

## **Der Stadtrat Zofingen**

### **an den Einwohnerrat**

**ER.2024.009**

## **Seniorenzentrum – Verpflichtungskredit zur Ausarbeitung der Rechts- und Entscheidungsgrundlagen einer kommunalen Anstalt**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **I Zusammenfassung**

An der Sitzung vom 24. Oktober 2022 hat der Einwohnerrat entschieden, das Seniorenzentrum in eine eigenständige juristische Person umzuwandeln. Der Stadtrat hat daraufhin verschiedene Varianten zur Auslagerung geprüft. Gestützt auf diese Prüfung favorisiert der Stadtrat die Organisation des Seniorenzentrums als kommunale Anstalt. Dabei sollen sowohl der Betrieb als auch die entsprechenden Gebäude ausgelagert werden. Als kommunale Anstalt gewinnt das Seniorenzentrum an unternehmerischer Flexibilität und an Unabhängigkeit der politischen Organe der Stadt. Zudem kann das Seniorenzentrum weiterhin ein attraktives und qualitativ hochstehendes Wohn-, Betreuungs-, Pflege- und Verpflegungsangebot für seine Bewohnerinnen und Bewohner sicherstellen.

Zur Ausarbeitung der entsprechenden Rechts- und Entscheidungsgrundlagen zur Gründung der kommunalen Anstalt wird dem Einwohnerrat mit dem vorliegenden Geschäft ein Verpflichtungskredit von CHF 95'000 Franken inkl. MWST beantragt.

## **II Ausgangslage**

### **1. Das Seniorenzentrum**

Das Seniorenzentrum Zofingen bietet in den Häusern Brunnenhof und Tanner Wohn- und Lebensmöglichkeiten mit individueller Pflege und Betreuung für 127 Menschen. Ferner werden Tages- und Nachtaufenthalte angeboten, um pflegende Angehörige in ihren Betreuungsaufgaben zu entlasten. Zudem bewirtschaftet das Seniorenzentrum Zofingen Alterswohnungen im Rosenberg, die auf die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst sind. Für die 38 Seniorenwohnungen Rosenberg und die 20 Seniorenwohnungen Heitere bietet das Seniorenzentrum einen 24 Stunden Notfalldienst und weitere Dienstleistungen an. Die Stadt Zofingen ist Trägerin des Seniorenzentrums, welches als Eigenwirtschaftsbetrieb geführt wird. Die strategische Führung liegt beim strategischen Leitungsgremium. Die operative Führung der Institution erfolgt durch die Geschäftsleitung.

### **2. Parlamentarische Vorstösse und Vorprojekt**

Der Einwohnerrat hat am 25. Juni 2018 ein Postulat zur Überprüfung der Rechtsform des Seniorenzentrums überwiesen. Im Fokus stand die Gründung einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft. Weiter hat der Einwohnerrat am 22. November 2021 eine Motion "Änderung der Rechtsform des Seniorenzentrums in eine Aktiengesellschaft" überwiesen. An der Sitzung vom 24. Oktober 2022 hat der Einwohnerrat entschieden, das Seniorenzentrum in eine eigenständige juristische Person umzuwandeln. Er hat zudem einen Kredit von CHF 30'000 für ein Vorprojekt zur Überprüfung verschiedener Rechtsformen gesprochen.

Im Rahmen des Vorprojekts wurden sieben mögliche Rechtsformen (Vollständige Privatisierung, Gemeinnützige Aktiengesellschaft, Verein, Genossenschaft, Stiftung, Kommunale Anstalt und Eigenwirtschaftsbetrieb) und drei mögliche Varianten für den Umfang der Ausgliederung untersucht. Für die Ausarbeitung des Projekts wurde ein Projektteam, bestehend aus Mitgliedern des Stadtrates und des strategischen Leitungsgremiums sowie aus Kadermitarbeitenden der Verwaltung und des Seniorenzentrums, eingesetzt. Das Projektteam wurde fachlich durch die BDO begleitet. Ein Soundingboard, bestehend aus Mitgliedern des Einwohnerrates, hat Rückmeldungen zu den Zwischenergebnissen gegeben. Die Ergebnisse sind im beiliegenden Bericht "Stadt Zofingen – Ausgliederung Seniorenzentrum, Bericht als Entscheidungsgrundlage". Es handelt sich dabei nicht um ein unabhängiges Gutachten, sondern um eine zwischen dem Projektteam und der BDO gemeinsam erarbeitete Entscheidungsgrundlage.

Gestützt auf die Ergebnisse des Vorprojekts unterbreitet der Stadtrat mit dieser Vorlage dem Einwohnerrat einen Kreditantrag für die nächste Projektphase und formuliert die Eckwerte für die Ausgliederung des Seniorenzentrums.

### III Das Vorhaben im Detail

Die untersuchten Rechtsformen und die Varianten zum Umfang der Ausgliederung sind im Bericht "Stadt Zofingen – Ausgliederung Seniorenzentrum, Bericht als Entscheidungsgrundlage" detailliert dargelegt. In den folgenden Kapiteln werden diese kurz erläutert. Anschliessend wird die Empfehlung des Stadtrates formuliert.

#### 1. Umfang der Ausgliederung

Die Ausgliederung kann mit unterschiedlichem Umfang gestaltet werden:

1. Die Verselbständigung des **Betriebs** gilt als Minimalvariante. Die Gebäude und die Grundstücke verbleiben im Eigentum der Stadt. Die neue juristische Person ist für den operativen Betrieb zuständig und ist Mieterin der entsprechenden Liegenschaften.
2. Die mittlere Variante umfasst die Verselbständigung des **Betriebs** und der **Gebäude**. Die Grundstücke verbleiben im Eigentum der Stadt und werden der neuen juristischen Person im Baurecht abgegeben.
3. Die Verselbständigung des **Betriebs** sowie **sämtlicher Vermögenswerte** gilt als Maximalvariante.

Der Stadtrat favorisiert, wie das Projektteam, die mittlere Variante. Sie bietet sowohl für die Stadt als auch für die neue juristische Person die besten Voraussetzungen.

Die Stadt bleibt als Eigentümerin der Grundstücke im Besitz eines, langfristig betrachtet, wichtigen Vermögenswerts. Sie kann die Grundstücke, sofern sie in Zukunft nicht mehr für das Seniorenzentrum genutzt werden, für andere öffentliche Nutzungen vorsehen. Bei einer Übertragung wäre zudem der Finanzierungsbedarf der neuen juristischen Person zu hoch. Die neue juristische Person ist als Betreiberin und Eigentümerin der Gebäude flexibel im Handeln. Aufgrund der spezifischen Anforderungen des Betriebs an die Gebäude ist die Steuerung der beiden Bereiche aus einer Hand eine wichtige Voraussetzung für eine flexible Entwicklung.

Aus finanzieller Perspektive ist die neue juristische Person zuständig für die Finanzierung der Gebäudeinvestitionen sowie der Unterhalts- und Betriebskosten. Sie entschädigt die Stadt für die Nutzung der Grundstücke mit dem Baurechtzins.

Der Stadtrat legt somit folgenden Eckwert fest:

**Eckwert 1:** Die Grundstücke verbleiben im Eigentum der Stadt. Der Betrieb und die Gebäude werden der neuen juristischen Person übertragen.

#### 2. Rechtsformen

Der Bericht "Stadt Zofingen – Ausgliederung Seniorenzentrum, Bericht als Entscheidungsgrundlage" beschreibt die verschiedenen Szenarien im Detail und bewertet diese. Die Bewertung anhand der verschiedenen Kriterien zeigt, dass die kommunale Anstalt sich als Rechtsform am besten eignet. In den nächsten zwei Kapiteln formuliert der Stadtrat gestützt auf den Bericht seine Haltung hinsichtlich der anzustrebenden Rechtsform.

## 2.1 Beurteilung möglicher Szenarien und Rechtsformen

Im Rahmen des Vorprojekts wurden verschiedene mögliche Szenarien und Rechtsformen geprüft. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Rolle der Stadt, der Selbständigkeit der Organisationsform und des Rechtsbereichs.

Rechtsform / Szenario	Selbständige Organisation	Rolle der Stadt	Rechtsbereich
Vollständige Privatisierung (Verkauf zu 100 %)	Ja	Leistungsbezügerin	Privatrechtliche Rechtsform
Gemeinnützige Aktiengesellschaft	Ja	Eigentümerin	Privatrechtliche Rechtsform
Verein/Genossenschaft	Ja	Miteigentümerin	Privatrechtliche Rechtsform
Stiftung	Ja	Stifterin	Privatrechtliche Rechtsform
Kommunale Anstalt	Ja	Eigentümerin	Öffentlich-rechtliche Rechtsform
Eigenwirtschaftsbetrieb	Nein	Eigentümerin	Öffentlich-rechtliche Rechtsform

Der Stadtrat favorisiert wie das Projektteam eine kommunale Anstalt als Rechtsform und leitet diesen Entscheid anhand von drei Grundsatzfragen her:

### Soll das Seniorenzentrum eine eigenständige Organisation sein?

Die Frage nach der Eigenständigkeit der Organisation wurde weitgehend mit dem Entscheid des Einwohnerrates vom 24. Oktober 2022 beantwortet. Der Einwohnerrat hat beschlossen, das Seniorenzentrum in eine eigenständige juristische Person umzuwandeln.

Dementsprechend gilt folgender Eckwert:

**Eckwert 2:** Das Seniorenzentrum soll eine eigenständige Organisation sein.

Die Organisation als Eigenwirtschaftsbetrieb ist demnach keine in Betracht fallende Rechtsform.

### Welche Rolle soll die Stadt übernehmen?

Die Erläuterungen im Kapitel 4 des Berichts "Stadt Zofingen – Ausgliederung Seniorenzentrum, Bericht als Entscheidungsgrundlage" zeigen die verschiedenen möglichen Rollen der Stadt, die entsprechenden Instrumente sowie die Chancen und Risiken auf.

Aus Sicht des Stadtrates besteht ein begründetes öffentliches Interesse der Stadt, weiterhin Eigentümerin des Seniorenzentrums zu sein und somit über die entsprechenden Rechte und Instrumente (z. B. Eigentümerstrategie) zu verfügen. Dies obwohl die Eigentümerrolle auch Pflichten, wie die Auffangverantwortung (Haftung) mit sich bringt.

Bezüglich der Rolle der Stadt gilt es zudem zu berücksichtigen, dass die Stadt zum jetzigen Zeitpunkt jede Rolle – Eigentümerin, Leistungsbezügerin usw. – aktuell alleine bezieht. Eine Zusammenarbeit ist vor allem in Hinblick auf eine gemeinsame Versorgungsregion denkbar, ist heute jedoch noch keine Realität.

Dementsprechend gilt hinsichtlich der Rolle folgender Eckwert:

**Eckwert 3:** Die Stadt soll bei der Auslagerung alleinige Eigentümerin sein.

Mit der Beantwortung dieser Frage scheidet die Option einer vollständigen Privatisierung aus. Bei einer Privatisierung können die Leistungen in der Gesundheitsversorgung zwar via Leistungsvereinbarung bezogen werden, auf das Leistungsangebot kann jedoch keinen Einfluss genommen werden. Die Stadt würde zudem ihre Rolle bei der möglichen Entwicklung einer integrierten Versorgungsregion schwächen, indem sie auf eine wichtige Institution keinen Einfluss mehr ausüben könnte. Bei einer vollständigen Privatisierung des Seniorenzentrums verliert die Stadt die Rechte als Eigentümerin. Dazu gehören die Wahl- und Delegationsrechte, die Formulierung der Eigentümerstrategie sowie die Mitwirkung bei wichtigen operativen Aspekten.

Ebenfalls nicht Betracht fallen als Rechtsform der Verein, die Genossenschaft und die Stiftung. Bei einer Stiftung wird das Vermögen zweckgebunden der Organisation übertragen. Die Stadt wirkt dabei als Stifterin und nicht mehr als Eigentümerin. Die nachträgliche Anpassung des Stiftungszwecks oder eine Auflösung sind nur schwer möglich. Damit ist eine allfällige spätere Rückführung der Vermögenswerte nur noch sehr eingeschränkt möglich. Bei Vereinen und Genossenschaften sind eine Mindestanzahl von zwei oder sieben Gründungsmitgliedern erforderlich. Diese Voraussetzung ist nicht gegeben.

#### **In welchem Rechtsbereich soll die Rechtsform geregelt werden?**

Der Stadtrat favorisiert aus zwei Perspektiven eine öffentlich-rechtliche Rechtsform.

Eine öffentlichen-rechtliche Organisation vereinfacht das Teilen von Wissen und das Nutzen von Synergien zwischen der neuen Organisation und der Stadt in relevanten Themenbereichen wie das Rechnungswesen und das Personalrecht. Darüber hinaus zeigen andere Beispiele, dass die Gründung privatrechtlicher Organisationen, namentlich einer Aktiengesellschaft, insbesondere in einem gesellschaftlich relevanten Aufgabenbereich, den Anschein einer Privatisierung erweckt. Die öffentliche Akzeptanz für die Verselbständigung kann dadurch abnehmen.

Dementsprechend gilt hinsichtlich des Rechtsbereichs folgender Eckwert:

**Eckwert 4:** Die Rechtsform soll öffentlich-rechtlich geregelt sein.

Eine gemeinnützige Aktiengesellschaft wird nach Berücksichtigung dieses Eckwertes nicht in Betracht gezogen.

## 2.2 Fazit: Kommunale Anstalt als flexible öffentlich-rechtliche Rechtsform

Aus diesen Überlegungen favorisiert der Stadtrat eine kommunale Anstalt als Rechtsform für das Seniorenzentrum. Die kommunale Anstalt wurde auf Gemeindeebene mit der Revision des Gemeindegesetzes per 1. Januar 2019 eingeführt. Auf kantonaler Ebene und in anderen Kantonen ist die Rechtsform seit längerem etabliert. Ein Beweggrund für die Einführung dieser Rechtsform war, den Gemeinden eine vergleichbare, öffentlich-rechtliche Alternative zur Gründung einer Aktiengesellschaft zu bieten. Der Rechtsbereich – öffentliches Recht vs. Privatrecht – ist der wesentliche Unterschied zwischen einer Aktiengesellschaft und einer kommunalen Anstalt. Hinsichtlich Organisation und Flexibilität sind jedoch beide Rechtsformen vergleichbar.

Der "Leitfaden – Selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten" und der Bericht "Stadt Zofingen – Ausgliederung Seniorenzentrum, Bericht als Entscheidungsgrundlage" zeigen die wesentlichen Merkmale und Beurteilungen der kommunalen Anstalt auf. Wie die Gemeindeabteilung des Kantons im Leitfaden schreibt, eignet sich die kommunale Anstalt vor allem für "**Aufgabenbereiche, die in selbständiger Organisation und unter selbständiger Führung effizient und kostentransparent erfüllt werden sollen, ohne dass die Gemeinde jeden Einfluss preisgibt**". Dieser Sachverhalt stimmt aus Sicht des Stadtrates mit der Ausgangslage des Seniorenzentrums überein.

Zusammenfassend zeigt die kommunale Anstalt folgende Vorteile:

- Die Stadt bleibt alleinige **Eigentümerin des Seniorenzentrums** und kann somit Einfluss auf einen gesellschaftlich relevanten Versorgungsbereich nehmen. Sie kann mit der Eigentümerstrategie von der neuen Organisation ein weiterhin attraktives und qualitativ hochstehendes Wohn-, Betreuungs-, Pflege- und Verpflegungsangebot fordern, welches auf individuelle Bedürfnisse im Alter Rücksicht nimmt. Dies ist dem Stadtrat ein besonderes Anliegen zur Sicherstellung der Standortattraktivität der Stadt Zofingen in allen Lebensphase. In Zukunft könnte die Stadt als Eigentümerin zudem bei möglichen Entwicklungen im Pflegebereich verstärkt Einfluss nehmen.
- Die kommunale Anstalt untersteht, wie die Stadt, den **Bestimmungen über die öffentlichen Organisationen**. Diese Gemeinsamkeit ermöglicht das Teilen von Wissen und das Nutzen von Synergien. Die öffentlich-rechtliche Rechtsform ist zudem ein Bekenntnis dafür ist, dass das Seniorenzentrum auch in Zukunft nicht verkauft werden soll.
- Bei der Ausgestaltung einer kommunalen Anstalt hat die Stadt eine **relativ grosse Flexibilität** und kann die Organisation den eigenen Bedürfnissen anpassen. So werden die Organe und der Einfluss der Stadt auf die Anstalt in der Anstaltsordnung geregelt. Die Stadt kann sich mehr oder weniger Einflussmöglichkeiten einräumen. Auch bei der Festlegung des gültigen Personalrechts kann zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstellungen ausgewählt werden. Unabhängig der für die nächste Projektphase vorgesehenen konkreten Feinausarbeitung der Anstalt gewinnt das Seniorenzentrum, wie in der Motion gefordert, an unternehmerischer Flexibilität, Selbständigkeit und Unabhängigkeit der städtischen politischen Organe. So würde in Zukunft z. B. nicht mehr der Einwohnerrat, sondern das Führungsorgan (voraussichtlich der Verwaltungsrat) über das Budget entscheiden.
- Darüber hinaus ist der Stadtrat der Ansicht, dass die **öffentliche Akzeptanz** für die Verselbständigung bei einer kommunalen Anstalt grösser ist. Die kommunale Anstalt als neue Rechtsform auf Gemeindeebene kann zwar eine gewisse Unsicherheit auslösen. Andere Beispiele zeigen, dass privatrechtliche Organisationen, insbesondere die Gründung einer Aktiengesellschaft, den Anschein einer Privatisierung erwecken.

#### IV Finanzielles

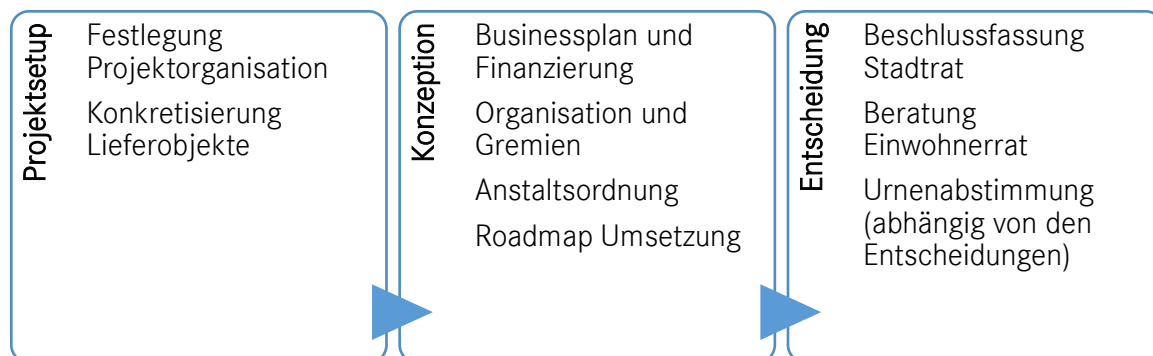
Mit dem vorliegenden Geschäft wird dem Einwohnerrat ein Verpflichtungskredit zur Ausarbeitung der Grundlagen zur Auslagerung des Seniorenzentrums in eine kommunale Anstalt beantragt. Politisch betrachtet, legt der Einwohnerrat mit diesem Entscheid auch die angestrebte Rechtsform fest.

Der Kreditbetrag von CHF 95'000 inkl. MWST wird voraussichtlich in den Jahren 2024 und 2025 verwendet werden. Von der Kreditsumme entfallen CHF 72'000 bis CHF 80'000 auf eine externe Projektbegleitung. Der Restbetrag ist für spezifische Aufträge (z. B. Schätzung der Liegenschaften) und Sachaufwand vorgesehen. Die Ausgaben sind nicht aktivierungsfähig und werden daher der Erfolgsrechnung der Spezialfinanzierung Seniorenzentrum belastet.

Da das Projekt sich voraussichtlich über zwei Kalenderjahre erstreckt, ist ein Verpflichtungskredit die geeignete Kreditart, um die Finanzierung über die gesamte Projektdauer sicherzustellen. Im Budget 2024 sind im Konto 4121.3130.00 (Dienstleistungen Dritter) bereits CHF 95'000 eingestellt, da im Zeitpunkt der Budgetierung ein Beschluss noch im Jahr 2023, und damit vor der Budgetberatung, erwartet wurde. Das mit dem Budget 2024 prognostizierte Jahresergebnis der Spezialfinanzierung (Gewinn CHF 133'192) wird von diesem Kreditantrag daher nicht tangiert.

#### V Weiteres Vorgehen

Die nächste Projektphase gliedert sich im Wesentlichen in drei Schritte:



Die Ausarbeitung der Anstaltsordnung bildet aus politischer Sicht das Kernstück der nächsten Projektphase. Mit der anschliessenden Zustimmung zur Anstaltsordnung durch den Einwohnerrat wird die kommunale Anstalt gegründet. Aus finanzieller Perspektive sind die Ausarbeitung eines Businessplans, die Klärung des Dotationskapitals und die Übertragung der Gebäude und des Betriebs besonders relevant. Aus organisatorischer Perspektive gilt es, die Organe der kommunalen Anstalt festzulegen und auf operativer Ebene die Schnittstellen zwischen der neuen kommunalen Anstalt und der Einwohnergemeinde zu klären. Des Weiteren wird die Roadmap für die anschliessende Umsetzung erarbeitet.

Nachdem die Grundlagen vorliegen, wird dem Einwohnerrat voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2025, der Antrag zur Gründung der kommunalen Anstalt (fakultatives Referendum) unterbreitet. Je nach Ausgestaltung der Gründung können weitere Anträge zur Übertragung der Gebäude und des Betriebs sowie zur finanziellen Ausstattung fällig werden. Ein obligatorisches Referendum ist von der Höhe der allfälligen finanziellen Ausstattung abhängig.

Eine Umsetzung ist somit auf den 1. Januar 2026 realistisch, sofern keine Urnenabstimmung stattfindet.

Neben dem Vorgehen an sich, ist es dem Stadtrat ein besonderes Anliegen, den Ausarbeitungs- und Entscheidungsprozess in einem konstruktiven Rahmen voranzutreiben und mit jeder Entscheidung Klarheit hinsichtlich der zukünftigen Organisation zu schaffen. Dies vor allem, um die wertvolle Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Seniorenzentrums zugunsten der Bewohnerinnen und Bewohner in dieser sensiblen Übergangszeit nicht zu beeinträchtigen.

## VI Antrag

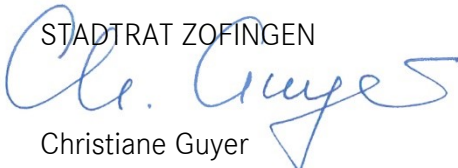
Der Stadtrat stellt Ihnen folgenden

### Antrag

Für die Ausarbeitung der Rechts- und Entscheidungsgrundlagen zur Auslagerung des Seniorenzentrums in eine kommunale Anstalt sei ein Verpflichtungskredit von CHF 95'000 (inkl. MWST) zu bewilligen.

Zofingen, 14. Februar 2024

Freundliche Grüsse

STADTRAT ZOFINGEN  
  
Christiane Guyer  
Stadtpräsidentin

  
Marco Salvini  
Stadtschreiber

### Beilagen

- Stadt Zofingen – Ausgliederung Seniorenzentrum, Bericht als Entscheidungsgrundlage
- Leitfaden – Selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten