



## **Bericht zur Totalrevision der Zweckverbandstatuten des Spitals Affoltern**

### **Inhaltsübersicht**

1.	Ausgangslage	2
2.	Wertefluss	2
3.	Totalrevision der Zweckverbands-Statuten	4
3.1	Art der Revision	4
3.2	Elemente	4
3.3	Abstimmung über die Totalrevision	4
3.4	Zeitplan	4
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5
4.1	Neuer Verbandszweck	5
4.2	Eigener Haushalt	5
4.2.1	Änderungen der Statuten für den eigenen Haushalt n	5
4.2.2	Aktiven	6
4.2.3	Passiven	6
4.2.4	Künftige Finanzierung	6
4.2.5	Pflegefinanzierung	6
4.3	Entschädigung beim Austritt einer Gemeinde	7
4.3.1	Ausgangslage	7
4.3.2	Aktuelle Rechtsgrundlagen	7
4.3.3	Die Empfehlungen des Gemeindeamts	7
4.3.4	Mit der Totalrevision vorgeschlagene Lösung	8
5.	Ermittlung der Beteiligungswerte	8
6.	Vorprüfung durch das Gemeindeamt	8
7.	Ausblick	8

21.03.2014 - V 1.3, Dr. Bertram Thurnherr, Mitglied der BK

# 1. Ausgangslage

Die neuen Rechtsgrundlagen (Spitalplanungs- und finanzierungsgesetz) ändern den Zweck des Zweckverbandes vom Betrieb des Spitals als gesetzliche Aufgabe zur (freiwilligen) Aufgabe der Gemeinden, mit dem Spital Affoltern für die Grundversorgung zu sorgen.

Zudem bieten die neuen Rechtsgrundlagen die Möglichkeit, Spitalzweckverbände in Zweckverbände mit eigenem Haushalt überzuführen. Dabei werden bisherige Investitionsbeiträge in Darlehen oder Beteiligungen umgewandelt. Schliesslich kann aufgrund der neuen Rechtsgrundlagen festgelegt werden, wie aus dem Zweckverband austretende Gemeinden für die geleisteten Investitionsbeiträge zu entschädigen sind.

Für das Spital Affoltern wurde im Frühjahr 2012 beschlossen, diesen Zwischenschritt nicht umzusetzen, sondern den bisherigen Zweckverband direkt in die Gemeinnützige Spital Affoltern AG überzuführen.

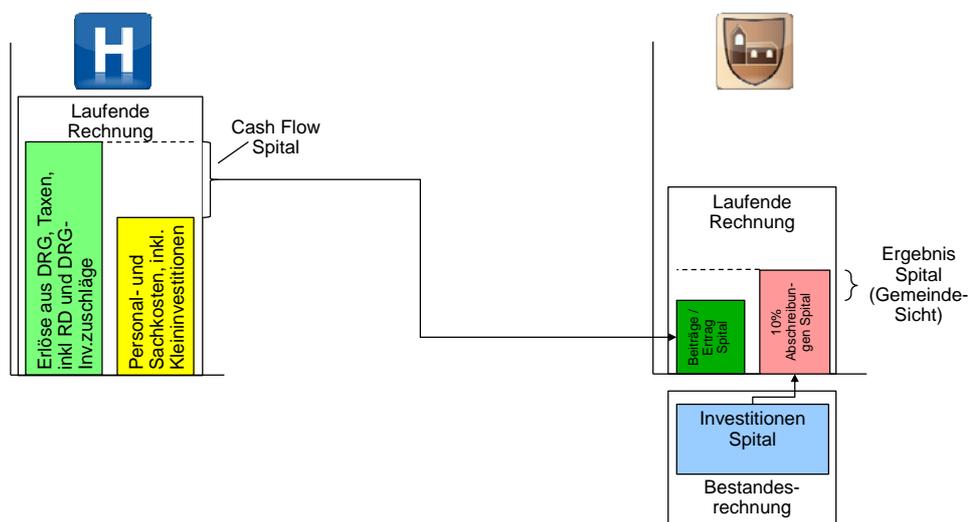
Nach der Nicht-Zustimmung der Stimmberechtigten der 14 Trägergemeinden zur neuen Rechtsform, der Gemeinnützigen Spital Affoltern AG, infolge nicht Erreichung der Einstimmigkeit aller Gemeinden am 24. November 2013, hat die Betriebskommission den Wertfluss des Spitals zusammen mit den Gemeinden analysiert und festgestellt, dass die hohe Komplexität und Intransparenz mit einem eigenen Haushalt stark verbessert werden könnte.

