

Urnenabstimmung vom Sonntag, 26. September 2021

Beleuchtender Bericht

Neuregelung der Zusammenarbeit mit der Gustav Zollinger-Stiftung. Auflösung des Vertrags aus dem Jahr 1979.

Der Gemeinderat unterbreitet den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Gemeinde Zumikon die folgende Vorlage zur Beschlussfassung:

Antrag

Die Gemeinde Zumikon löst den Zusammenarbeitsvertrag mit der Gustav Zollinger-Stiftung aus dem Jahr 1979 auf. Die Zusammenarbeit kann wie bis anhin über einen Leistungsauftrag geregelt werden.

Die Stimmberechtigten sind eingeladen, die Vorlage zu prüfen und ihrem Willen auf dem Stimmzettel mit Ja oder Nein Ausdruck zu geben.

Neuregelung der Zusammenarbeit mit der Gustav Zollinger-Stiftung. Auflösung des Vertrags aus dem Jahr 1979.

Der Gemeinderat unterbreitet den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Gemeinde Zumikon die folgende Vorlage zur Beschlussfassung:

Antrag *Die Gemeinde Zumikon löst den Zusammenarbeitsvertrag mit der Gustav Zollinger-Stiftung aus dem Jahr 1979 auf. Die Zusammenarbeit kann wie bis anhin über einen Leistungsauftrag geregelt werden.*

Die Stimmberechtigten sind eingeladen, die Vorlage zu prüfen und ihrem Willen auf dem Stimmzettel mit Ja oder Nein Ausdruck zu geben.

Kurzfassung

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit der Gustav Zollinger-Stiftung neu zu regeln und deshalb den bestehenden Vertrag zwischen der Gustav Zollinger-Stiftung, der Gemeinde Maur und der Gemeinde Zumikon aufzulösen. Damit reagiert der Gemeinderat auf die Veränderungen der Gesetzesgrundlagen mit der Neuregelung der Pflegefinanzierung, auf die dadurch entstandenen finanziellen Auswirkungen und die zunehmende Komplexität des Markts für Pflegeleistungen. Mit der Neuregelung soll der mit der neuen Pflegefinanzierung erfolgte Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung (finanzielle Unterstützung der Pflegebedürftigen anstatt der Heime) konsequent umgesetzt werden. Dieser Schritt soll zudem die Stiftung auf Dauer befähigen, selbständig und unabhängig von der bisherigen Trägergemeinde zu funktionieren. Die Gemeinde wird - wie bisher - über Leistungsvereinbarungen auch weiterhin in verschiedenen Bereichen mit der Stiftung zusammenarbeiten und ihren Einwohnerinnen und Einwohnern ein umfassendes Pflegeangebot im Pflegezentrum Forch anbieten.

Der Gemeinderat empfiehlt die Annahme der Vorlage.

Erläuterungen Ursprünge und Entwicklung der Gustav Zollinger-Stiftung
Ausgangslage

Die Gustav Zollinger-Stiftung (GZS) wurde im Jahr 1973 mit dem Stiftungszweck "Bau und Betrieb eines Alters- und Pflegeheims für Einwohner und Bürger der Gemeinden Maur und Zumikon" gegründet. Der Stifter, Gustav Zollinger, geb. 11. April

1892, widmete der Stiftung eine Landparzelle mit einer Fläche von ca. 15'450 m² und einem geschätzten Verkehrswert von damals CHF 2,2 Mio. sowie ein Anfangsvermögen von CHF 10'000.00.

Im Juli 1979 schlossen die Gemeinden Maur und Zumikon mit der GZS einen Vertrag über den Bau und Betrieb eines Alters- und Pflegeheims (damals Zollinger-Heim, heute Pflegezentrum Forch) ab. Darin verpflichtet sich die GZS, auf ihrem Grundstück ein Alters- und Pflegeheim zu erstellen, zu betreiben und den Gemeinden Maur und Zumikon im Rahmen ihrer Optionsrechte Heimplätze zur Verfügung zu halten. Die Gemeinden verpflichteten sich im Gegenzug, die Baukosten in der Höhe von damals CHF 13,57 Mio. zu tragen. Gestützt auf die den Gemeinden eingeräumten Optionsrechte wurden die Baukosten zu zwei Dritteln durch die Gemeinde Maur und zu einem Drittel durch die Gemeinde Zumikon übernommen. Durch diesen Vertrag wurden die Gemeinden Maur und Zumikon "Mitträgerinnen des Alters- und Pflegeheims" (nachfolgend Trägergemeinden genannt).

Gemäss der 2006 abgeschlossenen Leistungsvereinbarung zwischen den Trägergemeinden und der GZS wurden die Betriebskosten (Betriebsdefizit) nach dem Kostenschlüssel 60 % (Maur) und 40 % (Zumikon) verteilt. Auch bezüglich der Baukosten (Kosten für Neuinvestitionen) wurde die Verteilung neu geregelt und der ursprüngliche Baukostenverteiler gemäss Vertrag aus dem Jahr 1979 von einem Drittel Gemeinde Zumikon zu zwei Dritteln Gemeinde Maur wurde ebenfalls auf das Verhältnis 40 % zu 60 % angepasst.

Heutige Situation

Der derzeitige Stiftungsrat besteht aus fünf Mitgliedern. Die Zusammensetzung hat dem jeweiligen Bau- und Betriebskostenverteiler zu entsprechen und die Stiftungsräte werden in diesem Verhältnis durch die jeweiligen Gemeinderäte Maur und Zumikon gewählt. Aktuell nimmt je eine Vertretung des Gemeinderats im Stiftungsrat Einsitz, gemäss Organisationsreglement nehmen diese die Interessen der Trägergemeinden in der Stiftung wahr und stellen den Informationsfluss zwischen den Behörden und den Gremien sicher. Das Präsidium der Stiftung wird von der Gemeinde Maur und das Vizepräsidium von der Gemeinde Zumikon gewählt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre (analog zur Amtsdauer der Behördenmitglieder).

Die Zusammenarbeit zwischen der GZS und den Gemeinden Zumikon und Maur beruht bis heute in erster Linie auf der Stiftungsurkunde (Fassung vom 1. Januar 2013) und den Leistungsvereinbarungen aus den Jahren 2006 und 2017. Der Zusammenarbeitsvertrag aus dem Jahr 1979, der insbesondere die Finanzierung der durch die Stiftung zu erstellenden Infrastruktur regelte und eine Zuteilung der Bettenkapazität auf die Gemeinden vornahm, ist in der Praxis in den Hintergrund gerückt. Aufgrund der geänderten Gesetzesgrundlagen im Gesundheits- und Pflegebereich und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (Bettenauslastung hat höhere Priorität) kommt diesem Recht aktuell keine praktische Bedeutung mehr zu.

Heute bietet die GZS mit dem Pflegezentrum stationäre, mit der Spitex Pfannenstiel ambulante sowie spezialisierte Pflege-Dienstleistungen an. Im stationären Bereich stehen Langzeit-Pflegeplätze und Leistungen der Akut- und Übergangspflege sowie Ferienplätze zur Verfügung. Im Pflegezentrum befindet sich zudem auch eine Wohngruppe für Menschen mit demenziellen Erkrankungen. Im ambulanten Bereich werden pflegerische, psychiatrische sowie hauswirtschaftliche Leistungen angeboten. Des Weiteren bietet die Spitex Pfannenstiel einen Mahlzeiten- und Fahrdienst an, vermietet Krankenmobilen und vermittelt spezialisierte Angebote über Partnerorganisationen. Das kürzlich neu gegründete Angebot im Bereich Seniorenbetreuung "Cura Mia" bietet Leistungen für Betreuung und Entlastung zuhause. Mit der Seniorenresidenz bietet die GZS zudem Wohnungen mit Serviceleistungen an. Ohne diese stetige Weiterentwicklung und der mittlerweile breiten Angebotspalette könnte die GZS im heutigen sich rasch wandelnden Markt für Pflegeangebote nicht mehr bestehen. Für die Pflegeversorgungsangebote im gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsumfang arbeitet die Gemeinde Zumikon mit der GZS zusammen und die Zusammenarbeit wird bereits seit Jahren mit Leistungsvereinbarungen geregelt. Diese Leistungen werden von der GZS nach dem Kostendeckungsprinzip erbracht. Die übrigen Angebote und Dienstleistungen werden von der GZS eigenfinanziert.

Mit dem geänderten Bundesgesetz über die Krankenversicherung und dem kantonalen Pflegegesetz per 1. Januar 2011 wurde die Finanzierung der Pflege komplett neu geregelt. In der ganzen Schweiz gelten seither einheitliche bundesrechtliche Regelungen für Pflegeleistungen sowie für die Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an die Pflege und die Eigenbeteiligung der Leistungsbezüglerinnen und Leistungsempfänger. Die Kantone wurden verpflichtet, die übrigen Kosten (Restfinanzierung) der Pflege durch die öffentliche Hand zu regeln.

Durch diese Neuregelung sind die Ausgaben im Pflegebereich bei allen Gemeinden in den letzten Jahren stark angestiegen. Mit der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben hat der Kanton Zürich die Gemeinden verpflichtet, die Pflegeversorgung ihrer Wohnbevölkerung sicherzustellen und die Restfinanzierung der Pflege zu übernehmen. Das entsprechende Pflegegesetz bezweckt die Sicherstellung der Versorgung mit Pflegeleistungen sowie mit Leistungen der Akut- und Übergangspflege in Pflegeheimen und durch spitalexterne Krankenpflege (Spitex). Die Gemeinden können zur Sicherstellung der Pflegeversorgung entweder eigene Einrichtungen betreiben oder Dritte beauftragen (§ 5 Abs. 1 Pflegegesetz).

Bei der Wahl des Pflegeheims sind die Einwohnerinnen und Einwohner frei. Sie können auch ausserhalb der Gemeinde oder des Kantons in eine Pflegeeinrichtung eintreten und die jeweilige Wohngemeinde muss im Rahmen der Restfinanzierungspflicht maximal für das von der Zürcher Gesundheitsdirektion vorgegebene Normdefizit aufkommen, unabhängig davon, durch wen und wo die Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezügler Pflege in Anspruch nehmen. Dies ist der Grund, weshalb

längst nicht mehr alle Einwohnerinnen und Einwohner von Zumikon ins Pflegezentrum Forch eintreten und sich in den Pflegezentren auch Personen aus anderen Gemeinden aufhalten. Rund 75 % der pflegebedürftigen Personen aus Zumikon haben sich im vergangenen Jahr für eine andere Pflegeinstitution entschieden.

Im kantonalen Recht ist mit der Anpassung zudem der Grundsatz "ambulant vor stationär" ausdrücklich verankert. Das bedeutet, die Leistungen gemäss Pflegegesetz sollen so festgelegt und erbracht werden, dass Selbständigkeit und Eigenverantwortung von Personen mit Pflege- und Betreuungsbedarf gefördert, erhalten und unterstützt werden. Stationäre Aufenthalte sollen somit möglichst vermieden oder hinausgezögert und Pflegeheimaustritte nach Hause unterstützt werden (§ 1 Abs. 1 Verordnung über die Pflegeversorgung). Diese Anpassung hat zur Folge, dass sich das Angebot für Pflege zuhause in den letzten Jahren stark ausgeweitet hat. In der Regel findet heutzutage ein Heimeintritt erst bei hoher Pflegebedürftigkeit statt und Altersheime im herkömmlichen Sinn gibt es nicht mehr.

Zukunft Durch den Rückzug der Gemeinde Zumikon als Trärgemeinde und die Auflösung des Vertrags von 1979 verliert die Gemeinde Zumikon zwar das Recht, einen Drittel der Heimplätze im Pflegezentrum zu belegen, aber dieses Recht hat in der Praxis seit Inkrafttreten der neuen Pflegefinanzierung, verbunden mit der eingeräumten Wahlfreiheit und dem daraus resultierenden Konkurrenzdruck, entscheidend an Bedeutung verloren. Der Vertrag entspricht nicht mehr der heutigen Situation im Gesundheits- und Pflegebereich. Der Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung* hat die gesamte Pflegelandschaft grundlegend verändert und bei den Gemeinden steht nicht mehr der Gedanke des "eigenen Heims" im Vordergrund, sondern die Zusammenarbeit mit geeigneten Anbietern sowohl im stationären wie auch im ambulanten Bereich im Rahmen von Leistungsvereinbarungen. Durch die zunehmend spezialisierten Angebote im Pflegebereich wird für die Gemeinden eine gute und breite regionale Versorgungsplanung immer wichtiger.

**) Bei der Objektfinanzierung wird das Objekt, also das Heim unterstützt, sei dies durch die Defizitübernahme oder die Finanzierung von Bauten. Bei der Subjektfinanzierung werden die betroffenen Personen, also die Pflegebedürftigen unterstützt, z.B. durch die Übernahme der Pflegekosten durch die Öffentliche Hand und durch Krankenversicherer, durch Zusatzleistungen oder andere Zuschüsse.*

Die direkte Einflussnahme durch die Gemeinde auf die Geschicke der Stiftung ist zwar aktuell durch Einsitznahme im Stiftungsrat hoch, aber als Konsequenz dafür der unternehmerische Spielraum der Stiftung klein. Für die beiden Trärgemeinden, insbesondere die involvierten Gemeinderäte, ergeben sich durch ihre Doppelrollen Interessenskonflikte, da sie sowohl die Interessen der Stiftung als auch diejenigen der Gemeinden zu vertreten haben und diese nicht deckungsgleich sind.

Mit der Auflösung des Vertrags aus dem Jahr 1979 und dem damit verbundenen Austritt aus dem Stiftungsrat wird eine klare und transparente Trennung der Rollen von Anbieter

und Leistungsbesteller möglich. Die Gemeinde kann sich auf ihre Rolle als Leistungsbestellerin konzentrieren und mit der GZS als Leistungserbringerin auf vertraglicher Basis auch weiterhin mittels einer Leistungsvereinbarung zusammenarbeiten.

Dem Stiftungsrat wird es ermöglicht, sich mit ausgewiesenen Fachleuten statt mit politisch ernannten Gemeindevertretern zu bestücken. Mit dieser Trennung wird auch dem immer komplexer werdenden Markt und der zunehmenden Regulierungsdichte Rechnung getragen. Mit der Vertragsauflösung wird die Absicht verfolgt, dass die Stiftung auf Dauer selbständig und unabhängig, das heisst mit eigenem Handlungsspielraum und Autonomie funktionieren kann. Dadurch gewinnt die Stiftung automatisch auch mehr unternehmerische Selbständigkeit, um sich langfristig erfolgreich im Markt zu behaupten. Zudem wird damit der konsequent zu verfolgende Ansatz des Wechsels von der Objekt- zur Subjektfinanzierung vollzogen, was auch der kantonalen Gesetzgebung (Pflegegesetz) entspricht.

Haltung der Vertragspartner

Da die GZS durch diese Trennung mehr unternehmerische Freiheit und grössere Flexibilität gewinnt und die Gemeinde Zumikon im Rahmen einer Leistungsvereinbarung ein verlässlicher Partner bleibt, steht der Stiftungsrat der Absicht der Gemeinde Zumikon positiv gegenüber. Auch der Gemeinderat Maur kann die Überlegungen der Gemeinde Zumikon nachvollziehen. Für die Gemeinde Maur hat das Pflegezentrum Forch einen anderen Stellenwert; es steht auf eigenem Gemeindegebiet und das umliegende Pflegeangebot ist weniger umfangreich und weniger nahe gelegen als jenes rund um die Gemeinde Zumikon. Die Zumikerinnen und Zumiker haben sich seit der neuen Gesetzesgrundlage immer mehr auch nach Küsnacht, Zollikon oder Zürich orientiert.

Finanzielle Auswirkungen

Betriebsdefizite

Gemäss der Leistungsvereinbarung aus dem Jahr 2017 und der nach wie vor geltenden Leistungsvereinbarung sind die Betriebskosten (Betriebsdefizit) nach dem geltenden Kostenschlüssel zu 60 % von der Gemeinde Maur und zu 40 % von der Gemeinde Zumikon zu tragen. In den vergangenen Jahren musste die Gemeinde Zumikon folgende Defizitbeiträge leisten:

2014	CHF	262'000.00,
2015	CHF	148'000.00,
2016	CHF	198'000.00,
2017	CHF	82'000.00,
2018	CHF	0.00,
2019	CHF	0.00.

Eine Auflösung des Vertrags von 1979 hat zur Folge, dass sich die Gemeinde Zumikon nicht länger an allfälligen Betriebsdefiziten zu beteiligen hat.

Investitionen und Sanierungen

Die Gemeinde Zumikon beteiligte sich im Jahr 1979 mit rund CHF 4,5 Mio. an den Baukosten des Alters- und Pflegeheims. Im Jahr 2014 wurden die Arbeiten für die Gesamtsanierung des Alters- und Pflegeheims aufgenommen. Der Umbau dauerte zwei Jahre und die Aufteilung der Kosten erfolgte aufgrund des Schlüssels 40 % zu 60 %. Für Zumikon ergab dies einen Kostenanteil zu Lasten der Investitionsrechnung von schlussendlich total rund CHF 12,83 Mio. Der Investitionsbeitrag wird nach finanzrechtlichen Vorgaben abgeschrieben. Per Dezember 2020 belaufen sich die Abschreibungen auf rund CHF 5,96 Mio., ein Betrag von CHF 6,87 Mio. wird noch als Restbuchwert ausgewiesen. Die Finanzierung der Seniorenresidenz (CHF 22,8 Mio.) oblag der GZS; sie wurde vollumfänglich mittels Darlehen der Gemeinden gedeckt.

Die Stiftung steht nach dem Abschluss der grossen Sanierung in den Jahren 2014/2015 grundsätzlich auf finanziell gesunden Beinen. Die Ausgangslage für eine weitere erfolgreiche Zukunft ist optimal. Die GZS hat jetzt die Möglichkeit, sich für den in 30 bis 40 Jahren anstehenden nächsten Sanierungszyklus aufzustellen und auch finanztechnisch zu organisieren. Der Gemeinderat möchte also den Fortbestand der GZS keineswegs gefährden, sondern im Gegenteil langfristig sichern.

Die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung der Investitionsbeiträge bleibt erhalten und bei Veräusserung von massgeblichen Teilen der von den Gemeinden Maur und Zumikon in Vergangenheit durch Investitionsbeiträge finanzierten Infrastruktur oder bei Liquidation der Stiftung fliesst den Gemeinden der ihnen zustehende Restwert zu. Die Verwendung der Gelder gemäss Stiftungszweck ist also nach wie vor gesichert und der Nutzen für die Gemeinde Zumikon ist weiterhin gewährleistet.

Fristen und Termine Der Gemeinderat Zumikon hat bereits im Lauf des Jahres 2019 erste Gedanken zu einer Loslösung von der GZS angestellt. In der Folge wurde ein juristisches Gutachten eingeholt und nachfolgend weitere Abklärungen getroffen u.a. auch im Austausch mit dem kantonalen Gemeindeamt. Im Januar 2021 schliesslich ist der grundsätzliche Entscheid gefallen, den Rücktritt als Trägergemeinde der GZS zu vollziehen. An seiner Sitzung vom 21. Juni 2021 hat der Gemeinderat schliesslich formell beschlossen, die Zusammenarbeit mit der Stiftung neu zu regeln und den Stimmberechtigten die Auflösung des Vertrags aus dem Jahr 1979 zur Beschlussfassung mittels Urnenabstimmung zu unterbreiten.

Ein Urnenentscheid ist notwendig, da gemäss Art. 11 Ziff. 6 der Gemeindeordnung von Zumikon der Abschluss und die Änderung (und damit auch die Auflösung) von Verträgen über die Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands, einer gemeinsamen Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterbreiten sind.

Der Vertrag von 1979 ist als sogenannter "ewiger Vertrag" ausgestaltet, er enthält weder eine fixe Laufzeit noch sieht er eine Kündigungsmöglichkeit vor. Im Vertrag wird einzig der Vertragsbeginn geregelt. "Ewige Verträge" sind sowohl im Zivilrecht als auch im öffentlichen Recht unzulässig und können aufgelöst werden. Dies trifft auch auf den Vertrag aus dem Jahr 1979 zu. Die Kündigungsfrist hat "angemessen" zu sein. In Absprache mit der Gemeinde Maur und der GZS kann die Vertragsauflösung, unter Vorbehalt der Zustimmung durch die Stimmberechtigten an der Urne, durch den Gemeinderat per Ende 2021 ausgesprochen und vollzogen werden.

Nach Ausscheiden der Gemeinde Zumikon als Trägergemeinde der GZS muss die Stiftungsurkunde gestützt auf Art. 86b ZGB an die geänderten Verhältnisse angepasst und der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich unterbreitet werden. Die Gemeinde Zumikon muss gegenüber der Stiftungsaufsichtsbehörde eine Erklärung abgeben, dass sie mit den beantragten Änderungen der Stiftungsurkunde einverstanden ist. Nach der Änderung kann der Stiftungsrat ein neues Organisationsreglement erlassen, das keiner Genehmigung mehr durch den Gemeinderat Zumikon bedarf.

Die Gemeinde Zumikon wird mit der GZS einen neuen Leistungsauftrag ausarbeiten, der die weitere Zusammenarbeit im stationären Pflegebereich regelt und sichert.

Empfehlung Mit der Neuregelung der Zusammenarbeit mit der GZS wird dem heutigen Rahmen der Pflegefinanzierung Rechnung getragen. Eine zukünftige partnerschaftliche Beziehung zwischen der Gemeinde Zumikon und der GZS ermöglicht der Gemeinde Zumikon, sich auf die Rolle als Leistungsbesteller zu konzentrieren und der Stiftung mehr Selbständigkeit und Handlungsspielraum als Leistungserbringer zu lassen. Dadurch gewinnt die GZS mehr Autonomie und Handlungsfreiheit und kann sich im Markt besser behaupten.

Aus den oben aufgeführten Gründen empfiehlt der Gemeinderat den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, der Neuregelung der Zusammenarbeit mit der Gustav Zollinger Stiftung und der Auflösung des Vertrags aus dem Jahr 1979 zuzustimmen.

Zumikon, 21. Juni 2021

Gemeinderat Zumikon

Jürg Eberhard
Gemeindepräsident

Thomas Kauflin
Gemeindeschreiber

Bericht und Antrag der Rechnungsprüfungskommission (RPK)

Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Beleuchtenden Berichts lag die Empfehlung der RPK zu diesem Geschäft noch nicht vor. Der Bericht samt Antrag der RPK findet sich auf der Website der Gemeinde.
(Link siehe Rückseite dieser Broschüre)

Aktenaufgabe:

Die Akten können von den Stimmberechtigten ab sofort im Gemeindehaus (Sekretariat Gemeinderat, 1. Obergeschoss) während den Öffnungszeiten eingesehen werden.

Stimmabgabe:

Bitte beachten Sie die Hinweise auf dem Stimmrechtsausweis bezüglich Stimmabgabe durch Stellvertretung und briefliche Stimmabgabe.

Informationen:

Weitere Informationen finden Sie auf der Website der Gemeinde unter www.zumikon.ch > Politik > Abstimmungen/Wahlen > Urnenabstimmung vom 26. September 2021.