

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION

Rechtsformänderung Spital Bülach per 1. Januar 2015
vom Zweckverband zur Aktiengesellschaft

G3.1.11

Ausgangslage

Mit der Revision des Bundesgesetzes über Krankenversicherung (KVG) vom 21. Dezember 2007 wurden die Kantone verpflichtet, ihre gesetzlichen Vorgaben für die Spitalplanung sowie –finanzierung zu überarbeiten. Unter anderem wird verlangt, die freie Spitalwahl für grundversicherte Patientinnen und Patienten zu gewährleisten, ein Finanzierungssystem mit leistungsbezogenen Pauschalen für alle Listenspitäler einzuführen und die Spitalplanung auf den Versorgungsbedarf für Zusatzversicherte auszudehnen.

Diesen Vorgaben trägt das Spitalplanungs- und –finanzierungsgesetz (SPFG) des Kantons Zürich Rechnung. Weil die Spitalplanung und Spitalfinanzierung sinnvollerweise aufeinander abgestimmt erfolgen, hat der Kanton Zürich beides in einem Erlass geregelt. Mit dem Gesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt wurde, wurden die Gemeinden von der Pflicht der Grundversorgung und Finanzierung im Spitalbereich enthoben und erfolgt durch den Kanton. Demgegenüber müssen die Gemeinden im Kanton Zürich seit 2012 die Pflegebeiträge voll übernehmen (dreiteilige Finanzierung der Pflegekosten: Krankenversicherung, Eigenanteil und öffentliche Hand).

Trotz dieser Änderungen können die Gemeinden weiterhin freiwillig Spitäler betreiben. Der Spital Bülach ist als Zweckverband organisiert und hat mit der auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzte Statutenänderung (GPK v. 16. Mai 2012) die notwendigen Anpassungen an das neue Gesetz vollzogen. Die Entscheidungswege und –kompetenzen in der Betriebsorganisation gestalten sich langwierig und wenig angepasst an eine zeitgerechte und flexible Führung des Spitals. Dies steht im Gegensatz zum Wandel im Gesundheitsbereich und den notwendigen schnellen Anpassungen auch im Zusammenhang verschiedenen Kooperationen. Zudem birgt der Zweckverband mit der Bürgerschaftsverpflichtung für Fremdmittel weiterhin ein erhebliches finanzielles Risiko für die Gemeinden. Der Verwaltungsrat hat auch bereits bei der Statutenrevision von 2012 darauf hingewiesen, dass eine Rechtsformänderung geprüft werden soll.

Die Delegierten des Zweckverbandes Spital Bülach haben an ihrer ausserordentlichen Delegiertenversammlung vom 6. Februar 2014 die Vorlage des Verwaltungsrates zur Rechtsformänderung des Zweckverbandes Spital Bülach in eine Aktiengesellschaft per 1. Januar 2015 zuhanden der Verbandsgemeinden verabschiedet.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Statuten und der Aktionärsbindungsvertrag formell nicht Gegenstand der geplanten Abstimmung in den Gemeinden sind. **Abgestimmt wird nur über die Interkommunale Vereinbarung (IKV).** Mit der Zustimmung zur Interkommunalen Vereinbarung ermächtigen bzw. verpflichten die Stimmberechtigten von Opfikon den Stadtrat, die Statuten festzulegen und den Aktionärsbindungsvertrag abzuschliessen.

Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

1. Grundsatz

Aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlage werden das Spital Bülach sowie alle anderen Spitäler einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt, da sie unter dem neuen System mit den erhaltenen Fallpauschalen und anderen Entgelten ihre Betriebs- und Finanzierungskosten decken müssen. Die Kosten des Spitals spielen für die Höhe der Vergütung für erbrachte Leistungen keine Rolle mehr. Deshalb wird erwartet, dass Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Qualität der Leistungen künftig eine erhöhte Priorität genießen.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass sich der Zweckverband und der Stadtrat mit der Umwandlung der Rechtsform des Spital Bülachs umfangreich befasst haben. Grundsätzlich hält die Geschäftsprüfungskommission aber fest, dass Gemeinden nicht mehr an den Kosten der Spitäler beteiligt sein müssen. Es ist auch festzuhalten, dass Leistungen des Spital Bülachs gegenüber der Patientinnen und Patienten aus Opfikon auch künftig, unabhängig dieses Entscheids, in gleicher Qualität vorhanden sein werden.

Weiter verfügen die Bürgerinnen und Bürger über das Recht ihr Spital frei zu wählen. Nach bisherigen Erfahrungen lassen sich Patientinnen und Patienten aus Opfikon zu 2/3 in Bülach und 1/3 an anderen Standorten (inkl. Universitätsspital Zürich) behandeln.

2. Wahl der neuen Rechtsform und finanzielle Auswirkungen (IKV)

Die Geschäftsprüfungskommission teilt die Ansicht vom Stadtrat und Zweckverband, dass das Spital Bülach weiterhin eine qualitative, hochwertige, wohnortnahe, spitalmedizinische Versorgung der Bevölkerung im Zürcher Unterland und zugleich für Opfikon gewährleistet.

Wie in der Ausgangslage erwähnt, wird die jetzige Rechtsform des Zweckverbands nicht als geeignet angesehen. Diese Ansicht teilt auch die Geschäftsprüfungskommission. Die Entscheidungswege sind lang und hinderlich. Zudem kann der Zweckverband wenig flexibel auf Veränderungen reagieren, Anpassungen vornehmen und folglich im zunehmenden Wettbewerb behaupten.

Gemeinden können nach Wegfall der Spitalversorgungspflicht ihre Mitgliedschaft im Zweckverband kündigen. Die bisherige Beteiligung im Eigenkapital würde in einem solchen Fall in Fremdkapital umgewandelt. Der Zweckverband hätte auch nicht die Möglichkeit, das gekündigte Eigenkapital mit neuen Investoren ausserhalb der Gemeinden zu stärken. Das finanzielle Risiko würden somit weiterhin die verbleibenden Gemeinden tragen, da diese gegenüber Kapitalgebern solidarisch haften. Aufgrund dieser Aspekte wird auch die Rechtsform der Interkommunalen Anstalt (IKA) ausgeschlossen, da dieselben Regeln zur Anwendung kommen. Eine Stiftung würde für die Verbandsgemeinden mehr Nachteile bringen. So hätten sie mit Ausnahme der Wahl des Stiftungsrates keine Mitwirkungsrechte mehr und keine Aussicht darauf, dass das investierte Kapital angemessen verzinst oder zurückerstattet wird.

Die Aktiengesellschaft bietet die nötige Flexibilität für das Spital und seine Trärgemeinden. Die Umwandlung zur Aktiengesellschaft schafft die Voraussetzungen zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Stärkung des unternehmerischen Handlungsspielraums sowie für eine funktionsgerechte Aufgabenteilung zwischen Trägerschaft und Gesellschaftsorganen.

Die Mitwirkungsrechte würden jedoch gegenüber der heutigen Situation reduziert und entspräche ausschliesslich jenen, die im Schweizer Aktienrecht vorgesehen sind. Die Gemeinden können nicht mehr verpflichtet werden, Beiträge an die Kosten oder sonstige finanzielle Leistungen zu erbringen; das finanzielle Engagement beschränkt sich ausschliesslich auf die Aktien. Vorbehalten bleibt die subsidiäre Staatshaftung für allfällige rechtswidrige Tätigkeiten oder Unterlassungen der Spitalorgane (gilt auch heute im Zweckverband).

Das gesamte Kapital des Zweckverbands beträgt per 31. Dezember 2013 CHF 40'910'000.-. Die Beteiligung der Stadt Opfikon **CHF 4'228'000.-** (10.3%). Opfikon wäre bei Umwandlung nach Kloten (17.8%) und Bülach (10.6%) drittgrösste Aktionärin. Ob alle Zweckverbandsgemeinden ihre Beteiligungen in Aktien umwandeln werden, kann noch nicht abschliessend bestätigt werden.

Das nötige Quorum von 80% für die Umwandlung des Zweckverbands in eine Aktiengesellschaft liegt bei 28 Verbandsgemeinden und einem Beteiligungskapital von CHF 32'728'000.-.

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Folgen einer Zustimmung oder Ablehnung der Interkommunalen Vereinbarung geprüft:

A. Stadt Opfikon stimmt Interkommunaler Vereinbarung zu

Die Beteiligung der Stadt Opfikon über CHF 4'228'000.- wird in Aktienkapital umgewandelt und wird keine weiteren finanziellen Konsequenzen nach sich ziehen. Der innere Wert der Aktien liegt etwas höher als der Buchwert der Beteiligung, da bei Einführung des eigenen Finanzhaushalts beim Zweckverband für die Berechnung der Beteiligungen nur die Investitionsbeiträge der Verbandsgemeinden berücksichtigt wurden, nicht jedoch diejenigen Investitionen, die direkt der laufenden Rechnung belastet wurden.

Die Stadt Opfikon als Aktionärin wäre nicht verpflichtet für ein allfälliges Betriebsdefizit aufzukommen. Für Gemeinden, die Aktionäre werden, entstehen keine Folgekosten. Die Gemeinden können in einer Aktiengesellschaft in Zukunft nicht mehr per Mehrheitsentscheid zu finanziellen Leistungen verpflichtet werden, womit sich das finanzielle Risiko gegenüber der heutigen Situation deutlich verringert.

