finanzen, Cla Famos

A. Einleitung

Der Stadtrat hat ein sehr hohes Interesse an einem gut funktionierenden Spital Uster mit einer gemeinnützigen Ausrichtung. Er hat sich deshalb mit dem vorliegenden Geschäft, der Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft, in mehreren Sitzungen vertieft und intensiv auseinandergesetzt und sich die Entscheidung nicht einfach gemacht. Anfangs 2014 hat er sich nach eingehender Diskussion dafür entschieden, der Auflösung des Zweckverbands zuzustimmen. Der Stadtrat hat sich auch an der Vernehmlassung der Rechtsgrundlagen unter den Verbandsgemeinden beteiligt und grundlegende Punkte zur Verbesserung moniert, damit der Bevölkerung Usters im Spital Uster weiterhin eine gute und sichere Gesundheitsversorgung zur Verfügung steht, die Spitalmitarbeitenden nach der Umwandlung einen attraktiven und sicheren Arbeitsplatz haben und die Interessen der Stadt Uster gegenüber dem Spital gewahrt bleiben.

Wesentlich war für den Stadtrat, dass die Gemeinnützigkeit in den Rechtsgrundlagen einen hohen Stellenwert genießt und kommerzielle Interessen nicht in den Vordergrund rücken könnten. Dieser Grundsatz wurde in der Interkommunalen Vereinbarung sowie in den Statuten aufgenommen. Ebenso plädierte er dafür, dass die Aktienmehrheit der gemeinnützigen AG in den Händen der Trägergemeinden verbleiben muss. In der Interkommunalen Vereinbarung floss dieser Grundsatz dahingehend ein, dass mindestens die Mehrheit der Aktionärsstimmen bei den Trägergemeinden verbleiben muss. Private sollen nur beschränkt Beteiligungen an der Gesellschaft erwerben können. Dass die bisherigen guten Arbeitsverhältnisse und Arbeitsplatzsicherheit für die über 1'000 Mitarbeitenden auch nach der Umwandlung in eine gemeinnützige AG gewahrt werden, ist ebenfalls in der Interkommunalen Vereinbarung festgehalten.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die zentralen Anliegen des Stadtrats in die Überarbeitung der zur Diskussion stehenden Rechtsgrundlagen eingearbeitet worden sind.

Deshalb unterstützt der Stadtrat in Abwägung sämtlicher Überlegungen die Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in die neue zukunftsgerichtete Rechtsform einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft und stimmt den Anträgen des Zweckverbands Spital Uster zu.

B. Abstimmungsverfahren

Die Rechtsformumwandlung gemäss erster Frage kommt nur zustande, wenn sich alle zum Zeitpunkt der Abstimmung am Zweckverband beteiligten Gemeinden dafür aussprechen. Hingegen ist für die zweite Frage kein Mindest-Quorum vorgesehen. Eine Beteiligung an der Spital Uster AG kommt nur für die ihr zustimmenden Gemeinden zustande. Bei diesem Verfahren mit zwei Abstimmungsfragen kann es zu folgenden Konstellationen kommen:

- Gemeinden (bzw. ihre Stimmberechtigten), die sowohl der Umwandlung als auch der Interkommunalen Vereinbarung zustimmen, und damit an der Spital Uster AG beteiligt sein wollen, stimmen zweimal Ja.
- Gemeinden (bzw. ihre Stimmberechtigten), die der Umwandlung des Zweckverbandes in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft zustimmen aber nicht an der Spital Uster AG beteiligt

sein wollen, stimmen bei der ersten Frage Ja und bei der zweiten Frage Nein. Damit ermöglichen sie die Umwandlung der Rechtsform, wollen sich aber von der Aufgabenerfüllung des Spitals Uster verabschieden und deshalb der Interkommunalen Vereinbarung nicht beitreten.

- Gemeinden (bzw. ihre Stimmberechtigten), die die Umwandlung ablehnen und den Zweckverband beibehalten wollen, stimmen zweimal Nein.

C. Das Wichtigste in Kürze

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

Der Zweckverband ist nicht mehr die geeignete Rechtsform zur Führung eines modernen, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichteten Spitals. Die Verbandsstruktur ist in einem dynamischen Umfeld zu träge. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird die nötige Flexibilität geschaffen und das Spital Uster befähigt, in einem sich verändernden System rasch auf neue Anforderungen und Erfordernisse einzugehen. Mit dem gleichzeitigen Abschluss einer Interkommunalen Vereinbarung bleiben die Gemeinnützigkeit, die Mitwirkung und die Interessen der beteiligten Gemeinden gewahrt. Das finanzielle Risiko hingegen, welches das Führen eines Unternehmens auch im Gesundheitswesen in sich birgt, kann mit der Rechtsformänderung eingedämmt und auf das Aktienkapital beschränkt werden. Dieses Aktienkapital bemisst sich an der bisherigen Beteiligung der Gemeinden.