In einer informellen Aussprache zwischen Delegierten und Betriebskommission am 11. Dezember 2013 wurde vereinbart, dass rasch eine Verbesserung des Wertflusses durch einen eigenen Zweckverbandshaushalt erzielt werden sollte, damit Vereinfachungen und mehr Transparenz möglich werden.

# 2. Wertefluss

Der heutige Zweckverbandshaushalt ist im Wesentlichen eine Aufwand-/Ertragsrechnung. Die Bestandesrechnung läuft über die Gemeinden, d.h. die Investitionen und deren Abschreibungen tragen die Gemeinden, welche auch den Cash Flow / Drain entgegen nehmen bzw. dafür aufkommen. Der Gesetzgeber verhindert mit diesem Konstrukt Beteiligungen und zugehörige Wertberichtigungen, welche periodisch geprüft und umgesetzt werden müssen, ansonsten die Gefahr von Non-Valeurs in den Gemeindebüchern entsteht. Nachteilig an diesem Verfahren ist die Komplexität der finanziellen Verflechtungen und die HRM1 Abschreibungspraxis der Investitionen mit 10% in den Gemeindehaushalten, welche in der Regel zu negativen Spezialergebnissen in den Gemeinden führt.

Nachstehende Abbildung illustriert den Sachverhalt:



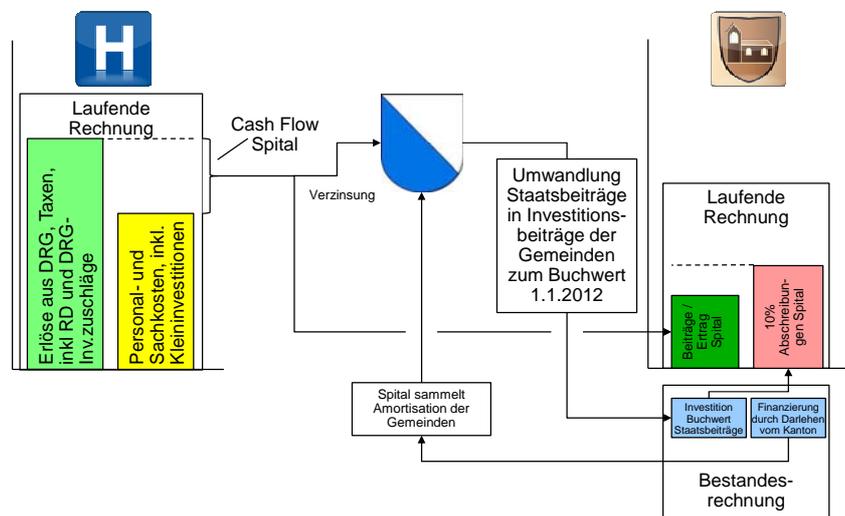
Investitionen tätigt zwar das Spital, finanziert werden sie aber von den Gemeinden, welche dann ihren Investitionsanteil in ihren Büchern führen und abschreiben. Da wie gesagt die 10% Abschreibungsregel gerade bei Bauten mit längerer Lebensdauer nicht adäquat ist, ist keine transparente Gesamtbeurteilung möglich:

- Aus Spitalsicht zeigt sich eigentlich nur der Cash flow,
- Aus Gemeindesicht ist das Ergebnis infolge von 10% Abschreibung verfälscht.

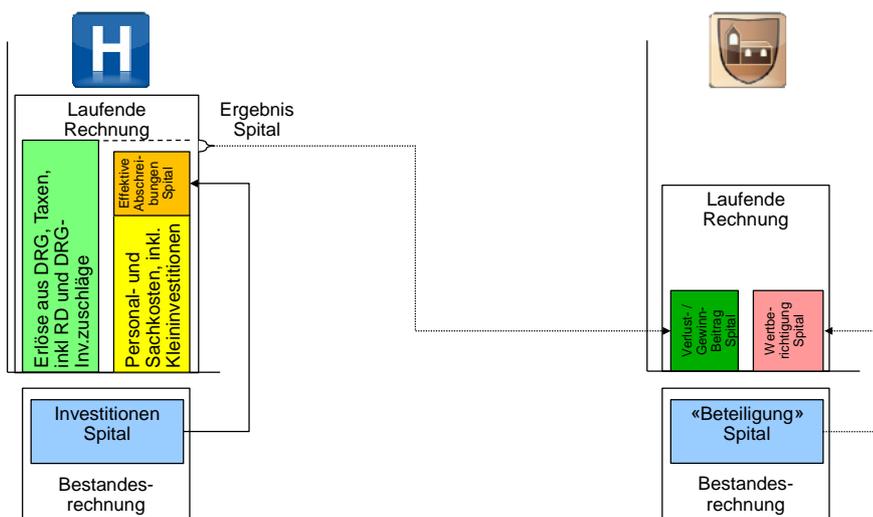
Die im Jahre 2012 eingeführte Praxis, Investitionen direkt aus dem Cash flow des Spitals ohne Gemeindebeiträge zu finanzieren, führt auch nicht zu mehr Transparenz und muss nachträglich korrigiert werden.

Durch die Umwandlung der früheren Staatsbeiträge des Kantons in ein verzinsliches und abzuschreibendes Darlehen wird die Transparenz weiter erschwert: Weil das Spital ohne eigenen Haushalt kein Darlehen aufnehmen kann, läuft das Ganze über die Gemeinden: Die ehemaligen Staatsbeiträge wurden zum Buchwert per 1.1.2012 zu Investitionsbeiträgen der Gemeinden, finanziert durch ein Darlehen des Kantons an die Gemeinden. Die 10% Abschreibungen dieser Investitionsbeiträge laufen in den Gemeindehaushalten, die Amortisation des Darlehens zahlen die Gemeinden dem Spital, welcher dem Kanton die Gesamtamortisation überweist und zu Lasten der eigenen Betriebsrechnung für die Verzinsung aufkommt.

Dieser Sachverhalt ist in folgender Graphik dargestellt:



Diese Ausführungen zeigen, dass Vereinfachungen dringend notwendig und mit einem eigenen Haushalt auch möglich sind. Zudem erhält das Spital so eine zweckmässige finanzielle Unabhängigkeit.



Die Investitionen werden in der Bestandesrechnung des Spitals geführt und in der Betriebsrechnung des Spitals abgeschrieben. Damit weist das Spital nicht nur einen betrieblichen Cash Flow / Drain aus, sondern ein Gesamtergebnis unter Berücksichtigung der Investitionstätigkeit, jedoch ohne Berücksichtigung der "stillen Reserven" aus Grundstücken (CHF 27 Mio) und à fond perdu Einlagen des Kantons (LZP) und Einlagen aus Fonds (ca. CHF 20 Mio).

Positive und negative Ergebnisse des Spitals können entweder über das Eigenkapital des Spitals ausgeglichen werden oder sie werden durch die Gemeinden im Sinne von klassischen Betriebserträgen / -beiträgen kompensiert.

