

Datum 30. April 2021
Reg.Nr. 18.01 / 2020-214
Person Ursina Hagmann / Markus Rhyner
Funktion Rechtsdienst / Gemeindeganzlei
E-Mail ursina.hagmann@glarus.ch / markus.rhyner@glarus.ch
Direkt 058 611 81 01

Memorandum zuhanden der Arbeitsgruppe im Projekt cura unita: Wahl der Rechtsform für eine künftige gemeinsame Trägerschaft von Spitex und Alters- und Pflegeheimen in Glarus

Ausgangslage

Die Spitex Glarus, die Alters- und Pflegeheimen Glarus (APG) und die Gemeinde Glarus haben ein gemeinsames Projekt gestartet, um ein Modell der integrierten Gesundheitsversorgung zu verwirklichen. Unter anderem sollen die Spitex Glarus und die APG unter einer noch näher zu definierenden gemeinsamen Trägerschaft zusammengefasst werden. Dabei soll die Spitex in einer ersten Phase als eigenständige Marke und Abteilung gleichwertig mit den APG unter einem Dach geführt werden.

Erfolgsfaktoren einer integrierten Gesundheitsversorgung

Bereits vorab ist festzuhalten, dass der Erfolg einer integrierten Gesundheitsversorgung nicht grundsätzlich von der Rechtsform der Trägerschaft abhängt. Sicherlich bergen die verschiedenen beleuchteten Rechtsformen gewisse Vor- bzw. Nachteile bzw. Nutzen für eine integrierte Gesundheitsversorgung. Die Erfolgsfaktoren einer integrierten Gesundheitsversorgung beruhen aber deutlich stärker auf Faktoren der Interdisziplinarität, der Zusammenarbeit, des Angebots und der Führung (Neue Versorgungs- und Zusammenarbeitsmodelle: Interprofessionelle Zusammenarbeit im Gesundheitszentrum, Literaturrecherche und Praxisbeispiele, Im Auftrag von CURAVIVA Schweiz, S.37 ff.).

Rechtsgrundlagen

Kommunale Aufgaben in der ambulanten und stationären Pflege und Betreuung

Art. 33 der Kantonsverfassung

[...]

² Die Gemeinden sorgen für die stationäre Altersbetreuung.

³ Sie können Alters- und Pflegeheimen führen oder deren Führung an Dritte übertragen.

[...]

Art. 5 des Gesundheitsgesetzes

¹ Die Gemeinden sind zuständig für:

a. [...]

b. die Sicherstellung der stationären Langzeitpflege

c. die Sicherstellung der ambulanten Langzeitpflege

(Bst. b und c sollen mit dem neuen Pflege- und Betreuungsgesetz aufgehoben werden, siehe unten)

² Sie können in Absprache mit dem Kanton einzelne Grundversorgungsangebote von kommunalem Interesse fördern.



Art. 6a des Gesundheitsgesetzes

¹ Der Kanton und die Gemeinden pflegen die Zusammenarbeit untereinander sowie mit den Leistungserbringern.

Art. 3 des Pflege- und Betreuungsgesetzes (von der Landsgemeinde noch nicht verabschiedet)

¹ Die Pflege- und Betreuungsversorgung ist Sache des Kantons.

Aus dem dazugehörigen Memorial zur Landsgemeinde 2021:

"Für die Leistungserbringer ändert sich mit der kantonalen Zuständigkeit für die Sicherstellung und Finanzierung der Pflege und Betreuung primär der Vertragspartner bei den Leistungsvereinbarungen. Soweit einzelne Leistungserbringer heute den künftig geforderten Leistungsstandard noch nicht erfüllen, werden sie ihr Angebot entsprechend ausbauen müssen.

Die öffentlich-rechtlichen Alters- und Pflegeheime verbleiben im Eigentum der Gemeinden. Die Gemeinden können in ihrer Rolle als Eigentümerinnen weiterhin Einfluss darauf nehmen, wie die Alters- und Pflegeheime ihren Leistungsauftrag erfüllen. So kann die Gemeinde mitbeeinflussen, ob die Leistungen wie heute dezentral an mehreren Standorten erbracht werden sollen oder nicht. Der Kanton wird – wie bereits heute – den Umfang des Angebots (Anzahl Pflegeheimplätze) und die Tarife vorgeben."

Übertragung von Aufgaben der Gemeinde

Art. 106 des Gemeindegesetzes

¹ Durch die Gemeindeordnung oder besonderen Beschluss der Stimmberechtigten beziehungsweise durch das Organisationsstatut des Zweckverbandes können wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verwaltungsaufgaben aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert und auf Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts übertragen werden. Dabei müssen der Rechtsschutz und die Aufsicht der Gemeinde sichergestellt werden.

² Ausnahmsweise können solche Aufgaben durch gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Organisationen, an denen sich die Gemeinde oder der Zweckverband beteiligt, erfüllt werden. Eine solche Beteiligung bedarf der Bewilligung des Regierungsrates.

Art. 5 der Gemeindeordnung

Die Gemeinde kann die Aufgaben gemeinsam mit anderen Gemeinwesen sowie mit Privaten erfüllen oder sie ihnen übertragen. Sie fördert die Zusammenarbeit aktiv, wenn die Aufgaben so wirksamer oder kostengünstiger erfüllt werden können.

Zwischenfazit

Die wiedergegebenen Rechtsnormen zeigen, dass das kantonale Recht keine bestimmte Rechtsform für den Betrieb eines integrierten Gesundheitssystems bzw. von Alters- und Pflegeheimen und/oder Spitex-Institutionen vorschreibt.

In Frage kommende Rechtsformen

Gegenwärtige Rechtsformen von Spitex Glarus und APG

Die Trägerschaft der derzeitigen Spitex Glarus ist der Verein Spitex Glarus. Bei den Alters- und Pflegeheimen Glarus (APG) handelt es sich um eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Gemeinde Glarus.

Näher zu prüfende Rechtsformen

Für die gemeinsame Trägerschaft (Dachorganisation) von Spitex Glarus und Alters- und Pflegeheime Glarus (APG) in der Gemeinde Glarus kommen verschiedene Rechtsformen infrage. Basierend auf Erfahrungswerten bereits umgesetzter integrierter Gesundheitssysteme sind die folgenden Rechtsformen prüfenswert:

- Stiftung
- gemeinnützige Aktiengesellschaft
- selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Die Rechtsformen der Genossenschaft und des Vereins werden nicht in die Evaluation miteinbezogen. Dies insbesondere, weil die Genossenschaft eine tiefe Flexibilität und langsame Entscheidungsprozesse aufweist bzw. weil die – zwar sehr vertraute – Organisationsform des Vereins bei der Grösse der hier angestrebten Trägerschaftslösung und deren Ausrichtung auf ein unter anderem nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführtes Dienstleistungsunternehmen unseres Erachtens ungeeignet erscheint (u.a. eingeschränkte Finanzierungsmöglichkeiten).

Beschreibung der zu prüfenden Rechtsformen

Stiftung (privatrechtliche Stiftung: Art. 80ff ZGB; öffentlich-rechtliche Stiftung nach kantonalem bzw. kommunalem Recht)

Die Stiftung entsteht durch die Widmung eines Vermögens zu einem bestimmten Zweck. Das einem bestimmten Zweck gewidmete Vermögen wird also rechtlich verselbstständigt, ohne dass die Stiftung Mitglieder oder Gesellschafter hat. Die Stiftung gehört sich selbst. Der Stiftungsrat führt die Stiftung. Er ist grundsätzlich ehrenamtlich tätig, weil die Stiftung grundsätzlich nicht gewinnorientiert ist. Die Stiftung unterliegt der Aufsicht durch die kantonale Stiftungsaufsicht.

Es sind die öffentlichen und die privatrechtlichen Stiftungen zu unterscheiden. Im Gegensatz zur privatrechtlichen Stiftung bedingt die Errichtung einer Stiftung des öffentlichen Rechts einen Stiftungserrichter der öffentlichen Hand.

Beispiele: Stiftung RaJOVita, Rapperswil SG (Alterseinrichtungen und Spitex); Stiftung Blumenrain im Auftrag der Trägergemeinden Therwil, Ettingen und Biel-Benken (Alters- und Pflegeheim, Pflegewohnung, Spitex, Senioren-Tages- und Nachtstätte); Flury Stiftung (9 Trägergemeinden im Kanton Graubünden: Spital, Spitex, Altersheime, Kinderkrippe usw.); privatrechtliche Stiftung "Alters- und Pflegeheim Ruhesitz" in Beringen (Zweckverband); Gesundheitszentrum Unterengadin (Mischform, der Stiftung ist im Organigramm eine Aktiengesellschaft der Gemeinde unterstellt).

Gemeinnützige Aktiengesellschaft (Art.620 ff. OR)

Die gemeinnützige Aktiengesellschaft ist eine juristische Person des Privatrechts. Im Zweckartikel der Statuten wird die bei einer Aktiengesellschaft grundsätzlich übliche Gewinnorientierung gleichsam wegbedungen und stattdessen eine Ausrichtung auf das öffentliche Interesse und das Gemeinwohl festgelegt. Es werden keine oder nur sehr geringe Dividenden (im Sinne einer minimalen Verzinsung des zur Verfügung gestellten Eigenkapitals) ausgeschüttet. Die gemeinnützige Aktiengesellschaft ist damit auch steuerbefreit. Ihr Ziel ist es, wirtschaftlich zu haushalten und Gewinne wieder zu investieren: in neue Angebote zugunsten der Kundinnen und Kunden sowie zum Nutzen der Allgemeinheit. Der Verwaltungsrat führt das Unternehmen insbesondere strategisch, für die operative Führung wird zumeist eine Geschäftsleitung eingesetzt. Die Aktionäre, meist ausschliesslich die öffentliche Hand, beschliessen an der Generalversammlung über die statutarischen Geschäfte, haben also beschränkte (aber wichtige) Kompetenzen.

Beispiele: Thurvita AG (Spitex sowie Alters- und Pflegeheime); Gesundheit Arosa AG (medizinisches Zentrum, Alterszentrum, Spitex Arosa-Schanfigg und Ambulanzstützpunkt); Alterszentrum Breiten AG, Hombrechtikon (Alters- und Pflegeheim, Alterssiedlung und Spitex); Spitex Region Brugg AG; Sihlsana AG, Adliswil (Wohn- und Pflegezentrum); Gesundheitszentrum Unterengadin (Mischform, siehe oben).

Öffentliche-rechtliche Anstalt (Art. 106 GG)

Die öffentliche-rechtliche Anstalt ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Als öffentlich-rechtliche Anstalten werden organisatorisch ausgegliederte Verwaltungseinheiten bezeichnet, deren Bestand von Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst sind. Ihnen wird die Besorgung einer Verwaltungsaufgabe übertragen, wobei sie durch ein formelles Gesetz errichtet werden, in welchem ihre Aufgaben und die Grundzüge ihrer Organisation geregelt sind. Die öffentlich-rechtliche Anstalt hat ein oder mehrere Führungsorgane und ein Kontrollorgan. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten besitzen im Gegensatz zu unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten eine eigene Rechtspersönlichkeit und in der Regel über ein eigenes, von demjenigen des Trägergemeinwesens abgegrenztes Vermögen.

Beispiele: Alters-und Pflegeheim und Spitex Neuhausen (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt); Center da sandà Val Müstair in Sta. Maria (unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt); Spitäler Schaffhausen (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt).

Vergleich: selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, Stiftung, gemeinnützige Aktiengesellschaft

Rechtsform	selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	Stiftung	gemeinnützige Aktiengesellschaft
Rechtsbereich / Rechtsgrundlage	öffentliches Recht / Gemeindegesetz u. Anstaltsordnung	öffentliches oder privates Recht	Privatrecht / OR
Genehmigung	Gemeindeversammlung	Gemeindeversammlung, Stiftungsaufsicht	Gemeindeversammlung, Aktionärsbindungsvertrag und / oder Leistungsvereinbarung
Organe	- Führungsorgan(e) - Kontrollstelle	- Stiftungsrat - Führungsorgan(e) - Kontrollstelle	- Generalversammlung - Verwaltungsrat - Revisionsstelle
Rechnungslegung	HRM2	HRM2 / OR	OR
Demokratische Rechte	Gemeindeversammlung: - Anstaltsordnung - Auflösung	Keine	Keine
Organisation	Zuständigkeit für Wahl der Organe ist in der Anstaltsordnung festgelegt	keine zwingenden Erfordernisse neben Statuten	Der Verwaltungsrat ist statutarisch (bzw. gesetzlich) verpflichtet, die innere Organisation der Gesellschaft verbindlich zu regeln, hat gewisse unentziehbare und undelegierbare Aufgaben
Mitgliedschaft	keine	keine eigentliche Mitgliedschaft möglich Basis bildet das Stiftungsvermögen	keine eigentliche Mitgliedschaft möglich zumeist sämtliche Aktien in Eigentum der öffentlichen Hand

Finanzierung	Dotationskapital, Gebühren, Beiträge, Darlehen	Stiftungsvermögen zu einem bestimmten Zweck, Darlehen	Aktienkapital, Beiträge, Darlehen
Haftung	Die selbst. öff.-rechtl. Anstalt haftet für die von ihr eingegangenen Verbindlichkeiten. In Anstaltsordnung kann Trägergemeinde festlegen, dass sie subsidiär für Verbindlichkeiten der Anstalt einsteht.	Die Stiftung haftet mit dem Stiftungsvermögen.	Die AG haftet mit dem Gesellschaftsvermögen.

Evaluation der Rechtsformen: Analyse anhand von Bewertungskriterien

Die Wahl der Rechtsform hängt stark von den Bedürfnissen der jeweiligen Interessenspartner und der Gemeinde ab bzw. den Eigenschaften der Leistungen, die im Rahmen der übertragenen Aufgabenerfüllung erbracht werden. Die einzig richtige Rechtsform gibt es nicht; die Wahl ist durch eine Evaluation von - zu gewichtenden - Bewertungskriterien zu fällen.

Folgende Bewertungskriterien erscheinen sinnvoll:

- Qualität der Betreuung, resp. Nutzen für die Bewohner/Klienten
- Gemeinnützigkeit
- Bildung von selbständigen Verantwortungsbereichen
- Flexibilität in der Betriebsführung
- Mitbestimmungsmöglichkeit und Interessenwahrung der Gemeinde und der Interessenspartner¹
- wirtschaftliche Selbständigkeit und Haftung
- politische Akzeptanz der Lösung
- Eingliederung von weiteren Gemeinden / Drittunternehmen in die Trägerschaft (Verbundfähigkeit)
- Kooperation mit Dritten
- vollständige Privatisierung der Trägerschaft²

Qualität der Betreuung, resp. Nutzen für die Bewohner

Gemäss unserer Erkenntnis hat die Rechtsform als solche keinen relevanten Einfluss auf die Qualität der Betreuung der Bewohner und Klienten.

Gemeinnützigkeit

Mit allen drei Rechtsformen können gemeinnützige Zwecke verfolgt werden. Die Stiftung hat nicht zuletzt aus historischen Gründen eine diesbezüglich prägnantere Auswirkung als die anderen Rechtsformen. Spenden fliessen so auch viel ausgeprägter an Stiftungen (oder Vereinen) als an öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Aktiengesellschaften. Das Kriterium der Gemeinnützigkeit kann somit bei der Stiftung als hoch und bei der Anstalt und Aktiengesellschaft als mittel eingestuft werden

¹ Interessenspartner sind vorliegend die Spitex Glarus und die APG.

² Die materielle Privatisierung oder Aufgabenprivatisierung bezeichnet die umfassendste Form. Der Staat gibt eine Aufgabe vollständig aus der Hand, übernimmt auch keine Verantwortung mehr dafür, ob und wie diese erfüllt wird, und überlässt sie vollständig Privaten. Im Gegensatz dazu die formelle Privatisierung: Im Rahmen einer formellen Privatisierung wird eine vormals in der Kernverwaltung einer Gebietskörperschaft erbrachte öffentliche Aufgabe auf ein im öffentlichen Eigentum stehendes öffentliches Unternehmen in privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Rechtsform übertragen.

Handlungsfähigkeit / Flexibilität in der Betriebsführung

Bei der Stiftung ist insbesondere der Stiftungszweck schwer veränderbar. Die Organisation der Stiftung hingegen ist durch einen Beschluss des Stiftungsrates frei gestaltbar. Die Flexibilität der Stiftung in ihrer Betriebsführung bez. ihre Handlungsfähigkeit (Einführen von Innovationen usw.) kann somit als mittel bis hoch eingestuft werden. Die gemeinnützige Aktiengesellschaft hingegen ist hinsichtlich Flexibilität in der Betriebsführung als sehr hoch zu bewerten. Der Verwaltungsrat kann weitreichende strategische Entscheide treffen.

Mitbestimmungsmöglichkeit und Interessenwahrung der Gemeinde und der Interessenspartner

Bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt kann die Mitbestimmungsmöglichkeit der Gemeinden und der Interessenspartner massgeschneidert angepasst werden. Dieses Kriterium ist somit bei der Anstalt als sehr hoch zu bewerten. Eine individuelle Ausgestaltung der Mitbestimmung ist bei der gemeinnützigen Aktiengesellschaft nicht möglich, sie ist im Wesentlichen darauf ausgerichtet, dass die öffentliche Hand (Gemeinde) als Allein- oder allenfalls Mehrheitsaktionärin die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrats (mit-)bestimmt und so Einfluss auf die Geschäftstätigkeit nimmt (und auch die Verantwortung dafür trägt). Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates kann zudem von den Interessenspartnern vertraglich geregelt werden. Bei einer Stiftung bestimmt der Stiftungsrat über die Geschicke der Stiftung, womit die Gefahr besteht, dass diese ein Eigenleben entwickelt.³ Eine Mitbestimmung ist kundenseitig durch einen entsprechenden Leistungsauftrag möglich. Der Einfluss der bisherigen Interessenspartner kann allenfalls in einer Übergangsphase durch personelle Kontinuität (Besetzung des Stiftungsrates mit den Vertretern der bisherigen Interessenspartner) gesichert werden. Die Mitbestimmung und Interessenwahrung der Gemeinde bzw. den Interessenspartner kann in Bezug auf die Stiftung als niedrig bis mittel und bei der Aktiengesellschaft als mittel bis hoch eingestuft werden.

Wirtschaftliche Selbstständigkeit und Haftung

Die Stiftung, die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und die Aktiengesellschaft haben alle einen eigenen Finanzhaushalt und eigenes Vermögen. Sie haften selbst für ihre Verpflichtungen. Je nach Ausgestaltung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (Autonomie bzw. Abhängigkeit von ihrer Trägergemeinde) kann die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Stiftung und der Aktiengesellschaft als etwas höher als jene der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt bewertet werden. Die Anstellung des Personals würde in allen Rechtsformen privatrechtlich erfolgen (bei der Stiftung jedenfalls, wenn in Form einer privatrechtlichen Stiftung).

Politische Akzeptanz der Lösung

Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten sind die Rechtsformen der selbständigen Anstalt und der Stiftung in der Gemeinde Glarus am politisch akzeptiertesten, da sie weitläufig bekannt sind. Die Bekanntheit der gemeinnützigen Aktiengesellschaft ist in der Gemeinde und im Kanton Glarus hingegen gering. Bei der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt sind die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten am ausgeprägtesten, wohingegen die Stiftung sich nur schwach demokratisch abstützen lässt.

Vollständige Privatisierung der Trägerschaft⁴

Eine vollständige Privatisierung bzw. Übernahme einer Trägerschaft durch die Privatwirtschaft ist bei einer Trägerschaftsform der Aktiengesellschaft am einfachsten umsetzbar. Der Zweck und die Besitzes- bzw. Eigentumsverhältnisse sind bei einer Aktiengesellschaft jederzeit veränderbar - nicht hingegen bei einer öffentlich-rechtlichen Stiftung oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Eine (vollständige) Übernahme durch die Privatwirtschaft ist bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung bzw. öffentlich-rechtlichen Anstalt unter Umständen mit einer Neugründung oder einer Fusion gemäss Fusionsgesetz (Art. 100 FusG) zu lösen. Je nach Ausgestaltung der Statuten einer privatrechtlichen Stiftung ist deren vollständige Privatisierung, will heissen Rückzug

³ Bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung wird der Vorstand der Stiftung durch die Trägergemeinde(n) gebildet - so besteht seitens der öffentlichen Hand eine kontinuierlichere Einflussnahme.

⁴ Fraglich ist, ob im Sinne des geltenden übergeordneten kantonalen Rechts überhaupt eine vollständige Privatisierung (ohne Beteiligung der öffentlichen Hand) als zulässig erachtet werden würde (vgl. Art. 106 Abs. 2 Gemeindegesetz).



der Einflussnahme durch die öffentliche Hand (bspw. im Stiftungsrat, Aufhebung Leistungsvereinbarung) durchaus umsetzbar.

Eingliederung weiterer Gemeinden / Drittunternehmen in Trägerschaft (Verbundfähigkeit)

Die Beteiligung an Drittunternehmen durch öffentlich-rechtliche Anstalten kann in der Anstaltsordnung festgelegt werden. Auch die (nachträgliche) Einbindung von Trägergemeinden ist je nach Ausgestaltung der Anstaltsordnung durchaus umsetzbar.

Die Stiftung hingegen kann, solange der Stiftungszweck verfolgt wird, Beteiligungen an Drittunternehmen (z.B. Kapitalgesellschaften) erwerben. Ebenso kann eine Ausgestaltung als Unternehmensträgerstiftung die Möglichkeit der Führung eines Unternehmens und damit die institutionelle Einbindung von Gesellschaften bieten.

Auch bei der Aktiengesellschaft ist die Beteiligung und die institutionelle Einbindung von Gesellschaften ohne weiteres möglich.

Die Einbindung von Drittunternehmen ist dann am einfachsten umsetzbar, wenn gleiche bzw. ähnliche Organisationsformen vorliegen bzw. die Organisationen über identische rechtliche Grundlagen verfügen. Insofern ist die Verbundfähigkeit auch von der Rechtsform der einzubindenden Drittunternehmen abhängig.

Kooperation mit Dritten

Die Kooperationsmöglichkeit mit Partnerinstitutionen ist bei allen drei Rechtsformen mittels Zusammenarbeitsvereinbarungen gewährleistet.

Bildung von selbständigen Verantwortungsbereichen

Selbständige Verantwortungsbereiche lassen sich bei einer Aktiengesellschaft in der Form von Tochterunternehmen mit überschaubarem Aufwand bilden. Durchaus können auch bei den Organisationsformen der Stiftung und öffentlich-rechtlich Anstalt Verantwortungsbereiche gebildet werden. Hingegen sind diese im Vergleich zur Aktiengesellschaft nicht in der gleichen Weise als selbständig zu qualifizieren (Beispiel: Stiftungen der integrierten Gesundheit, die Eigentümerin [Alleinaktionärin] einer [oder mehrerer] Aktiengesellschaften sind).

Zu beachten ist, dass der Regelungs- und Koordinierungsaufwand steigt, wenn holdingähnliche rechtliche Strukturen etabliert werden. Sodann geht mit solchen Strukturen einiges an Einheitlichkeit, Weiterentwicklungsfähigkeit und Synergiepotential der Organisation verloren, alles Ziele die mit der Zusammenfassung von Spitex Glarus und APG unter einem gemeinsamen Dach aber gerade angestrebt werden.

Evaluation der Rechtsformen: Gewichtung der Bewertungskriterien

Je mehr Teilnutzen eine Rechtsform bei den einzelnen, soeben abgehandelten Bewertungskriterien zu verzeichnen hat, umso höher ist ihr Gesamtnutzen. Im Folgenden werden deshalb die Bewertungskriterien anhand ihres Nutzens gewichtet, um dann die geeignete Rechtsform für die Trägerschaft der integrierten Gesundheitsversorgung der Gemeinde Glarus zu ermitteln.

Nicht alle Ziele und Bewertungskriterien sind für die vorliegende Entscheidung zugunsten einer Rechtsform gleich wichtig. Die Präferenzen für die Bewertungskriterien werden so festgelegt, dass jedem Kriterium ein Gewicht zugeordnet wird, das dessen Wichtigkeit im Vergleich zu den anderen Kriterien entspricht. Die Vergabe der Gewichte ist eine subjektive Entscheidung der Bewertenden. Jede Person kann dabei andere Präferenzen haben. Im nachfolgenden Abschnitt wird ein Vorschlag für die Gewichtung der angewendeten Bewertungskriterien (siehe oben) aufgeführt. Diese Gewichtung ist in der Arbeitsgruppe des Projekts "cura unita" zu diskutieren.

Evaluation der Rechtsformen: Auswertung

Kriterien (Bewertung von 1-5) ⁵	Gewichtung (1-3) ⁶	selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Stiftung	gemeinnützige Aktiengesellschaft
Kundennutzen				
Qualität der Betreuung resp. Nutzen für die Bewohner/Klienten	3	5	5	5
Prozesse, Produktivität System				
Gemeinnützigkeit	2	4	5	3
Flexibilität in der Betriebsführung	2	4	4	5
Interessenswahrung, Selbständigkeit				
Mitbestimmungsmöglichkeit und Interessenswahrung der Gemeinde bzw. Interessenspartner	3	5	2 (3) ⁷	4
Wirtschaftliche Selbständigkeit und Haftung	2	4	5	5
Vollständige Privatisierung	1	3	4 (1) ⁸	4
Bildung von selbständigen Verantwortungsbereichen	3	3	3	5
Zusammenarbeit				
Eingliederung von weiteren Gemeinden / Drittunternehmen in die Trägerschaft (Verbundfähigkeit)	2	3	4	4
Kooperation mit Dritten	2	4	4	4
Politische Akzeptanz der Lösung	3	5	4	3
Auswertung		95	90	97

⁵ 5 / 4 / 3 / 2 / 1 = erfüllt Kriterium sehr gut / gut / mässig / schlecht / sehr schlecht

⁶ 3 / 2 / 1 = sehr wichtig / wichtig / weniger wichtig

⁷ Bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung bildet / bilden die Trägergemeinde(n) den Vorstand der Stiftung, weshalb das öffentliche Gemeinwesen viel stärker mit der Stiftung verbunden bleibt.

⁸ Die vollständige Privatisierung bei der privatrechtlichen Stiftung, d.h. ohne Beteiligung/Einflussnahme der öffentlichen Hand ist als leicht umsetzbar und somit als hoch zu gewichten. Dies im Gegensatz zur vollständigen Privatisierung einer Stiftung des öffentlichen Rechts.

Grundsätzliche Erkenntnisse zu den einzelnen Rechtsformen

Stiftung

Die Wahl auf die Rechtsform der (privatrechtlichen)⁹ Stiftung für eine integrierte Gesundheitsversorgung fiel gemäss unserer Erkenntnis häufig dann, wenn eine oder mehrere Gemeinden ein integriertes Gesundheitssystem bzw. Fusionslösungen anstreben (häufig mit einer Vielzahl von Interessenspartnern), um der Trägerschaft eine möglichst hohe Selbstständigkeit bei geringer (politischer) Einflussnahme zu ermöglichen. Die Rechtsformwahl der Stiftung verlangt eine hohe Professionalisierung der Führungsetage sowie eine hohe Verantwortungsübernahme durch den Stiftungsrat sowie der Stiftungsorgane. Dem anzufügen bleibt, dass auch die örtlichen Gegebenheiten und die bisherige Rechtsform der Interessenspartner für die Wahl der Rechtsform einer Trägerschaft eine nicht unwichtige Rolle spielten. Die Stiftung mit ihrem gemeinnützigen Ruf ist im Gesundheitswesen stark verbreitet und dank ihrer langen Tradition breit akzeptiert. Als häufiges Argument für die Wahl der Stiftung wird ausserdem die höhere Spendenbereitschaft im Gegensatz bspw. zu einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft hervorgehoben. Nachteilig wirkt sich aus, dass Stiftungszweck und Organisation nur erschwert veränderbar sind (Genehmigung durch Aufsichtsbehörde erforderlich) und sie sich demokratisch nur schwach abstützen sowie kontrollieren lässt.

Gemeinnützige Aktiengesellschaft

Die Wahl der Rechtsform der gemeinnützigen Aktiengesellschaft ist im Gesundheitswesen insbesondere im Raum Zürich verbreitet. Die Wahl der gemeinnützigen Aktiengesellschaft erfolgt vielfach aus Gründen der wirtschaftlichen und betrieblichen Flexibilität und der Verbundfähigkeit der Aktiengesellschaft. Ausserdem bleibt die (politische) Steuerung bei der Gründung einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft nach wie vor gewahrt. Die gemeinnützige Aktiengesellschaft war lange Zeit nicht sehr verbreitet im Gesundheitswesen, inzwischen kommt sie aber vielerorts vor. Im Kanton Glarus hingegen ist sie ganz generell nicht verbreitet (das Kantonsspital Glarus beispielsweise ist eine "normale" Aktiengesellschaft). Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist nicht als gleich hoch einzuschätzen wie bei einer Stiftung, insbesondere auch, weil der Aktiengesellschaft per se ein Image der Gewinnorientiertheit anhaftet, obwohl sie sich wie gesehen auch als gemeinnützig ausgestalten lässt und in der Praxis für die Leistungsbeziehenden die Rechtsform und das mit ihr assoziierte Image nebensächlich sind (für sie zählt im Wesentlichen die Art und Weise der Leistungserbringung, siehe z.B. Kantonsspital Glarus).

Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Die (selbständige) öffentlich-rechtliche Anstalt wird häufig dann als Rechtsform gewählt, wenn eine (erstmalige) Auslösung von einzelnen Verwaltungsbereichen in eine neue Trägerschaft bzw. eigenständige Organisation erfolgt. Häufig handelt es sich bei diesen öffentlich-rechtlichen Anstalten um kleinere Trägerschaften mit einer kleinen Anzahl von Interessenspartnern. Als Ausnahme hierzu kann das Gesundheitszentrum Val Müstair genannt werden. Die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Gemeinde Val Müstair setzte ein integriertes Gesundheitszentrum mit einer Vielzahl von Interessenspartnern um (Spital, Notfallpraxis, Augenarzt, Spitex und Pflegeheim).

Übertragung der Vermögenswerte auf neuen Rechtsträger

Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt als Ziel-Rechtsform

Vermögensübertragung aus Sicht des Vereins Spitex Glarus

Das Fusionsgesetz erlaubt Vereinen (die übertragende Gesellschaft ist im Handelsregister einzutragen, sofern noch nicht erfolgt) als übertragende Gesellschaft ihr Vermögen auf eine öffentlich-rechtliche Anstalt (übernehmende Gesellschaft) zu übertragen (Art. 99 Abs. 2 FusG i.V.m.

⁹ Die öffentlich-rechtliche Stiftung ist im Gesundheitswesen bzw. bei Trägerschaften der integrierten Gesundheitsversorgung nicht wesentlich verbreitet. Beispiele von Stiftungen des öffentlichen Rechts der integrierten Gesundheitsversorgung können im Kanton Graubünden gefunden werden (z.B. Flury Stiftung).

Art. 4 Abs. 4 FusG). Die Vermögensübertragung bedarf eines schriftlichen Vermögensübertragungsvertrages. Er muss gemäss Art. 70 Abs. 1 FusG von den obersten Leitungs- oder Verwaltungsorganen der beteiligten Rechtsträger abgeschlossen werden.

Mit der Vermögensübertragung wird das Vermögen eines Vereins auf die übernehmende Gesellschaft (öffentlich-rechtliche Anstalt) übertragen, ohne dass die Beteiligungsstruktur geändert wird (Art. 69ff. FusG). Das bedeutet, dass bei dieser Vermögensübertragung lediglich die vermögensrechtliche und nicht die mitgliedschaftsrechtliche Seite des Vereins tangiert ist. Bis zur Liquidation des Vereins bestehen die Mitgliedschaftsrechte der Vereinsmitglieder fort. Eine Liquidation des Vereins ist jedoch nicht zwingend. Der Verein kann bspw. als Förderverein weiterbestehen und z.B. Freiwilligentätigkeiten organisieren.

Vermögensübertragung aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Anstalt APG

Die APG wären aufzulösen, indem die Heimordnung als Rechtsgrundlage für ihr Bestehen durch die Gemeindeversammlung aufgehoben wird. Im Sinne einer übertragenden Umwandlung wäre auf eine eigentliche Liquidation der APG zu verzichten und das Vermögenssubstrat via Universalsukzession auf ein neues Rechtssubjekt, das mittels Erlasses einer Anstaltsordnung (gleichzeitig mit der Aufhebung der APG-Heimordnung) gegründet würde, zu übertragen.

Gemeinnützige Aktiengesellschaft oder Stiftung als Ziel-Rechtsform

Vermögensübertragung aus Sicht des Vereins Spitex Glarus

Mit der Vermögensübertragung wird das Vermögen eines Vereins auf eine neu gegründete gemeinnützige Aktiengesellschaft bzw. Stiftung übertragen, ohne dass die Beteiligungsstruktur geändert wird (Art. 69 ff. FusG). Das bedeutet, dass bei dieser Vermögensübertragung lediglich die vermögensrechtliche und nicht die mitgliedschaftsrechtliche Seite des Vereins tangiert ist. Bis zur Liquidation des Vereins bestehen die Mitgliedschaftsrechte der Vereinsmitglieder fort. Eine Liquidation des Vereins ist jedoch nicht zwingend. Der Verein kann bspw. als Förderverein weiterbestehen und z.B. Freiwilligentätigkeit organisieren. Die übertragende Gesellschaft, vorliegend der Verein, muss im Handelsregister verzeichnet sein bzw. sich zunächst im Handelsregister eintragen lassen, sofern noch nicht erfolgt.

Vermögensübertragung aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Anstalt APG

Für die Gründung der gemeinnützigen Aktiengesellschaft bzw. der Stiftung sind die Art. 99 ff. des Fusionsgesetzes (FusG; SR 221.301) über die Vermögensübertragung von Instituten des öffentlichen Rechts in Rechtsträger des Privatrechts massgebend. Diese sehen vor, dass die Aktiven und Passiven der heutigen Anstalt in die Aktiengesellschaften eingebracht bzw. überbunden werden (partielle Universalsukzession). Dazu schliessen die übernehmende und die übertragende Gesellschaft einen Vermögensübertragungsvertrag ab (Art. 70 FusG). Das Institut des öffentlichen Rechts hat dabei ein Inventar zu erstellen (Art. 100 Abs. 2 FusG). Die übertragende Gesellschaft, vorliegend die öffentlich-rechtliche Anstalt APG, muss im Handelsregister verzeichnet sein bzw. sich zunächst im Handelsregister eintragen lassen, sofern noch nicht erfolgt.

Schlussfolgerungen

Für die angestrebte Trägerschaft einer integrierten Gesundheitsversorgung der Gemeinde Glarus sind alle drei Rechtsformvarianten (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, Stiftung, gemeinnützige Aktiengesellschaft) grundsätzlich denkbar und umsetzbar. Keine der untersuchten Rechtsformen fällt völlig ausser Rang und Traktanden. Eine professionelle strategische und operative Führung ist bei allen drei betrachteten Rechtsformen möglich, die Rechtsform hat auf die Arbeitsorganisation und die operative Leitung wie auch auf die Qualität der Leistungserbringung keine Auswirkungen. So oder anders ist eine den zu erbringenden Leistungen angepasste Arbeitsorganisation und Leitungsstruktur erforderlich und sind die fachlichen und sozialen Kompetenzen der Mitglieder der strategischen und der operativen Führungsebene und die Befugnisse, die ihnen zugestanden werden, von grundlegender Bedeutung.

Dennoch erscheinen bei der obenstehend vorgenommenen Gewichtung der untersuchten Beurteilungskriterien aber doch die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und die gemeinnützige Aktiengesellschaft als zur Umsetzung des Projekts "cura unita" insgesamt geeigneter als



die Stiftung. Es ist daher insbesondere abzuwägen, ob der unternehmerischen, wirtschaftlichen Betrachtungsweise (u.a. grösstmögliche Flexibilität) oder der institutionellen Betrachtungsweise (politische Akzeptanz, Orientierung an Bekanntem) höheres Gewicht beigemessen werden soll.