Bis zum 31. Dezember 2019 bedarf eine ganze oder teilweise Veräusserung einer Beteiligung der Zustimmung der Gemeindevorstände aller übrigen Trägergemeinden (Aktionäre). Ab 1. Januar 2020 wäre die Stadt Opfikon berechtigt, die eigene Beteiligung ganz oder teilweise an andere Gemeinden oder Dritte zu veräussern. Die Interkommunale Vereinbarung sieht weiter vor, dass bis und mit Geschäftsjahr 2019 keine Dividenden ausgeschüttet werden. Damit wird das Ziel verfolgt, die Eigenkapitalbasis der Gesellschaft zu stärken. Somit wird die Beteiligungssumme von CHF 4.2 Mio. der Stadt Opfikon wie bisher mindestens bis ins Jahr 2021 kostenlos zur Verfügung gestellt. Ob die Spital Bülach AG in der langen Frist Dividenden auszuzahlen vermag, hängt von der weiteren Entwicklung der Bilanzwerte und Erfolgsrechnung ab.

Die Geschäftsprüfungskommission stimmt nach Abwägung der Argumenten und kritischen Aspekte der Interkommunalen Vereinbarung zu.

B. Stadt Opfikon lehnt Interkommunale Vereinbarung ab

Falls das Quorum aller Verbandsgemeinden erreicht wird, würde die Stadt Opfikon bei einer Ablehnung zur Interkommunalen Vereinbarung zum Zeitpunkt der Umwandlung aus dem Zweckverband ausscheiden. Dies gilt übrigens schon für die Gemeinde Rümlang, die den Austritt bereits beschlossen hat. Die Beteiligung würde in ein nachrangiges zinsloses Darlehen umgewandelt, welches innert maximal 29 Jahren zurückbezahlt werden muss (minimale jährliche Amortisation 1/29). Pro Jahr könnte die Stadt Opfikon in diesem Fall mit zusätzlichen Einnahmen von rund CHF 145'793.- (CHF 4'228'000 : jährliche Amortisation 1/29) rechnen.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet eine Ablehnung der Interkommunalen Vereinbarung als nicht sinnvolle Alternative. Sie kritisiert jedoch, dass der Zweckverband und der Spital Bülach die Konditionen bei einer allfälligen Ablehnung der Interkommunalen Vereinbarung für eine Rückzahlung der Beteiligung ausschliesslich in ihrem Interesse und so ausgelegt hat, dass eine Ablehnung Kosten nach sich ziehen, obwohl ihnen das Kapital seit Jahren kostenlos zur Verfügung gestellt wurde. Aufgrund der Rückzahlung des zinslosen Darlehens in der langen Frist würden real betrachtet und unter Anwendung des 30-Jährigen Zinssatzes von derzeit 1.63%, insgesamt rund CHF 2.6 Mio. beziehungsweise CHF 91'220 pro Jahr durch Wertverlust verloren gehen. Effektiv blieben pro Jahr CHF 54'570.- in der Stadtkasse.

3. Aktionärsbindungsvertrag und Statuten Spital Bülach AG

Im Aktionärsbindungsvertrag räumen sich die Aktionärsgemeinden ein gegenseitiges Vorhand- und Vorkaufsrecht ein. Damit entscheiden sie darüber, ob sich private Investoren am Spital beteiligen können oder nicht. Eine vollständige Veräusserung der Aktien bedingt eine vorgängige Aufhebung der Interkommunalen Vereinbarung durch die Stimmberechtigten der verkaufswilligen Gemeinde an der Urne. Zudem ist vorgesehen, dass Kaufangebote von einzelnen Aktionären, Aktionärsgruppen oder Dritten, die zu einem Stimmenanteil von 50% oder mehr führen, die Stimmberechtigten in allen Aktionärsgemeinden an der Urne unterbreitet werden müssen. So wird sichergestellt, dass die Aktionärsgemeinden nicht durch tranchenweise Veräusserungen die Aktienmehrheit an der Spital Bülach AG verlieren, ohne dass sich die Stimmberechtigten dazu äussern können. Mit den Statuten werden die rechtlichen Grundlagen für die Aktiengesellschaft geschaffen. Sie regeln die Struktur und Organisation der Gesellschaft.

Antrag

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Gemeinderat mit 6:0 Stimmen, den Anträgen des Stadtrates zuzustimmen:

1. Der Rechtsformänderung des Zweckverbands Spital Bülach in eine Aktiengesellschaft wird zugestimmt.
2. Der Interkommunalen Vereinbarung (IKV) wird zugestimmt.
3. Unter Voraussetzung dass der Souverän der Rechtsformänderung und der Interkommunalen Vereinbarung zustimmt, wird der Stadtrat bevollmächtigt, alle zur Umwandlung des Zweckverbands Spital Bülach in eine Aktiengesellschaft notwendigen Umsetzungsmassnahmen zu treffen, so dass die Stadt Opfikon Aktionärin der Spital Bülach AG wird.

Referent: Tan Birlesik

Der Präsident



Tan Birlesik

Ein Mitglied



Doris Schläpfer

Opfikon, 16. Juni 2014