



Gemeinderatskanzlei
Hochstrasse 1, 8330 Pfäffikon
Telefon 044 952 51 80
gemeinderatskanzlei@pfaeffikon.ch
www.pfaeffikon.ch

Protokollauszug Gemeinderat vom 5. Oktober 2021

2021/134. Rechtsformumwandlung Zweckverband Spital Uster in die Spital Uster AG

Antrag (Abstimmungsfrage)

Wollen Sie der Umwandlung der Trägerschaft des Spitals Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft, das heisst der Auflösung des Zweckverbandes Spital Uster und dem Beitritt Ihrer Gemeinde zum Interkommunalen Vertrag (Umwandlung), zustimmen?

Der Verwaltungsrat und die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes Spital Uster sowie der Gemeinderat beantragen Ihnen, diesem Antrag zuzustimmen.

Bericht

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 der Region 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.

Bisher machte das Spital dies in einem Zweckverband. Der Zweckverband ist sinnvoll, wenn mehrere Gemeinden gemeinsam eine ihnen gesetzlich übertragene Aufgabe erfüllen. Mit Blick auf die Spitalversorgung ist diese gesetzliche Pflicht 2011 entfallen. Deshalb – und besonders auch, weil sich die gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren grundlegend geändert haben – ist auch der Zweckverband nicht mehr die geeignete Rechtsform zur Führung des Spitals. Daher wurde den Stimmberechtigten der Zweckverbandsgemeinden bereits im Jahre 2015 vorgeschlagen, den Zweckverband Spital Uster in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umzuwandeln. Nötig wäre die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde des Zweckverbandes gewesen. Diese Einstimmigkeit der Gemeindestimmen kam nicht zustande.

In der Folge prüften die Spitälner Uster und Wetzikon eine Fusion. Verschiedene Umfeld- und Rahmenbedingungen, unter denen dieses Vorhaben 2018 in Angriff genommen worden war, hatten sich in wenigen Jahren markant verändert. Die Umsetzung der Fusion erschien stark risikobehaftet. Die beiden Verwaltungsräte gaben deshalb das Fusionsprojekt im Dezember 2020 mit grossem Bedauern auf.

Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck soll das Spital Uster nun günstige Rahmenbedingungen erhalten, um sich in einem rasch wandelnden, gesellschaftlich und ökonomisch herausfordernden Umfeld behaupten zu können. Das Aktienkapital der Gesellschaft bemisst sich an der bisherigen Beteiligung der Gemeinden. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft beschränkt das finanzielle Risiko der Gemeinden auf das Aktienkapital. Eine Nachschusspflicht entfällt.



Wenn der Zweckverband in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umgewandelt wird, brauchen die beteiligten Gemeinden eine Rechtsgrundlage, die ihnen das Betreiben eines Spitals als öffentliche Aufgabe weiterhin ermöglicht. Gleichzeitig mit der Umwandlung des Zweckverbandes in eine Aktiengesellschaft soll deshalb ein Interkommunaler Vertrag in Kraft treten. Dieser formuliert den Auftrag der Gemeinden für die Spitalversorgung und das Rettungswesen. Der Interkommunale Vertrag wahrt die Interessen der Gemeinden, sichert deren Mitwirkung und gewährleistet die Gemeinnützigkeit der Spital Uster AG. Der Vertrag regelt auch eine allfällige Beteiligung Dritter. Diese wird so stark eingeschränkt, dass die Gemeinden stets die Kontrolle über die Aktiengesellschaft haben.

Mit Beschluss der Stimmberechtigten zum Interkommunalen Vertrag wird auch die grundsätzliche Strategie für die Spital Uster AG festgesetzt. Struktur und Organisation der Gesellschaft werden darüber hinaus mit Statuten und die koordinierte Ausübung der Aktionärsrechte mit einem Aktionärsbindungsvertrag geregelt. Die Aktionärinnen – vertreten durch die Vorstände der Trägergemeinden – werden diese beiden Grundlagen im Anschluss an einen positiven Entscheid der Stimmberechtigten beschliessen.

Die Vorlage im Detail

1. Ausgangslage

Seit 2011 gilt das kantonale Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG). Es bildet eine wichtige rechtliche Grundlage für das Spitalwesen im Kanton Zürich, also auch für das Spital Uster. Das SPFG schuf gegenüber der früheren Organisation des Gesundheitswesens zwei grundlegende Änderungen: Die Planung der Spitalversorgung wurde vollumfänglich in die Verantwortung des Kantons gelegt und die Spitalleistungen werden seither über verhandelte Preise abgegolten.

Vereinfacht ausgedrückt: Vorher finanzierten Kanton und Gemeinden den Spitalbetrieb und die Infrastruktur. Allfällige Betriebsdefizite wurden von der öffentlichen Hand getragen, Investitionen wurden von Gemeinden und Kanton finanziert. Mit dem SPFG fiel diese Form der Finanzierung dahin. Seither gilt: Für eine bestimmte Behandlung kann das Spital einen bestimmten Tarif verlangen (Fallkostenpauschale). In diesem Tarif ist auch ein bescheidener Gewinn-Anteil eingerechnet. Dieser soll der Weiterentwicklung des Spitals und der Finanzierung der Infrastruktur dienen. In der Grundversicherung trägt der Kanton 55% der Fallkostenpauschale, die Krankenversicherer 45%. Die Pauschale überschüssende Fallkosten gehen zulasten der Betriebsrechnung des Spitals.

Dieser Systemwechsel hat eine weitere, weitreichende Konsequenz: Will ein Spital seine Existenz langfristig sichern, muss es unternehmerisch arbeiten und Gewinne erwirtschaften können, die es ihm erlauben, ungünstige Betriebsergebnisse aufzufangen und/oder Investitionen zu finanzieren. Andererseits muss es Leistungen anbieten, die im Markt gut nachgefragt werden. Innovationskraft, Flexibilität und Handlungsfähigkeit lauten die Erfolgsfaktoren.

2. Aktuelle Organisationsform

Das Spital Uster wird heute von einem Zweckverband getragen. Der Zweckverband ist eine Organisationsform, in der sich Gemeinden zusammenschliessen, um eine öffentliche Aufgabe gemeinschaftlich wahrnehmen zu können. Beispiele sind die Abwasserreinigung, die Feuerwehr oder die Regionalplanung – und bis zur Inkraftsetzung des SPFG – auch die Spitalversorgung.

Mit der Revision des Gemeindegesetzes, wirksam ab 1.1.2018, wurden die Organisationsform des Zweckverbandes und die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten angepasst. Für den Zweckverband gelten seither die Volksrechte der Gemeinde (z.B. das Initiativ- und das Referendumsrecht).

3. Anpassungsbedarf der Rechtsform

Der Zweckverband als Organisationsform des Spitals Uster ist aus drei wichtigen Gründen nicht mehr zweckmässig. Erstens laufen die demokratischen Instrumente im Zweckverband der Gemeinden ins Leere, weil die Planungs- und Entscheidungskompetenz für die Gestaltung der Spitallandschaft beim Kanton liegt. Zweitens sind politische Prozesse wenig geeignet, um ein Unternehmen in einem anspruchsvollen, sich rasch verändernden Marktumfeld erfolgreich zu führen und drittens gefährden Austritte aus dem Zweckverband die Eigenkapitalbasis des Spitals. Obwohl die Spitalversorgung keine gesetzliche Gemeindeaufgabe mehr ist, bleibt eine leistungsfähige, gut funktionierende Gesundheitsversorgung namentlich für Gemeinden ausserhalb der grossen Zentren ein bedeutender Standortvorteil. Mehrere Gemeinden haben den Zweckverband Spital Uster gleichwohl verlassen. Das Kapital, mit dem sie engagiert waren, wurde zulasten des Eigenkapitals des Spitals in rückzahlbare Darlehen umgewandelt.