Wenn der Zweckverband in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft umgewandelt wird, brauchen die beteiligten Gemeinden eine geeignete Rechtsgrundlage, die ihnen das Betreiben eines Spitals als öffentliche Aufgabe weiterhin erlaubt. Mit Beschluss der Stimmberechtigten zur Interkommunalen Vereinbarung wird nicht nur diese Voraussetzung geschaffen, sondern auch die grundsätzliche Strategie zur Spital Uster AG gelegt.

Struktur und Organisation der Gesellschaft werden mit Statuten und die koordinierte Ausübung der Aktionärsrechte mit einem Aktionärsbindungsvertrag geregelt. Die Aktionärinnen – vertreten durch die Vorstände der Trägergemeinden – haben alsdann darüber zu befinden.

D. Ausgangslage

1. Neue Rechtliche Grundlagen verändern das gesundheitspolitische Umfeld

Seit Anfang 2012 gilt auf Bundesebene das revidierte Krankenversicherungsgesetz (KVG). Auf den gleichen Zeitpunkt ist das neue kantonale Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz (SPFG) in Kraft getreten. Das gesundheitspolitische Umfeld hat sich mit diesen neuen Bestimmungen grundlegend geändert. Es stellt die Führung von Spitalern vor grosse Herausforderungen, auch im Spital Uster.

Die drei wichtigsten Veränderungen sind:

- Für das Leistungsangebot des Spitals gelten feste Preise. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, kann das Spital Reserven für schwierige Zeiten bilden. Wenn nicht, reduzieren die Verluste sein Eigenkapital. Das Unternehmer-Risiko und selbstredend auch die -Chance trägt der Betrieb.

- Der Kanton und die Gemeinden decken keine Spitaldefizite mehr. Vielmehr finanziert der Staat die Patientinnen und Patienten neu einzeln und direkt, indem er einen vorgeschriebenen Teil der individuellen Rechnungen begleicht und damit sicherstellt, dass die obligatorische Krankenversicherung nicht zusätzlich belastet wird.
- Für stationäre Behandlungen werden Fallpauschalen nach SwissDRG (Swiss Diagnosis Related Groups) verrechnet. Diese enthalten neben der Abgeltung für die Betriebskosten neu auch einen Zuschlag für Gebäude und Anlagen. Deshalb muss das Spital Reserven bilden und Eigenkapital ansparen. Denn es hat seine Bauten oder Anschaffungen künftig selbst mit Eigen- oder Fremdkapital zu finanzieren. Subventionen für die Investitionen werden keine mehr geleistet.

2. Verstärkter Wettbewerb im Gesundheitswesen verlangt nach Beweglichkeit

Der Wettbewerb im Gesundheitswesen hat sich mit den neuen gesetzlich verankerten Bedingungen verschärft. Das mag für die Qualität der Behandlung und Pflege sowie den Komfort von Vorteil sein. Die Veränderung Richtung Markt und Konkurrenz führt allerdings und zwangsläufig zu erhöhtem Kostendruck.

Wer unter solchen Umständen erfolgreich bleiben will muss beweglich sein, braucht kurze Entscheidungswege, unternehmerischen Freiraum und eine gute Unternehmenskultur. Der Zweckverband war über Jahrzehnte eine geeignete Rechtsform. Das Spital Uster hat sich in der Vergangenheit, in seiner 130 jährigen Geschichte und im Rahmen seiner Möglichkeiten immer wieder entwickelt. Es war früher zum Beispiel als Verein und eine gewisse Zeit sogar als Stiftung organisiert. Es hat sich auch in der letzten Zeit allen Erfordernissen gestellt und mit seinen Leistungen sehr gute Anerkennung gefunden. Das soll selbstverständlich im nun veränderten System so bleiben; dazu braucht es aber wiederum ein moderneres Kleid.

Vor drei Jahren wurden – im Sinne eines ersten Schrittes – einige Artikel der Zweckverbandsstatuten als Sofortmassnahme angepasst und die weitere Prüfung der Rechtsform in Aussicht gestellt. In der Zwischenzeit sind die zuständigen Organe des Spitals Uster – so wie die meisten leitenden Gremien von Institutionen im Gesundheitswesens – zur Überzeugung gelangt, dass sich die notwendige Strukturanpassung am besten im Organisationsmantel der Aktiengesellschaft vollziehen lässt. Deshalb hat die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes den zweiten Schritt beschlossen und die neuen Rechtsgrundlagen für die gemeinnützige Spital Uster AG am 15. Mai 2014 verabschiedet. Dabei hat sie besonderen Wert darauf gelegt, dass nicht nur die Vorzüge der Aktiengesellschaft zum Tragen kommen, sondern insbesondere mit dem Abschluss einer Interkommunalen Vereinbarung die Gemeinnützigkeit erhalten und die berechtigten öffentlichen Interessen der beteiligten Gemeinden gewahrt bleiben.

3. Zweckverband ist im neuen Umfeld nicht mehr geeignete Rechtsform

Seit die Kantonsverfassung auch für Zweckverbände die Mitwirkungsrechte Referendum und Initiative vorschreibt, ist das schnelle Reagieren auf äussere Umstände weniger gut möglich. Öffentlich rechtliche und verwaltungstechnische Erfordernisse oder langwierige Abläufe sind hinderlich, wenn es darum geht, sich rasch und flexibel anzupassen und sich im zunehmenden Wettbewerb behaupten zu können. Ebenfalls nachteilig wirken Beschränkungen zur Vernetzung, weil das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Institutionen im Gesundheitswesen und Kooperationen an Bedeutung zunehmen.

Die Regel, dass sich ausschliesslich Gemeinden an einem Zweckverband beteiligen dürfen, ist für das Spital Uster sogar existenzgefährdend. Verbandsgemeinden, die sich nicht mehr um die Spitalversorgung kümmern wollen, könnten ihre Mitgliedschaft im Zweckverband kündigen, ihre Beteiligung in befristete Darlehen umwandeln und damit die Eigenkapitalbasis des Spitals schwächen.

4. Gemeinnützige Aktiengesellschaft hat strukturelle Vorteile

Damit das Spital Uster nicht nur im gesundheitspolitischen Interesse der Gemeinden des Oberen Glattales und des Zürcher Oberlandes handelt, sondern sich auch an unternehmerische Grundsätze halten kann, braucht es im veränderten Umfeld eine gewisse Flexibilität und einen etwas grösseren Freiraum in angepasster Struktur.

Alternativen zum Zweckverband wurden deshalb geprüft und die Delegiertenversammlung ist zum Schluss gekommen, dass die Weiterführung des Spitals Uster in Form einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft klare Vorteile bietet:

- Die aktienrechtliche Organisation hat sich vielfach bewährt; sie ist flexibel gestaltbar.
- Entscheide können rasch gefällt werden. Trotzdem bestimmen die Gemeinden Grundsätze und wirken damit in wichtigen Fragen mit.
- Die Aktiengesellschaft eröffnet die umfassendsten Kooperationsmöglichkeiten und die Änderung von Beteiligungen ist möglich.
- Das Aktienkapital und die Reserven stellen eine solide finanzielle Basis dar.
- Veränderungen beim Aktionariat haben keinen Einfluss auf die Eigenkapitalbasis des Spitals.
- Die Gemeinden können nicht verpflichtet werden, Beiträge an ungedeckte Kosten oder sonstige finanzielle Leistungen zu erbringen; ihr finanzielles Engagement beschränkt sich auf die von ihr gehaltenen Aktien.

Die Organe des Spitals Uster gewinnen mit der Rechtsformumwandlung an Einfluss, weil die demokratische Kontrolle und die Mitbestimmung durch die Legislativ- und Exekutivbehörden der Gemeinden vermindert sind. Hinderliche Langwierigkeit kann somit entfallen und Veränderungsprozesse lassen sich effizienter gestalten.

5. Gemeinnützigkeit der Spital Uster AG und Eigentümerstrategie der Gemeinden verbindlich festgelegt

Das Spital Uster soll die klaren Vorteile einer Aktiengesellschaft nutzen und trotzdem die Gemeinnützigkeit des Betriebes sowie die Interessen und die massgebliche Mitbestimmung der Gemeinden wahren. Deshalb beantragt die Delegiertenversammlung den Abschluss einer einschränkenden Interkommunalen Vereinbarung (IKV). Diese Vereinbarung regelt präzise die Zweckbestimmung und die Eigentümerstrategie der als Aktionärinnen beteiligten Gemeinden. Sie wird mit der Volksabstimmung beschlossen und kann auch künftig nur mit Entscheid der Stimmberechtigten abgeändert werden.