Bei der politischen Entscheidung für Beteiligung statt Darlehen (vgl. Abschnitt 4.2.1) wandeln die Gemeinden ihre bisherigen Investitionsbeiträge zum Buchwert zum Zeitpunkt des Übergangs zum eigenen Haushalt des Spitals um, dies führt zum neuen Konstrukt der "Beteiligung", welche im Gemeindehaushalt im ebenfalls neuen Begriff des "nicht abzuschreibenden Verwaltungsvermögens" verbucht wird. D.h. die Gemeinden müssen bisherige Investitionsbeiträge nicht weiter abschreiben und sind im Normalfall nicht mit Verlust- / Gewinnbeiträgen des Spitals konfrontiert. Die Delegiertenversammlung kann aber beschliessen, dass Gewinne den Gemeinden übertragen bzw. Verluste des Spitals den Gemeinden belastet werden. Zusätzlich müssen die Gemeinden ihre "Beteiligung" periodisch überprüfen und gegebenenfalls wertberichtigen.

### **3. Totalrevision der Zweckverbands-Statuten**

#### **3.1 Art der Revision**

Nicht wegen der Anzahl neuer Artikel, sondern wegen der Bedeutung der Revision (Zweckänderung, eigener Haushalt), ist es eine Total- und nicht eine Teilrevision.

Praktisch bedeutet die Totalrevision, dass die Artikel neu nummeriert werden.

#### **3.2 Elemente**

Damit die Anpassung des Zweckverbandshaushalts zeitnah umgesetzt werden kann, werden die Statuten des Spitalzweckverbandes nur sehr selektiv bezüglich der durch die neuen Rechtsgrundlagen gegebenen Änderungen angepasst:

- Anpassung des Zweckartikels,
- Einführung eines eigenen Haushalts.

Alle anderen Themen, wie Anzahl Delegierte je Gemeinde (grössenabhängig), Finanzkompetenzen, Regelung der finanziellen Entschädigung beim Austritt einer Gemeinde, Quorum für die Auflösung des Zweckverbandes, etc. werden mit der Totalrevision der Zweckverbandsstatuten nicht adressiert, sondern später im Rahmen eines Projektes "Künftige Rechtsform" angepackt.

#### **3.3 Abstimmung über die Totalrevision**

Die Abstimmung in den Gemeinden erfolgt nach jeweiliger Gemeindeordnung, in der Regel an den Gemeindeversammlungen. Gemäss Art. 19 der ZV-Statuten gilt: Änderungen der Statuten, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Verbandsgemeinden.

#### **3.4 Zeitplan**

Die Vorlage wurde am 20. März 2014 durch die Delegierten verabschiedet und die Unterlagen (Synopsis und Bericht) stehen den Gemeinden ab 24. März 2014 zur Verfügung. Damit haben

die Gemeinden genügend Zeit für die Behandlung des Geschäfts durch Gemeinderat und RPK als Vorbereitung für die im September 2014 geplanten a.o. Gemeindeversammlungen.

Bei Gemeindeversammlungen im September 2014 beanspruchen allfällige Beschwerden oder in den Gemeindeversammlungen mit einem Drittel der Anwesenden zu beschliessende Urnenabstimmungen weitere Zeit. Der nächste reguläre Volksabstimmungstermin ist der 30. November 2014, so dass in diesem Fall der Rechtskraftausweis zur Totalrevision der ZV-Statuten erst im Januar 2015 vorliegt. Eine rückwirkende Inkraftsetzung der Totalrevision per 1.1.2014 wäre selbst bei Durchführung aller Gemeindeversammlungen im Juni 2014 kritisch, mit den Gemeindeversammlungen im September 2014 ist sie unmöglich. Der Zweckverband hätte das ganze Jahr 2014 Rechtsunsicherheit, wie Investitionsgeschäfte abzuwickeln sind, nach bisherigen oder neuen Statuten. Dies betrifft z.B. insbesondere das Verpflegungszentrum.

Alle Spitalgeschäfte 2014 müssen nach den bisherigen Statuten abgewickelt werden. Dies betrifft insbesondere die 2. Investitionstranche (Akkuteil) von CHF 9'399'000 für das Verpflegungs- und Energiezentrum. Ursprünglich war vorgesehen, diesen Betrag durch ein mit 2% verzinsliches Darlehen der Gemeinden über maximal 10 Jahre zu finanzieren. Die aufgrund des Baufortschritts im Jahre 2014 erforderliche Finanzierung wird nun aber wie bisher durch Investitionsbeiträge der Gemeinden, welche in den HRM-1 Haushalten der Gemeinden mit 10% abgeschrieben werden müssen. Dieser Umstand sowie die nicht im 2014 anfallenden Buchgewinne aus der Umwandlung der Investitionsbeiträge der Gemeinden in Beteiligungen, wird zu erheblichen Budgetabweichungen bei all den Gemeinden führen, welche ihre Budgets 2014 auf die AG ausgerichtet und nach der Volksabstimmung vom 24. November 2014 nicht mehr verändert haben.

Nach den Abstimmungen in den Gemeinden erfolgt die Genehmigung der Totalrevision durch den Regierungsrat.

## **4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **4.1 Neuer Verbandszweck**

Im bisherigen Art. 4 entfallen die früheren gesetzlichen Gesundheitsversorgungsaufgaben für die Gemeinden. Die Gemeinden können aber (freiwillig) mit dem Verband für die spitalmedizinische Grundversorgung für die Einwohnerinnen und Einwohner des Verbandsgebiets sorgen und zu diesem Zweck das Spital Affoltern betreiben.

Im neuen Art. 4 ist der Rettungsdienst explizit erwähnt.

### **4.2 Eigener Haushalt**

#### **4.2.1 Änderungen der Statuten für den eigenen Haushalt**

Ergänzungen zu den Erläuterungen in der Synopse: Art. 23, Abs f; Art. 42 bis Art. 46 stehen im Zusammenhang mit dem eigenen Finanzhaushalt und sind in der Spalte "Erläuterung zur Revision der Statuten" erklärt.

Diese Statutenänderungen haben teilweise technischen Charakter. Zwei Änderungen widerspiegeln jedoch eine politische Entscheidung zu Gunsten des Spitals:

- Die Umwandlung der Investitionsbeiträge in Beteiligungen statt Darlehen bietet dem Spital Eigen- statt Fremdkapital und verbessert dadurch seine finanzielle Position und Stabilität, umgekehrt entsteht für die Gemeinden eine stärkere Verpflichtung und ohne Entschädigungsregelung beim Austritt einer Gemeinde entsprechende Nachteile,
- Die Haftungsregelung der Gemeinden bei Fremdkapitalaufnahme erleichtert dem Spital die Kapitalaufnahme und erhöht das Risiko der Gemeinden.

#### **4.2.2 Aktiven**

Die Aktiven sind im wesentlichen Verwaltungsvermögen. Zu effektiven Werten im Anlagevermögen per 1.1.2014 sind Vermögenswerte zu den umgewandelten Staatsbeiträgen und den Investitionsbeiträgen der Gemeinden ausgewiesen. In HRM-1 nicht aufgewertet werden die "stillen Reserven" aus Grundstücken (CHF 27 Mio), welche vor 1986 zum Zweckverband kamen, und à fond perdu Einlagen des Kantons (LZP) und Einlagen aus Fonds (ca. CHF 20 Mio). Da die "stillen Reserven" nicht abgeschrieben werden, wird das Gesamtergebnis des Zweckverbandes bis zum Übergang zu HRM-2 zu gut dargestellt.

#### **4.2.3 Passiven**

Die in ein Darlehen umgewandelten Staatsbeiträge sind Fremdkapital, ebenso allfällige Darlehen von Gemeinden oder privaten Geldgebern.

Die Einlagen / Beteiligungen der Gemeinden (initial und später) sowie Jahresergebnisse / -verluste bilden das Eigenkapital. Die "stillen Reserven" sind imaginäres Eigenkapital.

#### **4.2.4 Künftige Finanzierung**

Der Zweckverband kann zur Finanzierung von Investitionsvorhaben bei Dritten Fremdmittel aufnehmen. Die Verbandsgemeinden können dem Zweckverband zur Finanzierung von Investitionsvorhaben freiwillig Darlehen gewähren.

Die Verbandsgemeinden haften gegenüber den Fremdkapitalgebern subsidiär und solidarisch. Im Innenverhältnis haften die Verbandsgemeinden im Verhältnis ihrer finanziellen Beteiligung per 1.1. des Rechnungsjahres, in dem die Fremdmittelaufnahme erfolgt.

Eine gemeinsame Erhöhung der Einlagen der Gemeinden oder die gemeinsame Gewährung von Gemeindedarlehen, beides nach Quote, sind nicht vorgesehen.

Beschlüsse im ZV über direkte Investitionsbeiträge von Gemeinden sind NICHT mehr möglich.

#### **4.2.5 Pflegefinanzierung**

Besondere Beachtung verdient die Art der Pflegefinanzierung. Das Modell gemäss Pflegegesetz ist wie folgt: Vorgesehen ist, dass den Verbandsgemeinden die effektiven Kosten (Norm- und Restdefizit) verrechnet werden, welche die aus ihrem Gebiet stammenden pflegebedürftigen Leistungsbezüger verursachen. Damit wird das Risiko, dass Betriebsverluste entstehen, geringer sein, als wenn die Beiträge der Gemeinden nach Normdefizit berechnet werden. Das Normdefizit orientiert sich an Medianwerten. Wenn die Pflegebedürftigen höhere Kosten verursachen, entsteht ein Restdefizit.

Die Berechnung der Gemeindebeiträge anhand der Normdefizite begünstigt zwar die Kontrolle der Gemeinden, ob der Pflegebereich vom Zweckverband effizient geführt wird. Dies kann aber auch durch ein effektives Controlling erreicht werden. Wenn andererseits Betriebsverluste entstehen, kann sich folgende Schwierigkeit ergeben: Wenn eine Gemeinde, die im Vergleich zu den anderen Verbandsgemeinden eine kleine Beteiligung hält, dem Zweckverband im Verhältnis zu den anderen Gemeinden viele und zudem schwer pflegebedürftige Leistungsbezüger zuführt, dann profitiert sie davon, dass der Betriebsverlust auf die Gemeinden nach Massgabe der Beteiligungen verlegt wird.

Entsprechend sind Art. 42 und Art. 46 der neuen Statuten formuliert.

## **4.3 Entschädigung beim Austritt einer Gemeinde**

### **4.3.1 Ausgangslage**

Im Zusammenhang mit der Anpassung der Zweckverbandsstatuten für einen eigenen Haushalt stellt sich auch die Frage nach den Austrittsbedingungen einzelner Gemeinden. Bisher galt die Regelung gemäss Art. 49 "Austretende Gemeinden haben keinerlei Anspruch auf Entschädigungen irgendwelcher Art".

Die Rechtsgrundlagen haben sich diesbezüglich in jüngster Zeit jedoch deutlich verändert.

### **4.3.2 Aktuelle Rechtsgrundlagen**

#### **4.3.2.1 Akutspital auf der Grundlage des SPFG**

Die Spitalgrundversorgung ist mit in Krafttreten des SPFG nicht mehr Gemeindeaufgabe.

§ 30 SPFG regelt frühere Investitionsleistungen der Gemeinden und zwar in analoger Form wie diejenigen des Kantons (§28 SPFG). Die Restbuchwerte per 1.1.2012 werden zu Guthaben der Gemeinden oder können als unverzinsliche Beteiligungen eingebracht werden.

§ 1 Abs. 2 der Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler (InUV) legt fest, dass die Umwandlung von früheren Investitionsbeiträgen der Gemeinden sinngemäss gleich zu behandeln ist wie Investitionsbeiträge des Kantons, sofern die Gemeinden mit dem Schuldner keine abweichenden Regelungen vereinbaren.

Diese Rechtsgrundlagen zeigen, dass eine Entschädigung im Rahmen der Guthaben bzw. Beteiligung aus früheren Investitionsbeiträgen durchaus vertretbar ist.

Dies wird durch die Tatsache unterstrichen, dass die Umwandlung der Gemeindeguthaben in ein Darlehen eine Rückzahlung nach vereinbarter Laufzeit ermöglichen würde. Wenn die Umwandlung in eine Beteiligung erfolgt, wählen die Gemeinden eine stärkere Bindung und das Spital profitiert (Eigenkapital), umgekehrt müsste dann eine austretende Gemeinde fair entschädigt werden.

#### **4.3.2.2 Situation Langzeitpflege**

Nicht so explizit ist die Rechtsgrundlage bei der Langzeitpflege. Es ist aber durchaus vertretbar, die Sachlage in Analogie zum Akutspital zu betrachten und entsprechend mit den Investitionsbeiträgen umzugehen.

Dies rechtfertigt sich insbesondere auch deshalb, weil jede Gemeinde für die Verfügbarkeit von Pflegeplätzen ihrer Einwohner sorgen muss. Wenn sie dies nicht mehr mit der bisherigen Langzeitpflege-Institution tun möchte, braucht sie allenfalls finanzielle Mittel, um sich bei einer anderen Institution einzukaufen.

### **4.3.3 Die Empfehlungen des Gemeindeamts**

Aus obigen Überlegungen hat das Gemeindeamt bei Änderungen der ZV-Statuten für einen eigenen Haushalt eine Regelung verlangt, welche austretende Gemeinden aus einem Spitalzweckverband mit den Restbuchwerten entschädigt.

Dies geschah bei der Vorprüfung der ZV-Statuten der Spitäler Bülach, Uster und Limmattal, ebenso beim Spital Affoltern im Hinblick auf die Gemeinnützige AG, was zur entsprechenden Regelung in der Vorlage führte (Entschädigung der Gemeinde, welche der GSA nicht beitreten).

Das Spital Limmattal hat die Vorgabe des Gemeindeamtes nicht befolgt und der Regierungsrat hat deren ZV-Statuten trotzdem genehmigt.

Das Gemeindeamt empfiehlt weiterhin, eine Regelung in die neuen ZV-Statuten aufzunehmen, welche eine entsprechende Entschädigung austretender Gemeinden regelt, aufgrund des Falles Limmattal kann das Gemeindeamt aber eine solche Regelung nicht erzwingen.

#### **4.3.4 Mit der Totalrevision vorgeschlagene Lösung**

Auf Verlangen der Delegierten, wird der bisherige Art. 49 unverändert in den Art. 50 übernommen. Damit erhalten die Gemeinden die aufgrund der neuen Gesetzgebung möglichen Rechte bezüglich Entschädigung beim Austritt nicht. Als Begründung werden einerseits die Verhinderung einer möglichen Schwächung des Spitals infolge von Gemeindeaustritten und andererseits Befürchtungen vor Kritik an einer Entschädigungsregelung seitens einzelner politischer Gruppierungen genannt.

### **5. Ermittlung der Beteiligungswerte**

Die Beteiligungswerte per 31.12.2013 sind ermittelt worden, die definitiven Werte werden per 31.12.2014 gemäss Art. 44 der neuen ZV-Statuten festgelegt.

### **6. Vorprüfung durch das Gemeindeamt**

Das Gemeindeamt hat die Totalrevision der Statuten geprüft und mit Schreiben vom 24. Februar 2014 Anmerkungen angebracht, die in der Synopse vom 10. März 2014 umgesetzt sind. Die Version vom 10. März 2014 wurde dem Gemeindeamt nochmals vorgelegt, letzte Bemerkungen vom 13. März 2014 sind in diese Version vom 14. März 2014 eingeflossen.

### **7. Ausblick**

Zu einem späteren Zeitpunkt sollen auch die übrigen Artikel der Zweckverbandsstatuten kritisch hinterfragt und bei Bedarf angepasst werden.