



Uster, 27. September 2021  
Nummer: 101/2021  
Registratur: V4.04.70  
Zuteilung: KSG/RPK

Seite 1/8

**WEISUNG 101/2021 DES STADTRATES: ZWECKVERBAND  
SPITAL USTER, GENEHMIGUNG RECHTSFORMUMWANDLUNG  
ZWECKVERBAND SPITAL USTER IN DIE SPITAL USTER AG,  
ABSTIMMUNGSEMPFEHLUNG**

**Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 lit. a und b der Gemeindeordnung vom 25. November 2007, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, dem Antrag des Zweckverbands Spital Uster auf Auflösung des Zweckverbands, Umwandlung in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft sowie Beitritt zum Interkommunalen Vertrag zuzustimmen.**
- 2. Die Stellungnahme für die Abstimmungsempfehlung wird genehmigt.**
- 3. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.**

Referentin des Stadtrates: Abteilungsvorsteherin Gesundheit, Karin Fehr



## A. Das Wichtigste in Kürze

Das Spital Uster ist für die medizinische Grundversorgung von Uster und der umliegenden Gemeinden von zentraler Bedeutung. Das Spital ist ein gut erreichbares und anerkanntes Kompetenzzentrum für verschiedenste medizinische Leistungen. Das soll auch in Zukunft so bleiben. Deshalb sind die Behörden der beteiligten Gemeinden und alle Delegierten des Zweckverbands der Ansicht, dass das Spital Uster künftig nicht mehr in einem schwerfälligen Zweckverband, sondern als gemeinnützige Aktiengesellschaft organisiert sein soll. Bei vielen anderen Spitälern des Kantons Zürich ist dies bereits der Fall. Die neue Rechtsform gibt dem Spital Uster die nötige Flexibilität, um sich im herausfordernden Umfeld des Gesundheitswesens behaupten zu können. Das ist entscheidend, damit seine Zukunft gesichert ist.

In der heutigen Organisation als Zweckverband tragen die Stadt Uster und die übrigen Gemeinden ein grosses finanzielles Risiko. Sie sind über eine sogenannte «Nachschusspflicht» angehalten, allfällige finanzielle Verluste des Spitals über das Eigenkapital hinaus in vollem Umfang auszugleichen. Durch die angestrebte, neue Rechtsform wird das finanzielle Risiko der Gemeinden beschränkt – die heutige Verpflichtung zur Nachfinanzierung verschwindet.

Mit der Umwandlung in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft können die Gemeinden weiterhin bestimmen, wie sich das Spital entwickeln soll. Sie behalten in jedem Fall die Aktienmehrheit. Maximal 20 Prozent der Aktien dürfen in den Besitz von privaten Investoren übergehen.

Damit die spitalmedizinische Grundversorgung der Region in jedem Fall gesichert bleibt, schliessen die Gemeinden einen interkommunalen Vertrag ab, in dem sie der Spital Uster AG einen klaren öffentlichen Auftrag erteilen. Darin festgehalten ist beispielsweise, dass die Aktiengesellschaft ein Akutspital mit einer Notaufnahme betreiben muss. Sämtlich Änderungen in diesem Vertrag müssen den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt werden.

Die Stadt Uster wird mit einem Anteil von 49,63 Prozent zur grössten Aktionärin des Spitals und hat damit im neuen Verwaltungsrat verbindlich einen Sitz inne. Ebenfalls einen gesicherten Sitz hat die Stadt Dübendorf. Die übrigen Sitze im Verwaltungsrat sollen mit Personen besetzt werden, welche über die nötige Fachkompetenz verfügen. Diese Professionalisierung ist im komplexen Gesundheitswesen heutzutage zwingend nötig, damit die Spitalführung rasch auf veränderte Rahmenbedingungen oder Krisensituationen reagieren kann.

Die Umwandlung des Spitals Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft ist breit abgestützt: Die Delegiertenversammlung des Zweckverbands hat der Vorlage einstimmig zugestimmt und auch der Gemeinderat Uster empfiehlt ein «Ja» zur Vorlage. Die Stimmberechtigten aller Gemeinden des heutigen Zweckverbands können im kommenden Jahr 2022 an der Urne über die Umwandlung des Spitals in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck sowie über den Abschluss des interkommunalen Vertrags zwischen den Gemeinden und dem Spital befinden. Die Umwandlung des Zweckverbands in die Spital Uster AG soll per 1. Januar 2023 erfolgen.



## B. Die Vorlage im Detail

### 1. Neue rechtliche Grundlagen verändern das gesundheitspolitische Umfeld

Seit 2011 gilt das kantonale Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG). Es bildet eine wichtige rechtliche Grundlage für das Spitalwesen im Kanton Zürich, also auch für das Spital Uster. Das SPFG schuf gegenüber der früheren Organisation des Gesundheitswesens zwei grundlegende Änderungen: Die Planung der Spitalversorgung wurde vollumfänglich in die Verantwortung des Kantons gelegt und die Spitalleistungen werden seither über verhandelte Preise (Fallkostenpauschalen) abgegolten.

Vorher finanzierten Kanton und Gemeinden den Spitalbetrieb und die Infrastruktur. Allfällige Betriebsdefizite wurden von der öffentlichen Hand getragen, Investitionen wurden von Gemeinden und Kanton finanziert. Mit dem SPFG fiel diese Form der Finanzierung dahin. Seither gilt: Für eine bestimmte Behandlung kann das Spital einen bestimmten Tarif verlangen (leistungsbezogene Fallkostenpauschale). In diesem Tarif ist auch ein bescheidener Gewinn-Anteil eingerechnet. Dieser soll der Weiterentwicklung des Spitals und der Finanzierung der Infrastruktur dienen. In der Grundversicherung trägt der Kanton 55% der Fallkostenpauschale, die Krankenversicherer 45%. Höhere Fallkosten als die Pauschale gehen zulasten der Betriebsrechnung des Spitals.

Will ein Spital seine Existenz langfristig sichern, muss es unternehmerisch arbeiten und Gewinne erwirtschaften können. Diese erlauben ihm, ungünstige Betriebsergebnisse aufzufangen und Investitionen zu finanzieren. Deshalb muss es Leistungen anbieten, die am Markt gut nachgefragt werden.

### 2. Verstärkter Wettbewerb im Gesundheitswesen verlangt nach mehr Beweglichkeit und Kooperation

Patientinnen und Patienten wünschen sich heute eine Gesundheitsversorgung aus einer Hand – von der Diagnose, über die Behandlung bis zur abgeschlossenen Rehabilitation. Für das einzelne Spital wird es deshalb immer wichtiger, Kooperationen mit medizinischen Partnern einzugehen. Solche Kooperationen sind mit einer Aktiengesellschaft einfacher umzusetzen als mit einem Zweckverband. Zum Beispiel kann die gemeinnützige Aktiengesellschaft dem Spital Uster eine Rehaklinik angliedern.

### 3. Zweckverband im neuen Umfeld nicht mehr die geeignete Rechtsform

Das Spital Uster wird heute von einem Zweckverband getragen. Der Zweckverband ist eine Organisationsform, in der sich Gemeinden zusammenschliessen, um eine öffentliche Aufgabe gemeinschaftlich wahrzunehmen. Beispiele dafür sind die Abwasserreinigung, die Feuerwehr oder die Regionalplanung - und bis zur Inkraftsetzung des SPFG - auch die Spitalversorgung.

Der Verwaltungsrat, die Delegiertenversammlung sowie die Behörden der Zweckverbandsgemeinden sind seit längerem klar der Meinung, dass der Zweckverband nicht mehr die geeignete Rechtsform für das Spital Uster ist. Die notwendigen politischen Prozesse sind nicht geeignet, um ein Unternehmen in einem anspruchsvollen, sich rasch verändernden Marktumfeld erfolgreich zu führen. Mehrere Gemeinden haben den Zweckverband Spital Uster bereits verlassen. Das Kapital, mit dem sie eingebunden waren, wurde zulasten des Eigenkapitals des Spitals in rückzahlbare Darlehen umgewandelt. Weitere mögliche Austritte aus dem Zweckverband gefährden die Eigenkapitalbasis und damit mittel- bis langfristig die finanzielle Zukunft des Spitals.



Daher haben sie den Stimmberechtigten der Zweckverbandsgemeinden bereits 2015 vorgeschlagen, den Zweckverband Spital Uster in eine Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck umzuwandeln. Die erforderliche Einstimmigkeit der Gemeindestimmen kam dannzumal nicht zustande. An der damaligen Vorlage wurde insbesondere kritisiert, dass nur 51 % der Aktien längerfristig bei den Gemeinden verblieben und damit zu viele Anteile in die Hand von privaten Investoren fallen könnten.

Diesem Bedenken wird in der neuen Vorlage Rechnung getragen. Die Gemeinden müssen neu mindestens 60 % der Anteile halten und weitere 20 % dürfen nur an andere öffentliche oder gemeinnützige Institutionen übergehen. Privaten Investoren stehen damit maximal nur noch 20 % der Anteile zur Verfügung (vgl. Kap. 5; Interkommunaler Vertrag).

Mit der Revision des Gemeindegesetzes, gültig ab 1.1.2018, wurden die Organisationsform des Zweckverbands und die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten angepasst. Mit dieser Gesetzesrevision wurde der Spielraum für allfällige vereinfachende Statutenänderungen für Zweckverbände stark eingeschränkt. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb die Umwandlung des Zweckverbandes in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft wichtiger denn je ist.

Im Übrigen zeigt auch der Vergleich mit anderen Spitälern im Kanton Zürich: Von den ursprünglich von den Gemeinden getragenen Spitälern im Kanton Zürich sind einzig noch das Spital Limmattal und das Spital Uster als Zweckverband organisiert. Die anderen Spitäler dieser Kategorie sind bereits als Aktiengesellschaften organisiert.

Vor dem Hintergrund all dieser Entwicklungen hat die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes Spital Uster am 12. Mai 2021 zur Sicherung der spitalmedizinischen Grundversorgung durch das Spital Uster einstimmig entschieden, den Stimmberechtigten die Frage der Rechtsformumwandlung erneut zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

#### **4. Spital Uster neu als gemeinnützige Aktiengesellschaft**

Die Aktiengesellschaft (AG) ist die in der Schweiz am weitesten verbreitete Rechtsform für Unternehmen. Die für das Spital Uster vorgesehene Form der *gemeinnützigen* AG ist mit der normalen AG weitestgehend identisch – mit der Ausnahme, dass der gemeinnützige Zweck in den Statuten festgeschrieben ist.

Es gibt zahlreiche Gründe, welche für den Erfolg der AG verantwortlich sind. Aktiengesellschaften sind als Organisation flexibel gestaltbar. Die Entscheidungswege auf der strategischen und operativen Ebene sind kurz, die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten vielfältig. Die Aktiengesellschaft kann auf einfache Weise Kooperationen eingehen, sich an anderen Unternehmen beteiligen, Grundeigentum erwerben oder veräussern, Eigen- oder Fremdkapital aufnehmen etc.

Die Kompetenzen der Aktionäre – im vorliegenden Fall der Gemeinden – im Rahmen der Generalversammlung bleiben aber weitreichend. Unter anderem wählen und entlassen diese den Verwaltungsrat, bestimmen den Unternehmenszweck und legen die Statuten fest.



Das Risiko der Aktionäre, also der Gemeinden, ist auf ihr Aktienkapital beschränkt. Eine Nachschusspflicht besteht im Gegensatz zum Zweckverband nicht. Aus der Perspektive des Spitals bedeutungsvoll ist die Tatsache, dass Veränderungen im Aktionariat – also beispielsweise der Austritt einer Gemeinde – keinen Einfluss auf das Eigenkapital des Unternehmens haben. Damit kann verhindert werden, dass die übrigbleibenden Gemeinden in einem kleiner werdenden Zweckverband ein immer höheres finanzielles Risiko tragen müssen.

## **5. Abstimmungsgegenstand Interkommunaler Vertrag**

Den Stimmberechtigten wird ein sogenannter Interkommunaler Vertrag zum Entscheid vorgelegt. Darin formulieren die Gemeinden den Auftrag, den sie der Spital Uster AG erteilen und definieren Rahmenbedingungen, innerhalb derer dieser Auftrag erfüllt werden muss. Die Umwandlung des Zweckverbandes in die Spital Uster AG soll per 1. Januar 2023 erfolgen.

Gegenüber der Vorlage von 2015 wurde insbesondere dem damals vorgebrachten Anliegen Rechnung getragen, dass die Gemeinden zu jeder Zeit die Kontrolle über das Unternehmen behalten müssen. Als Präzisierung hält der neue Interkommunale Vertrag zudem fest, dass ein Personalreglement erlassen wird, das sich an der gängigen Praxis im Kanton Zürich orientiert und dass die spitalinternen Berufsgruppen in grundsätzlichen Personalfragen miteinbezogen werden müssen. Weil in der Schweiz ein Mangel an gut ausgebildetem Gesundheitspersonal herrscht, ist es im ureigenen Interesse des Spitals, sich weiterhin für attraktive Anstellungsbedingungen zu engagieren. Der Personalausschuss aller im Spital vertretenen Berufsgruppen (PASS) wird deshalb bereits jetzt eng in die Erarbeitung des neuen Personalreglements eingebunden.

### **Erläuterungen zum Vertrag**

Mit dem Interkommunalen Vertrag erteilen die Gemeinden der Spital Uster AG einen Auftrag, ein Akutspital mit Notfallaufnahme zu betreiben. Sie kann im Sinne der integrierten Versorgung als gewerbliche Tätigkeit eine Rehabilitationseinrichtung angliedern. Die Gemeinden übertragen der Gesellschaft nicht nur die Spitalversorgung, sie delegieren auch die gesetzliche Pflicht der Gemeinden, die medizinische Grundversorgung im Bereich des Rettungs- und Krankentransportwesens sicherzustellen. Der Vertrag bestimmt darüber hinaus, dass die Spital Uster AG den Gemeindeauftrag in gemeinnütziger Weise zu erfüllen hat. Das bedeutet, dass allfällige Gewinne auf die neue Rechnung übertragen werden und keine Dividenden ausgerichtet werden dürfen, solange die Eigenkapitalquote nicht eine gewisse Höhe hat. Der Vertrag legt zudem den Standort Uster fest und definiert das Einzugsgebiet (oberes Glatttal und Zürcher Oberland).

Das Aktienkapital beläuft sich auf 20 Millionen Franken. Die Gemeinden bringen ihre bestehenden unverzinslichen Beteiligungen am Zweckverband in die Aktiengesellschaft ein. Als Gegenleistung erhalten sie im Umfang der Beteiligungsverhältnisse Aktien an der Spital Uster AG. D.h. es fließen keine zusätzlichen Mittel von den Gemeinden in die Aktiengesellschaft. Auch eine Nachschusspflicht der Gemeinden ist ausgeschlossen.

Mit der neuen Rechtsform können sich auch Dritte – beispielsweise private Firmen – an der Spital Uster AG beteiligen. Allerdings dürfen maximal 20 % der Aktienstimmen von Dritten gehalten werden. Die Beteiligung der Gemeinden darf 60% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals nicht unterschreiten. Insgesamt müssen 80% der Aktienstimmen und des Aktienkapitals stets im Besitz von Körperschaften und Instituten des öffentlichen Rechts und von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen sein. Damit ist sichergestellt, dass die Gemeinden die Kontrolle über die Gesellschaft behalten und dass die Gemeinnützigkeit der Spital Uster AG nicht durch die Beteiligung Dritter unterlaufen werden kann.



Die Spital Uster AG kann und soll Gewinne erwirtschaften, damit das Spital Uster seinen Auftrag im Dienste der öffentlichen Gesundheit langfristig erfüllen kann. Es dürfen aber keine Dividenden ausgeschüttet werden, es sei denn, die Eigenkapitalquote überschreitet 40 %. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung dürfen nicht mittels Tantiemen am Unternehmenserfolg beteiligt werden.

Der Vertrag skizziert zudem die Eigentümerstrategie, d.h. die strategischen Vorgaben der Gemeinden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Spital Uster AG wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann grundsätzlich nicht vor dem 31. Dezember 2027 gekündigt werden. Eine Gemeinde kann nach diesem Datum aus dem Vertrag ausscheiden. Eine vorzeitige Kündigung per Jahresende ist für eine Gemeinde möglich, wenn die Übernahme ihrer Aktien durch eine andere Vertragspartei zustande kommt. In jedem Fall muss eine zweijährige Kündigungsfrist beachtet werden. Eine Kündigung des Vertrags muss den Stimmberechtigten dieser Gemeinde zum Beschluss an der Urne vorgelegt werden.

Sämtliche Änderungen des Interkommunalen Vertrags sind in allen Aktionärsgemeinden den Stimmberechtigten an der Urne vorzulegen. Für Änderungen des Interkommunalen Vertrags, welche die grundlegenden Bestimmungen betreffen, bedarf es der Zustimmung der Stimmberechtigten in allen Aktionärs-Gemeinden. Die Details dazu sind im Kap. 11 des Interkommunalen Vertrags geregelt.

## **6. Ergänzendes Regelwerk (nicht Teil der Abstimmung)**

Neben dem Interkommunalen Vertrag sind es einerseits die Statuten der Gesellschaft und andererseits ein Aktionärsbindungsvertrag, die das Verhältnis der Aktionärsgemeinden untereinander regeln. Beide Regelwerke sind nicht Teil der Abstimmung.

Die wichtigsten Bestimmungen werden im Folgenden summarisch vorgestellt:

Die Gesellschaft läuft gemäss ihren Statuten unter der Bezeichnung "Spital Uster AG" mit Sitz in Uster. Der Unternehmenszweck wurde wörtlich aus dem Interkommunalen Vertrag übernommen. Die Rechte der Generalversammlung sind weitgehend durch das Gesetz vorgegeben. Ergänzend werden die Beteiligungsverhältnisse der Gemeinden und allfälliger Dritter aus dem Interkommunalen Vertrag übernommen. Der Verwaltungsrat setzt sich gemäss Statuten aus mindestens drei und höchstens sieben Mitgliedern zusammen. Das Präsidium ist durch die Generalversammlung zu wählen.

Der Aktionärsbindungsvertrag spiegelt die Besitzverhältnisse bezüglich Aktienkapital bei Vertragsunterzeichnung. Der Standortgemeinde Uster und Aktionäre, die allein oder zusammen mit anderen mehr als 20 % des Aktienkapitals/der Aktienstimmen vertreten, haben gemäss Aktionärsbindungsvertrag Anspruch auf je einen Sitz im Verwaltungsrat. Gegenwärtig erfüllen dies die Städte Uster und Dübendorf. Der Verwaltungsrat muss durch Personen besetzt werden, die über die fachliche Kompetenz zur Ausübung dieser Funktion verfügen. Künftige Aktionäre müssen in den Aktionärsbindungsvertrag eintreten. Änderungen des Aktionärsbindungsvertrags bedürfen der Zustimmung aller Aktionäre, müssen aber nicht den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt werden.



### C. Abstimmungsverfahren

Die Delegiertenversammlung hat der Umwandlung des Zweckverbands in eine AG und der Interkommunalen Vereinbarung anlässlich ihrer Sitzung vom 12. Mai 2021 einstimmig zugestimmt. Delegiertenversammlung und Verwaltungsrat empfehlen den Stimmberechtigten, der Vorlage zuzustimmen. Die Abstimmung über die Vorlage ist für den 15. Mai 2022 vorgesehen.

Die Vorlage gemäss der Abstimmungsfrage kommt nur zustande, wenn ausnahmslos alle Trägergemeinden der Vorlage zustimmen. Die Verbandsgemeinden sind verpflichtet, zuhanden ihrer Stimmberechtigten eine Abstimmungsempfehlung samt einer Stellungnahme abzugeben.

### D. Stellungnahme des Gemeinderates

Der Gemeinderat Uster befürwortet die Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft und empfiehlt, die Abstimmungsfrage mit Ja zu beantworten. Die Gründe dafür sind:

Die Umwandlung des Zweckverbands Spital Uster in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft Spital Uster AG sichert die langfristige Zukunft der spitalmedizinischen Gesundheitsversorgung im oberen Glatttal und im Zürcher Oberland.

Die neue Rechtsform gibt dem Spital Uster die nötige Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit, um im dynamischem «Gesundheitsmarkt» langfristig bestehen zu können.

Die Aktiengesellschaft reduziert zudem das finanzielle Risiko der Aktionärs-Gemeinden deutlich. Im Zweckverband sind die Gemeinden verpflichtet, allfällige finanzielle Verluste über das Eigenkapital hinaus in vollem Umfang auszugleichen. In der Aktiengesellschaft entfällt diese Verpflichtung zur Nachfinanzierung. Gleichzeitig wird auch die finanzielle Sicherheit des Spitals stark erhöht, weil das Eigenkapital künftig über das Aktienkapital gesichert ist.

Die Gemeinden können in der Aktiengesellschaft weiterhin bestimmen, wie sich das Spital Uster weiterentwickeln soll. Sie müssen mindestens 60 % der Aktienstimmen halten, womit ihre Kontrolle über das Spital gewährleistet bleibt. Total mindestens 80 % der Aktienstimmen und des Aktienkapitals müssen von Körperschaften oder Institutionen des öffentlichen Rechts oder von gemeinnützigen schweizerischen Stiftungen gehalten werden. Somit werden maximal nur 20 % der Aktien in den Besitz von privaten Investoren übergehen können. Diese Regelungen sind im Interkommunalen Vertrag verbindlich festgehalten. Änderungen an diesem Vertrag müssen den Stimmberechtigten der Aktionärsgemeinden zur Abstimmung unterbreitet werden.

Als grösste Aktionärin mit einem Anteil von 49,63 % hat die Stadt Uster im Verwaltungsrat verbindlich einen Sitz inne. Die übrigen Verwaltungsratssitze werden mit ausgewiesenen Fachpersonen besetzt. Diese Professionalisierung ist für eine erfolgreiche Spitalführung zwingend nötig.

Das Personal im Spital Uster hat auch nach der Umwandlung des Zweckverbands in eine gemeinnützige Aktengesellschaft faire und gute Anstellungsbedingungen. Das entsprechende Personalreglement wird vom Spital zusammen mit den Sozialpartnern erarbeitet. Das Spital Uster ist auf sehr gut ausgebildetes und qualifiziertes Personal angewiesen.



**E. Antrag**

**Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 lit. a und b der Gemeindeordnung vom 25. November 2007, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, dem Antrag des Zweckverbands Spital Uster auf Auflösung des Zweckverbands, Umwandlung in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft sowie Beitritt zum Interkommunalen Vertrag zuzustimmen.**
- 2. Die Stellungnahme für die Abstimmungsempfehlung wird genehmigt.**
- 3. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.**

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann, Stadtpräsidentin

Pascal Sidler, Stadtschreiber