Das zentrale Anliegen der öffentlichen Hand, dass das Spital Uster seinen regionalen Grundversorgungsauftrag erfüllen muss und keine gewinnorientierte Strategie verfolgen kann, wird damit hinreichend gesichert.

Die essentiellen Grundsätze sind also der Urnenabstimmung vorbehalten und in der Interkommunalen Vereinbarung restriktiv formuliert:

- Die gemeinnützige Aktiengesellschaft bezweckt die medizinische Versorgung im Einzugsgebiet des Oberen Glattales und des Zürcher Oberlandes unter Berücksichtigung der regionalen und überregionalen gesundheitspolitischen Bedürfnisse. Sie betreibt dazu vor allem das Spital Uster und führt im Auftrag seiner Trägerschaft einen Rettungsdienst. Die Gesellschaft kann mit Dritten kooperieren, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten, sich an andern Unternehmen beteiligen, gleichartige oder verwandte Unternehmen erwerben oder sich mit solchen zusammenschliessen, sofern die Zusammenarbeit dem Gesellschaftszweck oder der effizienten und wirtschaftlichen Betriebsführung dient.

Zudem kann die Gesellschaft Grundeigentum erwerben, belasten, veräussern und verwalten.

- Vor allem die öffentliche Hand beteiligt sich am Aktienkapital und verfügt über die Stimmenmehrheit. Private Stimmen sind im Hinblick auf Kooperationen oder zur Verbreiterung der Kapitalbasis möglich; sie sind auf eine Minderheit beziehungsweise auf maximal 49% beschränkt.
- Erwirtschaftet die Gesellschaft einen Gewinn, so darf dieser ausschliesslich zur langfristigen Sicherstellung des Gesellschaftszwecks verwendet werden. Deshalb dürfen keine Dividenden ausgerichtet werden, welche eine angemessene Verzinsung des Gesellschaftskapitals übersteigen.

Die Interkommunale Vereinbarung ist die neue Rechtsgrundlage für die gemeinderechtliche Zusammenarbeit von Dietlikon, Dübendorf, Fehraltorf, Greifensee, Hittnau, Mönchaltorf, Pfäffikon, Russikon, Schwerzenbach, Uster, Volketswil und Wildberg im Hinblick auf ihre weitere Beteiligung am Spital Uster. Sie ist die gesetzliche Grundlage zur Umwandlung des Zweckverbandes in eine Aktiengesellschaft und muss von den Stimmberechtigten der einzelnen Trägergemeinden genehmigt werden. Weitere gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen stellt die gemeinnützige Spital Uster AG mit Statuten und einem Aktionärsbindungsvertrag dar.

6. Statuten regeln Struktur und Aktionärsbindungsvertrag sichert stabile Verhältnisse im Aktionariat

Die Struktur der Spital Uster AG und die Rolle der Gemeinden als Aktionärinnen sind in der Interkommunalen Vereinbarung nicht eingehend ersichtlich. Dafür braucht es ergänzende Regelungen, welche sich einerseits in den Statuten und andererseits in einem Aktionärsbindungsvertrag finden.

Die Statuten gehen von allgemeinen Empfehlungen des Handelsregisteramts aus, sind aber auf die Verhältnisse des Spitals Uster angepasst. Im Folgenden werden die wichtigsten Bestimmungen summarisch vorgestellt:

- Die Gesellschaft verwendet im Rechtsverkehr den Namen Spital Uster AG und betont mit dieser Bezeichnung die regionale Verankerung des Spitals und die Kontinuität seiner Tätigkeit.
- Die Zweckbestimmung der Aktiengesellschaft wurde aus den Zweckverbandsstatuten 2012 übernommen und präzisiert. Sie stimmt mit der einschlägigen Formulierung der Interkommunalen Vereinbarung wörtlich überein.
- Das Aktienkapital wird am 1. Januar 2015 etwa 23 Millionen Franken betragen und durch Umwandlung der bisherigen finanziellen Beteiligungen der Gemeinden gebildet. Massgebend ist der Wert der Beteiligungen derjenigen Gemeinden, welche der Interkommunalen Vereinbarung zustimmen.
- Die Befugnisse der Generalversammlung (GV) sind weitgehend durch das Gesetz vorgegeben. Sie sind dahingehend erweitert worden, als dass die Aktionärinnen an der GV nicht nur die Mitglieder sondern auch den Präsidenten / die Präsidentin des Verwaltungsrates wählen und ein Entschädigungsreglement genehmigen müssen.

Mit einem Aktionärsbindungsvertrag sollen stabile Verhältnisse im Aktionariat geschaffen werden. Deshalb wird das Veräussern von Aktien vertraglich wegbedungen oder an bestimmte Bedingungen geknüpft. Die Interkommunale Vereinbarung lässt einen Verkauf von Aktien an Dritte frühestens nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren zu und auch dann nur beschränkt, weil die Mehrheit der Stimmen mit Volksentscheid und somit zwingend der öffentlichen Hand vorbehalten sind. Selbst für den zugänglichen Anteil von maximal 49% gilt es alsdann eine Andienpflicht und das Vorhandrecht sowie das Vor- und Kaufrecht der Gemeinden zu beachten. Sie sind im

Aktionärsbindungsvertrag verankert und sollen mindestens zehn Jahre und ohne Kündigung jeweils automatisch um weitere drei Jahre gelten.

E. Abstimmung und Empfehlungen

1. Verwaltungsrat und Delegiertenversammlung des Spitals Uster empfehlen Annahme

Die Spitalleitung und der Verwaltungsrat des Spitals Uster befürworten die Umwandlung des Zweckverbandes in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft einstimmig.

Die Delegiertenversammlung hat als Legislativ-Behörde des Zweckverbandes mit Beschluss vom 14. Mai 2014 die neuen Rechtsgrundlagen der Spital Uster AG grossmehrheitlich mit lediglich einer Gegenstimme verabschiedet (18:1). Zudem hat sie am 5. November 2014 – im Sinne einer Ergänzung – die Zweiteilung der Abstimmungsfrage und folglich auch ein paar wenige redaktionelle Änderungen an der Vorlage einstimmig angeordnet. Sie stellt den Trägergemeinden den Antrag, den Zweckverband Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft gemäss Frage 1 umzuwandeln und der Interkommunalen Vereinbarung gemäss Frage 2 zuzustimmen.

Die Exekutivmitglieder der Gemeinden sollen sich gleichzeitig ermächtigen lassen, alle zur Umwandlung des Zweckverbandes Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft notwendigen Umsetzungsmassnahmen zu treffen, sodass die Gemeinden die Aktien der Spital Uster AG – nach Massgabe der bisherigen Beteiligung am Zweckverband – erhalten und der Entscheid rückwirkend per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt werden kann.

2. Gemeinden entscheiden mit Urnenabstimmung vom 8. März 2015

Die Rechtsformumwandlung kommt nur zustande, wenn ausnahmslos alle Trägergemeinden, die am 1. Januar 2015 Mitglied des Zweckverbandes sind, der Grundsatzfrage zustimmen. Die Annahme der Interkommunalen Vereinbarung und damit die Beteiligung an der Spital Uster AG hingegen wird von den Gemeinden einzeln entschieden. Diejenigen Gemeinden, welche ihre Mitgliedschaft vorzeitig kündigten und im gegenseitigen Einvernehmen bis spätestens 31. Dezember 2014 aus dem Zweckverband ausgetreten sind, nehmen an der Abstimmung nicht mehr teil.

3. Der Stadtrat unterstützt Rechtsformänderung

Der Stadtrat unterstützt die Rechtsformänderung des Spitals Uster. Er erachtet die gemeinnützige Aktiengesellschaft als die geeignetste Gesellschaftsform, um das Spital Uster im stark veränderten gesetzlichen Umfeld erfolgreich und im Sinne seiner Zweckbestimmung weiterzuführen. Er ist der Überzeugung, dass seinem Anliegen, der Gemeinnützigkeit in den Rechtsgrundlagen einen hohen Stellenwert einzuräumen, Rechnung getragen worden ist.

F. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Zweckverband Spital Uster wird rückwirkend per 1. Januar 2015 in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft umgewandelt.
2. Der Interkommunalen Vereinbarung (IKV) wird zugestimmt und der Stadtrat wird ermächtigt, alle zur Umwandlung des Zweckverbandes Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft notwendigen Umsetzungsmassnahmen zu treffen, sodass die Stadt Uster Aktionärin der Spital Uster AG wird.
3. Dieser Beschluss unterliegt der Urnenabstimmung.
4. Mitteilung an:
 - Stadtrat zum Vollzug
 - Spital Uster, Brunnenstrasse 42, 8610 Uster

STADTRAT USTER

Werner Egli
Stadtpräsident

Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber