

Urnenabstimmung vom 4. März 2018

Geschätzte Stimmbürgerin
Geschätzter Stimmbürger

Am 4. März 2018 behandeln die Stimmberechtigten der Gemeinde Bonstetten eine Vorlage von kommunaler Bedeutung:

1. Kündigung der Mitgliedschaft und Austritt der Gemeinde Bonstetten per 31. Dezember 2020 aus dem Zweckverband Spital Affoltern

Auf dem Stimmrechtsausweis sind die Urnenöffnungszeiten und alles Wissenswerte über die persönliche Stimmabgabe und Stellvertretung vermerkt.

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an die Abteilung Präsidiales, Tel. 044 701 95 00 oder E-Mail praesidiales@bonstetten.ch.

Bonstetten, 28. November 2017

Gemeinderat Bonstetten

Kündigung der Mitgliedschaft und Austritt der Gemeinde Bonstetten per 31. Dezember 2020 aus dem Zweckverband Spital Affoltern

Antrag des Gemeinderates

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, gestützt auf § 79 des neuen Gemeindegesetzes, folgender Vorlage zuzustimmen:

1. Kündigung der Mitgliedschaft und Austritt der Gemeinde Bonstetten per 31. Dezember 2020 aus dem Zweckverband Spital Affoltern;
2. Mit der Zustimmung zur Vorlage wird der Gemeinderat ermächtigt:
 - a. bei der Betriebskommission des Spitals Antrag auf Abkürzung der Kündigungsfrist zu stellen;
 - b. die finanziellen Interessen der Gemeinde zu wahren und die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten am Zweckverband Spital Affoltern oder Teile davon in eine neue Rechtsform zu überführen;
 - c. die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten von CHF 3'710'323.24 gegebenenfalls über die Erfolgsrechnung abzuschreiben;
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieser Beschlüsse beauftragt.

Das Wichtigste in Kürze

Seit dem 1. Januar 2011 besteht die Verantwortung der Gemeinden darin, für die ausreichende Verfügbarkeit und Finanzierung der Alterspflege zu sorgen. Die Gemeinden sind dabei nicht verpflichtet, eine eigene Einrichtung der Alterspflege zu führen. Mit der Umwandlung des Zweckverbandes in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft sollten 2012 die Voraussetzungen geschaffen werden, um dem Spital Affoltern die notwendige Flexibilität zur Bewältigung der grundlegenden Systemumstellung im schweizerischen Gesundheitswesen zu gewähren. Die Vorlage scheiterte in der Abstimmung vom 24. November 2013 an der Urne am statutarischen Erfordernis der Einstimmigkeit. Die Stimmberechtigten von Bonstetten folgten den Anträgen der Rechnungsprüfungskommission, und stimmten der Auflösung des Spitalzweckverbandes mit 53.6 % Ja-Stimmenanteil zu, lehnten aber die Liberierung des Aktienkapitals der neu zu gründenden Spital-Aktiengesellschaft und den Beitritt zur interkommunalen Vereinbarung mit 52.8 %-Nein-Stimmenanteil ab. Bonstetten war mit diesem Abstimmungsergebnis die einzige Bezirksgemeinde, welche schon vor vier Jahren zum Ausdruck brachte, nicht mehr am Spital Affoltern beteiligt sein zu wollen. Die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten mit CHF 3'710'323.24 bedeuten 10.3 % des Kapitals des Spitalzweckverbandes Affoltern. Ein Austritt von Bonstetten ohne weitere Massnahmen heisst in erster Linie, dass dieses Kapital mangels Entschädigungsregelung den verbleibenden Zweckverbandsgemeinden anwächst. Das Spital verfügt also weiterhin über das Kapital und kann den Anteil von Bonstetten verwenden, insbesondere zur Finanzierungsabsicherung. Der Austritt belastet den freien Cashflow des Spitals Affoltern nicht, weshalb der Betrieb des Spitals ungefährdet erscheint. Auf der anderen Seite entfällt die Solidarhaftung Bonstettens für Schulden des Spitalzweckverbandes. Zudem trüge Bonstetten keine Investitionskostenanteile mehr mit. Die Beteiligung müsste zwar erfolgswirksam gegen das Eigenkapital abgeschrieben werden. Liquidität würde aber keine abfließen. Der Gemeinderat ist vor diesem Hintergrund und aufgrund der Tatsache, dass Bonstetten bereits 2013 an der Urne den Austrittswillen bekundet hatte, der Auffassung, dass dieser wichtige Entscheid dem Stimmvolk an der Urne vorgelegt werden soll. Er hat deshalb darauf verzichtet, das Geschäft bereits im Dezember 2017 der Gemeindeversammlung vorzulegen, obwohl dadurch die Kündigungsfrist bereits ein Jahr früher geendet hätte.

Für den Verbleib im Zweckverband Spital Affoltern sprechen:

- Die Beteiligung am Zweckverband stellt mehr als eine finanzielle Anlage dar; sie bedeutet ideale Unterstützung einer regionalpolitisch bedeutsamen Institution.
- Das Spital als grösster Arbeitgeber im Bezirk und die damit verbundenen Arbeitsplätze.
- Die Beteiligung ermöglicht teilweise eine vereinfachte Handhabung, der nach der Neuverteilung der Kompetenzen bei der Gemeinde verbliebenen Aufgaben (Pflege).
- Der Verlust der Beteiligungswerte von CHF 3'710'323.24 für die Gemeinde Bonstetten bei einem Austritt.

Für einen Austritt aus dem Zweckverband Spital Affoltern und die Kündigung der Mitgliedschaft per 31. Dezember 2018 mit Wirkung auf 31. Dezember 2020 sprechen:

- Die Neuordnung der Kompetenzen mit dem Spitalplanungs- und finanzierungsgesetz entlastet die Gemeinden von der finanziellen Beteiligung an Betriebs- und Investitionskosten stationärer medizinischer Versorgung. **Zuständig ist alleine der Kanton** aufgrund der Vorgaben aus dem Kranken- und Versicherungsgesetz.
- Die Sicherstellung der medizinischen Grund- und erweiterten Grundversorgung in der Region kann unabhängig von der Beteiligung im Rahmen des Zweckverbands gewährleistet werden. Insbesondere bleibt der Krankentransport- und Rettungsdienst durch Leistungsvereinbarungen gewahrt.
- Ein Austritt aus dem Zweckverband würde weder die Bevölkerung von Bonstetten benachteiligen, noch die Aufgaben des Spitals Affoltern und dessen Zweckbestimmung tangieren. Es wäre die konsequente Umsetzung der politisch gewollten Neuordnung.
- Die Spitäler sind wettbewerblich auszurichten und werden durch standardisierte Leistungsabteilungen entsprechend finanziert.
- Der ursprüngliche Regionalgedanke eines Zweckverbands existiert mit der Neuregelung der Kompetenzen nicht mehr, und die Einflussnahme auf die wesentliche Entwicklung des Spitals Affoltern durch die Beteiligung ist nicht mehr gegeben.
- Die Existenz des Spitals Affoltern muss aufgrund der Einbettung in die Leistungsplanung des Kantons, nicht aber durch die Form der Trägerschaft legitimiert werden.
- Die Zweckverbandsgemeinden sind gemäss Statuten unbeschränkt haftend für Betriebsverluste. Dies widerspricht dem Sinn und Geist der geltenden Spitalfinanzierung.
- Die Kernaufgaben der Gemeinde liegen bei der Altersversorgung, bei Prävention sowie bei der Sicherstellung einer ambulanten Grundversorgung. Die freiwerdenden Ressourcen finanzieller und personeller Art können für die Entwicklung dieser drei lokalen Kernaufgaben eingesetzt werden.

Da nach Ansicht des Gemeinderates die Gründe für einen Austritt deutlich überwiegen, beantragt er den Stimmberechtigten dieser Vorlage am 4. März 2018 zuzustimmen.

A U S G A N G S L A G E

Die politischen Gemeinden des Bezirks Affoltern bilden einen 1956 gegründeten Zweckverband für den Betrieb des Spitals Affoltern. Der Zweckverband sorgt für die spitalmedizinische Grundversorgung der Einwohnerinnen und Einwohner des Verbandsgebiets. Der Zweckverband umfasst ein Akutspital, eine Einrichtung für die Langzeitpflege, Tagesheime, den Rettungsdienst und angegliederte Dienste.

Aufgrund des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011 (SPFG; LS 813.20), das auf den 1. Januar 2012 in Kraft trat und den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung brachte, sind die Gemeinden nicht mehr zuständig für die Finanzierung von stationären Gesundheitsleistungen. Diese gehören vollständig in die Verantwortung des Kantons.

Die Finanzierung der Spitäler erfolgt seither über sogenannte DRG-Pauschalen (fallbezogene fixe Abgeltungspauschalen). „DRG“ bedeutet „Diagnosis Related Groups“, zu deutsch: diagnosebezogene Fallgruppen. Die Abkürzung „DRG“ steht für ein neu in der Schweiz eingeführtes Klassifikationssystem für ein pauschaliertes Abrechnungsverfahren, mit dem Krankenhaufälle (Patienten) anhand von medizinischen Daten, sogenannten Leistungsbezeichnern (Haupt- und Nebendiagnosen, Prozeduren Codes, demographische Variablen) Fallgruppen aufgrund ihrer methodischen Ähnlichkeit zugeordnet werden.

Die Spitäler stehen schweizweit der Herausforderung gegenüber, diese Fallgruppen korrekt zu erfassen und abzurechnen. Wichtig zu wissen ist, dass die Abgeltungspauschalen nicht nur die Kosten der Behandlung im engeren Sinne abdecken (wie z.B. die Honorare der Ärzte und Pfleger), sondern überdies auch die gesamte Infrastruktur finanzieren sollten. Dazu gehören die Betten mit allen Nebenleistungen, aber auch der Unterhalt oder die Erneuerung dieser Infrastruktur.

Seit dem oben beschriebenen Systemwechsel sind die Gemeinden nicht mehr für den Betrieb eines Spitals zuständig. Ihre Verantwortung besteht aber seit dem 1. Januar 2011 darin, für die ausreichende Verfügbarkeit und Finanzierung der Alterspflege zu sorgen. Die Gemeinden sind dabei nicht verpflichtet, eine eigene Einrichtung der Alterspflege zu führen, sie müssen aber die notwendigen Plätze bereitstellen.

Mit der Umwandlung des Zweckverbandes in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft sollten 2012 die Voraussetzungen geschaffen werden, um dem Spital Affoltern die notwendige Flexibilität zur Bewältigung der Systemumstellung zu gewähren. Die Vorlage scheiterte in der Abstimmung vom 24. November 2013 an der Urne am statutarischen Erfordernis der Einstimmigkeit der 14 Bezirksgemeinden, trotz Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung im Bezirk. Die Stimmberechtigten von Bonstetten folgten den Anträgen der Rechnungsprüfungskommission, stimmten der Auflösung des Spitalzweckverbandes mit 53.6 % Ja-Stimmenanteil zu, lehnten aber die Liberierung des Aktienkapitals der neu zu gründenden gemeinnützigen Spital-Aktiengesellschaft und den Beitritt zur interkommunalen Vereinbarung mit 52.8 %-Nein-Stimmenanteil ab. Bonstetten war mit diesem Abstimmungsergebnis die einzige Bezirksgemeinde, welche schon vor vier Jahren zum Ausdruck brachte, nicht mehr am Spital Affoltern beteiligt sein zu wollen.

Die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes Spital Affoltern beauftragte die Betriebskommission am 2. Dezember 2016 die Auflösung des Zweckverbandes zu prüfen. Die Betriebskommission berief eine Arbeitsgruppe ein und analysierte unter Beizug externer Fachleute die Situation. Im Frühsommer 2017 führte die Betriebskommission eine Vernehmlassung bei den Gemeinden zu möglichen Varianten der künftigen Entwicklung durch. Die Vernehmlassung hat kein einheitliches Bild ergeben. Sieben Gemeinderäte im Bezirk Affoltern lehnten eine weitere Beteiligung am Spital ab und zwar unabhängig von der Rechtsform. Drei Gemeinden wollen weiterhin am Spital beteiligt sein und vier nur unter verschiedenen Bedingungen. Aufgrund dieses ernüchternden Ergebnisses erarbeitete die Betriebskommission Strategievarianten und entschied sich aus vier Entwicklungsszenarien für jenes, dass die Beibehaltung des Zweckverbandes mit dem Akutspital unter Herauslösung der Langzeitpflege in eine Interkommunale Anstalt (IKA) vorsieht. Die Analysen und Varianten wurden am 24. August 2017 den Gemeinderäten und am 14. September 2017 der interessierten Öffentlichkeit präsentiert. Die Betriebskommission setzt zu einem radikalen Schritt an, schlägt die Herauslösung der Langzeitpflege in eine interkommunale Anstalt (IKA), den Neubau des Spitalgebäudes und die Schaffung eines regionalen Gesundheitszentrums vor. Die Gesamtinvestitionskosten werden auf CHF 150'000'000.00 geschätzt. In jüngster Zeit, aber ohne Entscheide der Delegierten, wird anstelle der Beibehaltung des Zweckverbandes für das Akutspital, dessen Auflösung und Überführung in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft verfolgt. Diese Vorlagen sind im Zeitpunkt des Entscheides des Gemeinderates aber in einem Entwicklungsstadium, das keine verlässliche Beurteilung zulässt. Die Rahmenbedingungen und die grundlegenden Entscheidungskriterien sind nach Auffassung des Gemeinderates aber unabhängig von der Rechtsform.

Vor dem Hintergrund des Abstimmungsergebnisses von Ende 2013 und der Entwicklungen in den letzten vier Jahren im Spitalwesen im Allgemeinen und rund um das Spital Affoltern im Speziellen und insbesondere in Anbetracht der vorgesehenen Expansionsstrategie der Betriebskommission gilt es, über die Zugehörigkeit der Gemeinde Bonstetten zum Zweckverband Spital Affoltern erneut zu befinden.

ERWÄGUNGEN

A. Formaler Rahmen

Im Zuge der Einführung der Spitalplanungs- und Spitalfinanzierungsgesetzes per 1. Januar 2012 und der Neuregelung der Finanzierung stationären Spitalleistungen, wurden die Statuten des Zweckverbandes Affoltern von den Gemeindeversammlungen der Trägergemeinden auf 1. Januar 2015 angepasst. Der Spitalzweckverband erhielt einen „eigenen Haushalt“ und damit Eigenkapital, welches ihm die Aufnahme von Fremdkapital ermöglichen sollte. Die Investitionsbeiträge der Gemeinden bis 31. Dezember 2014 wurden zum Buchwert auf den 1. Januar 2015 in unverzinsliche Beteiligungen umgewandelt. Die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten beträgt per 31. Dezember 2016 CHF 3'710'323.24. Gemäss Art. 50 der Zweckverbandsstatuten kann jede Verbandsgemeinde unter Vorbehalt der Zustimmung der Gesundheitsdirektion und unter Wahrung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren auf das Jahresende aus dem Verband austreten. Die Betriebskommission kann diese Frist auf Antrag der betroffenen Gemeinde abkürzen. Art. 51 bestimmt, dass austretende Gemeinden keinen Anspruch auf Entschädigungen irgendwelcher Art haben. Zudem werden bereits eingegangene Verpflichtungen durch den Austritt nicht berührt.

Der Gemeinderat hat zwecks Abklärung der finanziellen Folgen eines Austritts Vorabklärungen treffen lassen. Gemäss schriftlicher Auskunft des Gemeindeamtes des Kantons Zürich vom 20. Juli 2017, ist die Beteiligung auf den Zeitpunkt des Austritts vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen zu überführen und mangels Entschädigung dort erfolgswirksam abzuschreiben. Der Gemeinderat Bonstetten würde sich aber dennoch dafür einsetzen, dass die Beteiligung bei einem Austritt mindestens teilweise zurückvergütet werden oder in ein zinsloses Darlehen umgewandelt werden könnte, selbst wenn dies die Statuten nicht vorsehen. Solche Regelungen sehen die übrigen im Kanton Zürich bestehenden Spitalzweckverbände ausdrücklich vor, so beispielsweise der Zweckverband Spital Uster. Immerhin führt der Verlust der Beteiligung bei Austritt zu einer eigentlichen Enteignung. Ein Kurzgutachten eines Rechtsprofessors aus dem Jahre 2014, welches allerdings nicht ausdrücklich für die Situation der Gemeinde Bonstetten erstellt wurde, kommt zum Schluss, dass mindestens die vor Inkrafttreten des SFPG geleisteten Gemeindebeiträge zurückgefordert werden können sollten. Der Gemeinderat Bonstetten ist der Meinung, dass nach einer Kündigung aus dem Zweckverband Spital Affoltern die zweijährige Frist genutzt werden sollte, um eine einvernehmliche Lösung zu diskutieren und zu finden. Immerhin stehen beispielsweise während der Kündigungsfrist der Gemeinde Bonstetten noch sämtliche Stimmrechte im Zweckverband (Delegiertenversammlung und Urne) zu und allfällige neue Rechtsformen würden unsere Zustimmung bedingen, soweit die Statuten geändert würden. Ebenfalls erwägenswert wäre die Anrechnung der Beteiligung an eine möglicherweise entstehende gemeinsame Einrichtung der Langzeitpflege. Über diese erneute Beteiligung an einer neuen gemeinsamen Institution mehrerer Gemeinden müssten letztlich wiederum die Stimmberechtigten an der Urne entscheiden.

B. Grundlegende Dokumentation

Zur Auflage an die Stimmberechtigten in der Gemeindeverwaltung gehören:

- Gesundheitsgesetz des Kanton Zürich vom 2. April 2007
- Spitalplanungs- und finanzierungsgesetz des Kantons Zürich vom 2. Mai 2011
- Statuten Zweckverband Spital Affoltern (Stand 1. Januar 2015)

- Anfrage des Gemeinderates an das Gemeindeamt zu den finanziellen Folgen eines Austritts vom 21. Juni 2017 und das Antwortschreiben vom 20. Juli 2017
- Auszug aus dem Protokoll des Gemeinderats (Beschluss der Weisung) vom 28. November 2017
- Geschäftsberichte Spital Affoltern der Jahre 2013 bis 2016
- Budget 2018 des Spitalzweckverbandes
- Präsentation der Betriebskommission vom 24. August 2017 „Strategieworkshop mit den Trägergemeinden zum Spital Affoltern“
- Präsentation der Betriebskommission vom 14. September 2017 „Strategische Ausrichtung Spital Affoltern“

Zu beantworten ist die Frage, ob der Verbleib im Zweckverband sachlich gerechtfertigt oder ein Austritt anzustreben ist. Diese Frage ist unter den Aspekten der Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung von Bonstetten, volkswirtschaftlichen und regionalpolitischen Gesichtspunkten sowie den finanziellen Folgen für die Gemeinde zu beleuchten.

C. Wahrung der Gesundheitsversorgung und Zuständigkeit

Die medizinische Grund- und erweiterte Grundversorgung zugunsten der Bevölkerung ist mit der Neuregelung durch den Kanton und den Leistungsaufträgen für das Spital Affoltern sichergestellt. Die Analysen des Spitals zeigen, dass die Versorgungsdichte an Grund- und Spezialleistungen – ambulant und stationär – im Kanton Zürich überdurchschnittlich hoch ist. Es kann auf lange Sicht von ausreichendem Zugang der Bevölkerung von Bonstetten zu einem breiten Spektrum an medizinischen Leistungen ausgegangen werden.

Die Mitfinanzierung und Organisation der stationären Versorgung gehören nicht zu den Aufgaben einer Gemeinde des Kantons Zürich.

Unabhängig von der Beteiligung der Gemeinde am Spital steht der Bevölkerung im Rahmen der freien Arztwahl der Zugang zu den Angeboten auch des Spitals Affoltern offen.

Der Rettungs- und Transportdienst ist weiterhin Aufgabe der Gemeinden und kann mittels Leistungsauftrag durch Dritte erbracht werden. Die Mitgliedschaft im Zweckverband ist dafür nicht Voraussetzung. Ebenso wenig erfordert die Notfallversorgung die Mitgliedschaft im Zweckverband. Schon heute zahlt die Gemeinde Bonstetten für die Organisation des Notfalldienstes zusätzlich jährlich rund CHF 13'000.00 (CHF 2.31 pro Einwohner) an die Ärztefon AG. Dieser Beitrag wird derzeit im Zuge der kantonsweiten Reorganisation des Notfalldienstes neu verhandelt und dürfte markant erhöht werden, wobei die Hälfte der Kosten durch den Kanton übernommen wird. Auch eine weitere Beteiligung am Zweckverband Spital Affoltern würde an der Abgeltung dieser Leistungen nichts ändern.

Altersvorsorge und Langzeitpflege sind weiterhin Aufgaben der Gemeinden gemäss Pflegefinanzierungsgesetz. Auch in diesem Leistungsbereich besteht Wahlfreiheit. Die Einwohnerinnen und Einwohner von Bonstetten sind frei, in welcher Einrichtung sie sich betreuen lassen. Die Langzeitpflege des Zweckverbandes Spital Affoltern ist eine mögliche Leistungserbringerin. Es wäre nach Ansicht des Gemeinderates zu begrüssen, wenn weiterhin eine Leistungsvereinbarung mit der Langzeitpflege im Sonnenberg Affoltern geschlossen werden könnte. Davon die Mitgliedschaft im Zweckverband abhängig machen zu wollen, lehnt der Gemeinderat jedoch ab. Während der Kündigungsfrist wird hinreichend Zeit bestehen, eine solche Zusammenarbeit neu auszuhandeln. Dies wird umso eher der Fall sein, sollte die Langzeitpflege tatsächlich nach den Vorstellungen der Betriebskommission aus dem bestehenden Zweckverband herausgelöst werden. Für den Fall, dass diese Verhandlungen nicht zu einem positiven Ergebnis führen, sieht der Gemeinderat Bonstetten im Unteramt Potential für eine eigene Institution. Es gibt nicht nur in Bonstetten Projektideen um Wohnen im Alter und Pflege einen günstigen Standort zu verschaffen. Darauf sollte die Gemeinde, deren Aufgabe die Sicherstellung der Langzeitpflege ist, ihren Fokus legen können.

D. Volkswirtschaftliche und regionalpolitische Gesichtspunkte

Die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten mit CHF 3'710'323.24 bedeuten 10.3 % des Kapitals des Spitalzweckverbandes Affoltern. Ein Austritt von Bonstetten ohne weitere Massnahmen heisst in erster Linie, dass dieses Kapital mangels Entschädigungsregelung den verbleibenden Zweckverbandsgemeinden anwächst. Als solches steht es dem Unternehmen mittelfristig weiterhin zur Verfügung, so dass im geschäftlichen Erfolgsfall mindestens in dem Masse Eigenmittel aufgebaut werden können. Das Spital verfügt also weiterhin über das Kapital und kann den Anteil von Bonstetten verwenden, insbesondere zur Finanzierungsabsicherung. Der Austritt belastet den freien Cashflow des Spitals Affoltern nicht, weshalb der Betrieb des Spitals ungefährdet erscheint. Auf der anderen Seite entfällt nach Ablauf der Kündigungsfrist von zwei Jahren die Solidarhaftung Bonstettens für Schulden des Spitalzweckverbandes. Zudem trüge Bonstetten keine Investitionskostenanteile mehr mit. Die Beteiligung müsste zwar erfolgswirksam gegen das Eigenkapital abgeschrieben werden. Liquidität würde aber keine abfließen.

Die volkswirtschaftliche Relevanz eines Spitals für seine Region ist unbestritten. Mit einem Umsatz von rund CHF 70'000'000.00 leistet das Spital einen hohen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung. Angesichts der düsteren Prognosen der Betriebskommission für das Spital Affoltern ohne Gegenmassnahmen (Defizitakkumulation), muss mit der Gefährdung der Existenz des Spitals gerechnet werden. Die entsprechenden kritischen Erfolgsfaktoren sind von den eidgenössischen und kantonalen Rahmenbedingungen abhängig und nicht von der Beteiligung eines einzelnen Zweckverbandmitglieds. Mit anderen Worten ist der durch das Spital erwirkte Wohlstandseffekt unabhängig von der Beteiligung Bonstettens in akuter Gefahr.

Im Spital Affoltern arbeiten per Ende 2016 687 Mitarbeitende, verteilt auf 452 Vollzeitstellen; es werden 61 Ausbildungsplätze angeboten. Dies ist ein für die Region wichtiger Arbeits- und Ausbildungsort. Sofern und soweit das Spital Affoltern in seiner Existenz nicht von der Beteiligung eines einzelnen Zweckverbandmitglieds abhängig ist, sind diese Arbeits- und Ausbildungsplätze nicht gefährdet. Der Gemeinderat ist zudem überzeugt, dass Nachfolgeorganisationen insbesondere in der Langzeitpflege einem grossen Teil der zahlreichen Angestellten Beschäftigungsmöglichkeiten verschaffen könnten. Die spezialisierten Fachkräfte im Akutbereich sind so gesucht, dass sie im Gesundheitsmarkt des Kantons Zürich oder der angrenzenden Kantone Aargau und Zug ein Auskommen finden könnten.

Die wohnortnahe medizinische Grundversorgung ist ein wichtiger Standortvorteil, insbesondere für die ältere, weniger mobile Bevölkerungsschicht. Aus diesem Grund sind die Regionalspitäler in der Mitte des letzten Jahrhunderts in grosser Dichte realisiert worden. Diese reine Grundversorgung gibt den Spitälern kaum mehr eine Existenzberechtigung, insbesondere in Regionen mit hoher Versorgungsdichte. Die qualitativen Anforderungen in Verbindung mit dem Nachweis ausreichender Fallzahlen (Dignität) erschweren eine Fokussierung auf ein breites Grundleistungsangebot zusätzlich. Vielmehr sehen sich die Spitäler verpflichtet, Spezialisierungen anzubieten, einerseits aus Qualitätsgründen, andererseits aus Gründen der Synergie und damit der Wirtschaftlichkeit. Die Ausrichtung auf Spezialisierungen steht aber im Widerspruch zur Kernaufgabe der allgemeinen Grundversorgung.

Die Spezialisierung macht freilich Sinn, wenn der überregionale Gedanke über dem lokalen Fokus steht, was mit der Übertragung der Spitalplanung an den Kanton klar beabsichtigt war. Es ist deshalb einer Gemeinde und auch einem regionalen Gemeindezweckverband nicht mehr möglich, die Angebotssteuerung zugunsten der eigenen Bevölkerung selbständig zu betreiben. Im Zuge der medizinischen Entwicklung, der steigenden qualitativen Ansprüche und der regionalen Mobilität haben sich die Schwerpunkte deutlich verschoben. Die Grundversorgung durch Ambulatorien, eine gute hausärztliche Versorgung und ein wirkungsvoller Notfalldienst sind für die Grundanforderung einer Region wichtiger als die Existenz eines (Grundversorgungs-) Spitals. Der Wegfall eines Spitals

würde dem Arbeitsmarkt, dem Wohlstand und dem Selbstbewusstsein unserer Region Knonaueramt, nicht aber der medizinischen Versorgung schaden.

Idee eines Zweckverbands ist es, Leistungen, die eine Gemeinde selber nicht leisten kann, welche aber für die Bevölkerung von grundlegender Bedeutung sind, gemeinschaftlich zu erbringen und zu finanzieren. Dieser Solidaritätsgedanke ist im Knonaueramt ausgeprägt. Bereits in den 1990er-Jahren wurden durch Solidaritätskundgebungen Leistungsreduktionen und sogar die geplante Spitalschliessung verhindert. Der Gemeinderat erachtet die Solidarität im Bereich der eigentlichen Gemeindeaufgaben als wichtig (z.B. Pflege, Entsorgung, Raumplanung oder Asyl und Integration), hält das Festhalten an Aufgaben, welche alleine der Kanton zu erfüllen hat, aber nicht für zukunftssträftig.

Die Interessenwahrung der Gemeinde Bonstetten erfolgt über den Sitz in der Delegiertenversammlung. Die Einflussnahme ermöglicht einzig, die Interessen der mitfinanzierenden Gemeinde zu vertreten, nicht aber den Spitalbetrieb und das Angebot zu beeinflussen. Die schwerfällige Struktur verunmöglicht marktangepasste Handlungen. Es ist zu bedenken, dass im Rahmen der legislativen Mitgestaltung durch Einsitznahme in der Delegiertenversammlung kaum regional- oder lokalpolitischer Einfluss ausgeübt werden kann. Die Führung und Entwicklung eines Spitals ist aufgrund der Einflussnahme des Krankenversicherungsgesetzes (Bundesebene), des Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetzes (Kantonebene) sowie der medizinischen und technologischen Fortschritte Sachzwängen ausgesetzt, die sehr wenig Spielraum für regionale oder gar lokale Interessen lassen. Insofern ist die Mitwirkung zwar aus regionalpolitischer Sicht gerechtfertigt, aber von geringer Relevanz in versorgungstechnischer Hinsicht.

Es ist weiter zu bedenken, dass die direkte Einflussnahme einer Gemeinde bei einem einzelnen Leistungserbringer ordnungspolitisch fragwürdig ist. Sofern und soweit die Grundleistungen durch den Kanton ausreichend sichergestellt werden, sollten sich die Gemeinden ausschliesslich als Leistungsbezüger zu den vorteilhaftesten Konditionen betätigen und sich auf die Steuerung der entsprechenden Leistungsaufträge fokussieren, aber keine Strukturpolitik betreiben.

Mit einem Austritt aus dem Zweckverband wird der Sitz in der Delegiertenversammlung nicht mehr besetzt werden können. Das direkte Mitspracherecht entfällt nach Ablauf der Kündigungsfrist.

E. Finanzielle Gesichtspunkte und Folgen

Gemäss den Analysen der Betriebskommission fallen in den nächsten fünf Jahren Sanierungskosten von CHF 54'000'000.00 an. Diese können aus dem Cashflow nicht finanziert werden und Fremdkapital wird dafür kaum jemand zur Verfügung stellen. Der Ersatz des Bettenpavillons, der bis 2020 ansteht, wird weiter mit zehn bis zwanzig Millionen Franken veranschlagt.

Der Betrieb des Zweckverbandes wird in den nächsten Jahren zunehmend defizitär werden. Für das erste Halbjahr 2017 weist das Spital folgende Ergebnisse aus:

Halbjahresresultate H+ (CHF)

| | ambulant | stationär | gesamt |
|-----------------|------------------|------------------|----------------|
| Akutsptial | - 845'847 | 853'706 | 7'859 |
| Langzeitpflege | - 26'480 | 371'754 | 345'274 |
| MUKI | | 83'263 | 83'263 |
| Psychiatrie | - 89'420 | - 73'508 | - 162'928 |
| Total ZV | - 961'747 | 1'235'215 | 273'468 |

Die Betriebskommission sowie die ärztliche Leitung ergriffen bisher keine Massnahmen, um diese unbefriedigenden Betriebsergebnisse zu verbessern. Nach den Berechnungen im Finanzplan wird der stationäre Bereich bis im Jahre 2020 ein jährliches Defizit von fünf bis sieben Millionen Franken anhäufen. Würde sich das betriebliche Defizit auf dieser Höhe einpendeln und nicht nochmals vergrössern, so wäre das ausgewiesene Eigenkapital des Spitals im Jahre 2024 aufgebracht. Spätestens dann würden die Trägergemeinden direkt die Verluste ausgleichen müssen. Im ungünstigen Fall, müssten die Gemeinden bereits vorher, aufgrund eines Beschlusses der Delegiertenversammlung, die Defizite durch Betriebsbeiträge decken. Wie realistisch diese erschreckenden Prognosen sind, zeigen die effektiven Betriebsergebnisse. Diese liegen 2016 und 2017 deutlich unter den Erwartungen der Betriebskommission. Noch vor einem Jahr wurde ein Gewinn von CHF 3'000'000.00 in Aussicht gestellt, heute müssten die Trägergemeinden zufrieden sein, wenn kein Verlust erzielt würde. Der Voranschlag 2018 des Spitalzweckverbandes budgetiert bereits einen Verlust von über CHF 1'700'000.00.

Mit der vorgeschlagenen Neuausrichtung sollen Investitionen getätigt werden, welche es nach der Überzeugung der Betriebskommission ermöglichen werden, das Spital auch finanziell erfolgreich zu führen. Die Rede ist von Gesamtinvestitionen von CHF 150'000'000.00. Davon könnten nur rund die Hälfte fremdfinanziert werden. CHF 75'000'000.00 wären von den Gemeinden aufzubringen. Der Anteil von Bonstetten beliefe sich auf 10.3 % oder rund CHF 7'700'000.00. Dieser Investitionsanteil wäre nach bestehender Finanzplanung der Gemeinde Bonstetten nicht ohne Erhöhung des Steuerfusses zu bewältigen, wobei das Ausmass der notwendigen Steuerprozente vom dannzumal bestehenden Zinsumfeld abhängen wird. Würde das Fremdkapital nicht bei Dritten (Banken) aufgenommen werden können, müssten die Gemeinden entsprechend höhere Investitionsanteile beschliessen. Zu beachten gilt es überdies, dass die Fremdkapitalaufnahme nur wegen der solidarischen Haftung der Gemeinden überhaupt möglich sein wird. Das effektive Risiko der Gemeinde Bonstetten läge deshalb bei mehr als CHF 15'000'000.00.

Selbst wenn die Neuausrichtung des Spitals von allen Gemeinden beschlossen und erfolgreich umgesetzt werden könnte, würden bis zur Realisierung fünf bis zehn Jahre vergehen. Bis dahin wäre das Eigenkapital aufgebraucht und Bonstetten ohnehin gezwungen, die Beteiligung von CHF 3'700'000.00 abzuschreiben. Nebst der Investition in den Neubau des Spitals wäre bis in zehn Jahren auch die erfolgswirksame Abschreibung der Beteiligung vorzusehen. Insgesamt müsste Bonstetten folglich minimal rund CHF 11'000'000.00 finanzieren.

Der Gemeinderat ist angesichts dieser Perspektiven skeptisch. Weil die umliegenden Spitäler entweder bereits neu gebaut oder Investitionen beschlossen sind und nun realisiert werden, wird es sehr herausfordernd sein, anderen Spitälern die notwendigen Patienten abzuwerben. Ohne diese zusätzlichen Patienten können die Investitionen jedoch auf keinen Fall erhalten und amortisiert werden. Hinzu kommt, dass der Kanton bereits ab 1. Januar 2018 die Devise „ambulant vor stationär“ umsetzt, d.h. diverse Eingriffe dürfen nur noch ambulant durchgeführt werden, was sich negativ auf den Umsatz des Spitals auswirkt. Die Betriebskommission rechnet schon für 2018 mit einem Umsatzrückgang von CHF 1'600'000.00. Die Zurückhaltung des Gemeinderats erklärt sich insbesondere aus der Tatsache, dass das Spital Affoltern als kleinstes Bezirksspital im Kanton Zürich generell tiefe Quoten an Eingriffen ausweist. In vielen Statistiken, weist Affoltern die tiefste Anzahl Operationen aus. So verlangt die Gesundheitsdirektion Zürich beispielsweise minimal 50 Brustkrebsoperationen, um den Leistungsauftrag zu erneuern. Die Spitäler Limmattal, Zollikerberg, Paracelsus-Klinik Richterswil, das See-Spital Kilchberg, Männedorf, Uster und Horgen erreichen diese Quote auch nicht, liegen aber vor Affoltern. Dem Gemeinderat erscheint die ambitionierte Strategie der Betriebskommission durch einen Neubau des Spitalgebäudes diesen Kliniken die Brustkrebspatientinnen abwerben zu wollen, als riskant und wenig erfolversprechend. Diese beispielhafte Herstellung setzt sich in allen medizinischen Fachbereichen fort. Im Hinblick auf die Sicherstellung hoher medizinischer Qualität, übt der Kanton hohen Druck aus. Er erhöht die Fallzahlen und den Kostendruck bei den Fallpauschalen. Die sogenannte Base Rate, d.h. der Betrag für einen Fall der Schwere 1 ermittelt der Kanton aufgrund von Durchschnittswerten aller Spitäler. Dieser Betrag sinkt aufgrund der

guten Leistungsfähigkeit diverser anderer Spitäler und schwächt damit die Ertragskraft des Spitals Affoltern ganz direkt.

Die statutarisch festgehaltene faktisch unbeschränkte Haftung der Zweckverbandsgemeinden und die mögliche Nachschusspflicht bei Betriebsverlusten, stehen im Widerspruch zur gesetzlichen Ordnung, welche diese Aufgabe dem Kanton zuweist.

F. Politische und abstimmungsrechtliche Aspekte

Die Leitung des Spitals Affoltern und die Betriebskommission schlugen zuerst vor, keine Auflösung des Zweckverbandes im Bereich des Akutspitals vorzunehmen, obwohl die Delegiertenversammlung einen entsprechenden Planungsauftrag erteilt hatte. Nur die Langzeitpflege sollte herausgelöst und in eine IKA überführt werden. Im Herbst 2017 wurde der Vorschlag dahingehend angepasst, dass auch das Akutspital in eine IKA oder eine gemeinnützige Aktiengesellschaft überführt werden solle. Ein solches neues Rechtskleid limitiert die demokratische Einflussnahme auf betriebliche Entschiede und erhöht damit die Effizienz der Betriebsführung, ändert aber an der finanziellen Verantwortlichkeit und Haftung der Trägergemeinden nichts. Sollte diese geplante Vorlage an der Urne scheitern, bliebe im Zweckverband alles beim Alten. Die betrieblichen Defizite würden steigen. Ob dann noch die anvisierte Expansionsstrategie umgesetzt werden würde, vermag niemand vorauszusagen. Die Gemeinde Bonstetten würde für diesen ungünstigen, aber nicht auszuschliessenden Fall Ende 2020 und damit wohl vor der Realisierung eines weiteren Projekts als Mitglied des Zweckverbandes ausscheiden, falls die Stimmberechtigten der vorliegenden Vorlage zur Kündigung zustimmen.

Sollte hingegen die Vorlage des Neubauprojekts dieses Jahr bezirksweit angenommen werden, so würde Bonstetten das Akutspital weiterhin mittragen müssen. Es wäre kaum zu rechtfertigen, in jenem Zeitpunkt, wenn alle Gemeinden einem Neustart zugestimmt haben würden, sich aus dem Zweckverband zurückzuziehen. Es spricht deshalb nach Ansicht des Gemeinderates einiges dafür, die Meinung der Bonstetter Stimmberechtigten zur Frage der Beteiligung am Akutspital vorzeitig abzuholen. Lehnen sie den Austritt aus dem Zweckverband am 4. März 2018 ab, würde dies der Gemeinderat im Hinblick auf die bezirksweite Abstimmung als Auftrag verstehen, der Vorlage der Trennung von Langzeitpflege und Akutspital unter Weiterführung des Zweckverbandes zuzustimmen. Würde die vorliegende Vorlage auf Austritt angenommen, so könnte der Gemeinderat mutmasslich ebenfalls eine positive Abstimmungsempfehlung abgeben, um das Gesamtprojekt, welches Einstimmigkeit erfordert, nicht zu gefährden. Ohne eine vorgängige Befragung der Stimmberechtigten zur Austrittsfrage, müsste der Gemeinderat aber wohl vor dem Hintergrund der Willensbekundung im Jahre 2013 (als Bonstetten aus dem Zweckverband ausscheiden wollte) eine negative Abstimmungsempfehlung abgeben und würde damit den übrigen Bezirksgemeinden die Realisierung des Projekts vereiteln. Diese Entwicklung ist der Gemeinderat Bonstetten bestrebt zu vermeiden.

Der Gemeinde Bonstetten stehen nach der Kündigung der Mitgliedschaft im Zweckverband Spital Affoltern am 4. März 2018 alle Varianten offen. Sie kann sich bei einer Auflösung des Zweckverbandes in der bezirksweiten Abstimmung vom 10. Juni 2018 frei entscheiden, ob sie bei den Nachfolgeorganisationen weiterhin beteiligt sein will. Scheitert die Auflösung des Zweckverbandes tragen sich die hohen finanziellen Risiken nur bis zum Ablauf der Kündigungsfrist.

G. Zusammenfassung

Für den Verbleib im Zweckverband Spital Affoltern sprechen:

- Die Beteiligung am Zweckverband stellt mehr als eine finanzielle Anlage dar; sie bedeutet ideale Unterstützung einer regionalpolitisch bedeutsamen Institution.
- Spital als grösster Arbeitgeber im Bezirk.

- Die Beteiligung ermöglicht teilweise eine vereinfachte Handhabung der nach der Neuverteilung der Kompetenzen bei der Gemeinde verbliebenen Aufgaben (Pflege).
- Der mögliche Verlust der Beteiligungswerte von CHF 3'710'323.24 für die Gemeinde Bonstetten bei einem Austritt.

Für einen Austritt aus dem Zweckverband Spital Affoltern und die Kündigung der Mitgliedschaft per 31. Dezember 2018 mit Wirkung auf 31. Dezember 2020 sprechen:

- Die Neuordnung der Kompetenzen mit dem Spitalplanungs- und finanzierungsgesetz entlastet die Gemeinden von der finanziellen Beteiligung an Betriebs- und Investitionskosten stationärer medizinischer Versorgung. Zuständig ist der Kanton aufgrund der Vorgaben aus dem Kranken- und Versicherungsgesetz.
- Die Sicherstellung der medizinischen Grund- und erweiterte Grundversorgung in der Region kann unabhängig von der Beteiligung im Rahmen des Zweckverbands gewährleistet werden. Insbesondere bleibt der Krankentransport- und Rettungsdienst durch Leistungsvereinbarungen gewahrt.
- Ein Austritt aus dem Zweckverband würde weder die Bevölkerung von Bonstetten benachteiligen, noch die Aufgaben des Spitals Affoltern und dessen Zweckbestimmung tangieren. Es wäre die konsequente Umsetzung der politisch gewollten Neuordnung.
- Die Spitäler sind ordnungspolitisch wettbewerblich auszurichten und werden durch standardisierte Leistungsabteilungen entsprechend finanziert.
- Der ursprüngliche Regionalgedanke eines Zweckverbands existiert mit der Neuregelung der Kompetenzen nicht mehr, und die Einflussnahme auf die wesentliche Entwicklung des Spitals Affoltern durch die Beteiligung ist nicht mehr gegeben.
- Die Existenz des Spitals Affoltern muss aufgrund der Einbettung in die Leistungsplanung des Kantons, nicht aber durch die Form der Trägerschaft legitimiert werden.
- Die Zweckverbandsgemeinden sind gemäss Statuten unbeschränkt haftend für Betriebsverluste. Dies entspricht nicht dem Sinn und Geist der neuen Spitalfinanzierung.
- Die Kernaufgaben der Gemeinde liegen bei der Altersversorgung, bei Prävention sowie bei der Sicherstellung einer ambulanten Grundversorgung. Die freiwerdenden Ressourcen finanzieller und personeller Art können für die Entwicklung dieser drei lokalen Kernaufgaben eingesetzt werden.

H. Urnenabstimmung

Der Gemeinderat Bonstetten beantragt der Urnenabstimmung vom 4. März 2018 zur Beschlussfassung:

1. Die Gemeinde Bonstetten tritt unter Wahrung der Kündigungsfrist von zwei Jahren per 31. Dezember 2020 aus dem Zweckverband Spital Affoltern aus.
2. Mit der Zustimmung zur Vorlage wird der Gemeinderat ermächtigt:
 - a. bei der Betriebskommission des Spitals Antrag auf Abkürzung der Kündigungsfrist zu stellen;
 - b. die finanziellen Interessen der Gemeinde zu wahren und die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten am Zweckverband Spital Affoltern oder Teile davon in eine neue Rechtsform zu überführen;
 - c. die Beteiligung der Gemeinde Bonstetten von CHF 3'710'323.24 gegebenenfalls über die Erfolgsrechnung abzuschreiben;
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieser Beschlüsse beauftragt.

Auf dem beiliegenden Abstimmungsblatt werden Sie gefragt:

„Stimmen Sie der Kündigung der Mitgliedschaft und somit dem Austritt der Gemeinde Bonstetten per 31. Dezember 2020 aus dem Zweckverband Spital Affoltern zu?“

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmberechtigten ein "JA".

I. Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission (RPK)

ERKLÄRUNG UND ANTRAG DER RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION ZUR UR-NENABSTIMMUNG: ZWECKVERBAND SPITAL AFFOLTERN; KÜNDIGUNG DER MITGLIEDSCHAFT UND AUSTRITT PER 31. DEZEMBER 2020

| | |
|--------------|---|
| Organisation | <i>Politische Gemeinde Bonstetten</i> |
| Beschluss | <i>Zweckverband Spital Affoltern; Kündigung der Mitgliedschaft und Austritt per 31. Dezember 2020</i> |

1. Antrag

Die Rechnungsprüfungskommission empfiehlt der Stimmbevölkerung an der Gemeindeurnenabstimmung vom 4. März 2018 der Vorlage des Gemeinderates zuzustimmen.

2. Begründung

Die finanziellen Risiken für den weiteren Betrieb und die Investitionen gemäss den heute bekannten Vorschlägen der Betriebskommission sind für die Gemeinde Bonstetten nicht tragbar. Es ist auch unsicher, ob die angestrebte Auflösung des Zweckverbandes gelingt, da Einstimmigkeit erreicht werden muss. In diesem Sinne ist die Abstimmung eine zweckmässige Vorsichtsmassnahme und macht aus finanzieller Sicht Sinn.

Bonstetten, 04.12.2017

Für die Rechnungsprüfungskommission

Der Präsident

Der Aktuar

Peter Ehrler

Ernst Hedinger