

# Motion der Fraktionen SVP, FDP und CVP betreffend Alterszentrum Waldheim: „Sanfte Sanierung“ – preiswerter Wohnraum für ältere Menschen

## Zwischenbericht

**Bericht des Stadtrats vom 18. Juni 2013**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Zwischenbericht zur Motion der Fraktionen SVP, FDP und CVP betreffend Alterszentrum Waldheim: „Sanfte Sanierung“ – preiswerter Wohnraum für ältere Menschen. Gegenstand unseres Zwischenberichts sind einerseits stiftungsrechtliche Fragen, welche während der Geschäftsbehandlung im Rat aufgeworfen wurden, und andererseits Informationen über den Stand der Verhandlungen zwischen der Gemeinnützigen Gesellschaft Zug (GGZ) und der Stiftung Alterszentren Zug (AZZ).

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt.

1. Ausgangslage
  - 1.1 GGR-Sitzung vom 9. April 2013
  - 1.2 GGR-Sitzung vom 14. Mai 2013
2. Stiftungsrechtliche Fragen
  - 2.1 Entstehungsgeschichte der Stiftung AZZ
  - 2.2 Der Stiftungszweck
  - 2.3 Die Liegenschaft Waldheim als Teil des Stiftungsvermögens
  - 2.4 Rahmenbedingungen für eine Veräusserung der Liegenschaft Waldheim
  - 2.5 Aufhebung der Stiftung als (un)mögliche Handlungsalternative?
  - 2.6 Outsourcing von Aufgaben der Stiftung
3. Verhältnis der Stiftung AZZ und der Stadt Zug
  - 3.1 Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe durch die Stiftung AZZ
  - 3.2 Einbindung des Grossen Gemeinderates in die Entscheidungsprozesse auf dem Gebiet der Altersbetreuung

4. Stand der Verhandlungen zwischen der Stiftung AZZ und der GGZ
5. Ausblick
6. Antrag

## 1. Ausgangslage

### 1.1 GGR-Sitzung vom 9. April 2013

Die Behandlung der Motion der Fraktionen SVP, FDP und CVP betreffend Alterszentrum Waldheim: „Sanfte Sanierung“ – preiswerter Wohnraum für ältere Menschen war am 9. April 2013 erstmals im Grossen Gemeinderat (GGR) traktandiert. Stadtpräsident Dolfi Müller wies dabei in seinem Eingangsvotum darauf hin, dass eine private Realisierung des Bauprojekts (Sanierung oder Neubau) sowohl aus betriebswirtschaftlichen aber auch aus stiftungsrechtlichen Gründen „vom Tisch“ sei.

Gemeinderätin Barbara Hotz stellte daraufhin den Ordnungsantrag auf Abtraktandierung des Geschäfts. Sie begründete ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt: Nach den Ausführungen des Stadtpräsidenten bestehe eine völlig neue Ausgangslage. Die Ausgangslage, dass ein Outsourcing so absolut nicht möglich sei, hätte in die Vorlage gehört. Dem Antrag auf Abtraktandierung des Geschäfts stimmte der Rat mit 21:17 Stimmen zu.

In der Folge wurde den Mitgliedern des GGR das an der Sitzung vom 9. April 2013 gehaltene Eintretensvotum von Stadtpräsident Dolfi Müller sowie das (nicht gehaltene) Votum von Stadträtin Vroni Straub zugestellt. Gleichzeitig erhielten die Mitglieder eine Stellungnahme des städtischen Rechtskonsulenten Beat Moos zu den stiftungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Die Kernaussage lautete dabei, dass ein ersatzloser Verkauf der Liegenschaft Waldheim nicht in Frage komme. Eine Vergabe des Waldheim-Grundstücks im Baurecht oder z.B. eine langfristige Miete sei mit dem Stiftungszweck grundsätzlich nur vereinbar, wenn es sich bei der in Frage kommenden Institution oder Organisation um eine gemeinnützige handle.

### 1.2 GGR-Sitzung vom 14. Mai 2013

An der Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 14. Mai 2013 wurde die GGR-Vorlage Nr. 2245, Motion der Fraktionen SVP, FDP und CVP betreffend Alterszentrum Waldheim: „Sanfte Sanierung“ – preiswerter Wohnraum für ältere Menschen ein zweites Mal traktandiert. In seinem einleitenden Votum erklärte Stadtpräsident Dolfi Müller, dass die Gemeinnützige Gesellschaft Zug (GGZ) ihr Interesse bekundet habe, mit der Eigentümerin der Parzelle Waldheim, der Stiftung Alterszentren Zug, Gespräche über eine mögliche Zusammenarbeit zu führen. Eine Delegation des Stadtrates habe dieses Gesprächsangebot aufgenommen und an die Stiftung AZZ weitergeleitet. Die Stiftung habe daraufhin signalisiert, dass sie gesprächsbereit sei. Gemeinderätin Barbara Hotz beantragte aufgrund dieser Ausführungen des Stadtpräsidenten erneut die Abtraktandierung des Geschäfts mit der Begründung, es wä-

re für den GGR wichtig gewesen, rechtzeitig diese Information zu erhalten, weil dies die Ausgangslage verändere. Nach weiterer Diskussion wurde das Geschäft mit 21:12 Stimmen erneut abtraktandiert und der Stadtrat beauftragt, die Gespräche mit der Stiftung AZZ und der GGZ zu forcieren sowie weitere rechtliche Abklärungen betreffend Stiftung durchzuführen.

## 2. Stiftungsrechtliche Fragen

### 2.1 Entstehungsgeschichte der Stiftung AZZ

Die „Stiftung Alterszentren Zug“ (AZZ), früher Stiftung Zugerische Alterssiedlungen, ist eine Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) mit Sitz in Zug (vgl. Art. 1 der Stiftungsstatuten). Aufgrund des Stiftungszwecks (vgl. die nachstehenden Ausführungen unter Ziff. 2.2) handelt es sich bei der Stiftung Alterszentren Zug um eine gemeinnützige Stiftung.

Die Stiftung AZZ ist historisch gewachsen. Sie wurde 1959 vom damaligen Verein für ein kantonalzugerisches Altersheim und vom damaligen Verein „Für das Alter“ gegründet – damals noch unter dem Namen Stiftung Zugerische Alterssiedlungen. Als erstes Bauobjekt realisierte die Stiftung in der „Schmalzgrueb“ - weitgehend mit eigenen Mitteln - das Altersheim Waldheim, das 1964 eröffnet wurde. 1984 kamen das Alterszentrum Herti hinzu und im Jahr 2001 das Betagtenzentrum Neustadt. Bei beiden Bauten war die Stiftung Bauherrin; finanziert wurden sie jedoch zum grössten Teil durch die Stadt Zug. Die Finanzierungen waren jeweils an Urnenabstimmungen bewilligt worden.

Bis zum 30. Juni 2009 - auf diesen Zeitpunkt trat der gesamte frühere Stiftungsrat in globo zurück - war der Einfluss der Stadt auf die Stiftung marginal. Nach Art. 6 Abs. 3 der alten Statuten hatte die Einwohnergemeinde Zug lediglich Anspruch auf einen Sitz im Stiftungsrat, der nach Ausscheiden eines Mitglieds dessen Nachfolge selbst bestimmen konnte. Der Stadtrat konnte ein neues Mitglied nur ablehnen, wenn dieses die statutarischen Voraussetzungen nicht erfüllte. Mit dem Rücktritt des gesamten früheren Stiftungsrates war der Weg für den Stadtrat frei, den Stiftungsrat neu zu besetzen und die Statuten zu revidieren. Nach neu Art. 6 Abs. 3 wählt nunmehr der Stadtrat die Präsidentin oder den Präsidenten und die Mitglieder des Stiftungsrates nach Anhörung des Stiftungsrats. Behördenmitglieder und Mitarbeitende der Stadtverwaltung dürfen im Stiftungsrat nicht mit der Mehrheit vertreten sein. Die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht Luzern, ZBSA, genehmigte die Statutenänderung mit ihrer Verfügung vom 23. September 2011.

## 2.2 Der Stiftungszweck

Der Stiftungszweck nach Art. 2 der Stiftungsstatuten vom 28. Oktober 1998, in der von der ZBSA am 23. September 2011 genehmigten Fassung, lautet wie folgt:

*<sup>1</sup>Der Zweck der Stiftung ist die Errichtung und der Betrieb von Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten für die betagte Bevölkerung. Aufnahme finden in erster Linie Einwohner der Stadt Zug und, soweit freie Plätze vorhanden sind, Personen aus anderen Gemeinden des Kantons Zug. Die Zusammenarbeit zwischen der Einwohnergemeinde Zug und der Stiftung wird vertraglich geregelt.*

*<sup>2</sup>Auf der Liegenschaft Waldheim kann Wohnraum insbesondere für alte Menschen, die keiner Pflege bedürfen oder für andere Menschen, die einen leicht betreuten Rahmen benötigen, realisiert werden.*

## 2.3 Die Liegenschaft Waldheim als Teil des Stiftungsvermögens

Die Eigentumsverhältnisse bezüglich der von der Stiftung AZZ betriebenen Altersseinrichtungen sehen wie folgt aus:

GEBÄUDE IM EIGENTUM DER AZZ	GRUNDEIGENTÜMER:
Altersheim Waldheim	Stiftung Zugerische Alterssiedlungen
Alterszentrum Herti	Korporation Zug (Baurecht bis 2070)
Betagtenzentrum Neustadt	Stadt Zug (Baurecht bis 2045)

Das im Jahr 2011 eröffnete Alterszentrum Frauensteinmatt befindet sich im Eigentum der Stadt Zug und ist an die AZZ vermietet.

Gemäss Art. 3 der Stiftungsstatuten besteht das Stiftungsvermögen aus den in Zug gelegenen Liegenschaften Altersheim Waldheim (GS 3274), Alterszentrum Herti (GS 3800) und Betagtenzentrum Neustadt (GS 4330) sowie aus den weiteren in der Jahresrechnung genannten Vermögenswerten. Diese Statutenbestimmung schliesst somit eine Veräusserung der Liegenschaft Waldheim grundsätzlich aus.

2.4 Rahmenbedingungen für eine Veräusserung der Liegenschaft Waldheim  
Soll ein Verkauf der Liegenschaft Waldheim in Betracht gezogen werden, müsste Art. 3 der Stiftungsstatuten entsprechend geändert werden. Gestützt auf Art. 85 bzw. Art. 86b ZGB müsste eine solche Änderung von der Stiftungsaufsichtsbehörde - in casu der ZBSA - genehmigt werden. Gemäss konstanter Praxis bewilligen die Stiftungsaufsichtsbehörden die Veräusserung von statutarisch festgelegten Vermögenswerten (und damit eine entsprechende Statutenänderung) nur dann, wenn damit das Stiftungsvermögen in seiner Substanz erhalten bleibt. Konkret bedeutet dies, dass die Stiftung im Gegenzug zur Veräusserung der Liegenschaft Altersheim Waldheim eine mindestens gleichwertige und für die Verwirklichung des Stiftungszwecks gleich geeignete Liegenschaft müsste erwerben können. Demgegenüber

würde ein blosser, ersatzloser Verkauf der Liegenschaft von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt.

Im Zusammenhang mit der Vorprüfung der Statutenänderung des Jahres 2011 hat die ZBSA mit Stellungnahme vom 11. April 2011 festgehalten, dass die Abgabe der Liegenschaft Waldheim im Baurecht an die Stadt Zug zwar grundsätzlich möglich sei; dies aber bloss verbunden mit der Auflage, dass die Stadt Zug den Stiftungszweck erfülle. Aus der Korrespondenz zwischen der ZBSA und dem Stiftungsrat ergeben sich überdies Hinweise darauf, dass die Stiftungsaufsicht ein Baurecht oder eine anderweitige Vergabe (z.B. langfristige Miete) an eine andere Organisation oder Institution akzeptieren könnte, vorausgesetzt bei dieser Organisation oder Institution handle es sich um einen „Partner im Bereich Altersversorgung“. Da der Stiftungszweck vorliegend gemeinnützig ist und die Stiftung Alterszentren Zug deshalb als gemeinnützige Stiftung gilt, müsste die in Frage kommende andere Organisation oder Institution wohl ebenfalls gemeinnützig sein.

## 2.5 Aufhebung der Stiftung als (un)mögliche Handlungsalternative?

Im Rahmen der Beratungen im Grossen Gemeinderat ist verschiedentlich gefordert worden, der Stadtrat solle vertieft prüfen, wie die bestehenden Stiftungsstrukturen bereinigt werden könnten. Dies insbesondere mit dem Ziel, die sogenannten hinkenden Stiftungen (d.h. solche, die finanziell von der Stadt Zug abhängig sind) aufzulösen. Diese Zielsetzung erscheint indessen als nur schwer erreichbar, und zwar aus folgenden Gründen: Gemäss Art. 88 Abs. 1 ZGB kann eine Stiftung nur aufgehoben werden, wenn deren Zweck unerreichbar geworden ist und die Stiftung auch durch eine Änderung der Stiftungsurkunde nicht aufrechterhalten werden kann (vgl. Ziff. 1) oder aber, wenn deren Zweck widerrechtlich oder unsittlich geworden ist (vgl. Ziff. 2). Dies bedeutet mit anderen Worten, dass eine Selbstauflösung bei einer Stiftung aus gesetzlichen Gründen ausgeschlossen ist. Vorliegend ist jedoch weder der Stiftungszweck unerreichbar geworden noch ist der Zweck widerrechtlich oder unsittlich: Die Stiftung AZZ sorgt nach wie vor für einen einwandfreien Betrieb ihrer bzw. der ihr anvertrauten Alterseinrichtungen, und ihre Tätigkeit ist zweifellos weder widerrechtlich noch unsittlich (und war es nie gewesen).

Abgesehen von den Aufhebungsgründen nach Art. 88 ZGB käme eine Auflösung bzw. Liquidation einer Stiftung nur noch in Anwendung von Art. 84a Abs. 4 ZGB in Frage. Eine solche setzt jedoch eine Überschuldung bzw. eine Zahlungsfähigkeit der Stiftung voraus, die nicht mehr durch andere Massnahmen behoben werden kann. Dass die Stadt Zug es soweit kommen lassen könnte, ist jedoch aus heutiger Sicht undenkbar!

Wie die Stadt Zug mittelfristig mit ihren „hinkenden“ Stiftungen umgehen will, ist eine strategische Frage, die eine umfassende Prüfung und eine breite Diskussion erfordert. Dies würde indessen den Rahmen des vorliegenden Zwischenberichts sprengen.

## 2.6 Outsourcing von Aufgaben der Stiftung

Eine andere Frage ist diejenige, ob die Stiftung allenfalls ihre Aufgaben auf Dritte, die nicht zwingend gemeinnützig zu sein brauchen, übertragen darf. Diese Frage ist gestützt auf Art. 7 Abs. 4 der Stiftungsstatuten zu beantworten. Art. 7 Abs. 4 lautet wie folgt: „Der Stiftungsrat ist befugt, einzelne Aufgaben, insbesondere auch die Geschäftsführung, an Ausschüsse und an Dritte zu übertragen“.

Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass das Outsourcing von Aufgaben an Dritte grundsätzlich zulässig ist. Dabei wird nirgends verlangt, dass die übernehmende Institution bzw. Organisation gemeinnützig zu sein braucht. Voraussetzung ist nur – aber immerhin –, dass eine Auslagerung mit dem Stiftungszweck vereinbar ist. Dies bedeutet unter anderem, dass die übernehmende Organisation bzw. Einrichtung der „Errichtung bzw. dem Betrieb von Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten für die betagte Bevölkerung der Stadt Zug“ verpflichtet ist bzw. im Falle der Liegenschaft Waldheim „der Schaffung und dem Betrieb von Wohnraum für alte Menschen, die keiner Pflege bedürfen oder für andere Menschen, die einen leicht betreuten Rahmen benötigen.“

Angesichts der einschränkenden Formulierung „einzelne Aufgaben“ muss allerdings davon ausgegangen werden, dass nicht der gesamte Betrieb der Stiftung an Dritte ausgelagert werden darf bzw. umgekehrt, dass die Stiftung ihre Kernaufgabe „Betrieb von Alterszentren in der Stadt Zug“ bis zu einem gewissen Grad selber erfüllen muss. Demgegenüber gehört der Betrieb einer Einrichtung der vorstehend erwähnten Art auf der Liegenschaft Waldheim nicht zum eigentlichen „Kerngeschäft“ der Stiftung. Der Betrieb einer solchen Einrichtung dürfte deshalb durchaus auf Dritte übertragen werden können, und diese Dritten brauchen auch nicht zwingend gemeinnützig zu sein.

Unter welchen Bedingungen und vor allem in welchem Masse ein Outsourcing von Stiftungsaufgaben an Dritte in Frage kommt, müsste im konkreten Anwendungsfall geprüft werden. Letztlich wäre es die ZBSA, welche als Aufsichtsbehörde darüber zu entscheiden hätte, ob im konkreten Fall eine Auslagerung von Aufgaben statuten- und damit stiftungsrechtskonform ist oder nicht. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen (Einhaltung des Stiftungszwecks, keine Pflegebetten, kein Erwerb der Liegenschaft Waldheim möglich) sind indessen keinerlei Interessierte ersichtlich, welche das Waldheim auf eigene Kosten betreiben würden. Nachdem nun die AZZ anscheinend auch das Waldheim selber betreiben will, erübrigt sich diese Frage ohnehin.

## 3. Verhältnis der Stiftung AZZ zur Stadt Zug

### 3.1 Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe durch die Stiftung AZZ

Nach § 4 Abs. 2 des Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11) stellen die Gemeinden für ihre Wohnbevölkerung die Versorgung in der stationären Langzeitpflege sicher. Abgesehen vom Seniorenzentrum Mülimatt in Oberwil, das von der Bürgergemeinde der Stadt Zug geführt wird, und von 20 städtischen Pflege-

plätzen im „Chlösterli“ in Unterägeri, wird diese Gemeindeaufgabe heute durch die Stiftung AZZ erfüllt. Zu diesem Zweck betreibt die Stiftung AZZ die Alterszentren Herti, Neustadt und Frauensteinmatt. Bei Ihrer Aufgabenerfüllung ist die Stiftung AZZ an die Leistungsvereinbarung gebunden, die sie mit der Stadt abgeschlossen hat und die der Stadt ein umfassendes Controlling ermöglicht.

Um ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen zu können, ist die Stadt in jedem Fall auf eine funktionierende Betriebsorganisation angewiesen. Die Stiftung AZZ verfügt über eine derartige Organisation und hat diese betriebliche Aufgabe in der Stadt Zug bisher sehr professionell wahrgenommen. Einzig beim Bau von Pflegeheimen ist die Stiftung im Normalfall auf die finanzielle Unterstützung der Stadt angewiesen. Dies allein ist aber kein Grund, die bewährte Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der Stiftung AZZ in Frage zu stellen.

### 3.2 Einbindung des Grossen Gemeinderates in die Entscheidungsprozesse auf dem Gebiet der Altersbetreuung

Der Stadtrat ist gewillt, in diesem Zusammenhang eine stadträtliche Fachkommission für Altersfragen zu schaffen. Denkbar ist aber auch die Bildung einer weiteren ständigen Kommission des Grossen Gemeinderates im Sinne von § 18 Abs. 3 der Gemeindeordnung. Dies würde allerdings eine entsprechende Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates bedingen.

## 4. Stand der Verhandlungen zwischen der Stiftung AZZ und der GGZ

Delegationen der GGZ und der Stiftung AZZ trafen sich an zwei Sitzungen, nämlich am 23. Mai 2013 und am 3. Juni 2013, um die Standpunkte auszutauschen und das mögliche Vorgehen eines allfälligen Engagements der GGZ im Zusammenhang mit der Liegenschaft Waldheim zu besprechen. Die Stadt war bei diesen Gesprächsrunden jeweils durch Stadtpräsident Dolfi Müller vertreten.

Bereits an der GGR-Sitzung vom 14. Mai 2013 hatte Stadtpräsident Dolfi Müller in seinem Eintretensvotum ausgeführt, dass es Prozessoffenheit brauche. Damit werde keine Vorgehensoption a priori ausgeschlossen, sei dies der eingeschlagene Weg der Finanzierung durch die Stadt oder eine Mitfinanzierung durch Dritte oder gar über die Stiftung selbst. In diesen Fällen würde sich die GGZ zurückziehen.

Bei diesen ersten Gesprächen ging es darum zu prüfen, ob für die verschiedenen Interessen von GGZ, AZZ und Stadt eine gemeinsame Lösung gefunden werden kann. Dies bedingt von allen Parteien eine gewisse Kompromissbereitschaft.

Gleichzeitig können sich Chancen ergeben, die für alle vorteilhaft sind.

Für die GGZ als Investorin muss sichergestellt sein, dass sich das Projekt längerfristig mit den Zielen und Bedürfnissen der GGZ vereinbaren lässt; zudem möchte sie das Bauprojekt selber realisieren. Die AZZ muss den Stiftungszweck einhalten und gleichzeitig sind die Bedürfnisse der Stadt nach günstigem Wohnraum für ältere Menschen mit niederschwelliger Betreuung zu berücksichtigen.

## 5. Ausblick

Der Stiftungsrat der AZZ wird nun im Hinblick auf eine nächste Gesprächsrunde jene Punkte auflisten, die für ihn relevant sind. Dabei ist davon auszugehen, dass die Stiftung AZZ das Waldheim – auch aus Gründen von Synergien mit den bereits heute von ihr geführten Alterszentren - selber betreiben wird. Ebenso wird die GGZ ihre Vorstellungen weiter konkretisieren. Wenn sich die beiden Parteien finden, soll eine Globalvereinbarung abgeschlossen werden. Gestützt auf diese Vereinbarung würde das Projekt Waldheim realisiert.

Das weitere Vorgehen kann festgelegt werden, wenn sich die beiden Parteien und die Stadt geeinigt haben. Ob die Zusammenarbeit GGZ/AZZ zustande kommt, wird sich in den nächsten Monaten entscheiden. Jedenfalls wird das zwischen der GGZ und der Stiftung AZZ erzielte Verhandlungsergebnis möglichst bald der Stiftungsaufsichtsbehörde ZBSA zur Stellungnahme zu unterbreiten sein, damit Klarheit darüber geschaffen werden kann, ob die geplante Zusammenarbeit aus stiftungsrechtlicher Sicht überhaupt in Frage kommt.

Sofern die Anliegen der Stadt Zug angemessen berücksichtigt werden, kann der Stadtrat dem aufgezeigten Vorgehen zustimmen. Immerhin würde die Stadt von erheblichen Investitionskosten entlastet. Auch wäre das Vorgehen mit der Altersstrategie der Stadt Zug vereinbar. Diese soll allerdings aufgrund der Motion der Gemeinderätinnen Michele Kottelat, Barbara Hotz-Loos und Isabelle Reinhart vom 26. Februar 2013 betreffend Überarbeitung und Neuausrichtung „Strategie Alter“ überprüft werden.

## 6. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Zwischenbericht zur Motion der Fraktionen SVP, FDP und CVP betreffend Alterszentrum Waldheim: „Sanfte Sanierung“ – preiswerter Wohnraum für ältere Menschen zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 18. Juni 2013

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Die Vorlage wurde vom Departement Soziales, Umwelt und Sicherheit verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat Andreas Bossard, Departementsvorsteher, Tel. 041 728 22 51.