Gemeinde Fällanden
Fällanden Benglen Pfaffhausen

Gemeinderat Fällanden
Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 9. Mai 2023

0.9.1.2 Leitung Organisationseinheiten 95
Alterszentrum Sunnetal; Ausgliederungsprojekt; Bericht zu Phase 1; Kenntnisnahme

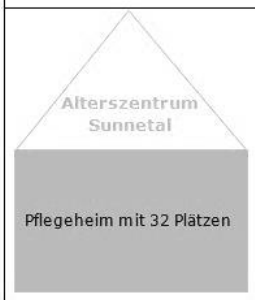
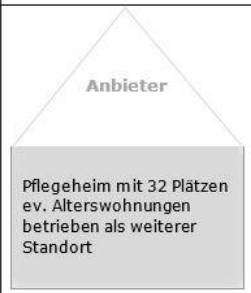
IDG-Status:	öffentlich (mit Aktenauflage Urnenabstimmung)	Medienmitteilung ☐
		Website ☒

Ausgangslage
Derzeit ist das Alterszentrum Sunnetal (AZS) eine Verwaltungsabteilung der Gemeinde. Die Gemeinde kann ihr Angebot für alte und pflegebedürftige Menschen auf diese Weise direkt gestalten, was in der Vergangenheit ein Vorteil war. Die Rahmenbedingungen haben sich jedoch verändert. Die Angebotsplanung wird immer anspruchsvoller, die Koordination der vernetzten Leistungen immer komplexer, die Finanzierung und die zeitgerechte Realisierung von Infrastrukturvorhaben sowie Kooperationen mit anderen Leistungserbringern immer kritischer. Die strategische Führung des AZS durch Milizkräfte und die von politischen Prozessen abhängige Investitions- und Angebotsplanung stösst damit an ihre Grenzen. Das AZS hat in all den Jahren seiner Existenz stets Verluste in unterschiedlicher Höhe geschrieben. Bereits in der Betriebsanalyse aus dem Jahr 2019 wurde darauf hingewiesen, dass nebst operativen und strategischen Fragestellungen auch die Frage der Trägerschaft wesentlich ist.

Die bislang stark auf die Anbieter zentrierte Branche wandelt sich zu einer nachfragezentrierten Branche. Daraus ergibt sich ein ökonomischer Druck, Überbau und Verwaltung zu reduzieren und die Ressourcen auf die direkte Leistungserbringung zu fokussieren. Neue Technologien und Digitalisierung ermöglichen ein Angebot neuer Produkte und Dienstleistungen. Um schnell auf Änderungen am Markt reagieren und dann profitabel mit einem breiten Portfolio am Markt proaktiv agieren zu können, müssen für das AZS jetzt die richtigen Weichen gestellt werden.

Der Gemeinderat hat ein Beratungsgremium eingesetzt, das neben der Sicherstellung eines stabilen Betriebs eine Unternehmensstrategie entwickeln, verschiedene Optionen bezüglich Trägerschaft/Rechtsform evaluieren und die langfristige Finanzierung erarbeiten soll. Das Beratungsgremium hat sich basierend auf Umfeld- und Trendanalysen in den letzten Monaten ausführlich mit all diesen Fragestellungen auseinandergesetzt. Im ausführlichen Bericht vom 15. Oktober 2022 sieht das Beratungsgremium Chancen und Perspektiven für das Alterszentrum Sunnetal in einer Weiterentwicklung zum «Zentrum für Gesundheit und Alter Sunnetal» und bei der Diversifizierung des Leistungsangebots.

Dabei wurden vier Optionen geprüft:

Option A (Status quo)	Option B (AZS plus)	Option C (AZS max)	Option D (Vergabe an Dritte)
			

Um diese strategischen Erkenntnisse umsetzen zu können, braucht es eine entsprechend dynamische Trägerschaft. Das Beratungsgremium empfiehlt daher, die Organisation AZS in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft zu überführen.

Der Gemeinderat hat an seiner Klausur vom 27./28. Oktober 2022 und an seiner Sitzung vom 22. November 2022 den Bericht des Beratungsgremiums vom 15. Oktober 2022 diskutiert und dabei festgehalten:

Das Beratungsgremium AZS favorisiert die Option B, also den organisatorischen Ausbau zu einem Zentrum Alter und Gesundheit, das das gesamte Haus umfasst – inklusive die Alterswohnungen, die bisher von der Abteilung Hochbau und Liegenschaften der Gemeinde verwaltet werden. Zudem sollen eine Demenzabteilung und die Angebote eines betreuten Wohnens aufgebaut werden. Die Option A wird das bestehende finanzielle Problem nicht lösen, da der Betrieb nach wie vor zu klein ist, um längerfristig kostendeckend geführt werden zu können. Ein Verkauf oder eine Vergabe an Dritte mittels Managementvertrag gemäss Option D werden nicht weiter in Betracht gezogen, da dadurch die Gemeinde keinerlei Einfluss mehr auf betriebliche Entscheide hätte. Auch die Option C drängt sich im Moment nicht auf, da die Leistungsvereinbarung mit der Spitex Pfannenstiel hervorragend funktioniert und nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Alterszentrum diesen Leistungsumfang zu den jetzigen Kosten selbst erbringen könnte.

Für die Option B (AZS plus) ist eine Umsetzung als Einheit der Gemeindeverwaltung wie bisher oder mit Ausgliederung denkbar. Im Falle einer Ausgliederung sind von den verschiedenen Organisationsformen diejenige einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft und einer kommunalen selbständigen Anstalt denkbar. Die übrigen Organisationsformen sind entweder zu schwerfällig oder schränken den Einfluss der Gemeinde zu stark ein. Eine gemeinnützige AG ermöglicht mehr unternehmerischen Handlungsspielraum, kurzfristigere marktorientierte Entscheide und mehr betriebliche Autonomie als eine selbständige Anstalt. Die Einflussnahme der Gemeinde ist in den Statuten der AG verbindlich zu regeln.

In der ersten Konsultativabstimmung spricht sich der Gemeinderat eindeutig für die Ausgliederung des Alterszentrums Sunnetal aus, die zweite Konsultativabstimmung favorisiert die gemeinnützige AG.

Das Beratungsgremium hat von der vom Gemeinderat gutgeheissenen Strategie in Richtung Ausgliederung des AZS in eine gemeinnützige AG Kenntnis genommen und einen Ergänzungsbericht erstellt. Dieser Bericht «Ausgliederung Phase 1 – Grobkonzept» vom 5. April

2023 zeigt nun im Detail auf, welche finanziellen Fakten beachtet, welche Rahmenbedingungen geschaffen und welche flankierenden Massnahmen allenfalls in Betracht gezogen werden müssen, damit die neu zu gründende gemeinnützige AG bzw. deren Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ihre anspruchsvolle Arbeit auf einem stabilen organisatorischem und finanziellen Fundament beginnen können. Es ist im Interesse der Gemeinde, dem neuen Unternehmen Zeit zu verschaffen, sich zu organisieren und die richtigen strategischen Entscheide zu fällen und diese dann umzusetzen.

Dieser Bericht «Ausgliederung Phase 1 – Grobkonzept» wurde dem Gemeinderat an der Sitzung vom 18. April 2023 präsentiert. Aufgrund dieses Berichts hat der Gemeinderat entschieden, die geplante Rechtsformänderung weiter voranzutreiben und sieht eine Urnenabstimmung am 9. Juni 2024 vor.

Erwägungen
Im Management Summary des Berichts vom 5. April 2023 werden folgende wesentlichen Punkte genannt und folgendes Fazit gezogen:

Das Alterszentrum Sunnetal (AZS) soll in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft (gAG) ausgegliedert werden. Im Rahmen der vorliegenden Phase 1 bzw. des Grobkonzepts sollen die Eckwerte für die Ausgliederung (Rechtsform, Zielkunden, Leistungen und Organisation) dargestellt und die Machbarkeit der Finanzierung (inkl. Liegenschaften) skizziert werden. Basis für dieses Grobkonzept ist der Bericht des Beratungsgremiums AZS vom 15. Oktober 2022.

Rechtsform (Bericht Kap. 4.1*):*
- Mit der Absicht der Gemeinde, einen massgeblichen Einfluss auf die neue Trägerschaft auszuüben und mindestens die Mehrheit der Stimmen bzw. Anteile zu halten, fallen *Verein, Genossenschaft und Stiftung* ausser Betracht.
- Eine *Kommunale Selbstständige Anstalt (KSA)* könnte dem AZS den erforderlichen unternehmerischen Spielraum geben. Organisation und Funktionsweise müssten jedoch – im Gegensatz zu einer AG – neu definiert werden. Zudem ist eine KSA für spätere Änderungen weniger flexibel.
- *Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck, steuerbefreit gestaltet (gAG)*: Dank klarem Rechtsrahmen und sehr viel Praxis ist sie mit geringem Regelungsbedarf umsetzbar und kann auch später flexibel angepasst werden. Durch die Aktien bleibt die Gemeinde Eigentümerin und kann die gAG mit einer Eignerstrategie, einem strategischen Controlling sowie mit der Wahl des Verwaltungsrats massgeblich steuern. Die strategische Führung übernimmt ein kompetenter Verwaltungsrat.

Organisation (Bericht Kap. 4.2):
- Die gAG wird nach unternehmerischen Grundsätzen durch einen kompetenten Verwaltungsrat strategisch geführt.

Finanzierung und Finanzplanung (Bericht Kap. 5):
- *Finanzierungsstrategie*: Die gAG soll selbsttragend und auch langfristig Vollkosten deckend arbeiten (inkl. Infrastruktur). Die notwendigen Betriebsmittel werden mitgegeben. Aktiven (inkl. Anlagen) und Passiven werden zu Buchwerten übertragen.
- *Liegenschaften*: Von den drei Varianten «Vollübertragung» (Grundstück und Gebäude), «Baurecht» und «Miete» erweist sich die erste als beste Lösung. Sie erleichtert der gAG die Fremdkapitalaufnahme. Da das Grundstück in der Zone für öffentliche Bauten liegt, ist es nicht frei handelbar. Die Gemeinde erhält ein Rückkaufsrecht.

- *Plan-Erfolgsrechnungen*: Mit Übernahme der Anlagen zu Buchwerten wird die gAG von Anfang an positive Jahresergebnisse erzielen (rund TCHF 200).
- *Langfristige Tragbarkeit*: Mit einem EBITDA von rund TCHF 440 kann das AZS die im Kap. 5.4.2 dargestellten kalkulatorischen Anlagekosten noch nicht finanzieren. Das ist allerdings auch nicht nötig, da einerseits die Gebäude immer noch relativ neu sind und andererseits Verwaltungsrat und Geschäftsleitung Zeit benötigen, um den Betrieb strategisch weiterzuentwickeln. Dazu wird auch gehören, den EBITDA nach und nach zu erhöhen. Da das AZS im Zeitpunkt der Ausgliederung kein Fremdkapital aufweisen wird, kann die Führung die kommenden vier bis sechs Jahre – bevor dann allfällig grössere Investitionen getätigt werden – nutzen, um weiteres Eigenkapital aufzubauen. Unterstützend können in der Phase 2 noch flankierende Massnahmen ausgearbeitet werden.
- *Betriebsmittel*: Der Bedarf beträgt rund CHF 2 Mio., wobei bei Ausgliederung eine Bareinlage von voraussichtlich gut TCHF 200 erforderlich sein dürfte (in Phase 2 zu überprüfen).
- *Provisorische Eröffnungsbilanz*: Die Bilanzsumme wird auf rund CHF 7.6 Mio. geschätzt, bei einem Anlagevermögen von rund CHF 4.9 Mio. Der Aktivenüberschuss (hier: Eigenkapital) beträgt voraussichtlich rund CHF 6.8 Mio.

Fazit
Auf der Basis seines Berichts vom 15. Oktober 2022 sowie in Würdigung der im vorliegenden Bericht dargestellten Ergebnisse zieht das Beratungsgremium folgende Schlussfolgerungen:

Positive Entwicklung
- Mit der neuen operativen Leitung und Anpassung der Organisation (Beratungsgremium) zeichnet sich beim AZS eine Wende zum Besseren ab.
- Die Alterswohnungen werden bei der Ausgliederung mitgegeben; sie leisten einen wertvollen Deckungsbeitrag und unterstützen die Liquidität des AZS.

Chancen
- Mit der Ausgliederung erhält das AZS den nötigen unternehmerischen Freiraum, der mit dem Einsetzen eines kompetenten Verwaltungsrats genutzt werden soll.
- Dies – in Kombination mit den in den letzten Jahren eingeleiteten Massnahmen – dürfte mit der Ausgliederung dem AZS ab dem ersten Tag ein positives Ergebnis erlauben, wie die Planerfolgsrechnungen im Kap. 5.5 und im Anhang 7.4 zeigen.

Anspruchsvolle, aber machbare Aufgabe
- Die langfristigen Tragbarkeitsberechnungen (Kap. 5.6) zeigen, dass bei der Vollkostendeckung im Moment noch Herausforderungen bestehen. Die Mitgabe der Liegenschaft bei der Ausgliederung zum Buchwert ohne Fremdkapital schafft günstige Voraussetzungen für das langfristige Erreichen einer Vollkostendeckung.
- Dabei kann die Gemeinde als Alleinaktionärin für das Unternehmen mit einer passenden Eignerstrategie eine wichtige Basis legen.

Da sich die Ausgliederung als machbar erwiesen hat, empfiehlt das Beratungsgremium die Fortsetzung des Ausgliederungsprojekts mit Inangriffnahme der Phase 2, die im Zeitplan wie folgt eingeordnet ist:

Rechtliches
Eine Ausgliederung liegt vor, wenn eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben auf Dauer einer Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts überträgt und diese die Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung plant, steuert und vollzieht (§ 65 Gemeindegesetz). Ausgliederungen sind in der Regel von erheblicher Bedeutung, d. h. von grosser politischer oder finanzieller Tragweite. In diesen Fällen und bei der Übertragung hoheitlicher Befugnisse (vgl. Art. 98 Abs. 2 KV) liegt die Zuständigkeit für den Ausgliederungserlass bei den Stimmberechtigten an der Urne.

Beschluss

1. Der Gemeinderat nimmt vom Bericht «Ausgliederung Phase 1 – Grobkonzept» zustimmend Kenntnis und erteilt der Vorsteherin Ressort Gesellschaft den Auftrag, das Ausgliederungsprojekt auf der Basis dieses Berichts weiter voranzutreiben und das Beratungsgremium entsprechend zu informieren.

Mitteilung durch Protokollauszug
- Akten (elektronisch ohne Unterschrift im CMI-Geschäft)

Für richtigen Protokollauszug:

Leta Bezzola Moser, Protokollführerin

Versand: 12. Mai 2023