Tel. 062 834 93 21
Fax 062 834 91 00
www.bdo.ch

BDO AG
Entfelderstrasse 1
5001 Aarau

Spitex Region Aarau

Mögliche Kooperations- und Rechtsformen unter Berücksichtigung der Public Corporate Governance

Kurzbericht als Entscheidungsgrundlage

11. Februar 2022
MG / CWE

Inhaltsverzeichnis **Seite**

1	**Management Summary**	**3**
2	**Einleitung / Ausgangslage**	**3**
3	**Fragestellungen**	**4**
3.1	Public Corporate Governance	4
3.2	Öffentliche Beteiligung durch die Gemeinden als "Eigner"	5
3.3	Einflussnahme durch die Gemeinden als "Besteller" bzw. "Finanzierer"	5
3.4	Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform	5
4	**Public Corporate Governance**	**5**
4.1	Rollen des Staates	6
4.2	Steuerungsinstrumente	6
4.2.1	Gesetzliche Grundlagen	7
4.2.2	Eignerstrategie	7
4.2.3	Leistungsvereinbarungen	8
4.2.4	Aufsicht (Reporting/Controlling)	8
4.2.5	Aktionärsbindungsvertrag	9
4.3	Die Gemeinden als Eigner (öffentliche Beteiligung)	9
4.3.1	Rechte/Pflichten des Eigners	10
4.3.2	Bedarf an Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung	10
4.3.3	Vor-/Nachteile sowie Chancen/Gefahren einer öffentlichen Beteiligung (SWOT)	12
5	**Interkommunale Zusammenarbeit**	**13**
5.1	Zusammenarbeits-/Rechtsformen	13
5.2	Gegenüberstellung AG - IKA - Verein	14
5.3	Im Kanton Aargau etablierte Modelle für eine Spitex	16
6	**Zusammenarbeitsmodelle / Rechtsformen für die Spitex Region Aarau**	**16**
6.1	Zielsetzungen / Kriterien	17
6.2	Vorbemerkungen zur Frage der öffentlichen Beteiligung (Eigentümerschaft)	18
6.3	Rechtsformen	20
6.3.1	Hauptunterschiede	20
6.3.2	Interkommunale Anstalt (IKA)	20
6.3.3	Aktiengesellschaft	23
7	**Fazit**	**25**
7.1	Bewertung aufgrund der definierten Kriterien/Zielsetzungen	25
7.2	Würdigung durch die Begleitgruppe	27
8	**Weiteres Vorgehen**	**28**
9	**Schlusswort**	**28**

1 Management Summary

Im Rahmen von zwei Workshops (03.12.2021 und 21.01.2022) mit Vertretern der betroffenen Gemeinden und Spitex-Organisationen wurden Kooperationsmodelle und Rechtsformen sowie das mögliche weitere Vorgehen behandelt. Die Erkenntnisse aus dem bisherigen Projekt sowie die diskutierten Themen in den beiden Workshop werden in diesem Bericht zusammengefasst. Der Bericht dient als Diskussionsgrundlage für die Exekutiven der betroffenen Gemeinden, damit Grundsatzentscheidungen für die künftige Organisationsform getroffen werden können.

Der vorliegende Bericht wurde beim zweiten Workshop des Begleitgremiums besprochen und durch BDO finalisiert. Er soll den Gemeinden als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage dienen.

Die Gesundheitsversorgung ist eine öffentliche Aufgabe, welche im Sinne eines Grundversorgungsauftrages vom Staat gewährleistet werden muss. Ob er diese Aufgabe selbst erfüllt, oder ob er die Aufgabe an private Organisationen delegiert, ist eine Frage der (politischen) Interessenabwägung. Es geht in diesem Prozess nicht nur um die Wahl einer Rechtsform, sondern auch um die Frage, wie stark die Gemeinden - als Bestellerinnen und (Rest-) Finanziererinnen der Spitex-Leistungen - Einfluss auf strategische und allenfalls wichtige betriebliche Aspekte der künftigen Spitex nehmen wollen. Bei den strategischen Aspekten geht es insbesondere auch um den Ansatz der ganzheitlichen integrierten Gesundheitsversorgung, über die Systemgrenzen einer Spitex hinaus (Stichwort "Pflegeregion"). Festzuhalten gilt indes, dass eine gute "Public Corporate Governance" nicht von der Rechtsform abhängt. Vielmehr sind Fragen der öffentlichen Beteiligung (bzw. damit verbunden die Steuerungsmöglichkeiten über die Eigentümerrechte und einer Eignerstrategie) bzw. die Implementierung von wirksamen Steuerungsinstrumenten (Leistungsvereinbarungen mit Einflussmöglichkeiten) zu klären bzw. zu lösen.

Die Begleitgruppe hat die verschiedenen Themen kontrovers diskutiert und beurteilt. Einig ist sich die Begleitgruppe dahingehend, dass zuerst die Gemeinden erklären müssen, ob sie eine öffentliche Beteiligung wünschen, bevor die Frage der Rechtsform bzw. die Ausgestaltung der weiteren Steuerungsinstrumente (Leistungsvereinbarung, ev. Eignerstrategie) angegangen werden. Die Begleitgruppe gibt diesbezüglich keine Empfehlung ab.

Dieser Bericht und die Erkenntnisse werden am 22. Februar 2022 allen Involvierten vorgestellt. Danach sollen im Sinne einer Vernehmlassung zuerst die Gemeinden abgeholt werden. **Die Gemeinderäte werden eingeladen, sich bis Ende März 2022 zur Frage zu äussern, ob sie sich als Eigner (Allein-, Mehrheits- oder Minderheitseigentümer) an der neuen Spitex beteiligen wollen.**

2 Einleitung / Ausgangslage

Am Projekt «Spitex-Organisation Region Aarau" haben in den Jahren 2020 und 2021 zwölf Gemeinden der Region Aarau (Aarau, Biberstein, Buchs, Densbüren, Erlinsbach (AG), Gränichen, Kölliken, Küttigen, Muhen, Oberentfelden, Suhr und Unterentfelden) sowie sechs Spitex-Organisationen (Aarau, Aare Nord, Suhr, Suhrental Plus, Buchs und Gränichen) teilgenommen. Es konnte festgestellt werden, dass einige Herausforderungen wie in der Public Corporate Governance (z.B. Rollentrennung Auftraggeber / Auftragnehmer, Strategien, Leistungsvereinbarung), in der Finanzierung (Defizitmodell) oder bei gewissen Kosten (z.B. Hauswirtschaft) bestehen.

Als Zwischenergebnis der Phase 2 "Grobkonzept / Vergleich Kooperation/Integration" (Bericht vom 25.01.2021) wurde die Variante "Integration" gewählt. Im Folgeprojekt waren schliesslich noch folgende drei Spitexorganisationen dabei:

- Verein Spitex Aarau (Stadt Aarau)
- Verein Spitex Buchs (Gemeinde Buchs)
- Verein Spitex Aare Nord (Gemeinden Biberstein, Densbüren, Erlinsbach AG und Küttigen)

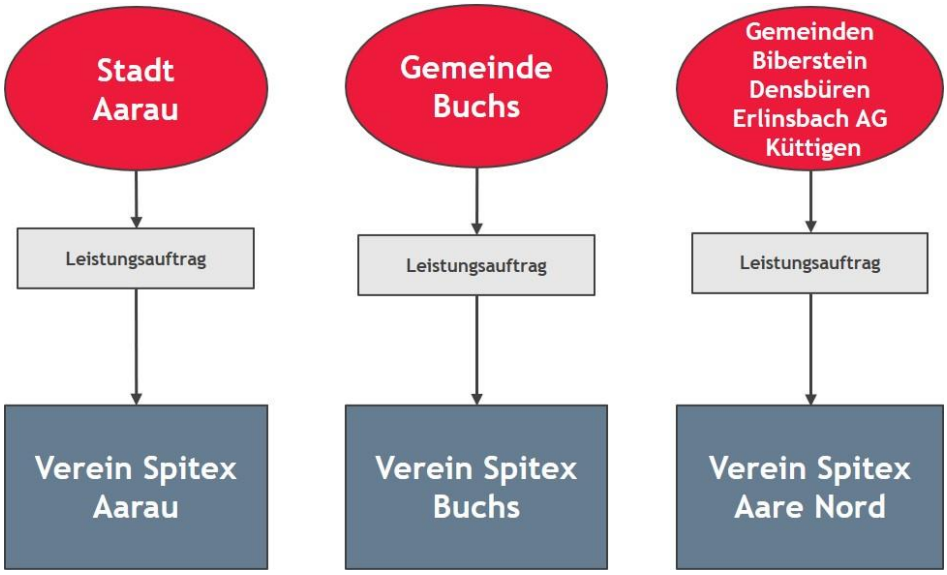
In einem nächsten Schritt sollen Entscheidungsgrundlagen für die Wahl der Kooperations- und Rechtsform unter Berücksichtigung der Public Corporate Governance erarbeitet werden.

3 Fragestellungen

3.1 Public Corporate Governance

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

Die Spitex-Dienstleistungen bei den betroffenen Gemeinden werden bereits heute "ausgelagert" erbracht, d.h. es haben sich selbstverwaltete Vereine etabliert, welche einen exklusiven Leistungsauftrag mit den jeweiligen Gemeinden haben.



Wie die Public Corporate Governance durch die Gemeinden bisher erfolgt, ist nicht Gegenstand dieses Berichts. Im Bericht vom 25.01.2021 wird jedoch festgehalten, dass einige Herausforderungen in der Public Corporate Governance (z.B. Rollentrennung Auftraggeber / Auftragnehmer, Strategien, Leistungsvereinbarung), in der Finanzierung (Defizitmodell) oder bei gewissen Kosten (z.B. Hauswirtschaft) bestehen.

3.2 Öffentliche Beteiligung durch die Gemeinden als "Eigner"

Durch die Vereinsstrukturen war das Thema bisher nicht relevant, da ein Verein ein zweckorientiertes Kollektiv darstellt und keine eigentliche Eigentümerschaft hat.

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

Im Kontext der Spitex Region Aarau stellt sich die Grundsatzfrage, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen die Gemeinden Eigner der neuen Unternehmung werden sollen.

3.3 Einflussnahme durch die Gemeinden als "Besteller" bzw. "Finanzierer"

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

In diesem Bericht wird aufgezeigt, mit welchen Instrumenten die Public Coporate Governance erfolgen kann, auch wenn auf die Eignerrolle seitens der Gemeinden verzichtet wird.

3.4 Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform

Unter dem Aspekt der Public Corporate Governance ist auch die Rechtsform der Unternehmung zu klären. In diesem Bericht sollen die durch die Begleitgruppe definierten Rechtsformen dargestellt werden. Ebenso soll herausgefunden werden, ob sich die beiden favorisierten Rechtsformen IKA und AG eignen, um die definierten Zielsetzungen zu erreichen.

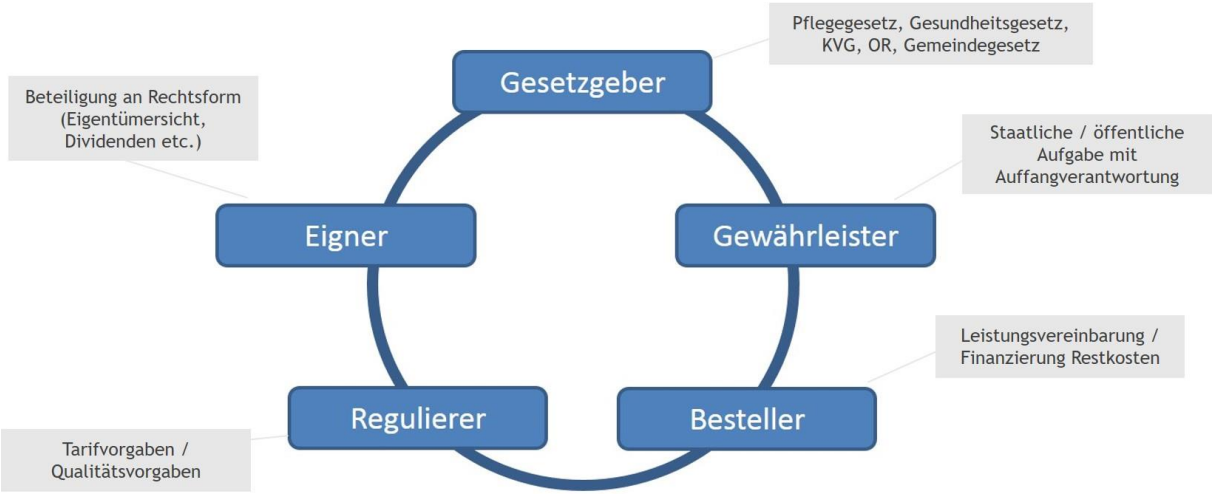
4 Public Corporate Governance

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

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

4.1 Rollen des Staates

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



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

4.2 Steuerungsinstrumente

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

Folgende Grafik zeigt die verschiedenen Ebenen sowie die Steuerungsinstrumente auf:

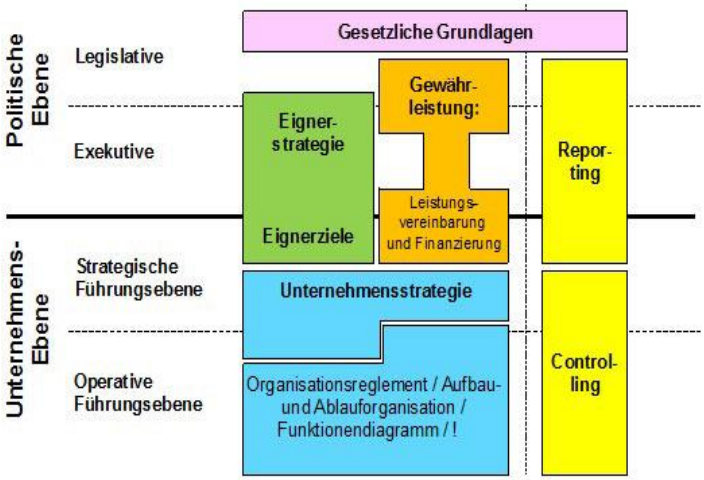


Abbildung: Public Corporate Governance in der Übersicht für öffentliche Unternehmen (Schedler et al., 2013, S. 52)

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

4.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Das zentrale Steuerungsinstrument im demokratischen Rechtsstaat ist das Gesetz: Nebst strukturellen Elementen werden darin - im Sinne der finalen, zielgerichteten Gesetzgebung - die wesentlichen Leistungs- bzw. Wirkungsvorgaben definiert. Dabei handelt es sich um den gesetzlichen Leistungsauftrag.

Weil bei einer interkommunalen Anstalt die Anstaltsordnung durch die Legislativen der beteiligten Gemeinden erlassen wird, kommt ihr faktisch der Status einer gesetzlichen Grundlage zu. Sie tritt durch übereinstimmende Beschlussfassung der Mitglieder und durch Genehmigung des Regierungsrates in Kraft. Im Gründungsdokument werden die Steuerungs- bzw. Einflussmechanismen der Gründer bzw. Eigentümer definiert.

4.2.2 Eignerstrategie

In einer Eignerstrategie werden zwei Dinge festgelegt: Erstens ist eine Absicht zu definieren, welche der Eigner mit der Beteiligung an einer Unternehmung verfolgt. Zweitens sind Rahmenbedingungen zu schaffen bezüglich der Ziele und der Art ihrer Erreichung. In der Eignerstrategie werden die Leitplanken für das Unternehmen und seine Entwicklung aus der Perspektive des Eigners definiert. Die Autonomie kann wie folgt unterschieden werden:

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

Eine Eignerstrategie dient den Mitgliedern (Eignern), die Form der Beteiligung und die langfristige strategische Absicht mit den Unternehmen einseitig zu definieren. Es ist - im Gegensatz zur Anstaltsordnung - ein dynamisches Instrument, welches dem Verwaltungsrat sowie der Geschäftsleitung die strategischen Ziele vorgibt.

Die Eignerstrategie ist eine einseitige Willenserklärung des Eigners bzw. der Eigner (sprich sie ist keine Vereinbarung zwischen Eigner und der Unternehmung). Bei mehreren Eignern setzt der Erlass einer Eignerstrategie jedoch eine für alle Eigner abgestimmte Formulierung voraus. Allfällige Divergenzen bei der Ausübung der Eigentumsrechte werden dadurch vermindert.

Eine Eignerstrategie hat zwei Adressaten:

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

Eine Eignerstrategie ist nicht obligatorisch; sie kann auch im Nachhinein noch formuliert werden. Es wird jedoch empfohlen, die Eignerstrategie im Gründungsprozess zu erarbeiten. Eine Eignerstrategie ist nicht mit der Unternehmensstrategie zu verwechseln.

4.2.3 Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung ist eine Abmachung zwischen öffentlicher Hand und dem Unternehmen, in dem die gegenseitigen Leistungen definiert und die zu erbringenden Entschädigungen festgehalten werden. In der Leistungsvereinbarung werden die durch das Unternehmen zu erfüllenden Aufgaben im Detail definiert und mit Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Je nach Ausgangslage und Definition des Unternehmens ist ebenfalls die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen festzulegen. Es wird unterschieden zwischen Kostendeckungsmodellen, Globalbudgets, reine Leistungsfinanzierung, Taxametermodell sowie der Defizitdeckung.

In den Leistungsvereinbarungen können nebst der Leistung/Gegenleistung auch (beschränkte) Steuerungsmechanismen und Akteneinsichtsrechte eingebaut werden.

Sind Gemeinden «nur» Leistungsauftraggeberinnen, haben sie rechtlich nicht den gleichen Einfluss auf das Unternehmen und strategische Ziele der Gemeinden sind primär Verhandlungssache. Da es sich um eine zweiseitige Vereinbarung handelt, ist eine gegenseitige übereinstimmende Willensäusserung zwischen Besteller (Gemeinden) und Leistungserbringer (Spitex) notwendig. Dies kann im Einzelfall zu Schwierigkeiten führen, wenn Gemeinden andere (neue) strategische Ziele verfolgen und dies von der (privatrechtlichen) Spitex nicht mitgetragen wird. Im Extremfall muss die öffentliche Hand der Spitex den Leistungsauftrag entziehen, falls die Differenzen nicht anderweitig gelöst werden können.

4.2.4 Aufsicht (Reporting/Controlling)

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

Unter der direkten (aktiven) Aufsicht wird die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen (als Aktionäre bei der AG oder als Mitglieder bei der IKA) verstanden.

Unter der indirekten (passiven) Aufsicht wird bei Unternehmungen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform (IKA) die staatliche Aufsicht verstanden, wobei die staatlichen Organe ein direktes Interventionsrecht haben.

Reporting

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

Controlling

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

umgesetzt worden sind, und um Aktivitäten, falls die Eignerziele nicht adäquat realisiert worden sind.

Das Reporting/Controlling kann sehr formalisiert anhand von vorgegebenen Rastern und Indikatoren erfolgen, und/oder auch in Form von regelmässigen (z.b. jährlichen) Gesprächen zwischen Eigner/Besteller und Leistungserbringer.

4.2.5 Aktionärsbindungsvertrag

Bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung ist es üblich, die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Aktionäre vertraglich zu regeln. Die Aktiengesellschaft ist selbst nicht Partei im Aktionärsbindungsvertrag, womit eine direkte Einflussnahme durch die Aktionäre nicht vorgesehen werden kann.

In einem Aktionärbindungsvertrag werden Vereinbarungen über Rechte und Pflichten einzelner Aktionäre getroffen. Der Aktionärbindungsvertrag ist im Gesetz nicht geregelt.

Ein Aktionärbindungsvertrag kann folgenden Inhalt haben:

- Grundsätze der Unternehmenspolitik
- Zusammensetzung des Verwaltungsrates
- Stimmbindungsabsprachen
- Veräusserungsbeschränkungen (z.B. Vorhandrechte, Vorkaufsrechte und Kaufrechte) und Erwerbsrechte
- Weiter Pflichten der Parteien (z.B. Treuepflichten und Konkurrenzverbote)
- Nachschuss und Zuzahlungspflichten
- Übernahme einer persönlichen Haftung für Verpflichtungen der Gesellschaft
- Bestimmungen betreffend Sicherstellung der Vertragserfüllung

4.3 Die Gemeinden als Eigner (öffentliche Beteiligung)

Im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung von öffentlichen Aufgaben kann sich der Staat entscheiden, ob er die Leistung selbst bzw. in Form einer ausgelagerten Einheit (als "Eigner") erbringt, oder ob er die Aufgabenerfüllung Privaten überlässt. Der Staat hat somit bei dieser Frage einen grossen Ermessensspielraum. Anhand des folgenden Prüfportfolios kann die Frage der Eigentümerschaft beantwortet werden:

Da die Frage nach den Effizienz- und Effektivitätsgewinnen bei der Spitex bereits beantwortet wurde, stellt sich schliesslich die Frage nach dem Bedarf an Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung. Falls dieser als tief eingestuft wird, ist eine privatrechtliche Rechtsform (z. B. Aktiengesellschaft) möglich, falls dieser jedoch als durchschnittlich oder sogar hoch eingestuft wird, wäre eine öffentlich-rechtliche Rechtsform (z. B. Interkommunale Anstalt) vorzuziehen.

4.3.1 Rechte/Pflichten des Eigners

Falls sich die Gemeinden als Eigner beteiligen möchten, stehen ihnen folgende Rechte sowie Pflichten zu:

Rechte

- Wahl der Strategischen Führungsebene (Verwaltungsrat)
- Delegation von Vertretern in die Strategische Führungsebene
- Vorgabe einer Eignerstrategie bzw. von Eignerzielen an die Unternehmung
- Vollumfängliche Akteneinsicht
- Aufsicht / ev. Prüfung der öffentlichen Unternehmung durch die Finanzkontrolle
- Einflussnahme bei wichtigen operativen Aspekten (z. B. Bestimmung der Standorte)

Pflichten

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

4.3.2 Bedarf an Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung

Weil der Bedarf an Steuerung und Kontrolle durch die Gemeinden in der Rolle als Eigner vollumfänglich und in der Rolle als "nur" Besteller teilweise erfüllt werden kann, wurden beim Workshop vom 21.01.2022 in einer offenen Diskussion folgende Fragen erörtert:

1. Wie dynamisch ist der Markt der Pflegeversorgung?	• Die Dynamik wird auf einer Skala von 1-10 mit einer 8 bewertet. • Liberalisierung (private Spitex etc.) • Heute viel umfassenderes Leistungsangebot • Höhere Anspruchshaltung der Kunden • Tendenz Spitalpflege: schnellere Entlassungen • Private Spitex nehmen nur lukrative Fälle an. • Öffentliche Spitex stellt die Grundversorgung dar (keine Selektion)
2. Wie stark soll die integrierte Versorgung forciert werden, wenn ein allfälliger Zusammenschluss aller Leistungserbringer in der ambulanten wie stationären Pflege kommt (Pflegeregion)?	• Die Pflegeregion ist eine Vision. • Pflegeregion ist eine "Aneinanderreihung" aller Dienstleistungen und soll integrierend wirken. Die Spitex stellt dabei eine Haupt-Dienstleistung in der Pflegeregion dar. • Die zukünftige Koordination soll sichergestellt bleiben. • Dienstleistungen werden teurer, die Gemeinden sollen ihren Einfluss behalten. • Viele einzelne / individuelle Leistungserbringer werden teurer. • Die Rechtsform-Wahl soll die Möglichkeiten für die Zukunft nicht einschränken.

3. Wie stark reguliert ist der Auftrag der Spitex?	• Wird in der Leistungsvereinbarung definiert (Aarau) • Das Grundangebot (Kerngeschäft) wird relativ gut beschrieben. • Bei Zusatz-Dienstleistungen ist man aber sehr offen. • Vergünstigungen für Vereinsmitglieder sind möglich und werden teilweise praktiziert.
4. Wie wird das Leistungsangebot und die Leistungstiefe (Qualität) definiert?	• Bisher nur über die Leistungsvereinbarung möglich. • Nicht öffentlich finanzierte Angebote liegen im Rahmen der Spitexvereine. • In Aarau sind die Leistungen und deren Finanzierung detailliert definiert. Wichtig ist die Rechenschaftspflicht.
5. Wie stark wollen die Gemeinden auf das Angebot und allfällige Zusatzdienstleistungen einwirken?	• In Aarau wird die Leistungsvereinbarung im Rahmen der Budgetierung jährlich besprochen. • Teilweise sind politische Vertreter direkt im Vorstand (nicht in Aarau) • Einwirkungsmöglichkeit ist ein grosses Bedürfnis der Gemeinden (insbesondere wegen der Defizitgarantie). • Die Gemeinderäte sind Bevölkerungsvertreter (sie transportieren die Bedürfnisse); die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Politik sind hoch. • Für Zusatzdienstleistungen soll es keine Querfinanzierung geben.
6. Wie wird die Restkostenfinanzierung geregelt? Wie ist die Einschätzung der Projektgruppe, dass die Restkostenfinanzierung bei den Gemeinden verbleibt?	• Alle drei Spitexvereine Aarau verfügen über eine volle Defizitgarantie (beim Grundauftrag). • Gibt Spielraum für Agilität. • Das kantonale Finanzierungsmodell wird kommen, d.h. Wechsel Restkostenfinanzierung von den Gemeinden zum Kanton. Der Zeitpunkt ist jedoch offen.
7. Wie hoch ist das Risiko, dass eine Gemeinde den Spitex-Auftrag öffentlich ausschreibt?	• In Aarau gibt es solche Tendenzen aus politischen Kreisen (konnte jedoch aufgrund des laufenden Prozesses vorerst abgefangen werden). • In Buchs und Aarau ist die politische Situation volatil (Einwohnerräte). • Die Vereinsstrukturen werden eher als "demokratisch" wahrgenommen. • Aktuell wird das Risiko als "mässig" bezeichnet, jedoch wird diese Frage im politischen Prozess aufkommen.

Aus den Aussagen lässt sich der Schluss ziehen, dass es sich bei der Dienstleistung der Spitex zwar um einen dynamischen Markt handelt, dieser aber stark bzw. vollumfänglich von öffentlichen Leistungsaufträgen abhängt. Trotzdem sollen die Spitexorganisationen agil bleiben und auf die Bedürfnisse des Marktes flexibel reagieren können. Das regionale strategische Ziel der Pflegeregion soll durch die aktuellen Weichenstellungen nicht erschwert werden. Das öffentliche Interesse an der Spitex ist gross; das Risiko von öffentlichen Ausschreibungen ebenfalls.

4.3.3 Vor-/Nachteile sowie Chancen/Gefahren einer öffentlichen Beteiligung (SWOT)

Beim Workshop vom 21.01.2022 wurden die verschiedenen Aspekte einer öffentlichen Beteiligung beleuchtet. Daraus resultierte folgende SWOT-Analyse:

Gemeinden als Eigner	
Vorteile	**Nachteile**
• Eignerstrategie möglich, Eignergespräche inkl. Reporting und Controlling möglich. • Hoher Einfluss auf Unternehmensentwicklung (auf strategischer Ebene) • Stärkere Einflussnahme durch Politik • Leistungsauftrag ist garantiert • Potenter Eigenkapitalgeber • Kommunikation direkt in die Räte möglich	• Nur mit Leistungsvereinbarung sind die Gemeinden «freier» für andere Ausrichtung. • Unternehmerisches Risiko. • Kann den operativen Betrieb auch träge machen • Politische Einflussnahme (Eigeninteresse) braucht viele Ressourcen und bremst die Entwicklung • Interessenskonflikte (Besteller, Zahler und Erbringer)
Chancen	**Gefahren**
• Modell kommt in der Öffentlichkeit gut an. • Regionale Projekte wie z.b. Pflegeregion sind einfacher umsetzbar. Regionale Gedanken werden stärker berücksichtigt. • Psychologische Ebene: Wenn unter dem «Dach» der Gemeinden, fühlen sich die Kunden besser aufgehoben (weniger Ängste, weniger Profitdenken). • Kurze Entscheidungswege	• Es ist schwieriger für neue Mitglieder / Gemeinden, dazuzukommen (wenn nur Minderheitseigner) *(ambivalent; darf nicht zu stark die Entscheidung beeinflussen)* • Können Milizpolitiker die Eignerrolle vollumfänglich ausfüllen? • Ev. zu starke politische Einflussnahme. • Wechsel der Restkostenfinanzierung zum Kanton • Liberalisierung der hauswirtschaftlichen Leistungen

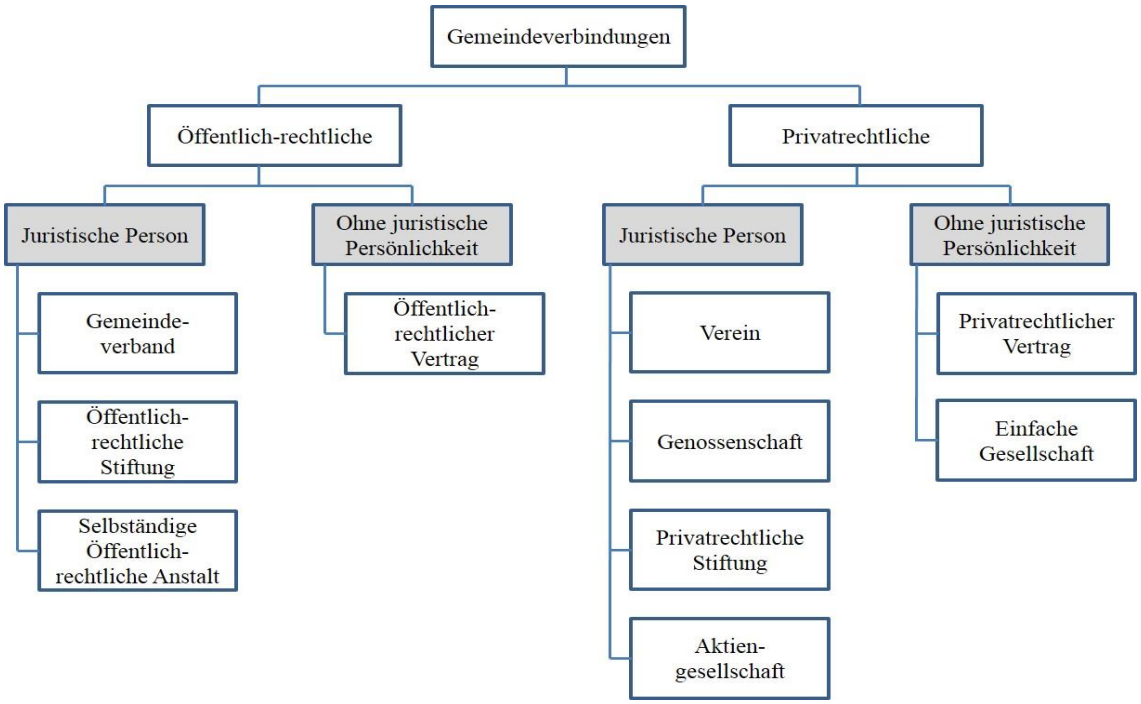
Schwarz = Gruppe Gemeinden / rot = Gruppe Spitex

5 Interkommunale Zusammenarbeit

5.1 Zusammenarbeits-/Rechtsformen

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

Für die interkommunale Zusammenarbeit können Vertragslösungen oder Verbundlösungen mit einem gemeinsamen Rechtsträger gewählt werden.



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

Als öffentlich-rechtliche Rechtsformen kommen für die Spitex in Frage:

- Gemeindeverband
- Interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

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

- Verein
- Stiftung
- Aktiengesellschaft (allenfalls GmbH)

5.2 Gegenüberstellung AG - IKA - Verein

	«Gemeinnützige» Aktiengesellschaft	Interkommunale Anstalt (IKA)	Verein
Rechtsgrundlage	Privatrecht OR	Öffentliches Recht Gemeindegesetz u. Anstaltsordnung	Privatrecht ZGB
Träger	EG, Aktionäre	EG, OG, Kanton, Dritte (Private)	Gemeinden, Juristische Personen, Vereinsmitglieder
Genehmigung	Gemeindeversammlung, Aktionärsbindungsvertrag und/oder Leistungsvereinbarung	Gemeindeversammlung, Kanton (Anstaltsordnung)	Gründungsversammlung mit Genehmigung Statuten, Wahl des Vorstandes u. allfälliger Kontrollstelle, Eintragung ins HR, wenn ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betrieben wird
Organe	• Generalversammlung • Verwaltungsrat • Revisionsstelle	• Möglich (nicht zwingend): Delegiertenversammlung • Führungsorgan (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung) • Kontrollstelle (Finanzkommission od. externe Revisionsstelle)	• Vereinsversammlung (VV) • Vorstand • Revisionsstelle
Rechnungslegung	OR	Grundsätzlich HRM2, alternativer Standard kann angewendet werden (mit Bewilligung der Finanzaufsicht)	ZGB bzw. OR (nach kaufmännischer Art geführter Verein)
Demokratische Rechte	Keine	Gemeindeversammlung: • Gründung (Genehmigung Anstaltsordnung) • Auflösung	Keine
Finanzierung	Aktienkapital, Beiträge	Dotationskapital, Gebühren, Beiträge, Anteile	Beiträge, Spenden
Mitwirkung	Indirekt Bestellung des Verwaltungsrats Aktionärsbindungsvertrag	Direkt über Mitglieder Unmittelbar über Aufsichtsausschuss (möglich) Leistungsvereinbarungen Bestellung des Verwaltungsrates Akteneinsichtsrecht (ev. eingeschränkt)	Einsitznahme im Vorstand möglich Stimmrecht an der VV, pro Mitglied eine Stimme Wahl Vorstandsmitglieder

	«Gemeinnützige» Aktiengesellschaft	Interkommunale Anstalt (IKA)	Verein
Anstellungen	Privatrechtlich	Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich	Privatrechtlich
Haftung Gemeinde	Keine	Gemäss Anstaltsordnung (i. d. R. Auffanghaftung)	Keine bzw. Vereinsvermögen
Aufgabe der Trägerschaft (oder Austritt aus Verband)	Verkauf der Aktien	Jederzeit (gem. Regelung in Anstaltsordnung)	Kündigung der Mitgliedschaft, keine Übertragung möglich
Auflösung	Indirekt über eine Rückabwicklung der Auslagerung	Ohne Begründung (oder nach Anstaltsordnung)	Beschluss durch Vereinsversammlung

5.3 Im Kanton Aargau etablierte Modelle für eine Spitex

Im Kanton Aargau können vier Modelle festgestellt werden:

Modell "Verein"
Der Grossteil aller Spitexorganisationen im Kanton Aargau sind nach wie vor als Verein strukturiert und erbringen so ihre Dienstleistungen. Teilweise wurden auch mehrere Vereine zusammengeführt wie aktuell in der Region Mutschellen-Reusstal: Seit 01.01.2022 sind die bisherigen Spitex-Organisationen Mutschellen, Bremgarten, Kelleramt und Niederwil/Fischbach-Göslikon gemeinsam als Spitex Mutschellen-Reusstal unterwegs.

Modell "Aktiengesellschaft mit öffentlicher Beteiligung"
Im Kanton Aargau gibt es mittlerweile drei Beispiele von öffentlichen Spitex-Organisationen mit Rechtsform Aktiengesellschaft. Beispiele: Spitex Region Brugg AG gehalten durch 19 Aktionärsgemeinden, Spitex Fricktal AG gehalten durch 21 Aktionärsgemeinden, Spitex Region Zofingen AG gehalten durch 7 Aktionärsgemeinden.

Modell "Interkommunale Anstalt (IKA)"
Am 01.01.2022 hat mit der IKA Spitex Region Laufenburg erstmalig eine öffentliche Spitex-Organisationen mit Rechtsform Interkommunale Anstalt den Betrieb aufgenommen. Der vorgängige dienstleistungserbringende Spitex Verein hat seinen Betrieb in die IKA überführt. Im Kanton Aargau ist die IKA als Zusammenarbeitsform erst seit 2019 möglich, weshalb sich diese Rechtsform erst am Etablieren ist.

Modell "Aktiengesellschaft ohne öffentliche Beteiligung"
Die Spitex Limmat Aare Reuss AG wird durch die Stiftung Spitex Limmat Aare Reuss gehalten. Die Stiftung wurde durch die vorgängigen dienstleistungserbringenden Spitexvereine gegründet. Diese Organisationsstruktur ist Stand heute einmalig im Kanton Aargau.

6 Zusammenarbeitsmodelle / Rechtsformen für die Spitex Region Aarau

Im nächsten Kapitel werden einleitend die möglichen Zielsetzungen bzw. Kriterien erörtert, welche für die Entscheidfindung wichtig sein können.

Anschliessend werden die Grundsatzfrage der öffentlichen Beteiligung bzw. die verschiedenen Modelle thematisiert.

Abschliessend werden die favorisierten Rechtsformen im Detail erläutert. Ebenso werden die beiden Rechtsformen mittels SWOT-Analyse für die Spitex Region Aarau bewertet.

6.1 Zielsetzungen / Kriterien

Für die Frage der öffentlichen Beteiligung bzw. die Wahl der Rechtsform können aus Sicht der Gemeinden folgende Zielsetzungen bzw. Kriterien herangezogen werden:

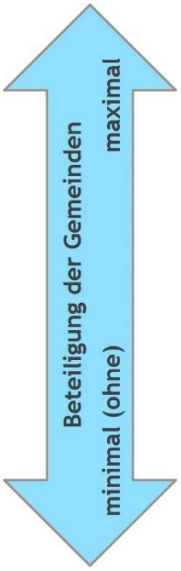
➢ Regionale Strategien	Das Projekt «Pflegeregion Aarau» verfolgt das Ziel, eine integrierten Langzeitversorgung auf Basis des Wohn- und Pflegemodells 2030 (neu «Vision Wohnen im Alter») von Curaviva Schweiz zu entwickeln. Träger sind die Stadt Aarau sowie die Gemeinden Buchs, Suhr und Unterentfelden, das Projekt soll jedoch auch für andere Gemeinden offen sein. Da das zugrunde liegende Modell von Curaviva auf vertikaler Integration basiert, sind allfällige Interferenzen mit dem vorliegenden Projekt zu prüfen.
➢ Unternehmerische Flexibilität	Der dynamische Markt der Gesundheitsversorgung braucht unternehmerische Agilität und Flexibilität. Die "Unternehmung Spitex" soll unabhängig von politischen Strömungen ihren Auftrag erfüllen können.
➢ Veränderungen Kantonale Vorgaben	Das Departement Gesundheit und Soziales des Kanton Aargau prüft aktuell, ob die Restkostenfinanzierung der Spitex Dienstleistungen zukünftig eine kantonale Aufgabe sein könnte. Die Abrechnung würde analog bei den Alters- und Pflegeheimen über die kantonale Clearingstelle erfolgen. Die Aufgabenübertragung von den Gemeinden an den Kanton würde mittels Steuerfussabtausch vorgenommen. Der Prozess für ein allfälliges neues Finanzierungsmodell dürfte noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Das Modell bzw. die Rechtsform soll diesem Umstand Rechnung tragen.
➢ Verbindung zu den politischen Gremien	Die Gemeinden stehen in der Verantwortung, den Grundversorgungsauftrag sicherzustellen bzw. zu finanzieren. Es liegt deshalb im Interesse der Spitexorganisationen, zu den politischen Entscheidungsgremien eine möglichst gute und stabile, wenn nicht sogar institutionalisierte Verbindung zu haben.
➢ Politische / öffentliche Akzeptanz	Die Dienstleistungen der Spitex stehen in der öffentlichen Wahrnehmung; die Bevölkerung reagiert sensibel auf Veränderungen. Das Modell bzw. die Rechtsform bedarf einer hohen öffentlichen Akzeptanz.
➢ Bedarf an Steuerung und Kontrolle (Public Corporate Governance)	Aufgrund der Charakteristik der öffentlichen Aufgabe sowie der Restkostenfinanzierung durch die öffentliche Hand sollen die verschiedenen Aspekte der Public Corporate Governance (Rollenklärung, Steuerung und Kontrolle, Aufsicht etc.) mittels der vorgesehenen Instrumente erfüllt werden können.

➢ Risiko einer öffentlichen Ausschreibung minimieren.	Die Spitex-Dienstleistungen werden teils öffentlich ausgeschrieben. Die zukünftige Spitexorganisation soll nicht durch wegfallende Leistungsaufträge geschwächt werden.
➢ Haftung	Je nach Modell bzw. Rechtsform kann die Haftung der Gemeinden anders sein. Die Gemeinden müssten allenfalls bei Illiquidität Kapital nachschiessen. Bei einer Liquidation müssten die Gemeinden in jedem Fall kurzfristig eine Auffanglösung organisieren.

Die obengenannten Zielsetzungen/Kriterien werden im Fazit (Kapitel 7.1) bewertet.

6.2 Vorbemerkungen zur Frage der öffentlichen Beteiligung (Eigentümerschaft)

Grundsätzlich muss für beide Rechtsformen geklärt werden, wer Eigentümer der Unternehmung sein wird. Dabei gibt es verschiedene mögliche Modelle:



	Beteiligung bestehende Vereine	Beteiligung Gemeinden
a) Interkommunale Anstalt oder Aktiengesellschaft	---	100 %
b) Interkommunale Anstalt oder Aktiengesellschaft	Minderheit	Mehrheit
c) Interkommunale Anstalt oder Aktiengesellschaft	Mehrheit	Minderheit
d) Aktiengesellschaft	100 %	---

Solange die Gemeinden an der neuen Unternehmung beteiligt sind (Modelle a - c), können entweder Interkommunale Anstalt oder Aktiengesellschaft gewählt werden. Sofern einzig die Spitexvereine Eigentümerinnen sind (Modell d), muss eine privatrechtliche Rechtsform gewählt werden. Die Auswirkungen der Modelle werden folgend beschrieben:

a) Die Gemeinden sind selbst und alleine Trägerinnen der neuen Unternehmung. Sie üben somit maximalen Einfluss aus, in dem sie einerseits die Eigentumsrechte ausüben, andererseits auf die Leistungserfüllung direkt Einfluss nehmen können. Ebenso steht ihnen als Eigentümerinnen die vollumfängliche Aufsicht mit Akteneinsichtsrecht zu.

b) Die Gemeinden als Mehrheitseigentümerinnen gewähren den bisherigen Spitexvereinen eine Minderheitsbeteiligung, womit diesen gewisse Eigentumsrechten eingeräumt werden.

c) Die Gemeinden sind Minderheitseigentümerinnen und können dadurch gewisse Eigentumsrechte direkt wahrnehmen, insbesondere bei der Aufsicht (inkl. Akteneinsicht).

d) Die Spitexvereine sind alleinige Träger der neuen Unternehmung. Die Gemeinden sind lediglich "Bestellerinnen" und haben keine direkte Aufsicht bzw. kein Akteneinsichtsrecht. Sie nehmen einzig mittels der Leistungsvereinbarung Einfluss.

Kapitalbeschaffung

Bei der Neugründung einer Unternehmung (egal mit welcher Rechtsform) stellt sich immer auch die Frage der Kapitalbeschaffung. Bei den Spitexvereinen - als bestehende Aufgabenträger - ist ein Grundkapital vorhanden, welches durch Reserven, Legate und Spenden, öffentliche Gelder etc. finanziert worden ist. Dieses kann grundsätzlich zur Finanzierung des Eigenkapitals der neuen Unternehmung eingesetzt werden. Wenn eine staatliche Beteiligung in Frage kommt, müssen dafür in der Regel Steuergelder eingesetzt werden, wobei die Beteiligung bei den Gemeinden als Anlage zu bilanzieren ist. Da bei einer Spitex in der Regel keine kapitalintensiven Sachmittel oder Immobilien eingebracht werden, kann das Gründungskapital verhältnismässig tief angesetzt werden.

Leistungsbezug durch Dritte

Möglich ist auch, dass nur einzelne Gemeinden Eigner der Spitex sind, während weitere Gemeinden (zum Beispiel nach der Gründungsphase) Leistungen lediglich mit Leistungsvereinbarung einkaufen, ohne dass sie selbst Eigner werden. Dieser Umstand müsste sich betriebswirtschaftlich in höheren Tarifen für Nicht-Eigner niederschlagen.

6.3 Rechtsformen

Aufgrund einer Diskussion anlässlich des Workshops wurde beschlossen, für die künftige Zusammenarbeit folgende Rechtsformen näher zu prüfen:

- Interkommunalen Anstalt (IKA)
- Aktiengesellschaft (AG)

6.3.1 Hauptunterschiede

Bezugnehmend auf den Vergleich der Rechtsformen unter Ziff. 5.2 zeichnen sich bei den beschriebenen Rechtsformen folgende Hauptunterschiede ab:

	Aktiengesellschaft	**Interkommunale Anstalt**
Rechtsgrundlage	Privatrecht (ZGB, OR)	öffentliches Recht (Gemeindegesetz, Finanzverordnung)
Aufsicht	Nur durch Aktionäre	durch Mitgliedsgemeinden sowie staatliche Aufsicht (Kanton, Gemeindeabteilung, Finanzaufsicht)
Rechnungslegung	Obligationenrecht	öffentliches Rechnungslegungsmodell (HRM2) oder Branchenstandard
Personalrecht	nur privatrechtliche Arbeitsverhältnisse	privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse möglich
Haftung	Ausschliesslich Aktienkapital	Dotationskapital und Ausfallhaftung durch Mitgliedsgemeinden
Rechtsweg	Privatrechtlich (Friedensrichter, Bezirksgericht)	Öffentlich-rechtlich (Verwaltungsgericht)
Demokratische Rechte	Keine (allenfalls die Zeichnung von Aktienkapital)	Gründung, Auflösung

6.3.2 Interkommunale Anstalt (IKA)

<u>Einleitung</u>

Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist juristisch selbständig und hat ihre Rechtsgrundlage in einer Anstaltsordnung. Sie übernimmt für die Gemeinden bestimmte rechtlich selbständige und öffentliche Aufgaben. In der Anstaltsordnung werden die Grundzüge der Organisation, die Art und der Umfang der zu erbringenden Leistung, die betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätze sowie das finanzielle Verhältnis zwischen den Mitgliedern und der Anstalt festgehalten.

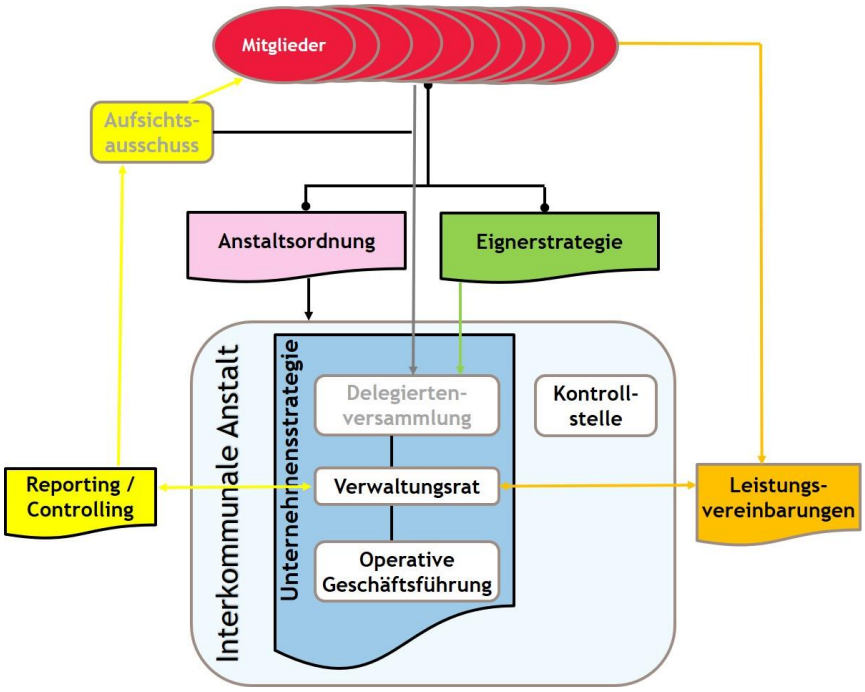
Die interkommunale Anstalt ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit nach § 82a des Gemeindegesetzes des Kantons Aargau, welche seit einer Änderung des Gemeindegesetzes per 2019 möglich ist.

Mit dieser Rechtsform ist einerseits eine möglichst grosse Autonomie gewährleistet, andererseits befindet sich das Unternehmen noch immer in den Schranken des öffentlichen Rechts (Aufsicht, Rechnungslegung, Haftung).

Durch die hohe Organisationsautonomie und die noch zeitlich kurze Praxis mit der Rechtsform IKA sind die jeweils wichtigsten Eckpunkte mittels Vorprüfungsverfahren mit der kantonalen Gemeindeabteilung zu regeln. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass seitens der kantonalen Instanzen eine hohe Flexibilität herrscht, wie die konkreten Regelungen ausgestaltet werden. Die IKA kommt somit aus betrieblicher Sicht der AG sehr nahe.

Modell

Eine IKA kann wie folgt aufgebaut werden:



Die Rechtsform bildet das rechtliche Gerüst, in welchem der Betrieb stattfinden soll. Durch die konkrete Ausgestaltung der Anstaltsordnung und allenfalls Eignerstrategie kann die IKA ihren Zweck sehr autonom verfolgen.

Einflussnahme / Aufsicht

Die Einflussnahme sowie die Aufsicht kann bei der IKA über verschiedene Ebenen erfolgen:

Mitglieder

Als (Gründungs-)Mitglieder kommen insbesondere die beteiligten Einwohnergemeinden in Frage.

Im Sinne von § 3 Abs. 3 des Gemeindegesetzes können auch Dritte (öffentlich-rechtliche Körperschaften, private natürlich oder juristische Personen) an der IKA beteiligt werden, welchen die gleiche Stellung wie den vorgenannten Mitgliedsgemeinden zukommt. Denkbar sind im vorliegenden Fall die bestehenden Spitexvereine.

Die Mitglieder haben die direkte Aufsicht über die IKA und ihnen steht ein Akteneinsichtsrecht zu.

Option: Delegiertenversammlung

Falls ein Legislativ-Organ gewünscht wird, kann eine Delegiertenversammlung (analog einer Aktionärsversammlung) vorgesehen werden. Die Anzahl Delegierte sowie das allfällige Stimmengewicht muss in der Anstaltsordnung festgelegt werden.

Option: Aufsichtsausschuss

Die unmittelbare Aufsicht - in Vertretung der Mitglieder - kann ein Aufsichtsausschuss übernehmen. Dieser überprüft, dass der Anstaltszweck erfüllt wird, die Unternehmensziele verfolgt sowie die Eignerstrategie eingehalten werden. Dem Aufsichtsausschuss kommt keine Organstellung zu, jedoch können ihm Interventionsrechte eingeräumt werden. Allenfalls können Aufsichtsausschuss und Kontrollstelle kombiniert werden.

Staatliche Aufsicht

Die IKA untersteht der gleichen staatlichen Aufsicht (durch die Gemeindeabteilung bzw. die Finanzaufsicht) wie eine Einwohnergemeinde oder ein Gemeindeverband.

Haftung

Die Anstalt ist rechts- und vermögensfähig und haftet deshalb grundsätzlich selbst für die von ihr eingegangenen Verbindlichkeiten (z.B. Forderungen aus Verträgen).
Bei einer interkommunalen Anstalt ist die Haftung im Innenverhältnis unter den Trägergemeinden zu regeln. Auch eine Beschränkung der Haftung der einzelnen oder aller Gemeinden ist möglich.
Eine entsprechende Regelung hat in der Anstaltsordnung zu erfolgen.

Würdigung / Bewertung

Anlässlich des Workshops vom 21.01.2022 hat die Begleitgruppe die IKA sowie die AG einer SWOT-Analyse unterzogen:

Interkommunale Anstalt (IKA)	
Vorteile	**Nachteile**
• IKA ist nicht «vorbelastet» durch öffentliche Wahrnehmung (versus AG). • Unternehmerische Freiheit möglich, unter gewissen Grenzen der Politik. • Staatliche Aufsicht durch Kanton • Finanzielle Sicherheit	• Pionierrolle im Aargau, eventuell aufwändiger. • Ausfallhaftung, erweiterte Haftung bei Illiquidität • Gemeinden müssen per se Eigner sein • Geringe Bekanntheit • Ein Verkauf an Private ist kaum möglich
Chancen	**Gefahren**
• Spielraum für Unternehmen kann definiert werden. • Regionale Interessen können stärker eingebracht werden. • Politisch eher einfacher durchsetzbar	• IKA ist noch nicht bekannt in der öffentlichen Wahrnehmung. • Abhängigkeit von der Politik • Änderung der gesetzlichen Bestimmungen

Schwarz = Gruppe Gemeinden / rot = Gruppe Spitex

6.3.3 Aktiengesellschaft

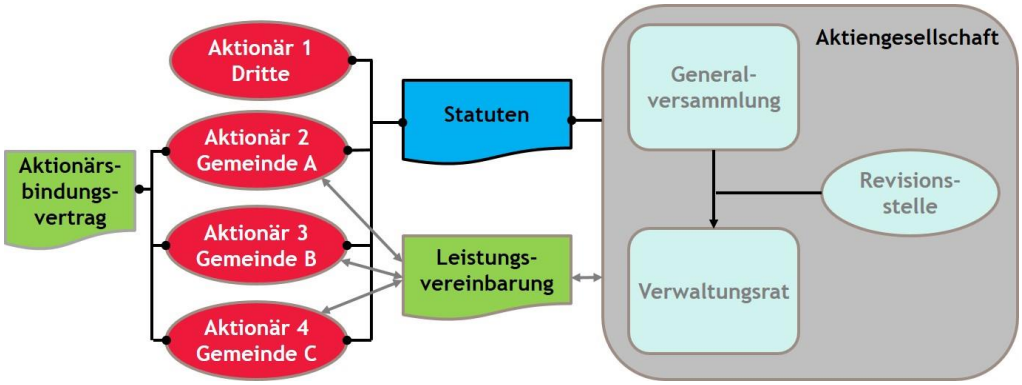
Einleitung

Die privatrechtliche Aktiengesellschaft ist eine körperschaftlich organisierte, kapitalbezogene, mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gesellschaft. Meistens, aber nicht notwendigerweise, verfolgt die Aktiengesellschaft einen wirtschaftlichen Zweck und betreibt dazu ein kaufmännisches Unternehmen. Das Grundkapital der Gesellschaft besteht aus dem Aktienkapital und allfälligem Partizipationskapital. Durch die Ausgabe von Aktien, welche die Miteigentumsrechte an der Aktiengesellschaft verbriefen, verschafft sich die Gesellschaft haftendes Eigenkapital. Die Übertragbarkeit der Aktien kann statutarisch beschränkt werden. Die Mitwirkungsrechte des Aktionärs beschränken sich auf die Teilnahme und das Stimmrecht an der Generalversammlung.

Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften haben sowohl private als auch öffentliche Kapitalgeber. Bei diesen können die Statuten vorsehen, dass die Gemeinden Vertreter direkt in den Verwaltungsrat oder die Revisionsstelle abordnen können (Art. 762 Abs. 2 OR). Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften sind reguläre Aktiengesellschaften nach dem Privatrecht, bei welchen sich die öffentliche Hand gewisse Leitungs- und Kontrollbefugnisse vorbehält, soweit dies zur Wahrung des öffentlichen Interesses erforderlich scheint.

Modell

Eine Aktiengesellschaft kann wie folgt aufgebaut werden:



Einflussnahme / Aufsicht

Aktionäre / Aktionärsversammlung

Die Einflussnahme bzw. die Aufsicht werden einzig durch die Aktionäre ausgeübt.

Zahlreiche rechtliche Vorschriften bestehen über die Organisation und die Finanzen zum Schutz der Gläubiger. Für Kleinaktionäre und Minderheiten besteht nur ein beschränkter Schutz, was durch Aktionärsbindungsverträge teilweise korrigiert werden kann.

Haftung

Für die Verbindlichkeiten der Aktiengesellschaft haftet ausschliesslich das Aktienkapital.

Würdigung / Bewertung

Anlässlich des Workshops vom 21.01.2022 hat die Begleitgruppe die IKA sowie die AG einer SWOT-Analyse unterzogen:

Aktiengesellschaft (AG)	
Vorteile	**Nachteile**
• Haftungsrisiko ist limitiert (Aktienkapital) • Viele unternehmerische Freiheiten. • Rechtsform bekannt, im Aargau gute Beispiele auch im Spitex Umfeld	• Aufsichtsfunktion «nur» durch Aktionäre. • Corporate Governance Sicht / Bewusstsein bei den Gemeinden zu wenig vorhanden. • Anschein von Privatisierung. • Personal: ev. Widerstand (Kulturthema) • Zusätzliche Verträge (Aktionärsbindungsvertrag)
Chancen	**Gefahren**
• Kooperationen mit Dritten sind einfacher. • Übernahme weiterer Geschäftsfelder • Unternehmerische Freiheiten • Dynamik am Markt	• Öffentliche Wahrnehmung ambivalent • Verlust von Einfluss durch Gemeinden • Misstrauen der Bevölkerung, dass die PCG Instrumente funktionieren.

Schwarz = Gruppe Gemeinden / rot = Gruppe Spitex

7 Fazit

7.1 Bewertung aufgrund der definierten Kriterien/Zielsetzungen

Nachfolgend wird darauf eingegangen, inwiefern die Kooperationsmodelle bzw. Rechtsformen die definierten Kriterien/Zielsetzungen (vgl. Ziff. 6.1) erfüllen bzw. ob die Zielsetzungen (aus Sicht der Gemeinden) vollumfänglich oder nur bedingt erreichbar sind. Die Kriterien wurden nicht gewichtet.

Kriterium / Zielsetzung	Bewertung	Öffentliche Beteiligung (öB)		Rechtsform	
		mit öB	ohne öB	IKA	AG
➢ Regionale Strategien	Der Einfluss der politischen Akteure auf eine Spitex ohne öffentliche Beteiligung ist klein; die Integration einer privaten Spitex in die übergeordneten Zielsetzungen hängt von der Kooperation der jeweiligen Führungsgremien ab.	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	Vollumfänglich erreichbar
➢ Unternehmerische Flexibilität	Eine neue Organisation kann mit oder ohne öffentliche Beteiligung bzw. als IKA oder AG sehr autonom ausgestaltet werden, sodass die nötige unternehmerische Flexibilität gewährleistet werden kann.	Vollumfänglich erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	Vollumfänglich erreichbar
➢ Veränderungen Kantonale Vorgaben	Wenn die Restkostenfinanzierung dereinst durch den Kanton übernommen würde, sind die Auswirkungen auf die Strukturen und die Leistungsaufträge/Einflussnahme aus heutiger Sicht noch nicht absehbar.	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar	Noch nicht beurteilbar
➢ Verbindung zu den politischen Gremien	Bei dem Modell ohne öffentliche Beteiligung ist die Verbindung zum (öffentlichen) Auftraggeber nicht institutionalisiert bzw. hängt von den persönlichen Beziehungen der Akteure ab.	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	Vollumfänglich erreichbar

Kriterium / Zielsetzung	Bewertung	Öffentliche Beteiligung (öB)		Rechtsform	
		mit öB	ohne öB	IKA	AG
➢ Politische / öffentliche Akzeptanz	Beim Modell mit öffentlicher Beteiligung ist eine staatliche Trägerschaft vorausgesetzt, was bei den Betroffenen ein höheres Sicherheitsgefühl bewirkt. Die Aktiengesellschaft hat den Anschein einer "Privatisierung", weshalb sie in der öffentlichen Wahrnehmung schlechter qualifiziert wird.	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar
➢ Bedarf an Steuerung und Kontrolle (Public Corporate Governance)	Mit öffentlicher Beteiligung ist eine Eignerstrategie möglich, ebenso können Eigentümerrechte ausgeübt werden. Eine Leistungsvereinbarung ist mit allen Formen möglich und notwendig; beim Modell ohne öffentliche Beteiligung ist sie jedoch das einzige Steuerungsinstrument. Eine IKA steht unter staatlicher Aufsicht, eine AG nicht.	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar
➢ Risiko einer öffentlichen Ausschreibung minimieren.	Eine Spitex ohne öffentliche Beteiligung steht im freien Markt; die Auftraggeber können den Auftrag jederzeit ausschreiben. Mit öffentlicher Beteiligung ist dies unwahrscheinlich.	Vollumfänglich erreichbar	bedingt erreichbar	Vollumfänglich erreichbar	Vollumfänglich erreichbar

Kriterium / Zielsetzung	Bewertung	Öffentliche Beteiligung (öB)		Rechtsform	
		mit öB	ohne öB	IKA	AG
➢ Haftung	Bei einer privaten Rechtsform ohne öffentliche Beteiligung haften die Gemeinden nicht direkt; jedoch wären sie in der moralischen und rechtlichen Verantwortung, kurzfristig eine Auffanglösung zu organisieren. Bei einer öffentlichen Beteiligung haftet der Staat mit dem eingesetzten Kapital. Bei einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform hat der Staat eine subsidiäre Haftung.	bedingt erreichbar	bedingt erreichbar	bedingt erreichbar	bedingt erreichbar

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Frage der Rechtsform alleine nicht ausschlaggebend ist. Vielmehr ist seitens der Gemeinden die öffentliche Beteiligung als Eigner zu gewichten.

7.2 Würdigung durch die Begleitgruppe

Die Begleitgruppe hat die verschiedenen Themen kontrovers diskutiert und beurteilt.

Einig ist sich die Begleitgruppe dahingehend, dass zuerst die Gemeinden erklären müssen, ob sie eine öffentliche Beteiligung wünschen, bevor die Frage der Rechtsform bzw. die Ausgestaltung der weiteren Steuerungsinstrumente (Leistungsvereinbarung, ev. Eignerstrategie) angegangen werden.

Die Begleitgruppe gibt diesbezüglich keine Empfehlung ab.

8 Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht wurde beim zweiten Workshop des Begleitgremiums besprochen und durch BDO finalisiert. Er soll den Gemeinden als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage dienen.

Bevor die Diskussion und der Entscheid in den einzelnen Gremien stattfinden, findet am Dienstag, 22. Februar 2022 um 17.00 Uhr eine Informationsveranstaltung statt, an der die Ergebnisse vorgestellt und diskutiert werden sollen.

Die Gemeinderäte werden anschliessend eingeladen, sich bis Ende März 2022 zur Frage der öffentlichen Beteiligung zu äussern.

Danach werden die Vernehmlassungsantworten konsolidiert und, falls die Gemeinden sich an der Spitex beteiligen, Verpflichtungskredite an den Wintergemeindeversammlungen und in den Einwohnerratsgremien in Aarau und Buchs beantragt. Beteiligen sich die Gemeinden nicht, sind keine Kredite in den Gemeinden erforderlich; gleichwohl wären die Exekutiv-Gremien über die neue Organisationsform zu informieren.

9 Schlusswort

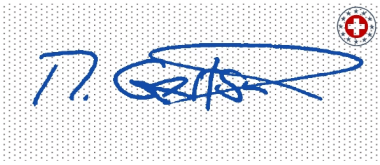
Unsere Überprüfung und die daraus entstandenen Beurteilungen und Einschätzungen basieren auf den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und den mündlichen sowie schriftlichen Aussagen. Wir haben unsere Erhebungen und Beurteilungen nach bestem Wissen und sorgfältig durchgeführt.

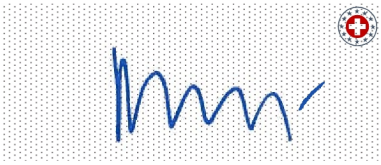
Für das uns mit der Auftragserteilung erwiesene Vertrauen danken wir Ihnen bestens.

Bei Fragen oder für weitere Auskünfte ist Marcel Gertsch (marcel.gertsch@bdo.ch) oder Christian Wernli (christian.wernli@bdo.ch) gerne für Sie da.

Freundliche Grüsse

BDO AG





Marcel Gertsch
Stv. Direktor
Leiter Unternehmensberatung
Nordwestschweiz

Christian Wernli
Vizedirektor
Leiter öffentliche Verwaltungen
Nordwestschweiz