

Der Stadtrat Zofingen

an den Einwohnerrat

ER.2021.194

Motion von Tobias Hottiger (FDP) vom 21. Juni 2021 betreffend "Änderung der Rechtsform des Seniorenzentrums Zofingen in eine Aktiengesellschaft"; Bericht und Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I Vorstoss

Der Vorstoss wurde nach Eingang auf der Homepage der Stadt Zofingen publiziert. Der Einwohnerrat hat den Vorstoss an seiner Sitzung vom 22. November 2021 an den Stadtrat überwiesen.

II Bericht

1. Vorgeschichte

Das Thema der Rechtsform des Seniorenzentrums hat inzwischen bereits eine gewisse Geschichte. So wurde an der Einwohnerratssitzung vom 11. Mai 2020 ein Postulat zu diesem Thema vom Stadtrat dahingehend beantwortet, dass er das Seniorenzentrum weiterhin als Eigenwirtschaftsbetrieb innerhalb der städtischen Verwaltung führen will. Dieselbe Haltung hat der Stadtrat an der Einwohnerratssitzung vom 21. November 2021 im Rahmen der Beratung zur Überweisung des vorliegenden Vorstosses vertreten.

Nach den damaligen Einschätzungen des Stadtrats stehen die Vorteile der heutigen Organisationsform im Vordergrund. Einerseits können Synergien mit weiteren Bereichen der städtischen Verwaltung (Finanzen, Personal, Stadtkanzlei, Informatik, Versicherungen, Pensionskasse etc.) optimal genutzt werden. Andererseits erlaubt die heutige Organisationsform eine direkte politische Einflussnahme, zum Beispiel, wenn es um Fragen wie Budget oder Stellenpläne geht. Und schliesslich hängt der Erfolg einer Institution nicht von ihrer Rechtsform ab, sondern von den Personen, die mit ihrem täglichen Engagement den Unterschied ausmachen. An der damaligen Einschätzung des Stadtrats hat sich nichts geändert. Der Stadtrat kommt weiterhin zu denselben Schlüssen.

Im Oktober 2021 hat der Stadtrat die Ressortführung für das Seniorenzentrum in ein strategisches Leitungsgremium überführt. Seither können die Vorteile eines Verwaltungsrats einer AG oder eines Stiftungsrats einer Stiftung mit einer fachlich breiter abgestützten strategischen Führung genutzt werden, ohne die verschiedenen Synergien mit der Stadtverwaltung aufgeben zu müssen.

Das strategische Leitungsgremium wurde – wie dies im Vorstoss als Vorteil des Verwaltungsrats einer AG und damit als Grund für eine Rechtsformänderung aufgezeigt wird – nach fachlichen Gesichtspunkten und anhand von definierten Anforderungsprofilen besetzt. Damit kann den hohen Anforderungen an die strategische Führung des Seniorenzentrums Rechnung getragen und dem Grundgedanken des Vorstosses entsprochen werden. Aus diesem Grund hatte der Stadtrat dem Einwohnerrat die Überweisung des Vorstosses als Postulat, nicht als Motion, beantragt.

Der Einwohnerrat hat den Vorstoss, entgegen dem Antrag des Stadtrats, als Motion überwiesen. Die Motion verlangt vom Stadtrat, das Seniorenzentrum Zofingen von einer öffentlich-rechtlichen Institution in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft zu überführen. Die klare Formulierung der überwiesenen Motion lässt keinen Interpretationsspielraum zu. Der Stadtrat hat dementsprechend die nötigen Abklärungen vorgenommen und unterbreitet dem Einwohnerrat einen Vorschlag für das weitere Vorgehen.

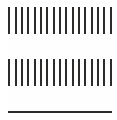
2. Projekt zur Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft

Die Erarbeitung eines Projekts zur Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft ist ein sehr komplexes Unterfangen. Vor diesem Hintergrund sieht der Stadtrat ein zweistufiges Vorgehen auf dem Weg zur Umwandlung des Seniorenzentrums Zofingen in eine Aktiengesellschaft vor.

Die administrativen Tätigkeiten zur Gründung einer Aktiengesellschaft stellen bezüglich Aufwand und Komplexität nicht die grössten Herausforderungen in einem Umwandlungsprozess dar. Es sind die komplexen Sachverhaltselemente mit grosser wirtschaftlicher und politischer Tragweite, welche im Rahmen der Übertragung des Eigenwirtschaftsbetriebs in eine Aktiengesellschaft geklärt werden müssen.

Dazu gehören z. B. gewichtige Fragen rund um die Kapitalausstattung und die Ertragskraft der neuen Gesellschaft sowie die betrieblich notwendigen Liegenschaften des Seniorenzentrums. Welche Liegenschaften werden zu welchen Konditionen übertragen? Wie werden die heutigen Schulden des Eigenwirtschaftsbetriebs bei der Stadt gehandhabt? Wäre das Unternehmen mit seiner Ertragskraft in der Lage, sich bei künftigen Investitionen am Kapitalmarkt zu finanzieren und die Finanzierungskosten zu tragen? Werden die Alterswohnungen Rosenberg mit in eine AG verschoben oder verbleiben diese als Eigenwirtschaftsbetrieb in der Rechnung der Stadt? In diesem Zusammenhang stellen sich auch komplexe steuerliche Fragen, die sorgfältig geklärt werden müssen.

Auf der personellen Seite sind sodann anspruchsvolle Fragen zu den künftigen Anstellungsverhältnissen, der Personalvorsorge und den Personenversicherungen zu klären. Und schliesslich muss eine politische Risikoabschätzung vorgenommen werden, welche Anforderungen ein solches Projekt erfüllen muss, um bei der Stimmbevölkerung auf positive Resonanz zu stossen.



In einem ersten Schritt soll im Rahmen eines Vorprojekts das Detailvorgehen zur Umwandlung als Basis für eine Umsetzungsentscheidung des Einwohnerrats erarbeitet werden. Dazu gehört insbesondere die Klärung des genauen Projektauftrags und die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses aller Anspruchsgruppen für den genauen Projektumfang (z. B. betreffend Liegenschaften).

Darauf aufbauend soll in einem zweiten Schritt das eigentliche Umsetzungsprojekt erarbeitet werden. Dabei werden alle rechtlichen, finanziellen und steuerlichen Aspekte im Detail geklärt, mögliche Varianten mit Businessplänen erarbeitet und erforderliche Steuerrulings eingeholt.

Die nötigen personellen und grösserenteils auch fachlichen Ressourcen für ein derartiges Projekt sind innerhalb der Stadtverwaltung nicht verfügbar. Das Projekt muss folglich mit einem externen Partner durchgeführt werden.

Vorabklärungen mit einer in diesen Fragen erfahrenen, fachlich qualifizierten Beratungsgesellschaft haben ergeben, dass für das Vorprojekt mit externen Kosten in der Grössenordnung von ca. CHF 30'000 zu rechnen wäre. Das eigentliche Umsetzungsprojekt dürfte in der Grössenordnung von ca. CHF 100'000 an externen Kosten zu liegen kommen. Diese Beträge sind erste Schätzungen aufgrund von Erfahrungswerten. Insbesondere das Umsetzungsprojekt kann je nach Komplexität und Umfang deutlich von diesem durchschnittlichen Erfahrungswert abweichen. Eine genauere Kostenschätzung für das Umsetzungsprojekt wäre Gegenstand des Vorprojekts.

Die finanziellen Mittel für Vor- und Umsetzungsprojekt sind weder im Budget 2022 enthalten, noch für das Budget 2023 vorgesehen. Der Einwohnerrat müsste entsprechend für beide Phasen jeweils einen separaten Verpflichtungskredit genehmigen. Die anfallenden Kosten würden der Rechnung des Seniorenzentrums als Eigenwirtschaftsbetrieb belastet.

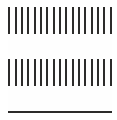
Nebst diesen externen Kosten bindet ein derartiges Projekt auch grosse interne Ressourcen während einer längeren Zeit. Diese Ressourcen, vor allem in der operativen Führung und in der Verwaltung, fehlen während der Projektdauer im laufenden Geschäft des Seniorenzentrums. Sie können in dieser Zeit entsprechend nur reduziert für weitere Optimierungsmassnahmen mit positivem Einfluss auf Betrieb und Finanzen eingesetzt werden.

Aufgrund der Komplexität des Projekts wäre das Einsetzen einer einwohnerrätlichen Spezialkommission ins Auge zu fassen. Aus Sicht des Stadtrats wäre dabei im Sinn einer Vertretung aller Anspruchsgruppen eine Arbeit als "Begleitkommission" und nicht nur als Kommission zur Prüfung der konkreten Einwohnerratsvorlagen wünschenswert.

3. Haltung des Stadtrats

Der Stadtrat ist nach wie vor der Ansicht, dass eine Änderung der Rechtsform des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft mit der alleinigen Motivation der Schaffung eines Verwaltungsrats, so wie es die Motion in der Begründung ausführt, nicht zielgerichtet ist.

Ein Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft leistet bekanntlich nicht nur deswegen gute Arbeit, weil er Verwaltungsrat heisst und die Rechtsform eine Aktiengesellschaft ist. Es hängt entscheidend davon ab, dass die richtigen Personen mit den richtigen Qualifikationen verfügbar sind, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens.



Wenn eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft geprüft werden soll, müsste nach Ansicht des Stadtrats damit ein übergeordnetes Ziel verfolgt werden. Zu denken wäre beispielsweise an die Absicht einer Zusammenführung verschiedener Heime in der Region nach dem Vorbild der zusammengeführten Spitex-Organisationen oder den laufenden Bestrebungen um einen Zusammenschluss der regionalen Energie- und Wasserversorgungswerke. Auch die Absicht einer Privatisierung könnte ein derartiges übergeordnetes Ziel darstellen, welches eine Umwandlung des Seniorenzentrums in eine AG als sinnvoll erscheinen liesse.

Mit der Schaffung des nach Fachprofilen besetzten strategischen Leitungsgremiums hat der Stadtrat die Führung des Seniorenzentrums analog eines Verwaltungsrats neu aufgebaut und die Professionalität mit einer breiten fachlichen Abstützung gestärkt. Die Vorteile eines Verwaltungsrats einer Aktiengesellschaft können damit bereits genutzt werden, ohne dass eine Umwandlung in eine AG erfolgen muss.

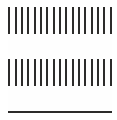
Die Arbeiten des Leitungsgremiums sind seit der Einsetzung im Oktober 2021 erfolgreich verlaufen. Es konnten, selbstverständlich in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung des Seniorenzentrums, wichtige Meilensteine erreicht werden. So z. B. die Erarbeitung einer Eigentümer- und einer Unternehmensstrategie, Anpassungen in der Organisation oder ein Ausbau der Synergienutzung mit der Stadtverwaltung. Auch operativ sind die Entwicklungen positiv. Die Auslastung konnte vom Tief im März 2021 mit knapp unter 80 % wieder auf 97 % (Stand per Ende August 2022) erhöht werden.

Im August 2022 wurde zudem ein alle vier Jahre stattfindendes Audit zur Qualität der stationären Langzeitpflege im Auftrag des Kantons durchgeführt. Die Ergebnisse des Audits sind sehr gut ausgefallen. Die Anforderungen an die Qualitätssicherung gemäss Vorgaben des Kantons sind erfüllt, es mussten keine Auflagen ausgesprochen werden.

Der organisatorische und finanzielle Zustand des Seniorenzentrums hat sich also gegenüber den kritischen Monaten während der Pandemie mit den bekannten finanziellen Folgen bereits wesentlich verbessert. Der Trend zeigt weiterhin nach oben. Die bereits getroffenen Massnahmen und die weitere Arbeit von strategischem Leitungsgremium und Geschäftsleitung, zusammen mit den Mitarbeitenden, haben zum Ziel, diese positive Entwicklung nachhaltig zu sichern und das Seniorenzentrum robuster gegenüber äusseren Einflüssen wie z. B. einer Pandemie zu machen.

Die vom Stadtrat bereits in der Vergangenheit aufgezeigten Vorteile der Synergienutzung mit der Stadtverwaltung (Finanzen, Personal, Stadtkanzlei, Informatik, Versicherungen, Pensionskasse etc.) und der direkten politischen Einflussnahme sind nach wie vor gültig. Die Erfahrungen aus kürzlich erfolgten Rekrutierungsprozessen haben zudem gezeigt, dass sich die städtische Anstellung positiv auf die Arbeitgeberattraktivität auswirkt. Mehrere Stellenbewerbende haben dies ausdrücklich hervorgehoben. In Zeiten von Fachkräftemangel stellt diese Erkenntnis für den Stadtrat ein weiteres Argument dar, auf eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft zu verzichten.

Während bei internen Dienstleistungserbringungen Synergien auch bei einer Umwandlung in eine AG grundsätzlich weiterhin mittels Dienstleistungsverträgen mit der Stadt genutzt werden könnten, ist die Situation z. B. im Bereich Pensionskasse oder im Personenversicherungswesen offen. Sofern ein in eine Aktiengesellschaft umgewandeltes Seniorenzentrum eigene Verträge abschliessen müsste, wären diese Konditionen deutlich schlechter – sprich teurer – als im Verbund mit der



Stadtverwaltung. Derartige Kosten, wie auch allfällige Fremdfinanzierungskosten am Kapitalmarkt, könnten die rein strukturell höheren Kosten einer Aktiengesellschaft mit einem Verwaltungsrat noch deutlich übersteigen und damit die Rentabilität des Seniorenzentrums negativ beeinflussen.

Es stellt sich somit auch aus Kostensicht die Frage, welche Vorteile im stark regulierten, mit einem gesetzlichen Leistungsauftrag der Gemeinden verbundenen "Altersmarkt" letztlich tatsächlich mit einer Umwandlung in eine AG erzielt werden können.

Da auch eine Haftungsbeschränkung der Stadt bei einer in ihrem Vollbesitz stehenden Aktiengesellschaft faktisch nicht zum Tragen kommt, läge der Vorteil einer Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft in den Augen des Stadtrats letztlich nur in der theoretischen Möglichkeit, ein in eine Aktiengesellschaft umgewandeltes Seniorenzentrum ganz oder teilweise privatisieren oder mit anderen Gesellschaften fusionieren zu können.

Die Absicht einer Privatisierung erkennt der Stadtrat in der vorliegenden Motion und generell in der politischen Landschaft Zofingens aber aktuell nicht. Zudem sieht der Stadtrat momentan keine Fusionsmöglichkeiten mit anderen Heimen in der Region. Nach Ansicht des Stadtrats wäre – wenn schon, denn schon – eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft nur dann angezeigt, wenn effektiv eine Privatisierung, das heisst ein Verkauf des Seniorenzentrums, erfolgen soll.

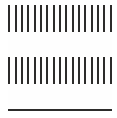
Die zitierten Beispiele der Weiterbildung Zofingen AG oder der StWZ AG lassen sich nicht als Argument für die Umwandlung ins Feld führen. Die Weiterbildung Zofingen AG bewegt sich im freien Markt. Das Seniorenzentrum erfüllt demgegenüber einen gesetzlichen Versorgungsauftrag mit einer gesetzlich geregelten Finanzierung und ist in der Leistungserbringung an gewisse gesetzliche Vorgaben gebunden. Die StWZ wiederum hat in den Teilbereichen Strom und Wasser zwar auch einen gesetzlichen Versorgungsauftrag, ist dabei aber einem ganz anderen, teilweise sogar internationalen Marktumfeld ausgesetzt (z. B. Stichwort Energieeinkauf). Zudem besteht in diesem Bereich durchaus Potenzial oder sogar die Notwendigkeit für Unternehmenszusammenschlüsse. Vor diesem Hintergrund ist die Rechtsform der Aktiengesellschaft der StWZ AG ein klarer Vorteil.

Die Kosten für eine Rechtsformänderung belasten die Rechnung des Seniorenzentrums unmittelbar. Trotz des zweistufigen Verfahrens muss nach Ansicht des Stadtrats ein Konsens für eine Änderung der Rechtsform bereits für eine allfällige Zustimmung zum ersten Schritt vorhanden sein. Das heisst, dass die grundsätzlichen Diskussionen nicht erst dann geführt werden sollen, wenn die ca. CHF 30'000 bereits ausgegeben sind.

4. Fazit des Stadtrats

Insgesamt hat der Stadtrat nach wie vor den Eindruck, dass die geforderte Rechtsformänderung einzig vor dem Hintergrund eines tatsächlich bestehenden zeitweisen Führungsdefizits sowie angesichts von coronabedingt starken Einbrüchen des Belegungsgrads des Seniorenzentrums mit entsprechenden finanziellen Folgen im Jahr 2021 entstanden ist. Diese beiden Probleme konnten mit der Schaffung des strategischen Leitungsgremiums und der inzwischen wieder deutlich gestiegenen Belegung bereits korrigiert werden. Dazu wird keine Rechtsformänderung benötigt.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat deshalb den Antrag, den für die Erarbeitung eines Vorprojekts zur Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft nötigen Verpflichtungskredit von



CHF 30'000 nicht zu genehmigen und damit die Rechtsform des Seniorenzentrums nicht zu ändern.

5. Weiteres Vorgehen und Zeitplan für eine Umwandlung

Wenn sich der Einwohnerrat anders entscheidet und die Erarbeitung eines Vorprojekts zur Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft wünscht, wird der Stadtrat dieses Vorhaben selbstverständlich an die Hand nehmen.

Die Arbeiten würden voraussichtlich im ersten Quartal 2023 angegangen. Das Vorprojekt inkl. Kreditantrag für das Umsetzungsprojekt würde dem Einwohnerrat voraussichtlich im Herbst 2023 vorgelegt. Die Erarbeitung des Umsetzungsprojekts würde voraussichtlich im 2024 erfolgen. Den anschliessenden gesamten politischen Entscheidungsprozess inkl. Volksabstimmung eingerechnet, dürfte ein effektiver Start des Seniorenzentrums als Aktiengesellschaft per 1. Januar 2026 realistisch sein.

III Antrag

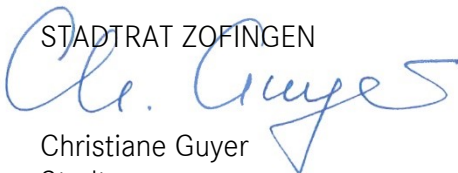
Der Stadtrat stellt Ihnen folgenden

Antrag

Auf eine Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft sei zu verzichten und ein Verpflichtungskredit von CHF 30'000 zu Lasten des Eigenwirtschaftsbetriebs Seniorenzentrum für die Erarbeitung eines Vorprojekts zur Umwandlung des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft sei entsprechend nicht zu bewilligen.

Zofingen, 31. August 2022

Freundliche Grüsse

STADTRAT ZOFINGEN

Christiane Guyer
Stadtammann


Dr. Fabian Humbel
Stadtschreiber