Um den verbleibenden Zweckverbandsgemeinden weiterhin ein risikoarmes Engagement zugunsten einer nahen Gesundheitsversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu ermöglichen und um dem Spital mehr unternehmerische Handlungsmöglichkeiten zu bieten, wurde den Stimmberechtigten der Zweckverbandsgemeinden bereits im Jahre 2015 vorgeschlagen, den Zweckverband Spital Uster in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umzuwandeln. Nötig wäre die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde des Zweckverbandes gewesen. Diese Einstimmigkeit der Gemeindestimmen kam nicht zustande.

In der Folge kamen die Spitäler Uster und Wetzikon ins Gespräch. Um die Zukunft der Spitalversorgung im Glattal und im Zürcher Oberland zu stärken, wurde eine Fusion der beiden Spitäler erwogen. Die Fusionsidee wurde bis zur Abstimmungsreife vorangetrieben (sogenannte Vorlage A). Für den Fall, dass die Fusion beim Souverän keine Mehrheit finden sollte, bereitete die Führung des Zweckverbandes Spital Uster eine zweite Vorlage vor. Diese hätte gleichzeitig mit der Fusionsfrage zur Abstimmung kommen sollen und sah im Falle eines Neins zur Fusion die Umwandlung des Zweckverbandes in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck vor (sogenannte Vorlage B).

4. Rechtsformumwandlung

Verschiedene Umfeld- und Rahmenbedingungen, unter denen die Fusion der Spitäler Uster und Wetzikon 2018 in Angriff genommen worden war, hatten sich in wenigen Jahren markant verändert. Die Fortsetzung des Vorhabens erschien stark risikobehaftet. Die beiden Verwaltungsräte gaben deshalb das Fusionsprojekt im Dezember 2020 mit grossem Bedauern auf.

Weil die Fusionsabstimmung (Vorlage A) nicht durchgeführt wurde, konnten die Stimmberechtigten auch nicht zur Umwandlung des Zweckverbandes in eine gemeinnützig ausgerichtete Aktiengesellschaft (Vorlage B) befragt werden.

Am 12. Mai 2021 entschied deshalb die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes Spital Uster ohne Gegenstimme, die für die Zukunft des Spitals so entscheidend wichtige Frage der Rechtsform, den Stimmberechtigten im Zweckverband in einer Urnenabstimmung erneut zur Beschlussfassung vorzulegen.

4.1. Weshalb eine Aktiengesellschaft?

Die Aktiengesellschaft ist die in der Schweiz am weitesten verbreitete Rechtsform für Unternehmen. Das gilt unabhängig von der Grösse des Unternehmens. Auch die Frage, ob ein Unternehmen gewinnstrebig oder gemeinnützig arbeitet, ist unerheblich.

Es gibt zahlreiche Gründe, welche für den Erfolg dieser Rechtsform verantwortlich sind. Aktiengesellschaften sind als Organisation flexibel gestaltbar. Die Entscheidungswege auf der strategischen und operativen Ebene sind kurz, die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten vielfältig. Die Aktiengesellschaft kann auf einfache Weise Kooperationen eingehen, sich an anderen

Unternehmen beteiligen, Grundeigentum erwerben oder veräussern, Eigen- oder Fremdkapital aufnehmen etc.

Gleichwohl sind die Kompetenzen der Aktionäre (in unserem Falle der Gemeinden) weitreichend. Unter anderem wählen und entlassen diese die strategische Führung des Unternehmens, bestimmen den Unternehmenszweck und legen die Statuten fest.

Das Risiko der Aktionäre, also der Gemeinden, ist auf das von ihnen gehaltene Aktienkapital beschränkt. Eine Nachschusspflicht besteht nicht. Aus der Perspektive des Spitals bedeutungsvoll ist die Tatsache, dass Veränderungen im Aktionariat keinen Einfluss auf das Eigenkapital des Unternehmens haben.

Schliesslich hat sich die Aktiengesellschaft auch unter personalrechtlichen Gesichtspunkten bewährt. Hunderttausende von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz arbeiten in Firmen, die als Aktiengesellschaften organisiert sind. Zwar gewährt die privatrechtliche Anstellung in einer Aktiengesellschaft anders als die öffentlich-rechtlich Anstellung keinen Kündigungsschutz, aber die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind weit ausgebaut. In gewissen Belangen ist der privatrechtliche Anstellungsvertrag in Sachen Arbeitnehmerschutz öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen sogar überlegen. Dies gilt beispielsweise für den Pikettdienst und für die wöchentliche Höchstarbeitszeit.

Daher ist es nicht erstaunlich und auch kein Zufall, dass von den ursprünglich von den Gemeinden getragenen Spitälern im Kanton Zürich einzig noch das Spital Limmattal und das Spital Uster als Zweckverband organisiert sind. Die meisten anderen Spitäler dieser Kategorie sind bereits als Aktiengesellschaften organisiert.

5. Abstimmungsgegenstand: Der Interkommunale Vertrag

Den Stimmberechtigten wird ein sogenannter Interkommunaler Vertrag zum Entscheid vorgelegt. Darin formulieren die Gemeinden den Auftrag, den sie der Spital Uster AG erteilen und definieren Rahmenbedingungen, innerhalb derer dieser Auftrag erfüllt werden muss. Es ist vorgesehen, die Umwandlung des Zweckverbandes in die Spital Uster AG per 1. Januar 2023 zu vollziehen.

Die Eckpunkte des Interkommunalen Vertrages werden weiter unten im Detail erläutert. Zwei wichtige Hinweise aber vorweg:

Gegenüber der Vorlage von 2015 wurde insbesondere dem damals vorgebrachten Anliegen Rechnung getragen, dass die Gemeinden zu jeder Zeit die Kontrolle über das Unternehmen behalten müssen. Der Interkommunale Vertrag bestimmt deshalb, dass die Gemeinden jederzeit die Aktienmehrheit (mindestens 60% der Aktienstimmen) halten müssen. 80% des Aktienkapitals müssen darüber hinaus im Besitz von Körperschaften oder Instituten des öffentlichen Rechts sein und/oder von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen gehalten werden. Dritte dürfen sich nur in diesem Rahmen und unter der Voraussetzung beteiligen, dass damit die Aufgabenerfüllung gemäss dem Auftrag der Gemeinden im Interkommunalen Vertrag nicht infrage gestellt ist. Als Präzisierung hält der neue Interkommunale Vertrag zudem fest, dass ein Personalreglement erlassen wird, das sich an der gängigen Praxis im Kanton Zürich orientiert und dass die spitalinternen Berufsgruppen in grundsätzlichen Personalfragen miteinbezogen werden müssen.

Der Interkommunale Vertrag ist damit – abgesehen von Zeitangaben – inhaltlich identisch mit der Vorlage B, die zusammen mit der Fusionsvorlage hätte zur Abstimmung gelangen sollen.

5.1. Erläuterungen zum Vertrag

Mit dem Interkommunalen Vertrag erteilen die Gemeinden der Spital Uster AG einen Auftrag. Das Unternehmen muss ein Akutspital mit Notfallaufnahme betreiben und kann im Sinne der integrierten Versorgung eine Rehabilitationseinrichtung angliedern. Die Gemeinden übertragen

der Gesellschaft nicht nur die Spitalversorgung, sie delegieren auch die gesetzliche Pflicht der Gemeinden, die medizinische Grundversorgung im Bereich des Rettungs- und Krankentransportwesens sicherzustellen. Der Vertrag bestimmt darüber hinaus, dass die Spital Uster AG den Gemeindeauftrag in gemeinnütziger Weise zu erfüllen hat. Er legt den Standort Uster fest und definiert das Einzugsgebiet (mittleres Glattal und Zürcher Oberland).

Das Aktienkapital beläuft sich auf CHF 20 Millionen. Die Namenaktien haben einen Nennwert von CHF 1 und sind voll liberiert. Die Gemeinden bringen ihre bestehenden unverzinslichen Beteiligungen am Zweckverband in die Aktiengesellschaft ein. Als Gegenleistung erhalten sie im Umfang der Beteiligungsverhältnisse Aktien an der Spital Uster AG. D.h. es fließen keine zusätzlichen Mittel von den Gemeinden in die Aktiengesellschaft. Auch eine Nachschusspflicht der Gemeinden ist ausgeschlossen.

Unter bestimmten Voraussetzungen und mit klaren Grenzen können sich auch Dritte an der Spital Uster AG beteiligen. Voraussetzung ist, dass die Beteiligung mit dem statutarischen Zweck der Gesellschaft vereinbar ist und die Aufgabenerfüllung der Spital Uster AG nicht gefährdet wird. Die Beteiligung der Gemeinden darf sodann 60% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals nicht unterschreiten. 80% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals müssen zudem stets im Besitz von Körperschaften und/oder Instituten des öffentlichen Rechts und/oder von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen sein. Damit ist sichergestellt, dass die Gemeinden die Kontrolle über die Gesellschaft nicht an Dritte verlieren können und dass die Gemeinnützigkeit der Spital Uster AG nicht durch Beteiligung Dritter unterlaufen werden kann.

Die Gesellschaft finanziert sich durch die Erträge aus ihrer Tätigkeit und durch Eigenkapital. Sie kann darüber hinaus Fremdkapital aufnehmen. Die Spital Uster AG muss Gewinne erwirtschaften können, um die langfristige Sicherung des Gesellschaftszwecks gewährleisten zu können. Es dürfen aber keine Dividenden ausgeschüttet werden, es sei denn, die Eigenkapitalquote überschreitet 40%. Die Höhe einer allfälligen Dividende (in % des Aktienkapitals) darf den hypothekarischen Referenzzinssatz +1% nicht überschreiten. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung dürfen nicht mittels Tantiemen am Unternehmenserfolg beteiligt werden.

Der Vertrag skizziert alsdann die Eigentümerstrategie, d.h. die strategischen Vorgaben der Gemeinden. Die Eigentümerstrategie kann durch die Gemeindevorstände mit einfachem Mehr der Gemeinden erweitert oder geändert werden. Nebst der statutarisch festgelegten Berichterstattung über den Geschäftsgang kann auch ein periodisches Reporting zum Zug kommen.

Spitäler sind Dienstleistungsunternehmen. Sie sind angewiesen auf kompetente und gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies gilt ausgeprägt für den Pflegebereich. Die Gemeinden legen deshalb im Interkommunalen Vertrag fest, dass ein Personalreglement erlassen werden muss, das die Spital Uster AG im kantonalen Gesundheitswesen als attraktive Arbeitgeberin positioniert. Vertretungen der spitalinternen Berufsgruppen müssen in grundsätzlichen Personalfragen miteinbezogen werden.

Der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Spital Uster AG ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann nicht vor dem 31. Dezember 2027 gekündigt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt können Aktien nur innerhalb des bestehenden Aktionariats übertragen werden. Eine Gemeinde kann nach diesem Datum aus dem Vertrag ausscheiden. Sie muss aber eine zweijährige Kündigungsfrist beachten. Eine Aktienübertragung wie auch eine Kündigung des Vertrags muss den Stimmberechtigten dieser Gemeinde in einer Urnenabstimmung zum Beschluss vorgelegt werden. Findet eine verkaufswillige Gemeinde unter den übrigen Aktionärgemeinden keinen Käufer, kann sie ihre Aktien auch Dritten andienen. Dies kann aber nur unter strengen Einschränkungen geschehen. Der von den Gemeinden gehaltene Aktienanteil darf 60% nicht unterschreiten und private Investoren dürfen maximal 20% des Aktienkapitals/der Stimmrechte halten.

Für Änderungen des Interkommunalen Vertrags, welche grundlegende Fragen berühren, namentlich die Aufgaben der Gesellschaft, die Beteiligung Dritter, die Finanzierung der Gesellschaft und die Beendigung der Zusammenarbeit bedarf es einer Urnenabstimmung in allen Akti-

onärs-Gemeinden. Für andere Vertragsänderungen bedarf es einer qualifizierten Mehrheit der Gemeinden, die einen solchen Entscheid ebenfalls an der Urne fällen müssen.

6. Ergänzendes Regelwerk (nicht Teil der Abstimmung)

Neben dem Interkommunalen Vertrag stehen einerseits die Statuten der Gesellschaft, andererseits ein Aktionärsbindungsvertrag, der das Verhältnis der Aktionärgemeinden untereinander regelt.

Die wichtigsten Bestimmungen werden im Folgenden summarisch vorgestellt:

Die Gesellschaft firmiert gemäss ihren Statuten unter der Bezeichnung "Spital Uster AG". Der Unternehmenszweck wurde wörtlich aus dem Interkommunalen Vertrag übernommen. Die Befugnisse der Generalversammlung sind weitgehend durch das Gesetz vorgegeben. Ergänzend werden die Beteiligungsverhältnisse der Gemeinden und allfälliger Dritter aus dem Interkommunalen Vertrag übernommen. Der Verwaltungsrat setzt sich gemäss den Statuten aus mindestens drei und höchstens sieben Mitgliedern zusammen. Der Präsident/die Präsidentin ist durch die Generalversammlung zu wählen. Die Gewinnverwendung ist im Sinne des Interkommunalen Vertrags auch in den Statuten geregelt. Die Ausrichtung von Tantiemen ist ausgeschlossen.

Der Aktionärsbindungsvertrag spiegelt die Besitzverhältnisse am Aktienkapital bei Vertragsunterzeichnung. Der Standortgemeinde und Aktionäre, die alleine oder zusammen mit anderen mehr als 20% des Aktienkapitals/der Aktienstimmen vertreten, haben Anspruch auf einen Sitz im Verwaltungsrat. Gegenwärtig erfüllt dieses Erfordernis nebst der Stadt Uster auch die Stadt Dübendorf. Der Verwaltungsrat ist durch Personen zu besetzen, die über die fachliche Kompetenz zur Ausübung dieser Funktion verfügen. Der Aktionärsbindungsvertrag übernimmt die Veräusserungsbeschränkungen für Aktien aus dem Interkommunalen Vertrag und definiert ein Vor- und Mitverkaufsrecht an Aktien sowie an nicht betriebsnotwendigen Grundstücken. Künftige Aktionäre müssen zwingend in den Aktionärsbindungsvertrag eintreten.

7. Anhang: Interkommunaler Vertrag

Der Gemeinderat beschliesst:

1. Die Vorlage zur Umwandlung der Trägerschaft des Spitals Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft, das heisst der Auflösung des Zweckverbandes Spital Uster und dem Beitritt der Gemeinde Pfäffikon zum Interkommunalen Vertrag (Umwandlung), wird im obigen Sinne unterstützt. Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern am 15. Mai 2022 ein "Ja" in die Urne zu legen.
2. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - Spital Uster, Spitaldirektion, Brunnenstrasse 42, Postfach, 8610 Uster
 - Gesundheitsvorsteherin
 - Leiter Gesundheit

- Archiv G5.02.2
- Beschluss ist: öffentlich

Gemeinderat Pfäffikon ZH

Stefan Gubler
1. Vizepräsident

Bennie Lehmann
Gemeindeschreiber-Stv.

Versanddatum: