

Bericht geht an:

Stadtrat
der Stadt Zofingen

Stadt Zofingen - Ausgliederung Seniorenzentrum

Bericht als Entscheidungsgrundlage

Status: Bericht zu Handen Einwohnerrat

The logo for Zofingen, consisting of two horizontal red bars stacked vertically.

ZOFINGEN
Seniorenzentrum

28. August 2023
GM / SH / AR

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Management Summary	3
2	Einleitung/Ausgangslage	5
3	Fragestellungen/Varianten der Verselbständigung	7
	3.1 Verselbständigung durch die Stadt als Eigentümerin	7
	3.2 Verselbständigung durch die Stadt und mögliche Privatisierung	7
	3.3 Mitwirkung durch die Gemeinden als Bestellerinnen bzw. Finanziererinnen	8
	3.4 Konkrete Fragen der Ausgestaltung	8
	3.5 Immobilienkonzept	8
	3.6 Einschätzung Varianten Immobilienkonzept	9
	3.7 Künftige öffentliche Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben	10
4	Public Corporate Governance	11
	4.1 Rollen der öffentlichen Hand	11
	4.2 Steuerungsinstrumente	11
	4.2.1 Gesetzliche Grundlagen	12
	4.2.2 Eigentümerstrategie	12
	4.2.3 Leistungsvereinbarungen	13
	4.2.4 Aufsicht (Reporting/Controlling)	13
	4.3 Die Gemeinden als Eignerinnen (öffentliche Beteiligung)	14
	4.3.1 Rechte und Pflichten des Eigners	15
	4.3.2 Bedarf an Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung	15
	4.3.3 Vor-/Nachteile sowie Chancen/Gefahren einer öffentlichen Beteiligung	18
5	Mögliche Modelle	19
	5.1 Vollständige Privatisierung (Verkauf zu 100%)	20
	5.2 Gemeinnützige Aktiengesellschaft	21
	5.3 Verein/Genossenschaft	22
	5.4 Stiftung	23
	5.6 Kommunale Anstalt	24
	5.7 Eigenwirtschaftsbetrieb (Status Quo)	27
6	Fazit	28
	6.1 Bewertung aufgrund der definierten Kriterien/Zielsetzungen	28
	6.2 Beurteilung Rechtsform	32
7	Schlusswort	34

1 Management Summary

Die Stadt Zofingen ist Trägerin des Seniorenzentrums Zofingen (nachfolgend "Seniorenzentrum"). Das Seniorenzentrum wird als Eigenwirtschaftsbetrieb (Spezialfinanzierung) innerhalb der Rechnung der Stadt geführt und ist Teil der Stadtverwaltung.

Im November 2021 hat der Einwohnerrat eine Motion überwiesen, welche fordert, dass der Eigenwirtschaftsbetrieb in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln sei. Folge dessen hat der Stadtrat dem Einwohnerrat an der Sitzung vom Oktober 2022 einen Verpflichtungskredit für die Erarbeitungskosten eines Vorprojekts unterbreitet. Der Motionär stellte anlässlich der Beratung dieses Geschäfts einen Änderungsantrag. Er fordert, dass die Umwandlung in eine juristische Person erfolgen soll. Dadurch sind neben der Aktiengesellschaft auch andere Rechtsformen möglich. Der Stadtrat stellte den Antrag, auf die Umwandlung zu verzichten. Dem Antrag des Stadtrats wurde mit 2 Stimmen, jenem des Motionärs mit 33 Stimmen zugestimmt. Somit ist der Stadtrat beauftragt, die Überführung des Seniorenzentrums in eine eigenständige Organisation vorzunehmen.^{1, 2}

BDO begleitet den Stadtrat Zofingen beratend beim Vorprojekt. In zwei Workshops wurde mit Vertreter/-innen des Stadtrates sowie der Leitung des Seniorenzentrums und des strategischen Leitungsgremiums dieser Bericht erarbeitet. In zwei Sitzungen wurde der Bericht zusammen mit dem Sounding Board gespiegelt. Das Sounding Board beurteilte, ob alle relevanten Informationen enthalten sind. Es zeigte sich an der ersten Sitzung, dass der Verkauf des Seniorenzentrums an einen Dritten (Privatisierung) ebenfalls thematisiert werden soll.

Der Bericht stellt die möglichen Rechtsformen in den Kontext der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Gemeinden sind gemäss Pflegegesetz des Kantons Aargau für die Planung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots in der Langzeitpflege zuständig.³ Ob diese öffentliche Aufgabe selbst erfüllt oder an private oder öffentliche Organisationen delegiert wird, ist eine Ermessensfrage. In welchem Ausmass will die Stadt Zofingen bei strategischen und operativen Entscheidungen beim Betrieb des Seniorenzentrums mitreden können? Bei Eigenwirtschaftsbetrieben ist die oberste Exekutivbehörde die höchste Entscheidungsinstanz. Bei einer Privatisierung wird die Entscheidungskompetenz dem neuen Eigentümer übertragen. Bei einer Ausgliederung kann die Stadt je nach Ausgestaltung der Organisation mehr oder weniger mitwirken. Vor der Wahl der Rechtsform muss entschieden werden, in welchem Umfang die Ausgliederung erfolgen soll. Wird nur der operative Betrieb ausgelagert oder sollen ebenfalls die Immobilien abgegeben werden?

Für das Seniorenzentrum liegt eine Eigentümerstrategie vor.⁴ Mit welcher Rechtsform kann diese am besten umgesetzt werden? Die Gegenüberstellung ergab, dass eine kommunale Anstalt oder eine gemeinnützige Aktiengesellschaft am geeignetsten sind. Die beiden Organisationsformen unterscheiden sich beim Bedarf an Steuerung und Kontrolle. Bei einer Aktiengesellschaft besteht kein direktdemokratischer Mitwirkungsprozess. Die Mitwirkung erfolgt via Einsitznahme und Bestellung des Verwaltungsrats sowie Stimmrecht an der Generalversammlung. Referendums- und Initiativrecht sind auch bei der kommunalen Anstalt ausgeschlossen. Die politische Mitwirkung kann jedoch in der Anstaltsordnung vorgesehen werden. Die politische Akzeptanz wird bei einer Aktiengesellschaft als geringer eingestuft als bei der kommunalen Anstalt, da eine Aktiengesellschaft in der öffentlichen Wahrnehmung oft einer gewinnorientierten Organisation gleichgesetzt wird.

¹ vgl. Protokoll_ER 22.11.2021

² vgl. Protokoll_ER 24.10.2022_V3

³ vgl. 301.200 Pflegegesetz (PflG) vom 26.06.2007 (Stand 01.01.2016)

⁴ verabschiedet durch den Stadtrat am 22. Juni 2022

Aus den genannten Gründen wird die kommunale Anstalt als künftige Organisationsform für das Seniorenzentrum durch das Projektteam empfohlen. Weiter wird die Variante der Ausgliederung des Betriebs und der Gebäude empfohlen. Die Grundstücke sollen weiterhin im Eigentum der Stadt bleiben.

2 Einleitung/Ausgangslage

Die Stadt Zofingen ist Trägerin des Seniorenzentrums. Das Seniorenzentrum wird als Eigenwirtschaftsbetrieb innerhalb der Rechnung der Stadt geführt und ist Teil der Stadtverwaltung. Die höchste Entscheidungsinstanz des Seniorenzentrums ist die oberste Exekutivbehörde. Das Seniorenzentrum umfasst die beiden Häuser Brunnenhof und Tanner und bietet 127 Betreuungsplätze. Weiter bestehen im Haus Rosenberg 38 Alterswohnungen. Diese werden in einem separaten Eigenwirtschaftsbetrieb geführt und sind von der Ausgliederung nicht betroffen, die Organisation der Alterswohnungen sind nicht Bestandteil der eingereichten Motion.

Bis im Jahr 2021 war der jeweilige Ressortvorsteher für die strategische Führung des Seniorenzentrums verantwortlich. Es bestanden Herausforderungen auf verschiedenen Führungsebenen, welche sich während der Corona-Pandemie akzentuierten. Die Belegung sank während der Pandemie stark ab und das Jahresergebnis 2021 fiel mit einem Verlust von 928'000 Franken deutlich negativ aus. Der Aufwandüberschuss wurde dem Rücklagenfonds der Spezialfinanzierung belastet und konnte damit durch die kumulierten Gewinne aus Vorjahren vollständig abgedeckt werden.

Im Juni 2021 wurde von mehreren Fraktionen des Einwohnerrats eine Motion eingereicht, welche fordert, dass der Eigenwirtschaftsbetrieb in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln sei. Ein Postulat zu diesem Thema wurde bereits im Mai 2020 gestellt. Bereits damals vertrat der Stadtrat die Haltung, dass eine Rechtsformänderung nicht das geeignete Mittel sei, um betrieblichen Herausforderungen zu begegnen. Im Oktober 2021 wurde ein strategisches Leitungsgremium konstituiert, um die Führung des Seniorenzentrums breiter abzustützen. Die Erfahrungen mit dem strategischen Leitungsgremium sind positiv. Im Jahr 2022 konnte ein Gewinn von 110'000 Franken erzielt werden.

Der Motionär stellte an der Einwohnerratssitzung im Oktober 2022 einen Änderungsantrag. Er fordert, dass die Umwandlung in eine juristische Person erfolgen soll. Der Antrag enthält einen Verpflichtungskredit für die Erarbeitung eines Vorprojekts. Der Stadtrat stellte den Antrag, auf die Umwandlung zu verzichten. Dem Antrag des Stadtrats wurde mit 2 Stimmen, jenem des Motionärs mit 33 Stimmen zugestimmt. Somit ist der Stadtrat beauftragt, die Überführung des Seniorenzentrums in eine eigenständige Organisation vorzunehmen.

BDO begleitet den Stadtrat Zofingen beratend beim Vorprojekt. Ein Projektteam bestehend aus Vertreter/-innen des Stadtrates sowie der Leitung des Seniorenzentrums und des strategischen Leitungsgremiums wurde gebildet. Das Projektteam diskutierte die Rechtsformen sowie das Ausmass der Ausgliederung. Dabei wurde beurteilt, wie eine gute Public Governance sichergestellt sowie die Eigentümerstrategie umgesetzt werden können.⁵

Das Projekt ist in zwei Phasen gegliedert. In der Phase I wird ein Bericht zuhanden des Einwohnerrates erstellt. Dieser liefert die Grundlagen für den Entscheid über die Ausgestaltung der Ausgliederung. Auf Basis dieses Berichtes erarbeitet der Stadtrat die Einwohnerratsvorlage. In der Phase II erfolgt die Umsetzung der Rechtsform, sofern die Einwohnerratsvorlage angenommen wird.

⁵ Eigentümerstrategie verabschiedet vom Stadtrat Zofingen am 22. Juni 2022

Finanzielle Eckwerte des Seniorenzentrums Zofingen:

	Bilanz per 31.12.2022
Fondsbestand (Gewinnvortrag)	0.92 Mio. CHF
Nicht abgeschriebenes Verwaltungsvermögen	21.46 Mio. CHF
davon Tiefbauten	0.10 Mio. CHF
davon Hochbauten	21.02 Mio. CHF
davon Mobilien	0.30 Mio. CHF
davon Software	0.04 Mio. CHF
Nettoschuld der Spezialfinanzierung ggü. Einwohnergemeinde	20.54 Mio. CHF

	Erfolgsrechnung 2022
Umsatz	13.99 Mio. CHF
Gewinn	0.11 Mio. CHF
Abschreibungen (nach HRM2)	1.03 Mio. CHF
Selbstfinanzierung	1.14 Mio. CHF
Kapitalkosten	0.52 Mio. CHF
Personalaufwand	9.42 Mio. CHF

	Per 31.12.2022
Personalbestand (Vollzeitstellen)	102.82

3 Fragestellungen/Varianten der Verselbständigung

3.1 Verselbständigung durch die Stadt als Eigentümerin

Die Gesundheitsversorgung ist eine öffentliche Aufgabe, welche zu grossen Teilen durch öffentliche Gelder finanziert wird. In diesem Kontext ist die Art der Leistungserbringung und die Rolle des Staates zu klären. Die Gemeinden als Trägerinnen der Aufgabe sowie Restkostenfinanzierinnen entscheiden, in welcher Art und Weise die öffentliche Aufgabe erfüllt wird. Sobald eine Aufgabe ausgelagert ist, interessieren die Aspekte der Public Corporate Governance.

3.2 Verselbständigung durch die Stadt und mögliche Privatisierung

Aktuell ist die Stadt Eigentümerin der folgenden Grundstücke mit den darauf befindlichen Gebäuden:

- Grundstück GB 551:
Mit dem Gebäudekomplex Seniorenzentrum Brunnenhof sowie den Alterswohnungen Rosenberg
- Grundstück GB 549:
Mit dem Gebäudekomplex Seniorenzentrum Tanner

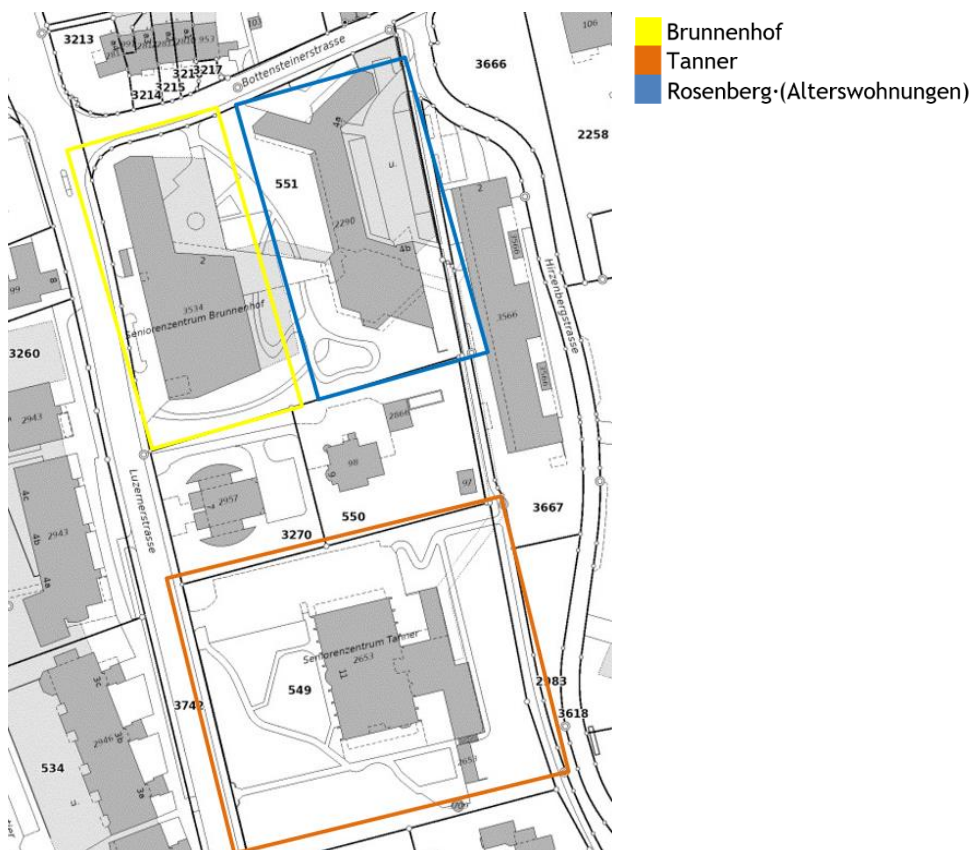


Abb. 1: Situationsplan Seniorenzentrum Zofingen (agis)

Das Grundstück GB 3667 mit dem Gebäude Heitere (Senioren- bzw. Mietwohnungen) befindet sich in Privatbesitz einer Aktiengesellschaft und ist nicht Gegenstand dieses Berichtes. Zu erwähnen ist an dieser Stelle lediglich, dass die Anwohner-/innen vom Dienstleistungsangebot des Seniorenzentrums profitieren können. Zudem sind die vier Gebäude Brunnenhof, Rosenberg, Tanner und Heitere unterirdisch verbunden.

Die Stadt ist als Trägerin des Seniorenzentrums aktuell als oberste Instanz verantwortlich für den Betrieb der drei Häuser. Das Seniorenzentrum sowie die Alterswohnungen werden als zwei einzelne Eigenwirtschaftsbetriebe innerhalb der Rechnung der Stadt geführt. In Bezug auf den operativen Betrieb der verschiedenen Häuser ist eine Geschäftsleitung eingesetzt. Zudem besteht seit Oktober 2021 ein strategisches Leitungsgremium. Das Gremium setzt sich aus 4 Vertreter/-innen der Stadt Zofingen sowie 2 externer Fachperson (aktuell ein leitender Arzt eines Spitals, ein Rechtsanwalt mit eigener Kanzlei) zusammen.

Es stellt sich die Frage, wie sich die Verselbständigung des Seniorenzentrums konkret darstellt und welche Auswirkungen diese auf die drei Hauptthemen Grundstücke, Gebäude und Betrieb hat.

3.3 Mitwirkung durch die Gemeinden als Bestellerinnen bzw. Finanziererinnen

Für die Gemeinden als Restkostenfinanziererinnen stellt sich die Frage, wie sie ihre Interessen und ihren Einfluss bei einer Verselbständigung geltend machen können. Hierbei steht es den Gemeinden frei, ob sie als Eigner einer Unternehmung auftreten wollen (d.h. sie übertragen die Aufgabe einem eigenen Unternehmen), oder ob sie die Aufgabe an Private delegieren und lediglich als Bestellerinnen auftreten wollen.

Auch wenn die Gemeinden nicht Eigner der Unternehmung sind, wollen und können sie ihre Interessen bei der Leistungserbringung geltend machen. Dabei geht es um den effizienten und effektiven Einsatz von öffentlichen Geldern sowie die qualitative und quantitative Sicherstellung der bestellten Dienstleistungen.

Dieser Bericht zeigt auf, mit welchen Instrumenten die Public Corporate Governance erfolgen kann, wenn auf die Eignerrolle seitens der Gemeinden verzichtet wird.

3.4 Konkrete Fragen der Ausgestaltung

Unter dem Aspekt der Public Corporate Governance ist die Rechtsform der Unternehmung zu klären. In diesem Bericht werden die durch das Projektteam definierten Rechtsformen dargestellt. Es handelt sich dabei um die gemeinnützige Aktiengesellschaft⁶, Verein, Genossenschaft, Stiftung, kommunale Anstalt, Eigenwirtschaftsbetrieb⁷ (Status Quo) sowie die vollständige Privatisierung (Verkauf zu 100%). Es wird beurteilt, welche Rechtsform sich am besten eignet, um die Eigentümerstrategie umzusetzen. Auf die möglichen Rechtsformen wird in Kapitel 5 und 6 eingegangen.

3.5 Immobilienkonzept

Neben der Wahl der Rechtsform ist zu definieren, wie mit den Grundstücken und Gebäuden umgegangen wird. Die Alterswohnungen Rosenberg bleiben unabhängig von der Wahl der Variante im Eigentum der Stadt.

⁶ Unter "Gemeinnützige Aktiengesellschaft" wird in diesem Bericht eine Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht verstanden, welche als Nonprofit-Unternehmen geführt wird. Die Absicht, die Aktiengesellschaft als Nonprofit-Unternehmen zu führen, wird in den Statuten festgehalten. Eine Statutenänderung muss von der Generalversammlung genehmigt werden.

⁷ Eigenwirtschaftsbetrieb und kommunale Anstalt sind keine Rechtsformen nach Obligationenrecht, sondern öffentlich-rechtliche Organisationsformen.

Es sind 3 Varianten denkbar:

	Varianten in Bezug auf die Immobilien		
	<u>Variante 1</u>	<u>Variante 2</u>	<u>Variante 3</u>
Ausgliederungsteil	Verselbständigung von Betrieb, Gebäuden, Grundstücken	Verselbständigung von Betrieb und Gebäuden	Verselbständigung von Betrieb
Betrieb	JA	JA	JA
Gebäude	JA (Verkauf)	JA	NEIN (Vermietung)
Grundstück	JA (Verkauf)	NEIN (Land im Baurecht)	NEIN

Variante 1: Verselbständigung von Betrieb, Gebäuden und Grundstücken

Neben der Verselbständigung des operativen Betriebes werden die Grundstücke inkl. Gebäude der neuen Betreiberin übertragen. Da die Alterswohnungen Rosenberg auf dem gleichen Grundstück wie das Gebäude Brunnenhof stehen, ist eine Abparzellierung erforderlich. Diese Variante stellt die Maximalvariante dar. In diesem Fall würde die Stadt den Betrieb sowie die kompletten Betriebsmittel auslagern oder verkaufen (Privatisierung zu 100%).

Variante 2: Verselbständigung von Betrieb und Gebäuden

Neben der Verselbständigung des operativen Betriebes werden die Grundstücke, auf welchen die Gebäude Brunnenhof und Tanner stehen, im Baurecht abgegeben. Da die Alterswohnungen Rosenberg auf dem gleichen Grundstück wie das Gebäude Brunnenhof steht, muss der Baurechtsperimeter bestimmt werden. Bei der Abgabe im Baurecht bleibt die Stadt Eigentümerin der Grundstücke.

Variante 3: Verselbständigung des Betriebes

Diese Variante stellt eine minimale Lösung dar. Nur der operative Betrieb wird in eine Betriebsgesellschaft ausgegliedert. Grundstücke inkl. Gebäude verbleiben im Eigentum der Stadt. Die Betreiberin muss für die Benutzung der Gebäude und Grundstücke der Stadt einen angemessenen Mietzins entrichten. Die Stadt als Grundstückseigentümerin muss die zukünftigen Investitionen und den Unterhalt gewährleisten.

3.6 Einschätzung Varianten Immobilienkonzept

Der Gesundheitsmarkt steht aktuell vor grossen Veränderungen und unterliegt unterschiedlichen Entwicklungen. Dies konstatiert der Anhörungsbericht "Gesundheitspolitische Gesamtplanung 2020" des Kantons Aargau vom 17. August 2022. In diesem Bericht wird unter anderem von "regional integrierten Versorgungsregionen" gesprochen. Damit gemeint sind Regionen, zu welchen sich verschiedene Gemeinden zusammenschliessen. Dies mit dem Zweck im Einzugsgebiet den Menschen qualifizierte Angebote im Bereich Beratung, Betreuung sowie der Langzeit- und Spitexversorgung zu garantieren. Die Organisation und die Ausgestaltung der Versorgungsregionen werden den Gemeinden überlassen. Innerhalb der Regionen soll mit Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen werden. Ein Beispiel ist

die im Entstehen befindliche Versorgungsregion Gesundheit Region Aarau.⁸ Ein solche Versorgungsregion könnte sich in Zukunft auch im Raum Zofingen entwickeln. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Würdigung der drei Varianten zu sehen. Im Weiteren ist der Alters- und Pflegeheimmarkt dynamisch. Die gesetzlichen Vorgaben sowie die Art der Finanzierung können sich seitens der Behörden und des Gesetzgebers relativ rasch verändern. In Zukunft ist es umso wichtiger, agil zu sein, damit sich die Institution zeitnah auf eine veränderte Marktlage einstellen kann.

Bei Variante 1 überträgt die Stadt die Grundstücke inkl. Gebäude der neuen Betreiberin.⁹ Sollte künftig keine stationäre Pflegeeinrichtung an diesem Standort mehr betrieben werden, und das Grundstück alternativ genutzt werden, muss das Grundstück wieder zurückgekauft werden. Aufgrund der aktuellen Marktlage ist davon auszugehen, dass der Kaufpreis künftig höher sein wird.

Durch die Abgabe im Baurecht (Variante 2) kann die Stadt sicherstellen, dass die Grundstücke nach Ablauf der Baurechtsdauer anderweitig genutzt werden könnten. Der Baurechtszins generiert zudem konstante Einnahmen. Die Betreiberin kann als Baurechtsnehmerin rasch auf veränderte Marktsituationen reagieren. Beispielsweise indem sie Investitionen in die Gebäude tätigt. Die Stadt wird ressourcenmässig entlastet, da sie nicht mehr für den Unterhalt der Gebäude zuständig ist. Zudem belasten die Abschreibungen, Unterhalts-, Investitions- sowie Finanzierungskosten nicht mehr die Rechnung der Stadt. Die Betreiberin muss jedoch sicherstellen, dass sie die anfallenden Kosten tragen kann. Weiter muss sie Kompetenzen in Bezug auf das Gebäudemanagement aufbauen oder bei der Stadt als Dienstleistung einkaufen.

Bei der Variante 3 wird nur der Betrieb ausgegliedert. Die Stadt ist somit weiterhin für den Unterhalt der Liegenschaften zuständig. Zudem belasten Abschreibungen, Unterhalts-, Investitions- und Finanzierungskosten die Rechnung der Stadt. Im Gegenzug erhält sie einen Mietzins. Ersatz- und Neubauten unterstehen dem Kreditrecht. Dadurch kann die Betreiberin weniger rasch auf veränderte Marktgegebenheiten reagieren.

Aus den genannten Gründen empfiehlt das Projektteam die Variante 2.

3.7 Künftige öffentliche Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben

Im erwähnten Anhörungsbericht des Kantons Aargau will der Regierungsrat an der bisherigen Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden festhalten.¹⁰ Die Gemeinden sollen weiterhin die Restkosten in der Pflege übernehmen. Sollte dazu auf nationaler Ebene eine einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungskosten eingeführt werden, würde der Regierungsrat diesen Versuch auch im Kanton Aargau vornehmen.¹¹ Allerdings will der Kanton künftig den Gemeinden bei der Tarifgestaltung mehr Kompetenzen gewähren. In Zukunft soll es stärker in Richtung "Wer zahlt, befiehlt" gehen. Der Kanton würde nur eingreifen und Tarife festlegen, sofern es jeweils zu keiner Einigung kommt. Diese Stossrichtung findet nicht überall Anklang und ist weder final diskutiert noch beschlossen worden.

⁸ vgl. Statusbericht vom 31. März 2023 der Gesundheit Region Aarau

⁹ ohne Alterswohnungen Rosenberg

¹⁰ vgl. Kapitel 3.6

¹¹ vgl. Aargauer Zeitung, 26. August 2022, Artikel zum Anhörungsbericht

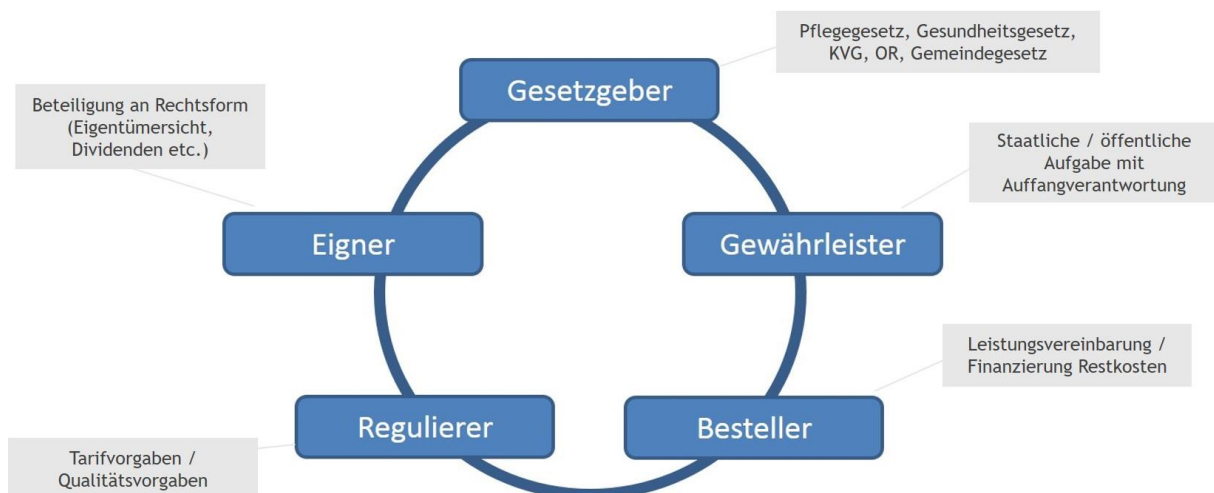
4 Public Corporate Governance

Public Corporate Governance bezeichnet die spezifischen Steuerungs- und Kontrollmechanismen bei Organisationen, denen der Staat die Leistungserfüllung überträgt und gleichzeitig in seinem Eigentum oder in seiner Verantwortung sind.

Öffentliche Unternehmen unterscheiden sich von privatwirtschaftlichen Unternehmen: Einerseits erbringen sie in der Regel Leistungen für die Öffentlichkeit. Andererseits können sie durch das Eigentum der öffentlichen Hand Teil des Staates sein und unterliegen der demokratischen Kontrolle. Beide Elemente führen dazu, dass die Politik ein legitimes Interesse daran hat auf die öffentlichen Unternehmen einzuwirken. Die Schlüsselfrage ist, wie die Steuerung und Überwachung der öffentlichen Unternehmen durch die Politik organisiert ist.

4.1 Rollen der öffentlichen Hand

Bei der Corporate Governance im öffentlichen Sektor ist zusätzlich die politische Ebene zu berücksichtigen. Der Staat ist dabei häufig in einer Doppel- bzw. Mehrfachrolle mit unterschiedlichen Interessen. Aus dieser Konstellation ergeben sich verschiedene Spannungsfelder:



Dem Staat obliegt grundsätzlich die Gewährleistungsverantwortung. Er ist verantwortlich für die Sicherstellung der Versorgung und für die Gesamtkosten. Für die Leistungserbringung übernimmt er die Besteller- oder die Erfüllerfunktion. Als Eigentümer von öffentlichen Unternehmen tritt er als Eigner auf. Indem der Staat Rahmenbedingungen für alle relevanten Akteur/innen schafft und ihre Einhaltung kontrolliert, fungiert er zusätzlich als Regulierer. Als Rechtsstaat kommt ihm zudem die Rolle des Gesetzgebers zu.

4.2 Steuerungsinstrumente

Auslagerung bedeutet, dass der mit der Aufgabenerfüllung betraute externe Träger eine im Vergleich zur Zentralverwaltung weitergehende Autonomie genießt. Das auslagernde Gemeinwesen bleibt weiterhin in der Aufsichts- und Gewährleistungsverantwortung. Die Public Corporate Governance befasst sich auch mit der "guten" Steuerung ausgelagerter Einheiten, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist.

Folgende Grafik zeigt die verschiedenen Ebenen sowie die Steuerungsinstrumente auf:

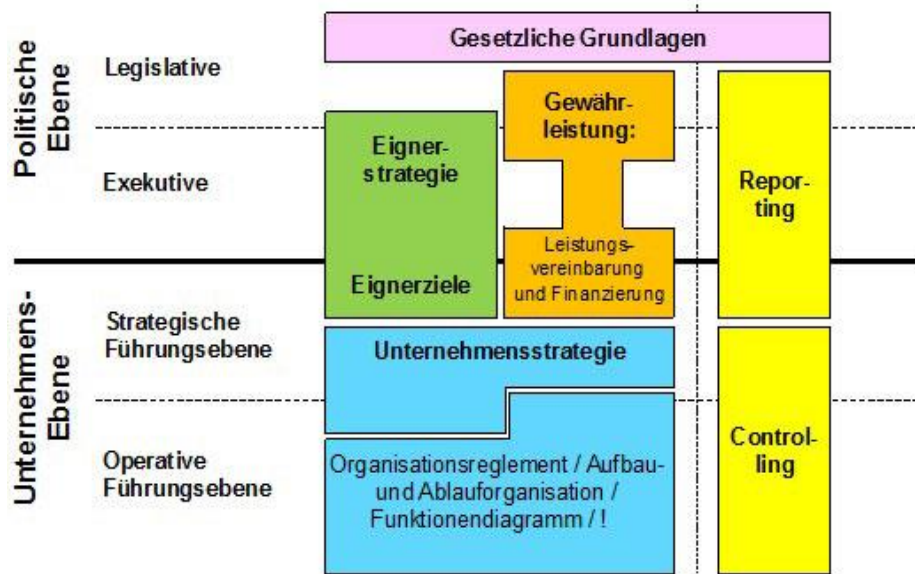


Abb. 2: Public Corporate Governance in der Übersicht für öffentliche Unternehmen (Schedler et al., 2013, S. 52)

Die Grafik verdeutlicht mit welchen Elementen die Public Corporate Governance zu strukturieren ist. Zu beachten ist die Linie in der Mitte der Grafik, welche die Ebenen der Politik und derjenigen des Unternehmens trennt.

4.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Das zentrale Steuerungsinstrument im demokratischen Rechtsstaat ist das Gesetz. Nebst strukturellen Elementen werden darin die wesentlichen Leistungs- bzw. Wirkungsvorgaben definiert. Dabei handelt es sich um den gesetzlichen Leistungsauftrag. Beim Betrieb des Seniorenzentrums gilt das Pflegegesetz des Kantons Aargau sowie das KVG.

4.2.2 Eigentümerstrategie

In einer Eigentümerstrategie wird Folgendes festgelegt: Erstens die Absicht, welche der Eigentümer/-in mit der Beteiligung verfolgt. Zweitens die Rahmenbedingungen bezüglich der Ziele und der Art derer Erreichung. In der Eigentümerstrategie werden die Leitplanken für das Unternehmen und seine Entwicklung aus der Perspektive der Eigentümerin / des Eigentümers definiert.

Die Eigentümerstrategie ist ein dynamisches Instrument, welches dem obersten strategischen Organ (z.B. Verwaltungsrat) sowie der Geschäftsleitung die strategischen Ziele vorgibt.

Die Eigentümerstrategie ist eine einseitige Willenserklärung des Eigners.

Eine Eigentümerstrategie hat zwei Adressaten:

- Im Aussenverhältnis: Gemeinwesen, Medien etc. (Zweck des Unternehmens kommunizieren)
- Im Innenverhältnis: Führungsgremien des Unternehmens (Orientierung für strategische Ausrichtung)

Im Rahmen der Definition der Eigentümerstrategie wird auch die Thematik der Autonomie behandelt, welche die Art und Weise der Freiheiten definiert.

- Unternehmerische Autonomie:
Wie eigenständig soll sich das Unternehmen am Markt entwickeln können?
- Organisatorische Autonomie:
Wie frei soll das Unternehmen bezüglich Strukturen, Beteiligungen und Niederlassungen sein?
- Finanzielle Autonomie:
Wie frei soll das Unternehmen in der Mittelbeschaffung und -verwendung sein?
- Personelle Autonomie:
Wie frei soll das Unternehmen in der Ausgestaltung der Anstellungsverhältnisse sein?

Eine Eigentümerstrategie ist nicht obligatorisch und sie ist nicht mit der Unternehmensstrategie zu verwechseln. Der Stadtrat hat am 22. Juni 2022 für das Seniorenzentrum eine Eigentümerstrategie verabschiedet.¹² Diese aktuell gültige Eigentümerstrategie bezieht sich auf den Status Quo respektive die heutige Situation als Eigenwirtschaftsbetrieb innerhalb der Stadtverwaltung. Sollte der Eigenwirtschaftsbetrieb in eine neue Rechtsform ausgelagert werden, so ist die bestehende Eigentümerstrategie auf mögliche Anpassungen hin zu prüfen.

4.2.3 Leistungsvereinbarungen

In einer Leistungsvereinbarung für die stationäre Pflege wird festgehalten, welche Leistungen die öffentliche Hand von einem Unternehmen bezieht und welche Entschädigung dafür erbracht wird. Die durch das Unternehmen zu erfüllenden Aufgaben werden im Detail definiert und mit Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Je nach Ausgangslage und Definition des Unternehmens ist ebenfalls die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen festzulegen. Es wird zwischen Kostendeckungsmodellen, Globalbudgets, reiner Leistungsfinanzierung, Taxametermodell sowie der Defizitdeckung unterschieden.

In der Leistungsvereinbarung können nebst der Leistung und Gegenleistung auch Steuerungsmechanismen und Akteneinsichtsrechte eingebaut werden.

Sind Gemeinden "nur" Bestellerinnen, haben sie rechtlich nicht den gleichen Einfluss (wie als Eigentümerinnen) auf das Unternehmen. Strategische Ziele der Gemeinden sind primär Verhandlungssache. Da es sich um eine zweiseitige Vereinbarung handelt, ist eine gegenseitige übereinstimmende Willensäußerung zwischen Besteller und Leistungserbringer notwendig. Dies kann zu Schwierigkeiten führen, wenn Gemeinden andere strategische Ziele verfolgen und dies vom Leistungserbringer nicht mitgetragen wird. Im Extremfall muss die öffentliche Hand den Leistungsauftrag entziehen, falls die Differenzen nicht anderweitig gelöst werden können.

4.2.4 Aufsicht (Reporting/Controlling)

Eine hinreichende Beaufsichtigung von öffentlichen Unternehmungen ist ein zentrales Merkmal einer guten Public Corporate Governance.

Unter der direkten (aktiven) Aufsicht wird die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen verstanden. Unter der indirekten (passiven) Aufsicht wird bei Unternehmen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z.B. kommunale Anstalt) die staatliche Aufsicht verstanden, wobei die staatlichen Organe ein direktes Interventionsrecht haben.

¹² Siehe Kapitel 2 "Ausgangslage" sowie Beilage 1 "Eigentümerstrategie"

Den beiden Steuerungsinstrumenten Leistungsvereinbarung und Eigentümerstrategie steht ein Reporting-System gegenüber, welches sich stufengerecht von der detaillierten Berichterstattung über eine konzentrierte Darstellung für die Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde verdichtet. Dazu gehören Angaben über die Umsetzung der politischen und strategischen Vorgaben, die Erfüllung der Leistungs- und Wirkungsziele anhand von Indikatoren sowie die Angaben der Rechnungslegung.

Controlling stellt sicher, dass unternehmerische Ziele gesetzt, überprüft und kommuniziert werden. Ebenfalls wird dabei die Überwachung der Zielerreichung organisiert und strukturiert. Controlling ist eine direkte Führungsaufgabe. Es unterscheidet sich damit fundamental von der (passiven) Aufsicht. Die strategische Führungsebene ist zuständig für das innerbetriebliche Controlling, in dem die Unternehmensziele festgelegt und deren Einhaltung überwacht wird. Die Exekutive ist ebenfalls mit Controlling-Aufgaben betraut: Einerseits handelt es sich dabei um die Evaluation, ob die Eignerziele korrekt umgesetzt worden sind. Andererseits um Aktivitäten, falls die Eignerziele nicht adäquat realisiert worden sind.

Das Reporting und Controlling kann formalisiert anhand von vorgegebenen Indikatoren oder in Form von regelmässigen Gesprächen zwischen Eigner/Besteller und Leistungserbringer erfolgen.

4.3 Die Gemeinden als Eignerinnen (öffentliche Beteiligung)

Im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung von öffentlichen Aufgaben kann der Staat entscheiden, ob er die Leistung selbst bzw. in Form einer ausgelagerten Einheit (als Eigner) erbringt, oder ob er die Aufgabenerfüllung Dritten überlässt. Sofern es sich nicht um eine hoheitliche Aufgabe handelt, hat der Staat bei dieser Frage einen grossen Ermessensspielraum.

Ist der Bedarf an Steuerung und Kontrolle in der Leistungserbringung hoch und gleichzeitig der Effizienz- und Effektivitätsgewinn bei einer Auslagerung klein, kann die Aufgabenerfüllung in der Zentralverwaltung verbleiben. Falls der Bedarf an Steuerung und Kontrolle jedoch als tief eingestuft wird, ist eine privatrechtliche Rechtsform (z.B. Aktiengesellschaft) möglich. Falls dieser als durchschnittlich oder hoch eingestuft wird, wäre eine öffentlich-rechtliche Rechtsform (z.B. kommunale Anstalt) oder eine privatrechtliche Rechtsform mit klaren Steuerungsinstrumenten (z.B. Eigentümerstrategie oder im Rahmen der Leistungsvereinbarung) vorzuziehen. Anhand des folgenden Prüfportfolios kann die Frage der Art und Tiefe der Aufgabenerfüllung sowie die grobe Zuordnung der entsprechenden Rechtsform respektive dem entsprechenden Modell beantwortet werden:

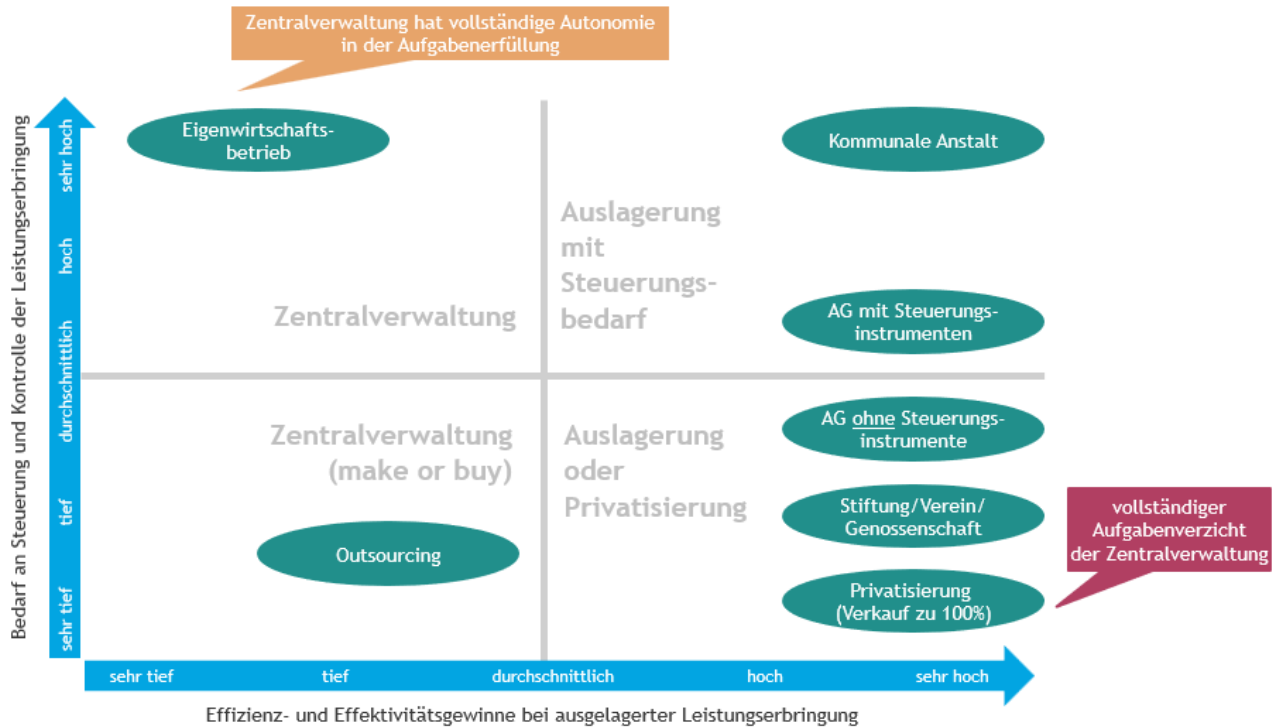


Abb. 3: Quelle: in Anlehnung an das Auslagerungs-Portfolio der eidg. Finanzverwaltung

4.3.1 Rechte und Pflichten des Eigners

Falls sich die Gemeinde als Eigner beteiligen möchte, hat sie folgende Rechte sowie Pflichten:

Rechte

- Wahl der strategischen Führungsebene (z.B. Verwaltungsrat)
- Delegation von Vertretern in die strategische Führungsebene
- Vorgabe einer Eigentümerstrategie bzw. von Eignerzielen an die Unternehmung
- Vollumfängliche Akteneinsicht
- Aufsicht evtl. Prüfung der öffentlichen Unternehmung durch die Finanzkontrolle
- Mitwirkung bei wichtigen operativen Aspekten (z.B. Bestimmung der Standorte)

Pflichten

- Wahrnehmung des öffentlichen Interesses
- Überwachung der Rechtmässigkeit des Handelns
- Rechenschaft gegenüber der Legislative
- Schaffung von optimalen Voraussetzungen für die Unternehmung
- Auffangverantwortung bzw. Haftung

4.3.2 Bedarf an Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung

Weil der Bedarf an Steuerung und Kontrolle durch die Gemeinde in der Rolle als Eigner vollumfänglich und in der Rolle als Besteller teilweise erfüllt werden kann, wird der Bedarf anhand der nachstehenden Fragen erörtert:

1. Wie dynamisch ist der Markt der Pflegeversorgung?
 - Die Dynamik wird als hoch bezeichnet

- Liberalisierung (private Alters- und Pflegeheime, private Spitex etc.)
 - Heute viel umfassenderes Leistungsangebot
 - Höhere Anspruchshaltung der Kunden/-innen
 - Tendenz Spitalpflege: schnellere Entlassungen
 - Private Heime nehmen nur lukrative Fälle an
 - Öffentliche Heime stellen die Grundversorgung sicher (keine Selektion)
2. Wie stark soll die integrierte Versorgung forciert werden, wenn ein allfälliger Zusammenschluss aller Leistungserbringer in der ambulanten wie stationären Pflege kommt (Pflegerregion)?
- Die Pflegerregion ist eine Vision. Pflegerregion ist eine "Aneinanderreihung" aller Dienstleistungen und soll integrierend wirken. Die Alters- und Pflegeheime stellen dabei eine Hauptdienstleistung in der Pflegerregion dar
 - Die Koordination soll sichergestellt bleiben
 - Dienstleistungen werden teurer. Die Gemeinden sollen ihren Einfluss behalten
 - Viele einzelne Leistungserbringer werden teurer
 - Die Wahl der Rechtsform soll die Möglichkeiten für die Zukunft nicht einschränken
3. Wie stark reguliert ist der Auftrag der Heime?
- Wird in der Leistungsvereinbarung definiert (Kt. Aargau)
 - Das Grundangebot wird gut beschrieben
 - Bei Zusatzdienstleistungen hat die Gemeinde mehr Spielraum
 - Vergünstigungen für Bewohner/-innen von Zofingen sind möglich und werden teilweise praktiziert
4. Wie wird das Leistungsangebot und die Leistungstiefe (Qualität) definiert?
- Bisher nur über die Leistungsvereinbarung möglich
 - Im Aargau sind die Leistungen und deren Finanzierung detailliert definiert. Wichtig ist die Rechenschaftspflicht
5. Wie stark will die Stadt auf das Angebot und allfällige Zusatzdienstleistungen einwirken?
- In Zofingen wird der Leistungsauftrag im Rahmen der Budgetierung jährlich besprochen
 - Die politischen Vertreter/-innen sind aktuell direkt im strategischen Leitungsgremium (2 von 5 Mitgliedern)
 - Mitwirkung ist ein grosses Bedürfnis der Gemeinde (insb. wegen der Defizitgarantie)
 - Die Stadträt/-innen vertreten die Bevölkerung und transportieren die Bedürfnisse. Die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Politik sind hoch
 - Für Zusatzdienstleistungen soll es keine Querfinanzierung geben
6. Wie wird die Restkostenfinanzierung geregelt?
Wie ist die Einschätzung des Projektteams, dass die Restkostenfinanzierung bei den Gemeinden verbleibt?
- Das Seniorenzentrum verfügt über eine volle Defizitgarantie beim Grundauftrag
 - Gibt Spielraum für Agilität
 - In Bezug auf das Finanzierungsmodell könnten sich in den nächsten Jahren ein Wechsel der Restkostenfinanzierung abzeichnen (von der Gemeinde zum Kanton) ¹³

¹³ vgl. "Gesundheitspolitische Gesamtplanung (GGpl) 2020" des Kantons Aargau vom 17. August 2022

Aus den Aussagen lässt sich der Schluss ziehen, dass es sich bei der Dienstleistung des Alters- und Pflegeheims zwar um einen dynamischen Markt handelt, dieser aber stark von öffentlichen Leistungsaufträgen abhängt. Trotzdem sollte das Seniorenzentrum agil bleiben und auf die Bedürfnisse des Marktes flexibel reagieren können. Das regionale strategische Ziel der Pflegeregion - sofern dieses für die Region Zofingen entwickelt wird - soll durch die aktuellen Weichenstellungen nicht erschwert werden. Das öffentliche Interesse am Seniorenzentrum ist gross.

4.3.3 Vor-/Nachteile sowie Chancen/Gefahren einer öffentlichen Beteiligung

Nachstehend werden die verschiedenen Aspekte einer Ausgliederung mit öffentlicher Beteiligung in Form einer SWOT-Analyse beleuchtet. Die öffentliche Beteiligung steht der Privatisierung gegenüber.

Öffentliche Beteiligung (Gemeinde als Eignerin)	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Eigentümerstrategie möglich • Eignerggespräche inkl. Reporting und Controlling möglich • Hoher Einfluss auf Angebotsstrategie • Mitwirkung durch die Politik • Direktes Einbringen öffentlicher Interessen • Garantierter Leistungsauftrag • Potenter Eigenkapitalgeber • Kommunikation direkt in die Exekutive möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Verglichen mit dem Bezug von Dienstleistungen via Leistungsvereinbarung ist die Gemeinde weniger frei für eine andere Ausrichtung • Stadt trägt das unternehmerische Risiko • Kann den operativen Betrieb träge machen • Politische Mitwirkung • Braucht viele Ressourcen und bremst die Entwicklung • Interessenskonflikte (Besteller, Zahler und Erbringer)
Chancen	Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> • Modell kommt in der Öffentlichkeit gut an • Regionale Projekte wie z.B. Pflegeregionen sind einfacher umsetzbar. Regionale Gedanken werden stärker berücksichtigt • Psychologische Ebene: Unter dem Dach der Gemeinde fühlen sich die Kunden/-innen sowie die Mitarbeitenden besser aufgehoben (weniger Ängste, da weniger Profitdenken) 	<ul style="list-style-type: none"> • Können Milizpolitiker/-innen die Eignerrolle vollumfänglich ausfüllen? • Ggf. zu starke politische Mitwirkung • Wechsel der Restkostenfinanzierung zum Kanton • Liberalisierung der hauswirtschaftlichen Leistungen

5 Mögliche Modelle

Die öffentlichen Aufgaben können die Gemeinden entweder autonom, im Verbund mit anderen Gemeinden oder mit Dritten erfüllen.

Die Rechts- bzw. Organisationsform bestimmt das organisationsrechtliche Kleid einer verselbständigten Einheit. Unterschieden wird zwischen privatrechtlichen Rechtsformen und öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Je nach Wahl hat der Staat einen unterschiedlichen Zugang zu Informationen und unterschiedliche Möglichkeiten der Mitwirkung auf die Entwicklung der Einheit.

Als öffentlich-rechtliche Organisationsform kommt für das Seniorenzentrum in Frage:

- Kommunale Anstalt

Privatrechtliche Rechtsformen werden durch das ZGB bzw. OR definiert. Insbesondere in Frage kommen:

- Aktiengesellschaft (ausgestaltet als gemeinnützige Aktiengesellschaft)
- Verein/Genossenschaft
- Stiftung

Nachfolgend werden folgende Rechtsformen und Modelle betrachtet:

- Vollständige Privatisierung (Verkauf zu 100%)
- Gemeinnützige Aktiengesellschaft¹⁴
- Verein/Genossenschaft
- Stiftung
- Kommunale Anstalt
- Eigenwirtschaftsbetrieb (Status Quo)

¹⁴ Unter "Gemeinnützige Aktiengesellschaft" wird in diesem Bericht eine Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht verstanden, welche als Nonprofit-Unternehmen geführt wird. Die Absicht, die Aktiengesellschaft als Nonprofit-Unternehmen zu führen, wird in den Statuten festgehalten. Eine Statutenänderung muss von der Generalversammlung genehmigt werden.

5.1 Vollständige Privatisierung (Verkauf zu 100%)

	Vollständige Privatisierung (Verkauf zu 100%)
Rechtsgrundlage	Privatrecht, Obligationenrecht
Träger	Aktionäre / Dritte
Genehmigung	Einwohnerrat / Urnenabstimmung
Organe	Generalversammlung, Verwaltungsrat, Revisionsstelle
Rechnungslegung	Obligationenrecht
Demokratische Rechte	Keine
Finanzierung	Aktienkapital, Finanzierung gemäss KVG, Beiträge, Spenden
Mitwirkung der Stadt	Keine
Anstellungen	Privatrechtlich
Haftung Gemeinde	Keine
Auflösung	Nicht möglich
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Personelle Entlastung Stadtrat und Verwaltung • Effiziente Führungsstruktur • Wegfall Investitions-, Unterhalts- und Finanzierungskosten • Kein demokratischer Mitwirkungsprozess • Entkoppelung von der Politik • Arbeitgeberattraktivität aufgrund Privatisierung möglicherweise eher tiefer
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Verkauf an private Eigentümer (z.B. Senevita, Tertianum oder Domicil) • Gemeinde Rheinfelden: Tertianum • Gemeinde Hägglingen: Senevita

5.2 Gemeinnützige Aktiengesellschaft

	Gemeinnützige Aktiengesellschaft
Rechtsgrundlage	Privatrecht, Obligationenrecht
Träger	Stadt Zofingen (Allein- oder Mehrheitsaktionärin)
Genehmigung	Einwohnerrat, eventuell Urnenabstimmung, Aktionärsbindungsvertrag und/oder Leistungsvereinbarung
Organe	Generalversammlung, Verwaltungsrat, Revisionsstelle
Rechnungslegung	Obligationenrecht
Demokratische Rechte	Keine
Finanzierung	Aktienkapital, Finanzierung gemäss KVG, Beiträge, Spenden
Mitwirkung der Stadt	Indirekt <ul style="list-style-type: none"> • Einsitznahme und Bestellung Verwaltungsrat • Stimmrecht an der Generalversammlung (Allein- oder Mehrheitsaktionärin)
Anstellungen	Privatrechtlich
Haftung Gemeinde	Keine bzw. Aktienkapital
Auflösung	Indirekt über eine Rückabwicklung der Auslagerung (ggf. Liquidation der Aktiengesellschaft)
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Personelle Entlastung Stadtrat und Verwaltung • Effiziente Führungsstruktur • Wegfall Investitions-, Unterhalts- und Finanzierungskosten • Kein demokratischer Mitwirkungsprozess • Entkoppelung von der Politik • Arbeitgeberattraktivität aufgrund privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse allenfalls tiefer • Steuerbefreiung möglich • Detaillierte Regelung mit Statuten, Eigentümerstrategie und ggf. Aktionärsbindungsvertrag möglich
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Alterszentrum am Buechberg AG, Fislisbach • Alters- und Pflegeheim Schenkenbergertal AG • Alterszentrum Suhrhard AG, Buchs

5.3 Verein/Genossenschaft

	Verein / Genossenschaft
Rechtsgrundlage	Privatrecht, ZGB bzw. OR
Träger	<ul style="list-style-type: none"> • Stadt Zofingen, natürliche oder juristische Personen • Min. 2 Vereinsmitglieder / Min. 7 Genossenschafter bei Gründung
Genehmigung	<ul style="list-style-type: none"> • Gründungsversammlung mit Genehmigung Statuten • Wahl des Vorstandes und allfälliger Kontrollstelle • Eintragung ins HR, wenn ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betrieben wird oder bei Genossenschaft
Organe	Generalversammlung, Verwaltungsrat, Revisionsstelle/Kontrollstelle
Rechnungslegung	ZGB bzw. OR (nach kaufm. Art geführter Verein oder Genossenschaft)
Demokratische Rechte	Keine
Finanzierung	Finanzierung gemäss KVG, Beiträge, Spenden
Mitwirkung der Stadt	<ul style="list-style-type: none"> • Einsitznahme und Wahl Vorstand (Achtung Mehrheitsverhältnisse) • Stimmrecht an der Vereinsversammlung (pro Mitglied 1 Stimme)
Anstellungen	Privatrechtlich
Haftung Gemeinde	Keine bzw. Vereins- respektive Genossenschaftskapital
Auflösung	Beschluss durch Vereins- respektive Generalversammlung
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Personelle Entlastung Stadtrat und Verwaltung • Eher träge Führungsstrukturen • Wegfall Investitions-, Unterhalts- und Finanzierungskosten • Kein demokratischer Mitwirkungsprozess • Entkoppelung von der Politik • Akzeptanz in Bevölkerung eher gross • Detaillierte Regelung in den Statuten möglich • Steuerbefreiung bei gemeinnütziger Ausrichtung möglich
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Verein Altersheim Muhen-Hirschthal-Holziken, Muhen • Verein Seniorenzentrum Sunnhalde, Untersiggenthal • Genossenschaft für Altersbetreuung und Pflege Gäu, Egerkingen

5.4 Stiftung

	Stiftung
Rechtsgrundlage	Privatrecht, Stiftungsrecht
Träger	<ul style="list-style-type: none"> • Treuhänderische Verwaltung durch Stiftungsrat • Stiftung gehört dabei "sich selber" und hat keine Eigentümer
Genehmigung	Einwohnerrat, eventuell Urnenabstimmung, Leistungsvereinbarung
Organe	Stiftungsrat, Revisionsstelle
Rechnungslegung	Nach OR
Demokratische Rechte	Keine
Finanzierung	Stiftungskapital, Finanzierung gemäss KVG, Beiträge, Spenden
Mitwirkung der Stadt	<ul style="list-style-type: none"> • Einsitznahme in Stiftungsrat • Einsetzung der Stiftungsräte (Definition in Stiftungsurkunde)
Anstellungen	Privatrechtlich
Haftung Gemeinde	Keine bzw. Stiftungsvermögen
Auflösung	Kapital kann nicht an die Stifter zurückfliessen, daher stellt Stiftung kein Steuersparmodell dar
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Personelle Entlastung Stadtrat und Verwaltung • Eher träge Führungsstrukturen • Wegfall Investitions-, Unterhalts- und Finanzierungskosten • Kein demokratischer Mitwirkungsprozess • Akzeptanz in Bevölkerung eher gross • Gemeinnützig ausgerichtete Stiftung in der Regel steuerbefreit
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Spitex Limmat-Aare-Reuss, Baden

5.6 Kommunale Anstalt

	Kommunale Anstalt
Rechtsgrundlage	Öffentliches Recht, Gemeindegesetz und Anstaltsordnung
Träger	Stadt Zofingen
Genehmigung	Einwohnerrat, Kanton (Anstaltsordnung)
Organe	Verwaltungsrat, Kontrollstelle (Finanzkommission oder externe Revisionsstelle), ggf. Delegiertenversammlung
Rechnungslegung	Grundsätzlich HRM2, alternativer Standard kann angewendet werden (mit Bewilligung der Finanzaufsicht)
Demokratische Rechte	Einwohnerrat: Gründung (Genehmigung Anstaltsordnung) und Auflösung
Finanzierung	Dotationskapital, Finanzierung gemäss KVG
Mitwirkung der Stadt	<ul style="list-style-type: none"> • Unmittelbar über Aufsichtsausschuss möglich • Leistungsvereinbarungen • Bestellung des Verwaltungsrates
Anstellungen	Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich
Haftung Gemeinde	Gemäss Anstaltsordnung (i. d. R. Auffanghaftung)
Auflösung	Ohne Begründung oder nach Anstaltsordnung
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Personelle Entlastung Stadtrat und Verwaltung • Effiziente Führungsstruktur • Wegfall Investitions-, Unterhalts- und Finanzierungskosten • Demokratischer Mitwirkungsprozess möglich • Akzeptanz in Bevölkerung eher hoch • Arbeitgeberattraktivität hoch: Es können privatrechtliche Arbeitsverhältnisse begründet werden (sofern in Anstaltsordnung definiert) • Grosse Flexibilität bei der Ausgestaltung • Für den Kanton Aargau eher neue Rechtsform (Einführung 2019)
Beispiele	<p>Aktuell bestehen noch keine Alters- und Pflegeheime als kommunale Anstalt im Kanton Aargau. Diese Rechtsform ist erst seit 2019 möglich.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IKA Spitex Regio Laufenburg (Stand: bereits im operativen Betrieb) • IKA Spitex Region Aarau (Stand: öffentliche Vernehmlassung)

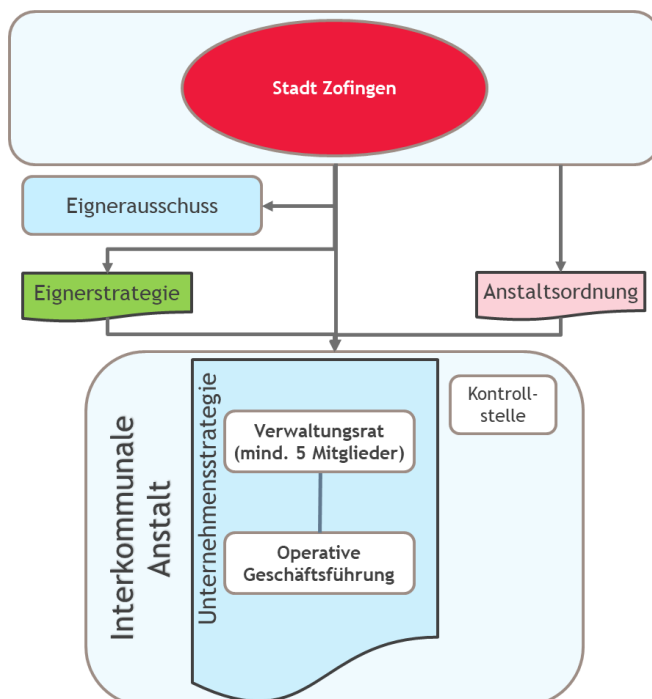
Die Kommunale Anstalt kurz erklärt

Das Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 ist einer Revision unterzogen worden. Das neue Recht ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Mit der Revision stand die Absicht im Vordergrund, den Gemeinden zu ermöglichen, auch selbstständige Gemeindeanstalten gründen zu können (für den Kanton Aargau war das bereits vorher möglich). Ziel der neuen Möglichkeit war die Erweiterung der Organisationsautonomie der Gemeinden. In den vergangenen Jahren haben die Gemeinden zahlreiche privatrechtliche Organisationen, in der Regel Aktiengesellschaften, gegründet oder sind entsprechende Beteiligungen eingegangen. Während die Gründung einer kommunalen Anstalt im Kanton Aargau erst seit dem 1. Januar 2019 möglich ist, gibt es diese Rechtsform in anderen Kantonen schon länger. Infolgedessen gibt es im Kanton Aargau auch noch nicht viele vergleichbare ausgelagerte Einheiten. In der Praxis hat die neue Rechtsform in den letzten zwei Jahren deutlich zugelegt. Neben Schulen, Werkhöfen und Forstbetrieben gibt es auch bereits zwei Spitex-Organisationen im Kanton Aargau (eine bereits erfolgreich gegründet und eine in der öffentlichen Vernehmlassung), die als kommunale Anstalt organisiert sind.

Die Gemeindeabteilung hat einen Leitfaden zur kommunalen Anstalt verfasst. Dieser ist unter: <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/dvi/dokumente/ga/aktuelles/gemeindetagungen/2019/201901-leitfaden-gemeindeanstalten.pdf> abrufbar.

Selbstständige Rechtspersönlichkeit

Nach der juristischen Begriffsdefinition werden bei der Errichtung einer Anstalt Personal und materielle Mittel (z.B. flüssige Mittel, Grundstücke) zu einem neuen Rechtsträger zusammengefasst, der eine Gemeindeaufgabe dauerhaft erfüllt. Die Anstalt führt für die Gemeinde den Betrieb (z.B. Alters- und Pflegeheim) und erbringt Leistungen. Die nachstehende Grafik der Kommunalen Anstalt zeigt wie diese aufgebaut und rechtlich eingebettet ist:



Die selbstständige Gemeindeanstalt unterscheidet sich von einem eigenfinanzierten Gemeindebetrieb dadurch, dass sie eine eigene Rechtspersönlichkeit hat. Sie handelt durch ihre eigenen Organe. Sie schliesst wie z.B. eine Gemeinde oder eine Aktiengesellschaft in eigenem Namen Rechtsgeschäfte mit Dritten (z.B. Kunden) ab. Die Anstalt wird Gläubigerin von Forderungen und Schuldnerin von Schulden. Die Rechtsverhältnisse, die die Gemeindeanstalt eingeht, und die Rechtsverhältnisse, die die Trägergemeinde begründet, bestehen getrennt voneinander.

Personal

Der Fachkräftemangel sowie die sich schnell verändernden Rahmenbedingungen stellt alle stationären Einrichtungen vor grosse Herausforderungen. Dem Personal gilt es besonders Sorge zu tragen. In Bezug auf die Anstellungsverhältnisse ist die kommunale Anstalt flexibel:

Das Personalrecht der Anstalt entspricht demjenigen der Einwohnergemeinde. Das Personal kann durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder Verfügung angestellt werden. Dann ist das Arbeitsverhältnis öffentlich-rechtlich. Es gelten verfahrensrechtlich die gleichen Bestimmungen wie für die Angestellten der Einwohnergemeinde. Die Anstellung auf Grund eines privatrechtlichen Vertrags ist ebenfalls möglich (vgl. § 49 Abs. 2 GG). Werden Personen privatrechtlich angestellt, wären bei Streitigkeiten die Zivilgerichte zuständig. Es gilt das kantonale Personalrecht, soweit die Anstalt nicht die Bestimmungen des kommunalen Personalreglements der Trägergemeinde übernimmt oder eigenes Personalrecht schafft. Sofern die Anstalt eigenes Personalrecht beschliesst, könnte sie dieses inhaltlich ähnlich ausgestalten wie dasjenige einer juristischen Person des Privatrechts (z.B. AG oder Stiftung).

(Quelle: Leitfaden Kanton Aargau Gemeindeanstalten, Seite 11)

Aus der Praxis: In einer Gemeindeanstalt, die ein Alters- und Pflegeheim führt, erlässt das Führungsgremium z.B. anstaltseigenes Personalrecht oder ein Organisationsreglement, worin er Befugnisse an die Geschäftsführerin / den Geschäftsführer (hier etwa einem Heimleiter) delegiert. Der Heimleiter könnte dann gestützt auf diese Delegation z.B. eine Hausordnung für das Heim erlassen. (Quelle: Leitfaden Kanton Aargau Gemeindeanstalten, Seite 18)

5.7 Eigenwirtschaftsbetrieb (Status Quo)

	Eigenwirtschaftsbetrieb (Status Quo)
Rechtsgrundlage	Öffentliches Recht, Gemeindegesetz
Träger	Stadt Zofingen (innerhalb Verwaltung)
Genehmigung	N.A.
Organe	Einwohnerrat, Strategisches Leitungsgremium (aktuell eingesetzt durch den Stadtrat), Geschäftsleitung
Rechnungslegung	HRM2
Demokratische Rechte	Einwohnerrat kann direkt Einfluss nehmen im Rahmen der Kompetenzordnung nach Gemeindegesetz
Finanzierung	Finanzierung gemäss KVG
Mitwirkung der Stadt	Aktuell: Via strategisches Leitungsgremium
Anstellungen	Gemäss öffentlich-rechtlicher Gemeindeverordnung
Haftung Gemeinde	Vollumfänglich
Auflösung	Nicht relevant
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratischer Mitwirkungsprozess • Ggf. grössere Akzeptanz der Bevölkerung • Ggf. höhere Arbeitgeberattraktivität aufgrund öffentlich-rechtlichem Anstellungsverhältnis • Führungsstrukturen weniger effizient • Keine Entlastung Stadtrat, Verwaltung, Finanzen • Kein Wegfall Investitions-, Unterhalts- und Finanzierungskosten
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Altersheime Golatti und Herosé, Aarau

6 Fazit

6.1 Bewertung aufgrund der definierten Kriterien/Zielsetzungen

Nachfolgend geht das Projektteam darauf ein, inwiefern die Rechtsformen bzw. das Modell (vgl. Kapitel 5) die definierten Kriterien/Zielsetzungen gemäss der Eigentümerstrategie erfüllen bzw. in welchem Ausmass die Zielsetzungen erreichbar sind. Die Kriterien 1 - 4 werden als ausschlaggebend eingestuft und deshalb doppelt gewichtet. Die Bewertung und Empfehlung wurde in Zusammenarbeit mit dem Projektteam erarbeitet.

Nr.	Kriterium / Zielsetzung	Beschrieb Kriterium	Privatisierung	Gemeinnützige AG	Verein/ Genossenschaft	Stiftung	Kommunale Anstalt	Status Quo (Zentralverwaltung)
1	Vision / Leistungserbringung (gemäss Eigentümerstrategie vom 22.06.2022)	Die Stadt Zofingen erbringt mit dem von ihr betriebenen Seniorenzentrum ein dynamisches und kundenorientiertes Kernangebot für das Leben im Alter und in der Langzeitpflege. Weitere Dienstleistungen können ergänzend in eigenem Namen oder via Kooperationen angeboten werden.	Nicht erreichbar	Vollständig erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar
2	Bedarf an Steuerung und Kontrolle (Public Corporate Governance)	Mit öffentlicher Beteiligung ist eine Eigentümerstrategie möglich. Ebenso können Eigentümerrechte ausgeübt werden. Eine Leistungsvereinbarung ist mit allen Formen möglich und notwendig. Beim Modell ohne öffentliche Beteiligung ist sie jedoch das einzige Steuerungsinstrument. Eine kommunale Anstalt untersteht den Bestimmungen über die öffentlichen Organisationen (Gemeindegesezt). Die übrigen Rechtsformen unterstehen den privatrechtlichen Bestimmungen.	Nicht erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar

Nr.	Kriterium / Zielsetzung	Beschrieb Kriterium	Privatisierung	Gemeinnützige AG	Verein/Genossenschaft	Stiftung	Kommunale Anstalt	Status Quo (Zentralverwaltung)
3	Unternehmerische Flexibilität	<p>Der dynamische Markt der Gesundheitsversorgung braucht unternehmerische Agilität und Flexibilität. Die Unternehmung Seniorenzentrum soll unabhängig von politischen Strömungen ihren Auftrag erfüllen können. Eine neue Organisation kann mit oder ohne öffentliche Beteiligung bzw. als kommunalen Anstalt oder als AG sehr autonom ausgestaltet werden, sodass die nötige unternehmerische Flexibilität gewährleistet werden kann.</p> <p>Beim Status Quo (Eigenwirtschaftsbetrieb) ist die Führung des Seniorenzentrums an die kommunalen Finanzkompetenzen gebunden.¹⁵</p> <p>Bei einer kommunalen Anstalt werden Entscheide durch das Führungsorgan getroffen und Ausgaben durch das Führungsorgan bewilligt. Es bestehen weder ein Referendums- noch ein Initiativrecht. Aus diesem Grund kann das Seniorenzentrum analog einer AG flexibel auf veränderte Marktbedingungen reagieren und die notwendigen Ausgaben rasch tätigen.¹⁶ Die Voraussetzung dafür ist jedoch, dass in der Anstaltsordnung der kommunalen Anstalt die entsprechende Autonomie gewährt wird.</p> <p>Bei Vereinen/Genossenschaften und Stiftungen ist die unternehmerische Flexibilität tiefer einzustufen als bei einer Aktiengesellschaft oder bei einer kommunalen Anstalt.</p>	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar ¹⁷	Bedingt erreichbar

¹⁵ vgl. Gemeindeordnung vom 22.03.2021 (Stand: 01.04.2023) und Geschäfts- und Kompetenzreglement vom 04.12.2013 (Stand 01.01.2016)

¹⁶ Leitfaden selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten Kanton Aargau (01.2019)

¹⁷ Sofern im Rahmen der Anstaltsordnung entsprechende Autonomie gewährt wird.

Nr.	Kriterium / Zielsetzung	Beschrieb Kriterium	Privatisierung	Gemeinnützige AG	Verein/ Genossenschaft	Stiftung	Kommunale Anstalt	Status Quo (Zentralverwaltung)
3	Unternehmerische Flexibilität	Bei Vereinen bzw. Genossenschaften ist eine Mindestanzahl von 2 bzw. 7 Gründungsmitglieder erforderlich. Zudem sind beide demokratisch funktionierende Rechtsformen, was die Entscheidungsfindung erschweren kann. Bei einer Stiftung ist das Vermögen an den Stiftungszweck gebunden. Das Kapital kann nicht an die Stifter zurückfliessen. Die nachträgliche Anpassung des Stiftungszwecks ist nur schwierig möglich.	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar ¹⁸	Bedingt erreichbar
4	Tragbarkeit betriebliches Risiko	Beim Status Quo trägt die Stadt Zofingen das gesamte betriebliche Risiko. Wirtschaftet das Seniorenzentrum defizitär, belastet dies die Rechnung der Stadt. Bei einer Privatisierung oder Ausgliederung in eine eigenständige Organisation würde das betriebliche Risiko ausgelagert. Die Stadt Zofingen müsste lediglich die Restkosten im Rahmen des Pflegegesetzes tragen.	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Nicht erreichbar
5	Minimierung der Haftungsrisiken (im Fall einer Zahlungsunfähigkeit)	Bei einer Privatisierung bestehen keine Haftungsrisiken für die Stadt. Bei einer privatrechtlichen Rechtsform mit einer öffentlichen Beteiligung haftet die Stadt grundsätzlich nur mit dem eingesetzten Kapital. Jedoch wäre die Stadt bei einer öffentlichen Beteiligung in der moralischen Verpflichtung, das Seniorenzentrum im Falle einer Zahlungsunfähigkeit finanziell zu unterstützen und vor dem Konkurs zu bewahren.	Vollständig erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Nicht erreichbar

¹⁸ Sofern im Rahmen der Anstaltsordnung entsprechende Autonomie gewährt wird.

Nr.	Kriterium / Zielsetzung	Beschrieb Kriterium	Privatisierung	Gemeinnützige AG	Verein/Genossenschaft	Stiftung	Kommunale Anstalt	Status Quo (Zentralverwaltung)
5	Minimierung der Haftungsrisiken (im Fall einer Zahlungsunfähigkeit)	Bei einer kommunalen Anstalt haftet die Stadt - je nach Ausgestaltung der Anstaltsordnung - nur mit dem Vermögen der Anstalt oder ist subsidiär verpflichtet, kurzfristig eine Auffanglösung zu organisieren.	Vollständig erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Nicht erreichbar
6	Politische / öffentliche Akzeptanz	Die Dienstleistungen des Seniorenzentrums stehen in der öffentlichen Wahrnehmung. Die Bevölkerung reagiert sensibel auf Veränderungen. Das Modell bzw. die Rechtsform bedarf einer hohen öffentlichen Akzeptanz. Die Aktiengesellschaft hat den Anschein einer Privatisierung, weshalb sie in der öffentlichen Wahrnehmung ggf. schlechter qualifiziert wird.	Nicht erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar
7	Verbindung zu den politischen Gremien	Beim Modell ohne öffentliche Beteiligung ist die Verbindung zum öffentlichen Auftraggeber nicht institutionalisiert bzw. hängt von den persönlichen Beziehungen der Akteure ab.	Nicht erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar
8	Regionale Strategien (Pflegerregionen)	Entwicklung und Beeinflussung von neu entstehenden Pflegeregionen.	Nicht erreichbar	Vollständig erreichbar	Bedingt erreichbar	Bedingt erreichbar	Vollständig erreichbar	Vollständig erreichbar
9	Veränderungen kantonale Vorgaben	Die Auswirkungen auf die Strukturen und die Leistungsaufträge sowie die Mitwirkung im Fall, dass die Restkostenfinanzierung durch den Kanton übernommen würde, sind aus heutiger Sicht noch nicht absehbar.	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar

6.2 Beurteilung Rechtsform

Zur Beurteilung der Rechtsformen wurde auf Basis der vorangehenden Einschätzung ein Punktesystem angewendet. Die Kriterien 1 - 4 wurden dabei doppelt gewichtet. Die Beurteilung durch das Projektteam wurde sorgfältig und in Abwägung der einzelnen Kriterien vorgenommen. Während harte Faktoren, wie die Minimierung des Haftungsrisikos, eindeutig beurteilbar sind, kann die Einschätzung einzelner weicher Kriterien, wie die politische Akzeptanz je nach Perspektive anders eingeschätzt werden.

Bewertung

2 = vollständig erreichbar

1 = bedingt erreichbar

0 = nicht erreichbar

N.A. = wird nicht einbezogen

Nr.	Kriterium / Zielsetzung	Gewichtung	Privatisierung	Gemeinnützige AG	Verein/ Genossenschaft	Stiftung	Kom. Anstalt	Status Quo (Zentralverwaltung)
1	Vision / Leistungserbringung	2	0	2	1	1	2	2
2	Bedarf an Steuerung und Kontrolle	2	0	1	1	1	2	2
3	Unternehmerische Flexibilität	2	2	2	1	1	2	1
4	Tragbarkeit betriebliches Risiko	2	2	2	2	2	2	0
5	Minimierung der Haftungsrisiken	1	2	1	1	1	1	0
6	Politische / öffentliche Akzeptanz	1	0	1	2	2	2	2
7	Verbindung zu den politischen Gremien	1	0	1	1	1	2	2
8	Regionale Strategien (Pflegerregionen)	1	0	2	1	1	2	2
9	Veränderung kantonale Vorgaben	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Auswertung (Kriterien 1 - 4 doppelt gewichtet)			10	19	15	15	23	16

Die Auswertung zeigt, dass die beiden Rechtsformen gemeinnützige Aktiengesellschaft sowie kommunale Anstalt am geeignetsten sind, um die definierten Ziele zu erreichen.

Im Vergleich dazu können durch eine Privatisierung nur drei Kriterien erfüllt werden. Dies sind unternehmerische Flexibilität, Tragbarkeit des betrieblichen Risikos sowie die Minimierung von Haftungsrisiken. Bei einer Privatisierung können die Leistungen in der Gesundheitsversorgung via Leistungsvereinbarung bezogen werden. Auf das Leistungsangebot kann jedoch keinen Einfluss genommen werden. Ein Privatanbieter (z.B. Senevita, Tertianum) entscheidet auf Basis von betriebswirtschaftlichen Kriterien, ob und in welcher Form eine Pflegeeinrichtung betrieben wird. Zudem kann via Verkauf der Aktien die Eigentümerschaft ändern. Die politische/öffentliche Akzeptanz einer Privatisierung dürfte nicht gegeben sein. Da ein Privatanbieter eine eigene Strategie verfolgt, ist es nicht möglich, die Vision der Stadt Zofingen umzusetzen.

Mit den Rechtsformen Verein/Genossenschaft oder Stiftung können mit Ausnahme der politischen/öffentlichen Akzeptanz die Ziele nur bedingt erreicht werden. Die drei Rechtsformen sind eher träge. Zudem besteht kein demokratischer Mitwirkungsprozess. Die Mitwirkung der Stadt erfolgt indirekt über Einsitznahme bzw. Bestellung der obersten Gremien. Im Vergleich zur Aktiengesellschaft wird die politische/öffentliche Akzeptanz von Vereinen/Genossenschaften bzw. Stiftungen als höher eingestuft. Die Aktiengesellschaft wird in der öffentlichen Wahrnehmung oft einer gewinnorientierten Organisation gleichgesetzt. Es ist davon auszugehen, dass die Bevölkerung im Bereich der Pflege nicht die Wirtschaftlichkeit, sondern die Qualität der Dienstleistung als zentral erachtet. Im Vergleich zum Eigenwirtschaftsbetrieb (Status Quo) stellt eine Ausgliederung in diese Rechtsformen keine Verbesserung dar.

Die Aktiengesellschaft und die kommunale Anstalt unterscheiden sich bei den 4 Hauptkriterien beim Bedarf an Steuerung und Kontrolle. Bei einer Aktiengesellschaft besteht kein direktdemokratischer Mitwirkungsprozess. Die Mitwirkung erfolgt indirekt via Einsitznahme und Bestellung des Verwaltungsrats sowie Stimmrecht an der Generalversammlung. Referendums- und Initiativrecht sind auch bei der kommunalen Anstalt ausgeschlossen. Die politische Mitwirkung kann jedoch in der Anstaltsordnung flexibel vorgesehen werden.

Nr.	Kriterium / Zielsetzung	Gewichtung	Gemeinnützige AG	Komm. Anstalt
1	Vision / Leistungserbringung	2	2	2
2	Bedarf an Steuerung und Kontrolle	2	1	2
3	Unternehmerische Flexibilität	2	2	2
4	Tragbarkeit betriebliches Risiko	2	2	2
5	Minimierung der Haftungsrisiken	1	1	1
6	Politische / öffentliche Akzeptanz	1	1	2
7	Verbindung zu den politischen Gremien	1	1	2
8	Regionale Strategien (Pflegerregionen)	1	2	2
9	Veränderung kantonale Vorgaben	0	N.A.	N.A.
Auswertung (Kriterien 1 - 4 doppelt gewichtet)			19	23

Die Haftung ist bei einer Aktiengesellschaft grundsätzlich auf das Aktienkapital beschränkt. Falls dieses nicht ausreicht, kommt es zu einer Liquidation, und die Gläubiger müssen ihre Forderungen abschreiben. Jedoch wäre die Stadt bei einer öffentlichen Beteiligung in der moralischen Verpflichtung, das Seniorenzentrum bei einer Zahlungsunfähigkeit finanziell zu unterstützen und vor dem Konkurs zu bewahren. Bei einer kommunalen Anstalt wird die Haftung in der Anstaltsordnung geregelt. In der Regel haftet die Anstalt primär mit dem eigenen Vermögen inkl. Dotationskapital. Sekundär wird oftmals eine Auffanghaftung der Eigner in der Anstaltsordnung statuiert. Die Haftungshöhe in Bezug auf die Rechtsform Aktiengesellschaft unterscheidet sich nicht von derjenigen der Kommunalen Anstalt. Da Aktiengesellschaften oft mit Gewinnorientierung in Verbindung gebracht werden, wird die politische Akzeptanz als geringer eingestuft als bei einer kommunalen Anstalt. Die Verbindung zu den politischen Gremien wird bei einer kommunalen Anstalt als höher erachtet, da diese als öffentlich-rechtliche Organisation in der Wahrnehmung näher bei der Gemeinde angesiedelt ist. Die kommunalen Anstalten unterstehen zudem, wie die

Gemeinden dem öffentlichen Recht. Aus den genannten Gründen wird die kommunale Anstalt als künftige Organisationsform für das Seniorenzentrum durch das Projektteam empfohlen.

7 Schlusswort

Unsere Überprüfung und die daraus entstandenen Beurteilungen und Einschätzungen basieren auf den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und den mündlichen sowie schriftlichen Aussagen. Wir haben unsere Erhebungen und Beurteilungen nach bestem Wissen und sorgfältig durchgeführt.

Für das uns mit der Auftragserteilung erwiesene Vertrauen danken wir Ihnen bestens.

Bei Fragen oder für weitere Auskünfte sind Marcel Gertsch (marcel.gertsch@bdo.ch) oder Stefan Henseler (stefan.henseler@bdo.ch) gerne für Sie da.

Freundliche Grüsse

BDO AG

Marcel Gertsch
Partner
Leiter Unternehmensberatung
Nordwestschweiz

Stefan Henseler
Vizedirektor
Leitender Unternehmensberater
Nordwestschweiz