

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Thomas Koch, Vizepräsident
Alexandra Gwerder-Fegble
Patrick Höhener
Joëlle Jäger (ab 1.9.2024)
Patrick Reust
Hans Roth (bis 31.8.2024)
Marlies Rusterholz

Bericht und Antrag zur Weisung 21 vom 8. April 2024

Verselbständigung Alterszentrum Frohmatt 2023–2024 in eine eigenständige Aktiengesellschaft

I. Ausgangslage

Die Ausgangslage der vorliegenden Weisung 21 ist geprägt von verschiedenen Unzulänglichkeiten und teilweise überholten Strukturen.

1. Das Alterszentrum Frohmatt und der Grundversorgungsauftrag

Das über 100-jährige Alterszentrum Frohmatt (fortan: AZF) ist eine wichtige Institution in der Stadt Wädenswil. Es bietet insgesamt 172 Plätze für betreuungs- und pflegebedürftige Menschen, namentlich auch für Demenzkranke. Ca. 240 Mitarbeitende und Pflegekräfte kümmern sich um deren Wohlbefinden. Das AZF ist Teil der öffentlichen Verwaltung und dem Ressort Soziales zugeordnet, dessen Stadtratsmitglied für die strategische Führung verantwortlich zeichnet. Das AZF besteht aus den drei Häusern Berg, Tal und See am Standort Wädenswil. Im Zuge der Gemeindefusion Wädenswil–Schönenberg–Hütten per 1. Januar 2019 übernahm die Stadt Wädenswil das Alterszentrum Stollenweid in Schönenberg. Demnach umfasst das AZF heute vier Häuser, verteilt auf zwei Standorte.

Das AZF erfüllt den Grundversorgungsauftrag für die stationäre Betreuung der pflegebedürftigen Einwohnerinnen und Einwohner von Wädenswil.

2. Demographische Veränderungen

Demographischen Prognosen und medizinischen Fortschritten zufolge ist davon auszugehen, dass sich in Wädenswil die Anzahl Personen mit Altersjahr 80+ bis in ca. 20 Jahren verdoppeln wird. Erfreulicherweise bleiben sie meist auch länger mobil und selbständig. Damit steigt auch der Wunsch, möglichst lange in den eigenen vier Wänden bleiben zu können, im Bedarfsfalle kombiniert mit ambulanten Pflege- und Betreuungsangeboten, wie Spitex oder betreute Wohnformen. Erst bei erhöhtem Pflegebedarf erfolgt ein Eintritt in eine stationäre Langzeitinstitution. Entsprechend wandeln sich die Anforderungen an die Heime: Altersheime werden zu Pflegeheimen mit wachsender Bedeutung der Demenzkranken- und palliativ Pflege.

3. Sanierungsbedürftige Infrastruktur

Namentlich die Häuser Berg und Stollenweid sind in hohem Masse sanierungsbedürftig und genügen den modernen Anforderungen an die Pflege nicht mehr. Eines von vielen Beispielen ist die fehlende Barrierefreiheit, was die Bewohnenden in ihrem Alltag einschränkt und den Pflegekräften die Arbeit erschwert.

Das Investitionsvolumen für einen Ersatz des Hauses Berg wird auf CHF 35 Mio. geschätzt, für bauliche Massnahmen in Schönenberg werden CHF 15 Mio. veranschlagt – beide jeweils mit +/-30% über die Jahre 2026–2031.

Weitere notwendige Investitionsmassnahmen betreffen einen Umbau der Küche für den Gesamtbetrieb (CHF 0.55 Mio.), neue Schliessanlagen (CHF 2.48 Mio.), eine neue IT-Infrastruktur ab 2026 sowie weitere laufende Anpassungen.

Insgesamt beläuft sich allein der Investitionsbedarf 2025–2031 auf ca. CHF 56.4 Mio.¹ Bei diesen Angaben handelt es sich durchwegs um Kostenschätzungen basierend auf einer Immobilienstrategie, welche die Stadt eigens für das AZF entwickelt hat. Ferner besteht dieser bauliche Sanierungsbedarf unabhängig von einer allfälligen Verselbständigung der Frohmatt und müsste auch an die Hand genommen werden, wenn das AZF in der städtischen Verwaltung verbleibt.

4. Unflexible Organisationsstruktur

Gegenwärtig ist das AZF als Abteilung zwar in die städtische Verwaltung integriert, in einzelnen Bereichen aber dennoch unabhängig organisiert. Ein Beispiel für diese *ineffiziente Zwitterstellung* ist die Buchführung und Rechnungslegung: Für Institutionen der Langzeitpflege schreibt der Kanton das Modell des Fachverbands Curaviva/Artiset vor, wohingegen die Stadt mit HRM2 arbeitet. Folglich muss die Buchhaltung doppelt geführt werden. Weiter ist die IT bei der Stadtverwaltung angesiedelt. Demgegenüber *muss das AZF einen 24/7-Betrieb sicherstellen*, was heute bspw. nicht gewährleistet ist, wenn am Wochenende eine Telefonanlage ausfällt. Die bei der Verwaltung Beschäftigten sind nicht zwingend mit den spezifischen Anforderungen des AZF vertraut. Auch im personellen Bereich gibt es *unerwünschte Schnittstellen*: Das Stadtratsmitglied Soziales ist für die strategische Führung des AZF verantwortlich. Der Stadtrat wählt den Vorsitz der AZF-Geschäftsleitung und die Leitung Pflege und Betreuung. Das übrige Personal wird durch das AZF nach den allgemeinen städtischen Vorgaben rekrutiert.² Dazu verfügt das AZF über einen eigenen Personaldienst. Umständlich sind ferner die *längeren Entscheidungsabläufe* bei der Stadt. Allein für die Frage, ob die Umziehzeit für die Pflegenden zur Arbeitszeit zählt, dauerte die Entscheidungsfindung über ein Jahr! Trotz Einbindung in den Verwaltungsbetrieb ist überdies die politische Aufsicht über das 240 Personen beschäftigende AZF ungenügend gewährleistet.³ Namentlich fehlt es auf der strategischen Führungsebene (Stadtrat) an spezifischem Fachwissen über den sehr stark reglementierten Pflegebereich.

5. Betrugsskandal im AZF von 2021

Allein der Vollständigkeit halber und ohne vorliegend auf Details eingehen zu wollen, sei an dieser Stelle auch an den Frohmatt-Betrugsskandal von 2021 erinnert: Der ehemalige Geschäftsführer des AZF hatte während vieler Jahre unbemerkt Gelder einer Familienausgleichskasse und der Stadt Wädenswil veruntreut. Die Gesamt-Deliktsumme beträgt

¹ Siehe ausführlich zu den Investitionen in die bauliche Infrastruktur Kapitel 18 der Weisung 11, insbes. die Tabelle auf S. 13.

² Art. 10 der Vollziehungsverordnung zum Personal- und Besoldungsstatut vom 9. November 2015.

³ Siehe dazu auch sogleich Kapitel I.5.

über CHF 2 Mio.; die Stadt Wädenswil hatte er um rund CHF 200'000 hintergangen. Das Strafverfahren wurde im August 2023 abgeschlossen.⁴ Parallel dazu hatte der Stadtrat in Absprache mit der GRPK Prof. Dr. *Tomas Poledna* mit einer Administrativuntersuchung beauftragt. Ziel dieser externen Untersuchung waren Empfehlungen, die es der Stadt ermöglichen, die Aufsicht über das AZF strukturell zu verbessern. Im August 2023 hat *Poledna* einen umfangreichen Bericht vorgelegt.⁵ Darin wird u.a. festgehalten, dass die Organisationsform des AZF zu überdenken, die Aufsicht der politisch Verantwortlichen zu stärken und der Verkehr mit der Revisionsstelle zu intensivieren sei.⁶

II. Spannungsfelder und Herausforderungen

1. Von der Pflegeversorgung zur Integrierten Versorgung

§ 5 des kantonalen Pflegegesetzes⁷ sowie die Ausführungsverordnung über die Pflegeversorgung⁸ verpflichten die Gemeinden zur gesundheitlichen Versorgung ihrer Bevölkerung. Zu diesem Zweck können sie eigene Einrichtungen betreiben oder von Dritten geführte Pflegeheime und Spitex-Organisationen oder selbständig tätige Pflegefachleute damit beauftragen. Gestützt hierauf hat die Stadt Wädenswil ein Pflegekonzept erarbeitet und die Infostelle für Betreuung und Pflege als niederschwellige Anlaufstelle für Fragen rund um die Pflegeversorgung geschaffen. Seither sind die Pflegekosten konstant angestiegen. Zum einen ist dies demographisch bedingt, zum andern beruht diese Entwicklung auf der Tatsache, dass sich eher leicht pflegebedürftige Menschen – oftmals mangels Informationen – zu früh in eine stationäre Institution begeben, obwohl sie mit einer bedürfnisgerechten Betreuung noch in der eigenen Wohnung leben könnten. Dies bewog den Stadtrat zu einem *Paradigmenwechsel*: Nebst der gesetzlich verordneten Pflegeversorgung will er eine umfangreiche Integrierte Versorgung zur Verfügung stellen. Basierend auf dem Grundsatz «ambulant vor stationär» soll ein breiteres Setting auch für Menschen mit geringfügigem bzw. punktuelltem Pflegebedarf angeboten werden, um ihren Betreuungsbedürfnissen und dem vielfach gehegten Wunsch nach grösstmöglicher Selbständigkeit nachzukommen. Zugleich sollen damit die stetig steigenden Kosten der stationären Langzeitpflege etwas eingedämmt werden.

Das Projekt Integrierte Versorgung befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase.⁹ Dabei wird zwischen Grundversorgung und spezialisierter Pflege unterschieden. Der Kanton wird vorgeben, welche Anzahl Betten pro Versorgungsregion zulässig ist; für Wädenswil ist als Versorgungsregion der Bezirk Horgen massgebend. Die exakte Bedarfsplanung für die Versorgungsleistungen der Stadt Wädenswil ist demnach gegenwärtig noch nicht bekannt.

⁴ Dazu zusammenfassend ZSZ vom 4. August 2023, S. 3: «Über 2 Millionen Franken für Sex und Luxusleben abgezweigt»; ZSZ vom 17. August 2023, S. 3: «Kauf- und Sexsucht trieben ihn zu den Straftaten.»

⁵ *Tomas Poledna*, Administrativuntersuchung Alterszentrum Frohmatt–Stadt Wädenswil, Bericht vom 17. Juli 2023; dieser Bericht ist öffentlich zugänglich unter https://www.waedenswil.ch/_docn/4670926/2023_08_Bericht_Administrativuntersuchung_Alterszentrum_Frohmatt.pdf.

⁶ *Poledna* (Fn. 5), N 260 ff., 289 f. und 200.

⁷ Pflegegesetz vom 27. September 2010, LS 855.1 (PfG).

⁸ Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22. November 2010, LS 855.11.

⁹ Stadtratsbeschluss Nr. 2023.877 vom 20. November 2023, Integrierte Versorgung – Freigabe Projekt, Auftrag an die Abteilung Gesellschaft.

2. Kantonale Pflegeheimliste ab 2027

Analog zur Spitalliste wird der Kanton Zürich im Jahr 2027 eine Pflegeheimliste für Alterszentren einführen. Die Alterszentren müssen sich um einen Listenplatz bewerben. Der Kanton wird definieren, welche Versorgungseinrichtung, welches Angebot in welchem Umfang erbringen darf. Dies verstärkt den Wettbewerb unter den Alterszentren in Bezug auf die qualitative, infrastrukturelle und fachliche Leistungsfähigkeit.

Mit einer Verselbständigung des AZF hat diese Pflegeheimliste direkt zwar nichts zu tun. Weder steigert sie die Aussicht auf einen Listenplatz, noch wäre das AZF als städtische Abteilung im Vorteil. Aber die Versorgungseinrichtungen müssen in der Lage sein, fortlaufend auf die steten Veränderungen im Gesundheitswesen zu reagieren, um auf der Pflegeheimliste *bleiben* zu können. Diesbezüglich sind in die Verwaltung integrierte Heime wegen der längeren Arbeits- und Entscheidungsprozesse im Nachteil.¹⁰ Faktisch hat das AZF indessen intakte Chancen auf einen Platz auf der Pflegeheimliste.

3. Allgemeines wirtschaftliches Umfeld

Nebst dem Wettbewerbsdruck und der wachsenden Regulierungsflut werden die Alterszentren auch mit allgemeinen wirtschaftlichen Herausforderungen wie Kostenwachstum, Effizienzsteigerung und Fachkräftemangel konfrontiert. Um der Wädenswiler Bevölkerung auch in Zukunft eine qualitativ hochstehende Pflege und Betreuung in zeitgemässen Einrichtungen anbieten zu können, muss das AZF mit den kontinuierlichen Veränderungen im Gesundheitsbereich Schritt halten können. Auch als Arbeitgeberin will das AZF attraktiv und konkurrenzfähig bleiben.

III. Zwischenfazit

Mit einem Umsatz von CHF 25 Mio. und 175 Vollzeiteinheiten, verteilt auf 240 Mitarbeitende, welche sich um 172 Bewohnende kümmern, ist das AZF nach stadträtlicher Auffassung im Prinzip ein KMU und entsprechend zu gross und komplex, um als städtische Abteilung geführt zu werden. Die Stadtverwaltung hat in erster Linie hoheitliche Aufgaben zu erfüllen, während das AZF als Organisation des Gesundheitswesens mit anderen Anbietenden in diesem Bereich in Konkurrenz steht. Schon heute existieren deshalb verschiedene Sonderregelungen für das Alterszentrum. Die träge Organisationsstruktur, das fehlende Fachwissen in der strategischen Leitung (Stadtrat) und die unzureichende Aufsicht wirken sich nachteilig auf das AZF aus.

Erste Analysen einer Umstrukturierung des AZF wurden bereits um 2015 in Auftrag gegeben, vor dem Hintergrund des Fusionsprozesses Wädenswil–Schönenberg–Hütten, der Totalrevision der Gemeindeordnung und der anschliessenden Coronapandemie jedoch zurückgestellt.

IV. Die Alterszentrum Frohmatt AG

1. Stadträtliche Zielsetzungen

Um das AZF für die Zukunft fit zu machen, fordert der Stadtrat im Sinne von Zielsetzungen verkürzte Entscheidungsprozesse, ein wettbewerbsfähiges Angebot, eine zügige Vornahme der notwendigen infrastrukturellen Erneuerungen und Investitionen sowie eine wirksame, fachkundige Aufsicht und Kontrolle. Mit der vorliegenden Weisung 21

¹⁰ Siehe dazu auch vorne Kapitel I.4.

beantragt er daher, das AZF in einer eigenständigen Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck unter der Firma «Alterszentrum Frohmatt AG» zu verselbständigen.

Der stadträtliche Entscheid für die Rechtsform der gemeinnützigen Aktiengesellschaft (AG) basiert auf einem Trägerschaftsmodell der Firma KPMG vom 18. August 2021, welches als weitere Varianten eine Verpachtung, eine Teilveräusserung sowie die vollständige Veräusserung an eine externe Drittpartei im Sinne einer Privatisierung untersuchte. Die Fortsetzung des Status quo («do nothing») wurde vor dem Hintergrund der geltend gemachten Unzulänglichkeiten nicht weiterverfolgt. Grobe Vergleiche wurden darüber hinaus mit den Organisationsformen der öffentlich-rechtlichen Anstalt sowie der Stiftung angestellt, jedoch ohne bspw. SWOT¹¹-Analysen durchzuführen. Der Stadtrat orientierte sich bei seiner Entscheidung an etlichen Referenzprojekten,¹² wie bspw. die Sihlsana AG in Adliswil,¹³ welche nach demselben Konzept aufgebaut ist, wie er es für das AZF beantragt.

2. Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck

Um es vorwegzunehmen: Mit der Verselbständigung des AZF in Form einer AG wird kein gewinnorientiertes Wirtschaftsunternehmen, keine Börsenkotierung und auch kein (un)friendly Takeover angestrebt. Beabsichtigt ist vielmehr eine eigenständige, *gemeinnützig tätige und einem öffentlichen Zweck verpflichtete Gesellschaft* im vollständigen Eigentum der Stadt Wädenswil.

Ziff. 1.3 Abs. 1 der Statuten der Alterszentrum Frohmatt AG (fortan: AZF AG) umschreibt den Gesellschaftszweck wie folgt:

«Die Gesellschaft erfüllt für die Stadt Wädenswil die Aufgaben gemäss § 5 Abs. 1 Pflegegesetz für bedarfs- und fachgerechte Pflege- und Betreuungsleistungen für Bewohnende von Wohnangeboten der Gesellschaft».¹⁴

Abs. 5 von Ziff. 1.3 der Statuten hält ausserdem fest:

«Die Gesellschaft verfolgt einen öffentlichen Zweck».¹⁵

Analog dazu ist die öffentliche bzw. soziale Zwecksetzung in Art. 1 des Ausgliederungserlasses verankert.¹⁶ Von diesen Prämissen kann nicht beliebig abgewichen werden. Vielmehr braucht es für eine Änderung des Gesellschaftszwecks sowohl eine Statutenrevision, als auch eine Änderung des Ausgliederungserlasses.¹⁷

Nicht Gewinnstreben und Kostenminimierung sind das Ziel, sondern die *Gewährleistung von Service public*. Demnach müssen Überschüsse nach Äufnung der obligatorischen Reserven unter Beachtung des Gesellschaftszwecks reinvestiert werden. Eine Dividendenausschüttung ist ausgeschlossen. Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist

¹¹ «SWOT» steht für **S**trengths (Stärken), **W**eakness (Schwächen), **O**pportunities (Chancen), **T**hreats (Risiken).

¹² Dazu Kapitel 16 der Weisung 21.

¹³ Vgl. Stadt Adliswil, Weisung zur Urnenabstimmung vom 12. April 2015, Verselbständigung der Alterseinrichtungen und der Alterssiedlung im Tal, auffindbar unter https://www.adliswil.ch/docn/1064095/Weisung_zur_Urnenabstimmung_vom_12._April_2015_Verselbstandigung_der_Alterseinrichtungen_und_der_Alterssiedlung_im_Tal.pdf.

¹⁴ Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁵ Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁶ Verordnung über die Alterszentrum Frohmatt AG (Ausgliederungserlass), Entwurf vom 8. April 2024, Beilage zur Weisung 21.

¹⁷ Siehe auch hinten Kapitel IV.7.1.

steuerrechtlich konnotiert und für den Kanton Zürich in § 61 lit. g StG¹⁸ umschrieben, welcher juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, von der Steuerpflicht befreit, jedoch auch die *Dividendenausschüttung untersagt*.

3. Rechtskleid der AG und Eigentumsverhältnisse

Bei der Verselbständigung der AZF AG handelt es sich demnach lediglich *formell um eine Privatisierung*, indem sie in das Rechtskleid der AG im Sinne von Art. 620 ff. OR «gegossen» wird. Funktional dagegen bleibt die AZF AG *vollumfänglich im Eigentum der Stadt Wädenswil* (Art. 3 Ausgliederungserlass). Sie übernimmt von der Stadt die öffentlich-rechtlichen Leistungsverpflichtungen der stationären Alters- und Pflegeversorgung gemäss dem PfG und ist damit dem *Gemeinwohl* verpflichtet.

Die Stadt erwirbt 100% der Aktien und übernimmt die Funktion der *Generalversammlung*. Für einen allfälligen Verkauf einer *Minderheitsbeteiligung* bräuchte es zwingend auch die Zustimmung des Gemeinderats, dessen Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht. Sollte gar eine *Mehrheitsbeteiligung* an der AZF AG veräussert werden, ist der Ausgliederungserlass anzupassen. Dazu wäre ebenfalls eine Weisung an den Gemeinderat nötig, gefolgt von einem obligatorischen Urnengang (Art. 3 Ausgliederungserlass).

4. Verwaltungsrat und Geschäftsführung

Dem Verwaltungsrat (VR) obliegt die strategische Führung der AZF AG. Er wird zwingend von der Generalversammlung (GV) – mithin von der Stadt als Eigentümerin an 100% der Aktien – gewählt (Art. 4 Ausgliederungserlass; Ziff. 3.1.1 Abs. 2 lit. b Statuten). Sie kann den VR auch jederzeit abwählen. Eine Pflegeinstitution von der Grösse der AZF AG benötigt spezifisches Fachwissen. Die Stadt muss deshalb dafür besorgt sein, dass der VR mit den erforderlichen Fachleuten, u.a. Gesundheits- und Pflegesachverständigen, Ärzten sowie Fachleuten aus dem Immobilien-, Dienstleistungs- und Finanzsektor besetzt wird. Gefragt ist darüber hinaus eine gewisse ethische Grundhaltung gegenüber den Bewohnenden des Alterszentrums. Damit die Interessen der Stadt auch in der strategischen Führung jederzeit gewahrt sind, entsendet sie gestützt auf Art. 762 OR zusätzlich ein Stadtratsmitglied in den VR; dieses muss demnach nicht von der GV gewählt werden, sondern wird kraft seines Amtes in den VR delegiert (Art. 6 Abs. 2 Ausgliederungserlass; Ziff. 3.2.1 Abs. 2 Statuten).

Der VR darf nicht willkürlich schalten und walten. Er ist an die Vorgaben sowohl der *Eigentümerstrategie* als auch der *Leistungsvereinbarung* – beide abgeschlossen zwischen der Stadt Wädenswil und der AZF AG – gebunden. Demzufolge hat er die Interessen der Stadt als Eigentümerin zu wahren, eine bedarfsgerechte Versorgung der betreuungs- und pflegebedürftigen Personen im Sinne der Pflegegesetzgebung und der gängigen Qualitätsstandards zu gewährleisten und sich am Grundsatz der Gemeinnützigkeit – und nicht an der Gewinnmaximierung – zu orientieren.¹⁹

Der VR wird für seine Tätigkeit entschädigt. Die GV wird die Grundzüge dieser Entschädigung in einem Reglement festlegen. Auch hier dient die öffentliche Zwecksetzung der AZF AG als Richtschnur; die Steuerverwaltung des Kantons Zürich legt im Rahmen eines «Rulings» Struktur und Obergrenzen fest. Der VR erstattet der GV jährlich einen Entschädigungsbericht (Ziff. 3.2.4 Statuten).

¹⁸ Steuergesetz vom 8. Juni 1997, LS 631.1. Vgl. zum Begriff der Gemeinnützigkeit überdies ausführlich Eidg. Steuerverwaltung, Kreisschreiben Nr. 12 vom 8. Juli 1994.

¹⁹ Siehe dazu auch Ziff. 3 und 4 der Eigentümerstrategie vom 25. März 2024.

Der VR seinerseits ernennt und beaufsichtigt die Geschäftsführung (GF) der AZF AG (Ziff. 3.2.2 Abs. 2 lit. d und e Statuten, Art. 716a Abs. 1 Ziff. 4 und 5 OR). Der GF obliegt die operative Führung des Alterszentrums. Den einschlägigen Grundsätzen einer guten Corporate Governance folgend, wird klar zwischen strategischer und operativer Führung unterschieden.

5. Aufsicht und Kontrolle

Eines der zentralsten Postulate aus dem *Poledna*-Bericht ist die Verbesserung der Aufsichts- und Kontrollstrukturen im AZF.²⁰ Dieser Forderung wird in der AZF AG mit einer professionalisierten Beaufsichtigung der GF durch einen mit Fachkräften bestückten VR Rechnung getragen. Mit einer eigens auf die Gegebenheiten der AZF AG angesetzten Revisionsstelle wird auch die Finanzprüfung verbessert.

Kraft seiner Oberleitungs- und Aufsichtsfunktion (Ziff. 3.2.2 Abs. 2 lit. a, c und e Statuten, Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 und 5 OR) wird der VR ein der AZF AG angepasstes internes Kontrollsystem (IKS) einrichten müssen. Für die Stadt hingegen muss der Stadtrat die Prozesse für den Aufbau eines IKS installieren und steuern.

6. Politische Steuerung

Die politische Steuerung der AZF AG verbleibt bei der Stadt. Als aktivistische Aktionärin mit 100% Aktieneigentum definiert sie in einer eigens für die AZF AG konzipierten Eigentümerstrategie die Anforderungen und Stossrichtung des Alterszentrums.

7. Einschlägige Grundlagen

7.1 Ausgliederungserlass

Der Ausgliederungserlass bzw. die Verordnung über die Alterszentrum Frohmatt AG bildet die allgemein verbindliche, gesetzliche Grundlage für die Ausgliederung des AZF in eine rechtlich selbständige Gesellschaft. Hierarchisch ist er der GO gleichgeordnet, weshalb er dem obligatorischen Referendum untersteht (Art. 9 Abs. 1 Ausgliederungserlass).

7.1 Leistungsvereinbarung

Das Kernstück der künftigen Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wädenswil und der AZF AG ist die Leistungsvereinbarung. Via Leistungsvereinbarung übernimmt die AZF AG von der Stadt die öffentlich-rechtlichen Leistungsverpflichtungen der stationären Alters- und Pflegeversorgung.

Die Leistungsvereinbarung definiert das Kern- bzw. Pflichtangebot an Pflege- und Betreuungsleistungen. Die Leistungen sind nach dem *Kostendeckungsprinzip* zu erbringen. Die Leistungsvereinbarung umschreibt sodann die Grundzüge der Qualitätssicherung, die Arbeitsgrundsätze der AZF AG und regelt den Austausch und die Berichterstattung mit bzw. an die Stadt als Auftraggeberin. Für die Bewohnenden werden insbesondere eine angemessene heimärztliche Versorgung sowie die *freie Arztwahl* statuiert. Ferner gilt der *Grundsatz des Vorrangs von Wädenswilerinnen und Wädenswilern*.

Mit der Leistungsvereinbarung wird gewährleistet, dass der Bevölkerung die erforderlichen Angebote der stationären Pflege und Betreuung auch inskünftig zur Verfügung

²⁰ *Poledna* (Fn. 5), N 261 ff.

stehen. Die Stadt als Alleineigentümerin sämtlicher Aktien ihrerseits sichert sich Mitbestimmungs- und Kontrollinstrumente gegenüber der AZF AG.

7.3 Eigentümerstrategie

In der Eigentümerstrategie definiert die Stadt Wädenswil ihre Ziele und Schwerpunkte in ihrer Rolle als Alleinaktionärin der AZF AG sowie Richtlinien und Rahmenbedingungen zur Festlegung der Unternehmensstrategie durch den VR. Weiter formuliert sie ihre Erwartungen in Bezug auf die Pflegeversorgung. Primäre Zielgruppe sind Bewohnende aus Wädenswil (Abschnitt 4.1/1 Eigentümerstrategie). Ferner sollen die Angebote dem Niveau für die breite Bevölkerung Rechnung tragen und die Kosten grossmehrheitlich im Rahmen der Ergänzungsleistungen liegen. Leistungen im gehobenen und Luxusbereich werden nicht zum Kernangebot der AZF AG gezählt (Abschnitt 4.1/2 Eigentümerstrategie). Für die Details wird auf die Leistungsvereinbarung verwiesen, welche zusammen mit dem Ausgliederungserlass und dem Konzept der Integrierten Versorgung integrative Bestandteile der Eigentümerstrategie sind (Abschnitt 2 Eigentümerstrategie).

8. Auswirkungen der Ausgliederung des Alterszentrums Frohmatt

8.1 Auswirkungen für die Bewohnenden

Für die Bewohnenden ist *Kontinuität* garantiert. Sämtliche Verträge werden von der AZF AG unverändert übernommen und weitergeführt. Die Preise bleiben gleich und für Ergänzungsleistungsbeziehende bezahlbar. Wädenswilerinnen und Wädenswiler haben nach wie vor Vorrang und auch die freie Arztwahl bleibt gewährleistet. Der Ausgliederungsakt hat nicht die Funktion einer Sparmassnahme.

Beschwerdeinstanz für die Bewohnenden und deren Angehörige sind die GF und der VR. Sollte auf dieser Ebene keine Einigung zustande kommen, können sie sich an den Stadtrat als Alleinaktionär, den Bezirksrat Horgen oder an die unabhängige Ombudsstelle für das Alter wenden.

8.2 Auswirkungen für die Mitarbeitenden

Der Bestand der Mitarbeitenden des AZF wird von der neuen AG übernommen. In der gemeinnützigen AG erhalten sie neue *privatrechtliche* Arbeitsverträge gemäss Obligationenrecht (Art. 319 ff.), jedoch zu *gleichwertigen* Bedingungen. Dadurch werden Änderungskündigungen ausgeschlossen. Fortan unterstehen die Mitarbeitenden nicht mehr dem öffentlich-rechtlichen Personalrecht. Hingegen bleiben sie in der BVK-Personalvorsorge des Kantons Zürich zu denselben Konditionen versichert wie bis anhin. Es gilt eine *Besitzstandswahrung* von einem Jahr ab Betriebsübergang.²¹

Der Übergang vom öffentlich-rechtlichen ins privatrechtliche Arbeitsverhältnis wird in einem *Brückenvertrag* geregelt. Die Gleichwertigkeit des neuen Personalreglements wurde in einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitenden verschiedenster Hierarchiestufen des AZF, Vertretungen der Stadt sowie externen Beratungspersonen austariert.

8.3 Auswirkungen auf Gemeinderat und Stimmberechtigte

Mit der Ausgliederung des AZF werden die politischen Mitwirkungsrechte von Gemeinderat und Souverän *erheblich geschmälert*. Durch die Ausgliederung des AZF in eine

²¹ Siehe dazu Art. 8 Ausgliederungserlass.

AG nach Art. 620 ff. OR sind sowohl die Geschäftsergebnisse als auch die Budgets der AZF AG nicht mehr Teil des städtischen Finanzhaushalts. *Der Gemeinderat kann nicht mehr steuernd eingreifen.* Auch die Investitionen werden durch die AZF AG selber getragen; weder der Gemeinderat, geschweige denn die Stimmberechtigten an der Urne, haben künftig ein direktes Mitbestimmungsrecht. Eine Einflussnahme auf den VR bzw. die operative Führung ist nur noch über die Stadt als aktivistische Alleinaktionärin möglich.²²

Ob dies als Stärke im Sinne von mehr Effizienz und schnelleren Entscheidungswegen oder als Schwäche zufolge Demokratieverlust zu interpretieren ist, ist Ansichtssache.²³

V. Finanzierungskonzept²⁴ – Eckpunkte

1. Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit

Stationäre Einrichtungen der Altersvorsorge sind kostendeckend zu führen (§ 12 Abs. 2 PfG). Sämtliche Kosten sind durch die Erträge aus Pflege, Betreuung, Pension und Nebenerträgen zu decken. Ein darüber hinaus erzielter Überschuss ist für die betriebliche Entwicklung, Amortisationen und Rückstellungen zu reinvestieren. Der Steuerhaushalt bleibt davon unberührt. Basierend auf dem Prinzip der Gemeinnützigkeit und der damit verbundenen Steuerbefreiung wird die AZF AG keine Dividenden ausschütten.²⁵

2. Mehrschichtiges Finanzierungskonzept

- ♣ Als Folge des sehr hohen Investitionsbedarfs von rund CHF 56.4 Mio. in den Jahren 2025–2031²⁶ und um kein negatives Eigenkapital entstehen zu lassen, leistet die Stadt bei der Gründung der AZF AG à fonds perdu einen einmaligen *Finanzzuschuss von CHF 10.5 Mio. aus allgemeinen Steuermitteln*. Dafür erhält sie 100% der Aktien. Dieses Eigenkapital bleibt zwar in der Bilanz der Stadt aktiviert, doch werden weder Dividenden ausgeschüttet noch erfolgt eine Rückzahlung (Art. 2 Abs. 1 Ausgliederungserlass).
- ♣ Sodann gewährt die Stadt Wädenswil der AZF AG ein *Darlehen mit Rangrücktritt* im Umfang von *CHF 16.5 Mio.* zwecks Finanzierung der Bauinvestitionen.
- ♣ Ein weiteres Darlehen von *CHF 11 Mio.* dient dem Erwerb der bestehenden Liegenschaften, des Inventars und der weiteren Aktiven und Passiven (ohne flüssige Mittel).
- ♣ Die *für die Infrastruktur notwendigen Parzellen werden im Baurecht an die AZF AG übertragen*. Die Einzelheiten regelt der öffentlich zu beurkundende *Baurechtsvertrag* zwischen der Stadt Wädenswil und der AZF AG. Es handelt sich dabei um die beiden Grundstücke Stollenweid (Nr. SO1371 in Schönenberg) sowie Frohmatt (Nr. WE13319 in Wädenswil). Der *Baurechtszins* wird reduziert (Art. 2 Abs. 4 Ausgliederungserlass; Ziff. 3.4 Baurechtsvertrag). Das Grundeigentum bleibt bei der Stadt; die im Baurecht überlassenen Liegenschaften dienen der AZF AG als Sicherheit bei der Aufnahme von Fremdkapital (bspw. Bankkredite).

²² Siehe vorne Kapitel IV.5.

²³ Sie dazu hinten Kapitel V.3.1.

²⁴ Die Finanzierung der Ausgliederung des Alterszentrums ist in den Kapiteln 19–26 der Weisung 21 detailliert dargestellt. Vorliegend werden deshalb lediglich die Grundzüge dargestellt.

²⁵ Dazu vorne Kapitel IV.1.

²⁶ Dazu vorne Kapitel I.3.

- ♣ Um die AZF AG zu unterstützen, wenn sie am Kapitalmarkt Geld für die Bauvorhaben aufnehmen will, gewährt die Stadt eine auf 25 Jahre befristete *Ausfallgarantie von bis zu CHF 40 Mio.* gegenüber den finanzierenden Instituten. Dieser Betrag wird nicht ausbezahlt, sondern als reine Garantie vorgehalten. Die Modalitäten werden in einem separaten Garantievertrag geregelt.

Die *Darlehen werden qualifiziert nachrangig* (mit Rangrücktritt) gewährt. Das bedeutet, dass sie aus Sicht der Darlehensgebenden (Banken) wirtschaftlich als Eigenkapital betrachtet werden und im Falle einer Liquidation oder Insolvenz hinter andere Forderungen – insbesondere Bankdarlehen – zurücktreten.

Die *Projektkosten* von CHF 360'000 für die Gründung, Begleitung und Implementierung der AZF AG werden vollumfänglich von der Stadt übernommen.

Die Investitionen in die bauliche Infrastruktur, vor allem für die Häuser Berg und Stollenweid, belaufen sich auf ca. CHF 65 Mio. Mit der Weisung 21 würde der Stadtrat ermächtigt, diesen Betrag als maximalen Kreditrahmen zur Verfügung zu stellen, damit die AZF AG mit einem genügend abgesicherten Finanzpolster starten kann. Sollte die AZF AG in der Lage sein, das Geld auf dem Kapitalmarkt zu günstigeren Konditionen zu beschaffen, steht ihr dies frei. Sobald die Bedarfsplanung für die Versorgungsleistungen der Stadt Wädenswil abgeschlossen ist,²⁷ werden die Bauprojektpläne angepasst und es wird ersichtlich, in welchem Umfang die AZF AG die Kredite beansprucht.

VI. Risiken und Risikotragung

1. Finanzielle Risiken

Die Veräusserung der bestehenden Liegenschaften inkl. Inventar sowie weiterer Aktiven und Passiven und ebenso die Übertragungen im Baurecht wurde bereits finanziert und abgeschrieben. Gleichwohl bleibt die *maximale Risikobelastung von ca. CHF 65 Mio.* beträchtlich. Sie umfasst die *à fonds perdu*-Zahlung für das Aktienkapital von CHF 10.5 Mio., das Darlehen von CHF 16.5 Mio. für die Finanzierung der Bauinvestitionen, sowie das Darlehen von CHF 40 Mio. für die Ausfallgarantie.

Folgende Risikoeintrittsvorfälle wären denkbar:

- ♣ Bewertungskorrektur der Aktienanlagen bei anhaltend negativen Ergebnissen der AZF AG;
- ♣ Ausfall der gewährten Darlehen aufgrund der qualifizierten Nachrangigkeit;
- ♣ Verzicht auf Darlehens- und Baurechtszinsen zufolge negativer Ergebnisse bei der AZF AG;
- ♣ Beteiligung an Sanierungsmassnahmen bei negativer Liquiditätsentwicklung und Überschuldung gemäss Art. 725 OR.

2. Nicht-finanzielle Risiken

Obwohl die AZF AG zu 100% im Eigentum der Stadt bleibt, ist ihre direkte Einflussnahme schwächer, weil neu die (strategische) Führung beim VR liegt. Entsprechend sind folgende Risikoeintrittsszenarien möglich:

- ♣ Fehlende fachliche oder charakterliche Eignung von VR-Mitgliedern;

²⁷ Siehe vorne Kapitel II.1 und hinten VII.4.

- ♣ Missachtung des Prinzips der «good governance», hier verstanden als kompetente Unternehmensführung, welche ihre Aufgaben im Sinne der gemeinnützigen Zwecksetzung zum Wohl der Zielgruppen wahrnimmt;
- ♣ Uneinigkeit zwischen Stadt und VR in Bezug auf die Auslegung der Leistungsvereinbarung, der Eigentümerstrategie oder der Statuten.

3. Risikotragung und Vorkehrungen

3.1 Die Stadt bleibt in der obersten politischen Verantwortung

Aktiengesellschaften, welche die öffentliche Hand kapital- und stimmenmässig beherrscht, werden zwar als selbständige juristische Personen ausgegliedert, verschwinden aber deswegen nicht einfach aus der Verwaltung. Sie bleiben mit der Erfüllung öffentlicher bzw. gemeinnütziger Aufgaben betraut. Selbst wenn ein VR oder eine GF die strategischen und operativen Entscheide fällt, verbleibt die politische Letztverantwortung bei der Stadt. Delegierbar sind zwar Aufgaben, nicht jedoch die oberste Verantwortung.

Die Stadt ist kraft § 5 Abs. 1 PFG von Gesetzes wegen dafür verantwortlich, dass die Altersversorgung in Wädenswil gewährleistet ist, ob durch eine verwaltungsinterne Einrichtung oder eine selbständige Rechtsträgerschaft ist ihr überlassen. Wenn die AZF AG in finanzielle Schieflage gerät, hat sie bzw. haben letztlich die Steuerzahlenden einzuspringen. Die Alters- und Pflegeversorgung ist für eine Gemeinde systemwesentlich. Entsprechend haftet sie analog zum Grundsatz «too big to fail».

3.2 Risikovorkehrungen

Die Stadt Wädenswil will den Risiken mit einem aktiven Beteiligungsmanagement sowie einem Investitionscontrolling begegnen; überdies kann sie den VR jederzeit abberufen und neu bestellen.²⁸

Mit der *Eigentümerstrategie* und der *Leistungsvereinbarung* existieren entsprechende rechtliche bzw. vertragliche Grundlagen; sie enthalten Vorschriften zu Transparenz, Aufsicht und Controlling (Ziff. 6 Eigentümerstrategie; Ziff. 7 Leistungsvereinbarung). Dem Wortlaut dieser Bestimmungen zufolge steht in erster Linie der VR in der Rapportierungspflicht. Dabei kommt vor allem dem delegierten Stadtratsmitglied im Gremium eine Schlüsselrolle zu. Die Stadt ist ihm gegenüber weisungsbefugt, umgekehrt ist er der Stadt gegenüber zur Auskunft verpflichtet.²⁹ Gestützt auf Art. 6 Ausgliederungserlass hat aber auch die Stadt ihrerseits ihre Aufsichtspflicht gegenüber der AZF AG in ihrer Rolle als aktivistische Alleinaktionärin wahrzunehmen, indem sie den Geschäftsgang begleitet, beobachtet, nötigenfalls kritisch hinterfragt und bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten proaktiv einschreitet.

Das jederzeitige Recht, den VR abzuberaufen und neu zu bestellen, ist ein starkes Mittel, das wohl nur in schwerwiegenden Fällen zur Anwendung kommen dürfte. Ferner stellt sich die Frage nach der praktischen Handhabung. Zum einen müsste einigermassen zeitnah ein kompetenter Ersatz gefunden werden, zum andern würde die *Reputation* der AZF AG unter einer solch einschneidenden Massnahme leiden. Demnach ist die Stadt auch hier in ihrer obersten politischen Verantwortung

²⁸ Kapitel 28 der Weisung 21.

²⁹ Peter Hänni, in: Jolanta Kren Kostkiewicz/Stephan Wolf/Marc Amstutz/Roland Fankhauser, Orell Füssli Kommentar (OFK) zum schweizerischen Obligationenrecht, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 762 N 12.

gefordert, indem sie bereits bei der Auswahl der VR-Mitglieder grösstmögliche Sorgfalt walten lässt.

Der VR seinerseits ist kraft seiner Oberleitung (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR und Ziff. 3.2.2 Abs. 2 lit. a Statuten) verpflichtet, ein *Risikomanagement* einzurichten und zu überwachen. Weiter muss er für ein der Grösse und der Risikolage der AZF AG angepasstes *internes Kontrollsystem* besorgt sein (Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 OR³⁰).³¹

Trotz all dieser Vorkehrungen kann freilich nie ganz ausgeschlossen werden, dass bei Vorhandensein gehöriger krimineller Energie Schlupflöcher für delinquentes Handeln gefunden werden, welche aufgrund ihrer Gerissenheit nur durch Zufall aufgedeckt werden.

VII. Debatten in der Sachkommission

1. Vorbemerkung

Die Ausgliederung des AZF ist ein Geschäft von höchster politischer und organisatorischer Tragweite mit einschneidenden Wirkungen für sämtliche Beteiligten. Wichtig zu beachten ist ferner, dass es sich bei der Zielgruppe um betagte, gebrechliche und teils kognitiv beeinträchtigte Menschen handelt, die sich selber kaum mehr zur Wehr setzen können.

Die Sachkommission (SAKO) hat dieser Ausgangslage grösstmögliche Beachtung geschenkt. Umso mehr bedauert sie den enormen Zeitdruck, der mit der Vorbereitung der vorliegenden Weisung 21 verbunden war, zumal der Stadtrat den Zeitpunkt des Urnengangs bereits definiert hat, bevor die Vorberatungen starten konnten. Immerhin zeigten sich die involvierten Stadtratsmitglieder – namentlich Claudia Bühlmann, als federführende Stadträtin Soziales – ausgesprochen kooperativ bei der Begleitung der Kommissionsdebatten. Die Fragenkataloge wurden speditiv und umfassend beantwortet, die gegenseitige Kommunikation war durchwegs gewährleistet und sämtliche Unterlagen wurden den Kommissionsmitgliedern uneingeschränkt zugänglich gemacht.

Der Stadtrat begründet den Zeitdruck mit dem enormen Aufwand, der ihm für die Vorbereitung der Bewerbung auf die kantonale Pflegeheimliste bevorsteht. Bereits per 1. Januar 2027 tritt diese in Kraft. Im Vorjahr wird die Frohmatt zur Hauptsache damit beschäftigt sein. Deshalb ist es vorteilhaft, wenn der Ausgliederungsprozess vorher abgeschlossen werden kann.

Die SAKO hat sich in sechs ausgedehnten Sitzungen sehr gründlich und kontrovers mit der Verselbständigung des AZF auseinandergesetzt. Im Laufe der engagierten Debatten haben sich folgende Schwerpunkte herauskristallisiert.

2. Konformität des Rechtskleids für das «neue» Alterszentrum?

Um seine Zielsetzungen in der Alters- und Pflegeversorgung umsetzen zu können,³² beantragt der Stadtrat eine Verselbständigung des AZF in der Form einer gemeinnützigen AG. Dabei stützt er sich auf folgende Entscheidungskriterien:³³ Die AG ist in Art. 620 ff. OR detailliert geregelt. Sie bietet unternehmerische Flexibilität in Bezug auf Angebot,

³⁰ Obwohl eine Pflicht des VR, findet sich diese Vorschrift etwas versteckt bei den OR-Normen über die Revisionsstelle.

³¹ Ausführlich hinten Kapitel VII.8.

³² Dazu vorne Kapitel IV.1.

³³ Siehe dazu auch Kapitel 11 der Weisung 21.

Kooperationen sowie Anpassung der Infrastruktur. Die Trennung von politischer und unternehmerischer Führung ermöglicht kurze Entscheidungswege. Über die Finanzierung der Investitionen und Betriebskosten kann die AG selbständig beschliessen. Die Eigentumsverhältnisse können klar definiert werden, indem die Stadt 100% der Aktien hält. Der VR als strategisches Führungsgremium wird vom Stadtrat mit Fachleuten bestückt, was eine fachkundige und somit verstärkte Aufsicht über die GF gewährleistet. Mit der steuerrechtlichen Konzeption der Gemeinnützigkeit wird die Zwecksetzung der AG auf das Gemeinwohl ausgerichtet.³⁴

2.1 Öffentlich-rechtliche Anstalt oder Stiftung als Alternativen?

Die einstimmige SAKO anerkennt, dass der unveränderte Status quo des AZF im Sinne eines «do nothing» keine Zukunftslösung ist. Mit der AG als grundsätzlich typische Organisationsform für gewinnorientierte Unternehmen und einer auf den Service public fokussierten Verwaltungseinheit prallen jedoch zwei unterschiedliche Kulturen aufeinander. Die SAKO diskutierte deshalb über weitere alternative Rechtsformen für öffentliche Institutionen mit sozialem Zweck, wie etwa die öffentlich-rechtliche Anstalt oder die Stiftung.

Die *öffentlich-rechtliche Anstalt* ähnelt in weiten Teilen einem Zweckverband. Es handelt sich um die rechtliche Verselbständigung eines Verwaltungsteils als Träger eines *zweckgebundenen Vermögens*. Gründerin bzw. Trägerin ist die Gemeinde. Eine Mitgliederversammlung analog zur GV gibt es nicht, jedoch ein Führungsorgan (VR und/oder GF) sowie eine Kontrollstelle. Dank der kommunalen Trägerschaft blieben die *demokratischen Mitwirkungsrechte* von Parlament und Stimmberechtigten erhalten und es können ihnen je nach Bedeutung des Geschäfts Genehmigungs- oder Zustimmungsvorbehalte eingeräumt werden. Anstelle der Statuten und des Ausgliederungserlasses bedürfte es einer ausführlich geregelten *Anstaltsordnung*. In der Konzeption dieser Anstaltsordnung ist die Gemeinde ziemlich autonom. Der gesetzlich umrissene Anstaltszweck kann mit einer Leistungsvereinbarung konkretisiert werden. Eine ein- oder zweistufige Anstaltsleitung (strategisch/operativ) ist möglich. Problematisch ist freilich die *fehlende Rechtssicherheit*.³⁵ Weder auf Kantons- noch auf Bundesebene gibt es eine einheitliche Kodifizierung für öffentliche Unternehmen oder eine gefestigte Rechtsprechung. Vor allem fehlen eingängige Regelungen zu Risikomanagement und Kontrolle. Ferner müssten Buchführung und Rechnungslegung nach *HRM2* erfolgen, was gerade nicht den Bedürfnissen des AZF entspricht.³⁶

Bei der *Stiftung* handelt es sich um ein *personifiziertes Zweckvermögen*. Die Stiftung ist zwar in Art. 80 ff. ZGB bundesweit geregelt, in ihrer Konzeption jedoch sehr starr. Während bei der AG die Stadt 100% des Aktienkapitals hält, wird bei der Stiftung das Kapital *unwiederbringlich* in diese eingebracht. Eine mitgliedschaftliche Struktur gibt es nicht. Als Verwaltungsorgan amtiert ein Stiftungsrat, der zwar durch die Stadt bestimmt werden kann, anschliessend aber völlig autonom agiert. Vereinbarungen über die Zielsetzungen, geschweige denn eine doppelte Führungsebene analog zu VR und GF gibt es nicht.

Eine Minderheit der SAKO kann sich nicht mit einer Favorisierung der gemeinnützigen AG identifizieren. Das zugrundeliegende KPMG-Trägerschaftsmodell ist für sie nicht objektiv und allzu stark auf die Vorteile der AG ausgerichtet. Namentlich die öffentlich-

³⁴ Dazu vorne Kapitel IV.2.

³⁵ KPMG, Stadt Wädenswil, Stationäre Versorgung Langzeitpflege & Entwicklung Alterszentrum Frohmatt, Trägerschaftsmodell, 18. August 2021.

³⁶ Ausführlicher zur öffentlich-rechtlichen Anstalt *Stefan Vogel*, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017, § 66 GG N 1 ff.

rechtliche Anstalt wird insgesamt nur sehr spärlich ausgeleuchtet, unter Hervorhebung der Nachteile.³⁷ Noch mehr stösst sich die Kommissionsminderheit am kategorischen Verzicht auf die Option «Fortsetzung Status quo». Selbstverständlich befriedigt der herrschende Zustand nicht. Doch hätten in einer umfassenden SWOT-Analyse Verbesserungen bei einem Verbleib des AZF in der Stadtverwaltung geprüft werden müssen.

2.2 Verbesserung im Sinne eines «Status quo plus» bzw. «do something»?

Die mehrheitliche SAKO sieht im vorgeschlagenen Konzept der gemeinnützigen AG insgesamt die favorisierte Organisationsform. Gewünscht wird ein gemeinnütziger Betrieb, jedoch mit der Agilität eines Unternehmens. Der damit einhergehende Demokratieverlust durch weitgehende Ausschaltung des Gemeinderats sowie gewisse Zweifel, ob die stadträtliche Vertretung im VR tatsächlich wirksam Einfluss nehmen könne, trieben die Kommissionsmehrheit jedoch ebenfalls um. Entsprechend wurde der Stadtrat beauftragt, die Variante «Status quo plus» gründlicher auszuleuchten.

Anlässlich seiner Präsentation hielt der Stadtrat einleitend fest, dass die Geschäfte des AZF und der Stadtverwaltung dermassen verschieden sind, dass Synergien fehlen. Die Pflicht zur Rechnungslegung nach HRM2 führt zu Doppelspurigkeiten. Sämtliche Personaleinstellungen mit Ausnahme von Geschäftsleitung und Leitung Pflege laufen über das AZF, die Kündigungen jedoch über die Stadtverwaltung. Eine autonome auf den Pflegebetrieb abgestimmte IT ist bei einem Verbleib in der Stadt nicht möglich. Sämtliche Autonomiemöglichkeiten sind ausgeschöpft. Dennoch verbleiben zahlreiche unerwünschte Schnittstellen und das Ziel, die Verwaltung zu entlasten, wird nicht erreicht. Die Aufsicht über das AZF müsste im Status quo plus neu konzipiert werden, denn diese Herkulesaufgabe ist für ein einziges Stadtratsmitglied nicht zumutbar. Statt eines VR müsste eine Kommission eingesetzt werden. Am ehesten in Frage käme eine eigenständige Kommission analog zur Primarschulpflege. Diese könnte zwar den Nachteil der reduzierten politischen Einflussnahme auffangen, indem sie proportional zur Zusammensetzung des Gemeinderats aufgestellt wird. Freilich ist der Stadtrat nicht befugt, *gemeinderätliche* Kompetenzen an eine eigenständige Kommission zu delegieren. Die Führung verbliebe gleichwohl beim Stadtrat. Eine Bestückung mit Fachkräften, wie für eine verstärkte Aufsicht gefordert, dürfte ebenfalls schwierig werden. Schliesslich fehlt einer Kommission die unternehmerische Dynamik.

Der Stadtrat und mit ihm die SAKO-Mehrheit halten demnach an der Rechtsform der gemeinnützigen AG für das AZF fest. Eine Minderheit der SAKO konnte nicht überzeugt werden; für sie bleibt ein in die Stadtverwaltung integriertes AZF mit optimierten Prozessen und Zuständigkeiten und einer verbesserten Aufsicht die Option mit den geringsten Nachteilen. Von solchen Optimierungen könnten zudem auch andere Bereiche der Stadt profitieren.

3. Massnahmen gegen Demokratieverlust

3.1 Stadträtliche Entsendung eines Verwaltungsratsmitglieds

Der mit der Ausgliederung in eine AG verbundene Wegfall demokratischer Mitwirkungsrechte löste in der einstimmigen SAKO keine Begeisterung aus. Effizienzsteigerungen mögen zwar erstrebenswert sein, müssen jedoch spätestens dann in Frage gestellt werden, wenn dafür die Mitspracherechte des Gemeinderats beseitigt werden sollen. Jetzt hat der Gemeinderat Mitwirkungsrechte im Rahmen von Budget, Rechnung und Geschäftsbericht der Stadt Wädenswil. Weiter müssen ihm Bauprojekte betreffend das AZF

³⁷ KPMG-Trägerschaftsmodell (Fn. 35), S. 5.

in Form von Weisungen zur Vor-(Beratung) und Beschlussfassung unterbreitet werden, meist gefolgt von einem obligatorischen Referendum. All dies entfällt mit einer Ausgliederung des AZF; es wird auch keine Urnengänge mehr geben. Damit werden die Entscheidungswege deutlich kürzer und schneller. Im KPMG-Trägerschaftsmodell wird dies als Vorteil gewertet,³⁸ für die einstimmige SAKO ist dies freilich ein gewichtiger Nachteil.

Zwar verbleibt über den Stadtrat, welcher von den Stimmberechtigten gewählt wird, indirekt eine gewisse Mitwirkung erhalten: Mit 100% der Aktien übt er die Aktionärsrechte in der GV aus und wählt den VR (Art. 4 Ausgliederungserlass; Ziff. 3.2.1 Abs 2 lit b Statuten). Weiter entsendet er kraft Art. 762 OR eine Vertretung in den VR (Art. 6 Abs. 2 Ausgliederungserlass; Ziff. 3.2.1 Abs. 2 Statuten).

Während die Statutenbestimmung ausdrücklich sagt, ein Mitglied des Stadtrats müsse dem VR angehören, spricht der Ausgliederungserlass allgemeiner von einer «Person», welche der Stadtrat delegiert. Demnach müsste diese – was gesetzlich zulässig wäre³⁹ – nicht Aktionärin und entsprechend auch nicht Stadtratsmitglied sein.

Die **einstimmige SAKO** fordert hier Klarheit und **beantragt eine Änderung von Art. 6 Abs. 2 Ausgliederungserlass (zum Wortlaut hinten Kapitel VIII.1: ANTRAG 1)**. Die Stadt muss nach Auffassung der SAKO zwingend durch ein Stadtratsmitglied im VR vertreten sein. Sie erwartet von ihm, dass es sich in die Materie einarbeitet und sich die erforderlichen Kenntnisse aneignet, um seine verwaltungsrechtlichen Rechte und Pflichten ordnungsgemäss ausüben und seine Verantwortung wahrnehmen zu können. Die Interessen der Stadt Wädenswil und die Fokussierung auf die Gemeinnützigkeit müssen nicht nur in der GV, sondern gerade auch im VR also oberstes Aufsichtsorgan gebührend einfließen. Auch eine gegenseitige direkte und ungefilterte Kommunikation zwischen Stadt und VR ist so am besten gewährleistet. Weiter geht es um Transparenz gegenüber den Stimmberechtigten und Steuerzahlenden. Die Stadtratsmitglieder sind in der Regel bekannt, Drittpersonen dagegen nicht unbedingt.

3.2 Gemeinderätliche Genehmigung der Leistungsvereinbarung

Gemäss Auskünften des Stadtrats kann dem Gemeinderat die Kompetenz eingeräumt werden, alle vier Jahre (einmal pro Legislatur) die Leistungsvereinbarung zu genehmigen. Dazu braucht es einen Antrag der SAKO auf eine entsprechende Umformulierung von Art. 6 Abs. 4 Ausgliederungserlass und als Folge davon auch auf eine entsprechende Anpassung von Ziff. 9.2 der Leistungsvereinbarung.

Die Leistungsvereinbarung ist ein *Steuerungsinstrument* mit dessen Genehmigung dem Gemeinderat eine minimale Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeit für die *Zukunft* eingeräumt wird. Für die SAKO ist es unerlässlich, dass die Leistungsvereinbarung *prüf- und messbare Indikatoren* beinhaltet, damit schlüssig beurteilt werden kann, ob und wie die jeweiligen Leistungen erbracht worden sind.

Die Genehmigung der Leistungsvereinbarung würde für eine Gemeinderatssitzung traktandiert mit der Möglichkeit zur Diskussion und Abgabe von Empfehlungen. Gemäss Ziff. 9.4 Leistungsvereinbarung ist der Gemeinderat nicht befugt, diese selber zu ändern. Anregungen und Empfehlungen haben zwar keinen rechtlich bindenden Charakter, werden in der Praxis jedoch in der Regel berücksichtigt.⁴⁰ Auch eine Nichtgenehmigung hat

³⁸ KPMG-Trägerschaftsmodell (Fn. 35), S. 5, 10.

³⁹ Etwa OFK OR-Hänni (Fn. 29), Art. 762 N 10.

⁴⁰ Vgl. *Heinz Montanari*, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017, § 134 N 9 (dort am Beispiel des Geschäftsberichts).

als *politische Sanktion* keine verbindlichen Rechtsfolgen,⁴¹ ist aber als «Ablehnung» und Missfallenskundgebung zu interpretieren und setzt ein publikumswirksames Warnsignal. In einem weiteren Schritt können die Gemeinderatsmitglieder Vorstösse lancieren.

Die einstimmige SAKO stellt daher den Antrag, das Genehmigungserfordernis sowohl im Ausgliederungserlass als auch in der Leistungsvereinbarung zu verankern (zum Wortlaut hinten Kapitel VIII.1: [ANTRAG 2](#)).

3.3 Gemeinderätliche Kenntnisnahme vom Geschäftsbericht der AZF AG

Im Aktienrecht ist gemäss Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 OR die Genehmigung des Geschäftsberichts zwingend eine unübertragbare Befugnis der GV. Eine Delegation an den Gemeinderat ist folglich ausgeschlossen. Hingegen kann der Geschäftsbericht dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vorgelegt und zu diesem Zweck für eine Ratssitzung traktandiert werden.

Anders als die Leistungsvereinbarung ist der Geschäftsbericht eine *Vergangenheitsbeurteilung*. Er dient dem Gemeinderat als *Kontrollinstrument* ob alles korrekt abläuft. Kenntnisnahme bedeutet nicht zwingend Gutheissung. Der Gemeinderat kann über den Geschäftsbericht debattieren, diesen kommentieren und kritisieren. Damit kann er an der Aufsichtsfunktion teilhaben, auch wenn Sanktionierungen ausgeschlossen sind. Sachverhalte aus der Tätigkeit der AZF AG werden ins Licht der Öffentlichkeit gerückt. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Alters- und Pflegeversorgung wird gestärkt. Sollten Mängel zutage treten, wird deutlich, dass sie dank einer wirksamen Aufsicht immerhin nicht verborgen bleiben.⁴² Bei Unzufriedenheit kann der Gemeinderat politische Vorstösse lancieren.

Die einstimmige SAKO stellt den Antrag, die Kenntnisnahme des Gemeinderats vom Geschäftsbericht der AZF AG in Art. 6 Ausgliederungserlass zu verankern (zum Wortlaut hinten Kapitel VIII.1: [ANTRAG 3](#)).

4. Planungsgrundlagen und Bedarfsprognosen

Im 2027 wird der Kanton Zürich die Pflegeheimliste einführen.⁴³ Ferner sind sowohl auf Bezirks- als auch auf Gemeindeebene Projekte zur Integrierten Versorgung hängig.⁴⁴ Ein gewichtiger Grundsatz lautet «ambulant vor stationär»⁴⁵. Weiter werden aktuell bestehende Überkapazitäten in der stationären Pflege sowie schweizweit ein Rückgang der Zielgruppen um 4% festgestellt.⁴⁶ In Horgen und Rüschlikon wurden zwei Institutionen geschlossen. Wie viele Pflegeplätze und -betten dereinst benötigt werden, ist folglich völlig offen. Dennoch sollen gemäss der vorliegenden Weisung 21 der ziemlich exakte Betrag von insgesamt CHF 56.4 Mio. in Neu- und Umbauten investiert werden.

Man mag zwar argumentieren, die Integrierte Versorgung hänge nicht mit der Ausgliederung des AZF zusammen und auch bei deren Ablehnung würde der hohe Investitionsbedarf vor allem in die Häuser Berg und Stollenweid nicht verschwinden. Trotzdem stellt sich für die SAKO die Frage, weshalb für die Festlegung der Investitionen nicht eine einigermaßen gesicherte Bedarfsprognose vorliegen muss.

⁴¹ Montanari (Fn. 40), § 134 N 12.

⁴² H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 108 Ziff. 4.3.

⁴³ Dazu vorne Kapitel II.2.

⁴⁴ Dazu vorne Kapitel II.1 m.w.V.

⁴⁵ Stadtratsbeschluss Nr. 2023.877 (Fn. 9), S. 1.

⁴⁶ Etwa KPMG, Stadt Wädenswil, Ergebnispapier Arbeitsgruppe «Integrierte Versorgung» vom 23. April 2023, S. 12.

Der Stadtrat erklärt, dass Bedarfsprognosen bei ihrer Veröffentlichung jeweils schon wieder überholt sind, er sich aber dieser ungewissen Ausgangslage völlig bewusst sei. Der dannzumalige Projektierungsstand wird erlauben, dass nach Abschluss der Bedarfsplanung Anpassungen an die neusten Erkenntnisse möglich sind. Die Stadt *plant flexibel*. Anfangs 2025 werden die Wettbewerbsresultate vorliegen, die Bedarfszahlen werden erst 2026 bekannt sein und die Pflegeheimliste tritt per 1. Januar 2027 in Kraft. Es ist demnach allein schon zeitlich nicht möglich, dass im 2027 definitiv für CHF 56.4 Mio. gebaut wird. Danach aber kann die AZF AG die Bauvorhaben zügig vorantreiben, ohne dass abermals Jahre für die Projektierung verstreichen.

Der Stadtrat moniert ferner, dass mit der Weisung 21 der AZF AG eine maximale Investitionssumme von CHF 65 Mio. – analog zur Kreditlinie einer Bank – zur Verfügung gestellt wird. Die Stadt wird die *benötigten Kredite nach Bedarf freigeben*. Eine Absicht, den Gesamtbetrag auszugeben, besteht nicht. Zu bedenken ist jedoch, dass während der Bauzeiten, nur ein eingeschränkter Pflegebetrieb möglich sein wird, weshalb mehrjährige Betriebsdefizite in Kauf zu nehmen sind. Für diesen Fall soll die AZF AG finanziell ausreichend abgesichert werden, damit nicht weiteres Geld eingeschossen werden muss.

Die SAKO hat weiter die Frage diskutiert, ob die Investitionssumme mittels Kommissionsantrag gestaffelt bewilligt werden könnte, d.h. eine erste Tranche für dringend notwendige und unaufschiebbare bauliche Massnahmen, jedoch ohne Präjudiz für eine Angebotserweiterung, und eine zweite Tranche nachdem die konkreten Bedarfszahlen für Wädenswil vorliegen. Nähere Nachforschungen haben jedoch ergeben, dass für diese Vorgehensweise u.U. zwei Urnengänge erforderlich würden mit dem Risiko, dass die eine Vorlage gutgeheissen, die andere jedoch abgelehnt werden könnte. In Anbetracht dieser höchst ungewissen Perspektiven hat die SAKO diese Variante nicht weiterverfolgt.

5. Interessengegensätze Steuerzahlende – AZF AG

Einige kritische Stimmen in der SAKO befürchteten mögliche Interessenkollisionen zwischen den Steuerzahlenden einerseits und der AZF AG andererseits. So könnte die AZF AG an einer Erweiterung ihrer Häuser interessiert sein, um auf dem Markt als starker Player aufzutreten und in der kantonalen Pflegeheimplanung mehr Gewicht zu haben. Die Steuerzahlenden hätten hingegen das Nachsehen, sollte der Bedarf an stationären Pflegeplätzen rückläufig sein. Der Stadtrat erklärte, dass er solchen Auswüchsen mit einer flexiblen Planung zuvorkomme. Ausserdem wäre auch die AZF AG nicht an Überkapazitäten interessiert. Wachstum, das nur kostet, ist wirtschaftlich nicht interessant.

Weitere Bedenken bestanden bezüglich der Gewinnerwirtschaftung. Die AG könnte versucht sein, eine unternehmerische Eigendynamik zu entwickeln nach dem Motto: «Stimmen müssen vor allem die Zahlen. Geld nützt schliesslich allen – auch dem Gemeinwohl».

Die AZF AG als gemeinnützige Gesellschaft ist zwar nicht gewinnorientiert. Allfällige Überschüsse müssen zugunsten der Bewohnenden investiert werden. Eine extensive Erwirtschaftung von Überschüssen könnte indessen zur Finanzierung von hochpreisigen Angeboten für eine AG durchaus interessant sein. Da zugleich eine Aufnahmepflicht von Ergänzungsleistungsbeziehenden besteht, hätten abermals die Steuerzahlenden das Nachsehen, indem sie für die Kostendifferenz aufkommen müssten. Auch die Bevorzugung von Wädenswilerinnen und Wädenswilern wäre so nicht mehr zwingend gewährleistet.

Die grundsätzliche Favorisierung von Menschen aus Wädenswil ist sowohl in Ziff. 3.3 der Leistungsvereinbarung sowie in Art. 7 Abs. 2 Ausgliederungserlass festgeschrieben.

Der Ausschluss von hochpreisigen Angeboten im Luxusbereich dagegen ist nur in der Weisung 21 explizit ausgeführt, welcher jedoch keine Rechtsverbindlichkeit zukommt. Art. 1 Abs. 2 Ausgliederungserlass spricht immerhin von «bedarfs- und fachgerechte[n] stationäre[n] Pflege- und Betreuungsleistungen», verweist aber im Übrigen auf die Leistungsvereinbarung, welche dazu freilich keine Indikatoren enthält.

Die SAKO will den Ausgliederungserlass und die Leistungsvereinbarung enger miteinander verknüpfen und aufeinander abstimmen. Sie hält es daher für unerlässlich, dass die Aufzählung der massgeblichen (kantonalen) Rechtsgrundlagen in der Leistungsvereinbarung mit dem Ausgliederungserlass ergänzt wird.

Entsprechend **beantragt die einstimmige SAKO eine Ergänzung von Ziff. 1.3 der Leistungsvereinbarung (zum Wortlaut hinten Kapitel VIII.1: [ANTRAG 4](#)).**

Weiter soll klargestellt werden, dass hochpreisige Angebote im residenziellen Bereich ausgeschlossen sind und für Betagte aus Wädenswil ausreichend Pflegeplätze zum Ergänzungsleistungstarif anzubieten sind.

Die **einstimmige SAKO** beantragt deshalb ferner eine **Ergänzung von Ziff. 3.1 Abs. 5 der Leistungsvereinbarung, wonach für die Wädenswiler Bevölkerung ausreichend Pflegeplätze zu Ergänzungsleistungstarifen anzubieten sind und hochpreisige Angebote im residenziellen Segment ausgeschlossen sind (zum Wortlaut hinten Kapitel VIII.1: [ANTRAG 5](#)).**

6. Pflege- und Betreuungsangebote im Berg

Die SAKO führte eine engagierte Debatte über das künftige Angebot im Wädenswiler Berg. Sowohl der Weisung 21 als auch verschiedenen stadträtlichen Voten ist zu entnehmen, dass auch fortan ein Pflegeangebot im Berg angestrebt wird. Der Stadtrat hat aber noch nicht endgültig entschieden, wann und wie die «Stollenweid» in die Investitionsplanung einbezogen wird. Der Sanierungs- und Erneuerungsbedarf ist beträchtlich. Das Haus ist in keiner Weise barrierefrei und so gut wie gar nicht an den ÖV angebunden, weshalb dort auch keine Lernenden ausgebildet werden können. Eine Schliessung würde in der Schönenberger Bevölkerung verständlicherweise eine heftige Empörungswelle lostreten.

Die Meinungen in der SAKO blieben kontrovers. Rentabilitäts- und politische Argumente wurden eingebracht. Für die Kommissionsmehrheit ist der Erhalt der «Stollenweid» oder ein adäquates Angebot an besserer Lage im Wädenswiler Berg ein *politischer* Entscheid, welcher in der Leistungsvereinbarung festgehalten werden soll. Es darf nicht sein, dass aus Rentabilitätsüberlegungen am Standort Wädenswil mehr gebaut wird, damit das Haus Stollenweid geschlossen werden kann und die Pflegebedürftigen vom Berg nach Wädenswil verlegt werden. Dem Gemeinwohl ist hier Priorität beizumessen. Eine Kommissionsminderheit wertet dies hingegen als Einmischung in die operative Tätigkeit der AZF AG. Schon heute könnte der Stadtrat abschliessend über eine Schliessung befinden. Zudem muss ein Haus eine gewisse Effizienz ausweisen. Ist es nicht profitabel, zu teuer, zu klein oder kann die Kapazität nicht erweitert werden, muss der Standort hinterfragt werden. Was sich wirtschaftlich nicht rechnet, sollte nicht bewahrt werden.

Eine **Mehrheit der SAKO (Verhältnis 4:3) beantragt, Ziff. 2 der Leistungsvereinbarung mit einem weiteren Absatz zu ergänzen, wonach für die Menschen im Berg auch inskünftig ein Pflegeangebot anzustreben ist (zum Wortlaut hinten Kapitel VIII.1: [ANTRAG 6](#)).**

7. Kein Sparprojekt

Bei einer gemeinnützigen AG muss das Gemeinwohl der Zielgruppe das Mass der Dinge sein. Es geht um die Gewährleistung qualitativ hochstehender, bedarfs- und fachgerechter stationärer Pflege- und Betreuungsleistungen auch für die Zukunft. Entsprechend ist die Ausgliederung des AZF keine Sparmassnahme. Geringfügige Einsparungen in den Bereichen Finanzen, Präsidiales und IT sind gemäss Stadtrat denkbar, doch dürften diese freigesetzten Kapazitäten für andere Aufgaben und Projekte eingesetzt werden. Ebenso wenig ist die Verselbständigung eine Sanierungsmassnahme, erwirtschaftet das AZF doch seit 2016 Überschüsse.

8. Erkenntnisse aus der Administrativuntersuchung Poledna – Forderungen und Empfehlungen der SAKO

In Hinblick auf eine Ausgliederung des AZF fordert der *Poledna*-Bericht eine Stärkung der Aufsicht. Weiter soll durch eine Professionalisierung der Führungsstrukturen fachliches Know-how in VR und GF sichergestellt werden.⁴⁷ Erhebliche Vernachlässigungen werden sodann der damaligen Revisionsstelle zur Last gelegt. Mittels Aussagenverweigerung ihrer Mitarbeitenden und unterlassener Aktenedition hat sie die Administrativuntersuchung gehemmt.⁴⁸ Ein IKS befand sich im AZF zwar in einem fortgeschrittenen Stadium, wurde jedoch nicht umgesetzt.⁴⁹

Für die einstimmige SAKO muss der Beseitigung dieser Mängel mit der Ausgliederung des AZF in eine gemeinnützige AG höchste Priorität beigemessen werden. Das Aktienrecht bietet dazu den idealen Gesetzesrahmen, verbunden mit einer reichhaltigen Literatur und Rechtsprechung. Art. 716a OR definiert die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten des VR. Die Oberleitung gemäss Abs. 1 Ziff. 1 der genannten Bestimmung umfasst auch Einrichtung und Überwachung eines Risikomanagements.⁵⁰ Weiter hat er für die Ausgestaltung eines IKS besorgt zu sein (Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 OR).⁵¹ Die Revisionsstelle ihrerseits muss bei ihrer Prüfung das IKS berücksichtigen und sich von dessen Verlässlichkeit überzeugen können.⁵² Gefordert ist eine engere Verzahnung des Wissens der Revisionsstelle mit demjenigen des VR bzw. des Stadtrats, damit Unregelmässigkeiten und Probleme möglichst frühzeitig erkannt werden.⁵³

Die einhellige SAKO stimmt der Aufforderung der GRPK an den Stadtrat bzw. an den VR der AZF AG nachdrücklich zu, die von *Tomas Poledna* vorgeschlagenen Massnahmen *umzusetzen*⁵⁴ und deren Einhaltung zu *kontrollieren*. Insbesondere für das IKS ist entscheidend, dass es nicht nur etabliert, sondern im Geschäftsbetrieb auch tatsächlich gelebt und seine Funktionsfähigkeit überwacht wird!

Ziff. 3.3.2 der Statuten der AZF AG definiert die Anforderungen an die Revisionsstelle. Die SAKO hat festgestellt, dass die Stadt Wädenswil ein und dieselbe Gesellschaft sowohl mit Prüfungs- und Revisionsmandaten als auch mit Beratungsmandaten betraut

⁴⁷ *Poledna* (Fn. 5), N 262.

⁴⁸ *Poledna* (Fn. 5), N 217, 267.

⁴⁹ *Poledna* (Fn. 5), N 29.

⁵⁰ *Nicolas Facincani/Adrian Plüss*, in: Vito Roberto/Hans Rudolf Trüeb, Handkommentar zum Schweizer Privatrecht (CHK), 4. Aufl., Zürich 2024, Art. 716a OR N 1.

⁵¹ *Rolf Hänni/Samuel Ljubicic*, in: Vito Roberto/Hans Rudolf Trüeb, Handkommentar zum Schweizer Privatrecht (CHK), 4. Aufl., Zürich 2024, Art. 728a OR N 5b.

⁵² *Hänni/Ljubicic* (Fn. 51), Art. 728a OR N 5.

⁵³ *Poledna* (Fn. 5), N 296.

⁵⁴ Zusammenfassender Bericht der GRPK vom 18. Oktober 2024 zu den Untersuchungen der Frohmatt und den möglichen Folgen aus den Untersuchungen, S. 5; der Bericht ist öffentlich zugänglich unter https://www.waedenswil.ch/docn/5339116/Bericht_GRPK_zur_Frohmatt.pdf.

hat. Die Anforderungen an Charakter, Fachkompetenz, Unabhängigkeit und Integrität der Revisorinnen und Revisoren sind sowohl kraft Gesetzes als auch gemäss langjähriger, konstanter Rechtsprechung ausserordentlich hoch.⁵⁵ Solche Doppelmandate sind nach Auffassung der SAKO mit diesen Anforderungen nicht vereinbar.

Die einstimmige SAKO fordert deshalb, dass inskünftig darauf verzichtet wird, Prüfungs- und Revisionsmandate einerseits und Beratungsmandate andererseits an ein und dieselbe Gesellschaft zu vergeben. Dies sollte zwingend auch für Mutter- und Tochtergesellschaften bzw. für Gesellschaften unter der gleichen Holding beachtet werden. Sollte ferner eine mandatierte Person ihre angestammte Firma verlassen und bei einer anderen Gesellschaft tätig werden, darf sie dasselbe Mandat nicht wieder übernehmen.

Die SAKO begrüsst, dass gemäss Ziff. 3.3.1 Abs. 2 der Statuten der AZF AG die Revisionsstelle für ein Jahr gewählt wird.⁵⁶ Zu Satz 3 des genannten Absatzes, wonach eine Wiederwahl möglich ist, empfiehlt die einstimmige SAKO, die maximale Amtsdauer auf vier Jahre zu beschränken. Danach ist eine «cooling off»-Periode (Nichtwahl) von sieben Jahren einzuhalten.

Die einstimmige SAKO fordert für die gemäss Administrativuntersuchung von Tomas Poledna fehlbare Revisionsstelle die Einhaltung einer «cooling off»-Periode für sämtliche Mandate in Zusammenhang mit der AZF AG von sieben Jahren ab Gründungstag.

9. Fazit der Sachkommission

Die SAKO ist sich einig, dass ein unveränderter Status quo des AZF nicht die Lösung der Zukunft sein kann. Über das Wie der Umstrukturierung blieben die Meinungen freilich geteilt. Die Kommissionsmehrheit folgt den Argumenten des Stadtrats und erkennt in der gemeinnützigen AG mit öffentlicher Zwecksetzung das passende Konstrukt für ein zukunftsorientiertes Alterszentrum.

Demgegenüber vermochte sich eine Kommissionsminderheit nicht von dieser Lösung zu überzeugen. Sie favorisiert eine weiterhin in die Stadtverwaltung integrierte Frohmatt, jedoch mit optimierten Prozessen und insbesondere einer fachkundigen Führung und Aufsicht. Die Einschränkungen der politischen Mitsprache gehen ihr zu weit, zumal die Leistungsvereinbarung zu wenig griffige Indikatoren bietet. Bei der operativen Führungsebene der GF orten sie die Gefahr eines übermässigen Bestrebens nach Überschüssen, was die Erreichung der Kostendeckung vereinfachen würde und mehr Spielraum für Projekte und Investitionen offenliesse. Dies zum Nachteil der Gemeinnützigkeit und letztlich der Zielgruppe. Auch bezweifeln sie, dass das von der Stadt delegierte VR-Mitglied, gebührenden Einfluss auf das Gesamtgremium zu nehmen vermag.

VIII. Anträge der Sachkommission

1. Änderungsanträge

Im Anschluss an die Durchberatung der Weisung 21 stellt die SAKO folgende Änderungsanträge:

⁵⁵ Dazu ausführlich BGE 99 Ib 104, 111.

⁵⁶ So dazu auch Art. 730a OR.

ANTRAG 1

Stadträtliche Entsendung eines VR-Mitglieds Änderung von Art. 6 Abs. 2 Ausgliederungserlass		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Einstimmigkeit	² Die Stadt nimmt ihre Aufsicht über die Gesellschaft namentlich im Rahmen ihrer Stellung als Aktionärin wahr. Zusätzlich ist die Stadt durch eine Person (bestimmt durch den Stadtrat) im Verwaltungsrat nach dem Delegationsprinzip vertreten.	² Die Stadt nimmt ihre Aufsicht über die Gesellschaft namentlich im Rahmen ihrer Stellung als Aktionärin wahr. Zusätzlich ist die Stadt durch ein Mitglied des Stadtrats im Verwaltungsrat vertreten.

ANTRAG 2

Gemeinderätliche Genehmigung der Leistungsvereinbarung – Ergänzung von Art. 6 Ausgliederungserlass mit einem neuen Absatz 4		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Einstimmigkeit	¹ Der Stadtrat erstellt eine Eigentümerstrategie für die Gesellschaft. Diese wird mindestens einmal pro Legislatur überprüft und bei Bedarf angepasst. ² Die Stadt nimmt ihre Aufsicht über die Gesellschaft namentlich im Rahmen ihrer Stellung als Aktionärin wahr. Zusätzlich ist die Stadt durch eine Person (bestimmt durch den Stadtrat) im Verwaltungsrat nach dem Delegationsprinzip vertreten. ³ Die Gesellschaft erstattet dem Stadtrat im Rahmen der mit der Stadt bestehenden Leistungsvereinbarung mindestens jährlich Bericht über die Umsetzung der betrieblichen, fachlichen und qualitativen Ziele. Details dazu sind in der Leistungsvereinbarung festzulegen.	[Absätze 1–3] ^{4 neu} Die Überprüfung der Leistungsvereinbarung durch die zuständige städtische Stelle findet mindestens einmal pro Legislatur statt. Die überprüfte Leistungsvereinbarung ist vom Gemeinderat zu genehmigen.
Gemeinderätliche Genehmigung der Leistungsvereinbarung – Ergänzung von Ziff. 9.2 der Leistungsvereinbarung mit einem neuen Absatz 2		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Einstimmigkeit	Die Überprüfung der Leistungsvereinbarung findet mindestens einmal pro Legislatur statt, durchgeführt von der zuständigen städtischen Stelle. Die definierten Ziele werden in einem jährlich stattfindenden Gespräch überprüft.	[Abs. 1 unverändert] ^{2 neu} Die überprüfte Leistungsvereinbarung ist jeweils vom Gemeinderat zu genehmigen.

ANTRAG 3

Gemeinderätliche Kenntnisnahme vom Geschäftsbericht der AZF AG Ergänzung von Art. 6 Ausgliederungserlass		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Einstimmigkeit	¹ Der Stadtrat erstellt eine Eigentümerstrategie für die Gesellschaft. Diese wird mindestens einmal pro Legislatur überprüft und bei Bedarf angepasst. ² Die Stadt nimmt ihre Aufsicht über die Gesellschaft namentlich im Rahmen ihrer Stellung als Aktionärin wahr. Zusätzlich ist die Stadt durch eine Person (bestimmt durch den Stadtrat) im Verwaltungsrat nach dem Delegationsprinzip vertreten. ³ Die Gesellschaft erstattet dem Stadtrat im Rahmen der mit der Stadt bestehenden Leistungsvereinbarung mindestens jährlich Bericht über die Umsetzung der betrieblichen, fachlichen und qualitativen Ziele. Details dazu sind in der Leistungsvereinbarung festzulegen.	[Absätze 1–3 unverändert]. ^{4 neu} Siehe dazu Antrag 2 der SAKO]. ^{5 neu} Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat jährlich den Geschäftsbericht der Gesellschaft zur Kenntnisnahme.

ANTRAG 4

Ergänzung der Rechtsgrundlagen mit dem Ausgliederungserlass in Ziff. 1.3 Leistungsvereinbarung		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Einstimmigkeit	Die Leistungsvereinbarung stützt sich auf die nachstehenden Rechtsgrundlagen: ♣ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) ♣ Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) ♣ Pflegegesetz des Kantons Zürich (PFG) vom 27. September 2010 ♣ Kreisschreiben der Gesundheitsdirektion ♣ Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22. November 20210	Die Leistungsvereinbarung stützt sich auf die nachstehenden Rechtsgrundlagen: ♣ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) ♣ Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) ♣ Pflegegesetz des Kantons Zürich (PFG) vom 27. September 2010 ♣ Kreisschreiben der Gesundheitsdirektion ♣ Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22. November 20210 ♣ Verordnung über die Alterszentrum Frohmatt AG (Ausgliederungserlass) vom XX.XX.2024

ANTRAG 5

Ergänzung von Ziff. 3.1 Abs. 5 der Leistungsvereinbarung bezüglich Angebot von Pflegeplätzen zu EL-Tarifen und Ausschluss von hochpreisigen Angeboten im residenziellen Bereich		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Einstimmigkeit	Die stationären Angebote sollen auch Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV (EL-Leistungen) zur Verfügung stehen. Sofern und soweit es wirtschaftlich sinnvoll ist, ist die Gesellschaft frei, weitere das Kernangebot ergänzende Angebote zu machen.	Die stationären Angebote sollen auch Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV (EL-Leistungen) zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck sind ausreichend Pflegeplätze zu EL-Tarifen für die Wädenswiler Bevölkerung anzubieten. Hochpreisige Angebote im residenziellen Bereich sind ausgeschlossen. Sofern und soweit es wirtschaftlich sinnvoll ist, ist die Gesellschaft frei, weitere das Kernangebot ergänzende Angebote zu machen.

ANTRAG 6

Ergänzung von Ziff. 2 der Leistungsvereinbarung betreffend Pflegeangebot für die Menschen im Berg		
Stimmenverhältnis SAKO	Wortlaut Stadtrat / AZF AG	Änderungsantrag SAKO
Mehrheitsantrag 4:3	Die Gesellschaft stellt die notwendige bauliche, organisatorische, hauswirtschaftliche und technische Infrastruktur zur Verfügung. Sie deckt den Betrieb mit einer bedarfs- bzw. nachfragegerechten baulichen Infrastruktur ab.	Die Gesellschaft stellt die notwendige bauliche, organisatorische, hauswirtschaftliche und technische Infrastruktur zur Verfügung. Sie deckt den Betrieb mit einer bedarfs- bzw. nachfragegerechten baulichen Infrastruktur ab. Ein Angebot für die Bevölkerung im Wädenswiler Berg ist in Zukunft anzustreben.

2. Schlussanträge

Die Mehrheit der SAKO beantragt unveränderte Zustimmung zu den Anträgen des Stadtrats gemäss Weisung 21:

1. Der Verselbständigung des Alterszentrums Frohmatt in eine eigenständige Aktiengesellschaft «Alterszentrum Frohmatt AG» mit gemeinnützigem Zweck wird zugestimmt.
2. Die Verordnung über die Alterszentrum Frohmatt AG (Ausgliederungserlass) wird angenommen.
3. Zur Gründung der Gesellschaft wird der Alterszentrum Frohmatt AG Eigenkapital von CHF 10'500'000 aus dem Vermögen der Stadt Wädenswil übertragen. Im Gegenzug erhält die Stadt Wädenswil 100% der Aktien der Alterszentrum Frohmatt AG.

4. Der Stadtrat wird ermächtigt, die betriebsnotwendigen Gebäude gegen Darlehen mit Rangrücktritt zum Buchwert an die Alterszentrum Frohmatt AG zu verkaufen.
5. Der Stadtrat wird ermächtigt, die weiteren Aktiven und Passiven des Alterszentrums Frohmatt gegen Darlehen mit Rangrücktritt der Alterszentrum Frohmatt AG zu verkaufen.
6. Der Stadtrat wird ermächtigt, der Alterszentrum Frohmatt AG ein Darlehen mit Rangrücktritt bis zum Betrag von CHF 16'500'000 zu gewähren und die entsprechenden Darlehensverträge abzuschliessen
7. Der Stadtrat wird ermächtigt, im Hinblick auf die Realisierung des weiteren Ausbaus und der Sanierung der Infrastruktur der Gesellschaft zugunsten der Gesellschaft Ausfallgarantien gegenüber finanzierenden Instituten bis zum Betrag von CHF 40'000'000 abzugeben. Die Garantiestellung wird mittels separaten Garantieverträgen geregelt.
8. Die Projektkosten für die Phase der Vorbereitung der Betriebsaufnahme in der Höhe von CHF 360'000 werden von der Stadt getragen.
9. Sofern und soweit die zu übertragenden Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen der Stadt stehen, werden diese zum Zweck der Übertragung entwidmet und dem Finanzvermögen der Stadt zugeführt. Die Beteiligung und die Darlehen der Stadt werden im Verwaltungsvermögen der Stadt gehalten.
10. Dieser Beschluss untersteht der obligatorischen Urnenabstimmung.

Wädenswil, 28. Oktober 2024

Sachkommission
des Gemeinderats Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin