

Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2009

4636

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Veräusserung der Zentralwäscherei Zürich**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2009,

beschliesst:

I. Der Veräusserung der Zentralwäscherei (ZWZ) wird zugestimmt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.



**B. Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung eines parlamentarischen
Vorstosses**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2009,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 9/2005 betreffend «mehr Wettbewerb für die Zentralwäscherei» wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Die Gründung der Zentralwäscherei Zürich (ZWZ) erfolgte durch Beschluss des Kantonsrats vom 23. September 1963 bzw. dessen Bestätigung in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963. Die ZWZ nahm ihren Betrieb im Jahr 1967 auf und ist seither als Betrieb der kantonalen Verwaltung der Gesundheitsdirektion (GD) des Kantons Zürich zugeordnet. Die Betriebsstätte und die Verwaltung befinden sich im Industriegebiet Hardbrücke im Kreis 5 der Stadt Zürich. Sämtliche Gebäude und Betriebsanlagen der ZWZ befinden sich im Besitz des Kantons Zürich. Das Grundstück wurde von der Stadt Zürich in einem bis Ende 2024 laufenden Baurechtsvertrag (mit Verlängerungsoptionen) zur Verfügung gestellt. Der Auftrag der ZWZ besteht in der Reinigung der schmutzigen Flachwäsche und Berufskleider für die öffentlich subventionierten Zürcher Spitäler. Die Wäschebesorgung erfolgt nach international anerkannten hohen Hygiene- und Qualitätsstandards.

In der Anfangsphase und bis in die späten 80er-Jahre hinein war es für die Spitäler selbstverständlich, die Dienste der ZWZ zu beanspruchen. Aufgrund von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 (LS 813.21) können die Zürcher Spitäler aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bis heute angehalten werden, ihre Wäsche in der Zentralwäscherei besorgen zu lassen. In den letzten 15 Jahren aber haben als Folge der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union die grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Spitalwäschemarkt stark zugenommen; der Wettbewerb wurde dadurch intensiver. Schweizerische Spitalgrosswäschereien sind vor allem in preislicher Hinsicht einer zunehmenden Konkurrenz durch ausländische, vor allem süddeutsche, Wäschereien ausgesetzt. Von einzelnen öffentlich subventionierten Zürcher Spitälern wird die Verpflichtung, ihre Wäsche bei der ZWZ besorgen zu müssen, kritisiert und das Recht gefordert, diese Dienstleistungen auf dem freien Markt beziehen zu können.

Heute könnten Spitäler ihre Wäsche in der benötigten hohen Qualität problemlos ausserkantonale oder gar im Ausland besorgen lassen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht mehr notwendig, die Versorgung durch den Betrieb einer staatlichen Zentralwäscherei sicherzustellen; vielmehr entsteht eine ausreichende Versorgungssicherheit durch die Konkurrenz der verschiedenen kantonalen, nationalen und internationalen Anbieter im Spitalwäschemarkt. Andere Kantone haben bereits vor einiger Zeit auf die veränderte Marktlage reagiert und die Spitalwäscheversorgung liberalisiert, so insbesondere die Kantone Basel-

Stadt (Zentralwäscherei Basel 1995 in ZEBAG AG umgewandelt) und Bern (Zentralwäscherei Bern 2000 in INOTEX AG umgewandelt). Die ZWZ ist inzwischen die einzige in eine Kantonalverwaltung integrierte Spitalgrosswäscherei in der Schweiz mit einer Quasi-Monopolstellung. Vor dem Hintergrund, dass die zentrale Wäschebesorgung durch einen eigenen Betrieb nicht zwingend als öffentliche Aufgabe anzusehen ist, erscheint eine grundsätzliche Neubeurteilung der Lage angezeigt.

Der Regierungsrat hat sich 2005 mit den verschiedenen strategischen Handlungsalternativen für die ZWZ in einem sich verändernden Umfeld beschäftigt. Dabei wurden folgende mögliche Szenarien für die Zukunft erörtert:

- ein Verkauf an die bisherigen Kunden,
- eine Optimierung des Status quo (bei gleichbleibender Trägerschaft),
- eine Privatisierung
- die Schliessung.

Zur Weiterverfolgung wurde der Gesundheitsdirektion die detailliertere Prüfung der Varianten «Status Quo optimiert» sowie «Verkauf an die Hauptkunden» aufgegeben, wobei insbesondere eine die Rechtsform umfassende Liberalisierung angestrebt werden sollte.

Auch der Kantonsrat hat während des rund 40-jährigen Bestehens den Betrieb der ZWZ als staatliche Einrichtung in regelmässigen Abständen hinterfragt und eine Privatisierung geprüft. So wurden in Zusammenhang mit dem Postulat KR-Nr. 2226/1984 und erneut in den 90er-Jahren Machbarkeitsstudien zur Privatisierung in Auftrag gegeben. Die Studien kamen damals zum Schluss, dass insbesondere im Hinblick auf die Wäschesicherheit von einer Privatisierung und, damit verbunden, von einer Freigabe der Wäschebesorgung abzusehen und die ZWZ weiterhin als kantonaler Betrieb zu führen sei, zumal die ZWZ gut geführt sei und sich ihre Preise im Rahmen der privaten Anbieter hielten. Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates hat nach einer Besichtigung der ZWZ im Jahr 2004 ein gutes Zeugnis ausgestellt. Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten, mit den bilateralen Verträgen in den letzten Jahren bewirkten Erleichterungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung hat sich das wirtschaftliche Umfeld allgemein, aber auch für die ZWZ, grundsätzlich geändert. In Übereinstimmung mit dem Auftrag des Regierungsrats fordert auch der Kantonsrat mit dem am 29. Oktober 2007 überwiesenen Postulat KR-Nr. 9/2005 betreffend mehr Wettbewerb für die Zentralwäscherei eine Prüfung von verschiedenen Zukunftsszenarien für die ZWZ, wobei u. a. eine Öffnung des Wettbewerbs im Spitalwäsche-

markt einschliesslich einer Änderung der Rechtsform der Zentralwäscherei anzustreben sei.

2. Abklärungen der Arbeitsgruppe «Zukunft ZWZ»

Zur Prüfung der strategischen Optionen hat die Gesundheitsdirektion die Arbeitsgruppe «Zukunft ZWZ» mit Vertreterinnen und Vertretern des Vereins Zürcher Krankenhäuser, des Gemeindepräsidentenverbandes, der Stadt Zürich und des Kantonsspitals Winterthur (KSW) eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat die beiden Optionen «Optimierung des Status Quo bei gleichbleibender Trägerschaft» und «Verkauf an bisherige Kunden» eingehend und insbesondere unter Berücksichtigung der Konkurrenzfähigkeit der ZWZ und ihrer Chancen in einem liberalisierten Umfeld geprüft. Sie konnte dabei auf vertiefende Analysen externer Experten zu folgenden Themen zurückgreifen:

- Vergleich von Kosten und Produktivität der ZWZ mit drei deutschen und sechs schweizerischen Spitalwäschereien,
- Analyse zentraler personal- und gesellschaftsrechtlicher Fragen,
- geeignete Methoden zur Unternehmensbewertung der ZWZ.

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalysen für die Arbeitsgruppe «Zukunft ZWZ» wurde festgestellt, dass die ZWZ bereits 2006 trotz höheren Preises bei Berücksichtigung ihrer höheren Dienstleistungsqualität auch im Vergleich zu deutschen Spitalwäschereien durchaus konkurrenzfähig war. 2007 und 2008 wurde diese Konkurrenzfähigkeit durch verschiedene Optimierungsmassnahmen der ZWZ weiter gestärkt. Ablaufprozesse wurden verbessert, das Sortiment gestrafft und das Schwergewicht von spitalindividueller Flachwäsche auf die Spital-Standardwäsche verlagert.

Unter Berücksichtigung der positiven Folgen der Optimierungsmassnahmen kam die Arbeitsgruppe «Zukunft ZWZ» im Jahr 2007 übereinstimmend zum Schluss, dass ein Verkauf der ZWZ an die Hauptkunden die beste Entwicklungsvariante darstelle. Nur so könne eine angestrebte Liberalisierung erreicht und dem Umstand, dass die Wäschebesorgung nicht länger als direkte staatliche Aufgabe anzusehen sei, angemessen Rechnung getragen werden.

3. Vorteile des Verkaufs der ZWZ an die Hauptkunden

Der Verkauf der ZWZ an die Hauptkunden (USZ, KSW und Stadt Zürich mit den Spitalern und Pflegeheimen) ist aus folgenden Gründen sowohl für den Kanton als auch für die ZWZ vorteilhaft:

- Öffnung des Spitalwäschemarkts im Kanton Zürich ab 2012: Der Verkauf der ZWZ an die Hauptkunden ermöglicht es, den öffentlich subventionierten Zürcher Spitälern den Ort der Spitalwäscheversorgung ab 2012 nicht mehr vorzuschreiben. Ab 2012 wird die ZWZ ihre Leistungen auf dem freien Markt zu marktüblichen Preisen offerieren müssen.
- Weiterhin hohe Versorgungssicherheit: Dank des hohen Umsatzanteils der neuen ZWZ-Trägerschaft kann bis auf Weiteres die bestehende Produktionskapazität beibehalten und damit die Versorgung der Zürcher Spitäler mit hygienisch einwandfreier Wäsche gesichert werden. 2012 ist zwar zu erwarten, dass einige Zürcher Spitäler die Wahlfreiheit nutzen und der ZWZ ihre Aufträge entziehen werden. Auch in einem aus Sicht der ZWZ pessimistischen Szenario mit einem Wegfall von 15% des Umsatzes wäre die Überlebensfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der ZWZ jedoch immer noch gewährleistet.
- Ökologie: Die Tatsache, dass der Transport zumindest für die Wäsche der vier grossen Spitäler USZ, KSW, Triemli und Waid auch weiterhin innerhalb der Grenzen des Kantons Zürich erfolgen kann, ist aus ökologischer Sicht positiv zu bewerten.

Der Stadt Zürich wird als künftiger Miteigentümerin der ZWZ insofern eine besondere Rolle zukommen, da sie – wie eingangs erwähnt – gleichzeitig Baurechtsgeberin ist. Gemäss Art. 4 des 1962 zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich abgeschlossenen Baurechtsvertrags dauert das Baurecht bis 2024 (wobei ausdrücklich eine zweimalige Verlängerung um je zehn Jahre auf einseitiges Verlangen des Kantons möglich ist). Art. 4 und 6 dieses Vertrages regeln (unter anderem auch) den Heimfall bzw. den Übernahmepreis, den die Stadt Zürich für die Gebäulichkeiten und Maschinen nach Ablauf der Baurechtsdauer zu entrichten hätte: Dieser bestimmt sich nach den Anlagekosten zuzüglich der wertvermehrenden Aufwendungen und abzüglich der Abschreibungen bis zum Ablauf der Baurechtsdauer. Diese Bestimmung verhindert, dass es nach Auslaufen des Vertrages in der ZWZ AG zu einem Ungleichgewicht der Aktionäre zuungunsten der kantonal organisierten Miteigentümer kommen und bisherige und künftig notwendige Investitionen, die über das USZ und KSW auch vom Kanton mitgetragen werden, die Stadt Zürich als Baurechtsgeberin bevorteilen können.

4. Verkauf der ZWZ an die Hauptkunden

Der gemäss Auftrag des Regierungsrates von 2005 und im Rahmen des Postulats KR-Nr. 9/2005 zu prüfende und von der Arbeitsgruppe «Zukunft ZWZ» empfohlene Verkauf der ZWZ an die Hauptkunden wurde von der Gesundheitsdirektion im Frühling 2008 eingeleitet, indem mit der Stadt Zürich sowie den selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten USZ und KSW Kontakt aufgenommen wurde. Diese Organisationen sind die drei grössten Kunden der ZWZ und geben heute zusammen rund zwei Drittel des Umsatzes der ZWZ in Auftrag. Nach umfangreichen Verhandlungen und Klärungen zahlreicher Sonderfragen konnte in allen Punkten eine Einigung erzielt werden. Der zu diesem Zweck erstellte Kaufvertrag sieht die Umwandlung der ZWZ in eine Aktiengesellschaft und den anschliessenden Verkauf der Aktien an die Käuferschaft vor (Näheres siehe Abschnitt 5.). Der Stadtrat von Zürich und die Spitalräte des USZ und des KSW haben dem Vertrag bereits zugestimmt. Der Regierungsrat hat den Vertrag unter Vorbehalt genehmigt, dass der Kantonsrat der Veräusserung der ZWZ zustimmt. Die Zuständigkeit des Kantonsrates ergibt sich aus Art. 56 lit. d der Kantonsverfassung (KV, LS 101).

5. Eckwerte des Kaufvertrags

Die wesentlichen Punkte des abzuschliessenden Vertrages lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Kanton verpflichtet sich, die ZWZ im Handelsregister einzutragen und auf dem Weg der Umwandlung nach dem Fusionsgesetz in eine Aktiengesellschaft (ZWZ AG) zu überführen.
- Der Kanton verpflichtet sich, die Aktien nach folgendem Verteilungsschlüssel an die Käufer zu verkaufen:
 - Universitätsspital Zürich: 40%,
 - Stadt Zürich: 40%,
 - Kantonsspital Winterthur: 20%.
- Der Kaufpreis für sämtliche Aktien beträgt 8,5 Mio. Franken. Die Käufer tragen den Kaufpreis je einzeln im Verhältnis ihrer Beteiligungen. Mehrere externe Experten haben sowohl im Auftrag der Gesundheitsdirektion als auch im Auftrag der Käufer den Unternehmenswert der ZWZ AG berechnet. Als Ergebnis ergab sich eine Wertbandbreite von 1,7 Mio. bis 15,0 Mio. Franken. Die Parteien einigten sich auf den Wert von 11,0 Mio. Franken. Die Käufer sind mit einer fünfjährigen Besitzstandswahrung für das beste-

hende Personal der ZWZ (siehe nachfolgend) einverstanden. Als Ausgleich für die damit verbundenen Zusatzkosten wurde den Käufern eine Kaufpreisminderung von 2,5 Mio. Franken gewährt. Nach Abzug dieser Kaufpreisminderung ergibt sich der Verkaufspreis von 8,5 Mio. Franken.

- Der Kanton hat eine öffentlichkeitswirksame Rolle als verantwortungsvoller Arbeitgeber. Daher werden die Käufer dazu verpflichtet, für das am Übergabestichtag vorhandene Personal der ZWZ die wichtigsten Anstellungsbedingungen (Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge gemäss den bis zum Übergabestichtag anwendbaren Vorschriften des öffentlich-rechtlichen Personalrechts des Kantons Zürich) während fünf Jahren nach dem Vollzugstag nicht zuungunsten der betroffenen Personen zu verändern; vorbehalten bleiben Veränderungen mit Zustimmung der betroffenen Personen.
- Die ZWZ AG wird während mindestens fünf Jahren an die Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) angeschlossen bleiben. Zusätzlich gilt Folgendes:

Der Kanton erklärt sich bereit, bei Ausfinanzierungs- und Sanierungsmassnahmen der Beamtenversicherungskasse Zürich während fünf Jahren nach dem Vollzug des Vertrags die arbeitgeberseitigen Kosten zu übernehmen. Ein zusätzliches Kostenrisiko des Kantons ist im Vergleich zum bisherigen Zustand nicht gegeben. Würde die ZWZ weiterhin als Betrieb der kantonalen Verwaltung geführt, müsste der Kanton dieser Obliegenheit ohnehin nachkommen.

Die Eigentümer der ZWZ haben nach Ablauf der fünfjährigen Frist die Möglichkeit, den Versicherungsvertrag mit der BVK zu kündigen. Geschieht diese Kündigung während des sechsten oder siebten Jahres nach dem Vollzugstag und weist die BVK zum Zeitpunkt der Kündigung eine Unterdeckung aus, so übernimmt der Kanton den Unterdeckungsausgleich für die Aktiven, Rentnerinnen und Rentner gemäss den geltenden Teilliquidationsbestimmungen der BVK. Aus heutiger Sicht können keine präzisen Deckungsgradprognosen für 2015 abgegeben werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die BVK mittelfristig eine Volldeckung anstrebt.

- Für den Fall, dass die Käufer innerhalb von fünf Jahren nach dem Vollzug des Vertrags die Aktien der Gesellschaft einem Dritten verkaufen und daraus einen höheren Preis erzielen sollten, als sie dem Verkäufer gemäss diesem Vertrag für ihre Aktien bezahlt haben, überlassen sie dem Kanton im vollen Umfang die gegenüber dem Kaufpreis und den von den Käufern nach dem Vollzug des

Vertrags in die Gesellschaft eingebrachten finanziellen Mitteln erzielte Preisdifferenz nach Steuern. Ein solcher Verkauf wäre zudem nur unter Überbindung der Verpflichtung möglich, die ZWZ während fünf Jahren nach Vollzug des Kaufvertrags als Spitalgrosswäscherei weiter zu betreiben.

- Der Kaufvertrag regelt daneben auch alle wesentlichen weiteren rechtlichen Übergangsbestimmungen (Zusicherungen und Gewährleistungen, Vollzugsmodalitäten, Verpflichtung des Kantons, die ZWZ im Handelsregister einzutragen, usw.).

Über die Organisationsstruktur, die Bestellung des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung sowie die strategische Ausrichtung der neuen ZWZ AG wird von den drei Trägerparteien ein gesonderter Aktionärbindungsvertrag abgeschlossen.

6. Notwendige Nachträge zum Budget 2010

Die betriebsnotwendigen Anlagen der ZWZ befinden sich im Verwaltungsvermögen des Kantons. Sie werden nach Zustimmung des Kantonsrates, allenfalls auch rückwirkend, auf den 1. Januar 2010 zum Buchwert per 31. Dezember 2009 ins Finanzvermögen übertragen. In einem weiteren Schritt werden die Sachanlagen der ZWZ, deren Buchwert voraussichtlich 18,9 Mio. Franken betragen wird, nach Verkehrswert bewertet. Als Massstab für die Bewertung nach Verkehrswert wird der Verkaufspreis der ZWZ-Aktien genommen. Da der Verkaufspreis der ZWZ-Aktien tiefer liegt als die derzeitige Bewertung, ist eine Wertberichtigung von 10 Mio. Franken vorzunehmen. Diese Wertberichtigung wäre auch bei einer reinen Umwandlung ohne den anschliessenden Verkauf erforderlich. Mit Beschluss des Regierungsrates vom 23. September 2009 wurde die Wertberichtigung genehmigt. Da sie im Entwurf zum Budget 2010 nicht eingestellt ist, wird der entsprechende Betrag in die Nachträge zum Budget 2010 (Novemberbrief) aufzunehmen sein.

Mit dem Beschluss des Regierungsrates vom 23. September 2009 wurde auf Antrag des USZ und des KSW die Freigabe von weiterem Dotationskapital in der Höhe des Kaufpreises (1,7 Mio. Franken für KSW bzw. 3,4 Mio. Franken für USZ) beschlossen. Da die Freigabe von weiterem Dotationskapital im Entwurf zum Budget 2010 nicht eingestellt ist, werden die entsprechenden Beträge in die Nachträge zum Budget 2010 (Novemberbrief) aufzunehmen sein.

7. Würdigung

Der Kanton Zürich braucht zur Gewährleistung der Wäscheversorgung der Spitäler längerfristig keine eigene Wäscherei mehr. Die ZWZ, als ein gut geführter und wirtschaftlich organisierter Betrieb, ist ihrerseits nicht auf einen Wäschezwang der Zürcher Spitäler angewiesen, sondern kann mit den derzeitigen Hauptkunden als ihren Eigentümern als selbstständiger Betrieb mit eigener Rechtspersönlichkeit langfristig bestehen. Ihr Kauf durch die drei Hauptkunden ist für alle beteiligten Parteien in ökonomischer, politischer, sozialer und ökologischer Hinsicht sinnvoll. Der Verkauf und die im Vertrag festgelegten Bedingungen tragen den Anliegen des Staats, des Personals, der Käuferschaft und nicht zuletzt der Umwelt in ausgewogener Art und Weise Rechnung.

8. Postulat KR-Nr. 9/2005 betreffend Mehr Wettbewerb für die Zentralwäscherei

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. Oktober 2007 folgendes von Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, und Kantonsrat Urs Hany, Niederhasli, am 24. Januar 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vorzulegen, die den Wettbewerb im Wäschereiwesen ermöglicht. Die Liberalisierung soll zu einer Aufhebung der gesetzlich abgestützten Monopolsituation der Zentralwäscherei Zürich führen, ohne dass die Verordnungsänderung nachteilige Auswirkungen auf die Staatsbeitragsberechtigung von bereits heute kosteneffizient arbeitenden Spitälern und Heimen hat. Der Zentralwäscherei ist eine liberale Rechtsform zu geben, die ihr auch unter Wettbewerbsbedingungen eine faire Ausgangslage gewährleistet.

Die zentrale Wäscheversorgung ist nicht länger als eine direkte staatliche Aufgabe anzusehen. Die qualitativ hochstehende Versorgung mit hygienisch einwandfreier Spitalwäsche kann heute durch verschiedene kantonale, nationale und internationale Anbieter im Spitalwäschemarkt gewährleistet werden. Die Umwandlung der ZWZ in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie ihr Verkauf an die Hauptkunden führt nicht nur zum im Postulat geforderten verstärkten Wettbewerb im Spitalwäschemarkt, sondern bringt die ZWZ in eine gute Ausgangslage, auch längerfristig unter Wettbewerbsbedingungen ein gewichtiger Teilnehmer am nationalen Wäschemarkt zu bleiben.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 9/
2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Acpli	Husi