



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 21. Mai 2008 (StB 451)

B+A 21/2008

Xundheit Verkauf der Aktien an die Krankenkasse Concordia

Grosser Stadtrat am 11. Sept. 2008:

- Verkauf abgelehnt
 - Motion 160 abgelehnt
- (Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)

Übersicht

Der Stadtrat beantragt den Verkauf von 100 % der Aktien mit einem Nominalwert von Fr. 400'000.– der Xundheit, Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG, und deren Tochtergesellschaft Xundheit, Praxis HMO AG, an die Concordia Beteiligungen AG zum Preis von 3 Mio. Franken.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass das Halten einer Beteiligung an einer Krankenkasse nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde gehört. Die Xundheit, die aus historischen Gründen in der Stadt und Agglomeration Luzern stark verwurzelt ist, gehört mit 0,4 % Marktanteil in der Schweiz zu den kleineren Kassen. Sie weist zu tiefe Reserven und vergleichsweise zu hohe Verwaltungskosten aus und gerät bei den absehbaren Entwicklungen im Krankenkassenwesen der Schweiz immer stärker unter Druck. Das heute geltende Kaufangebot der Concordia erlaubt es, die Xundheit in eine Einheit überzuführen, die mit ihrer Grösse auch in Zukunft als erfolgreicher Krankenversicherer bestehen kann. Mit dieser Wahl wird die Wertschöpfung in der Stadt Luzern verbleiben. Eine Stärkung der Käuferin Concordia stärkt auch den Wirtschaftsstandort Luzern und den bestehenden Cluster im Bereich der Versicherungen.

Die Stadt kann von der allgemein günstigen Lage für Unternehmenszusammenschlüsse in der Krankenversicherungsbranche profitieren und mit dem Verkauf für sie wichtige Bedingungen stellen und durchsetzen, wobei vor allem eine gute Lösung für die Versicherten und die Mitarbeitenden der Xundheit im Vordergrund steht.

Der Nettoerlös aus dem Verkauf der Aktien der Xundheit wird in den Sozialfonds der Stadt eingelegt.

Die Haltung des Verwaltungsrates der Xundheit wird unter Ziffer 8 wiedergegeben.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Geschichte und heutige Situation	6
1.1 Von der Krankenverpflegungsanstalt lediger Gesellen zur Xundheit	6
1.2 Entwicklung und Struktur der Aktiengesellschaft Xundheit	6
1.3 Entwicklung der finanziellen Situation der Xundheit	8
1.3.1 Die Entwicklung der Reserven und der Zahlungen in den Risikoausgleich	8
1.3.2 Die Entwicklung der Jahresresultate	10
1.3.3 Das Verlustjahr 2005	11
1.3.3.1 Auswirkungen bei der Xundheit	11
1.3.3.2 Reaktionen bei der Alleinaktionärin Stadt Luzern	11
1.3.3.3 Parlamentarische Vorstösse	12
2 Die Krankenkassen in der Schweiz	12
2.1 Entwicklung und aktuelle Tendenzen	12
2.2 Aktuelle Positionierung der Xundheit	13
2.3 Politische Würdigung	14
3 Möglichkeiten der Abgabe bzw. der Veräusserung der Aktienbeteiligung	16
3.1 Variante 1: Fusion mit den anderen Mitgliedern des ÖKKV	16
3.2 Variante 2: Veräusserung bzw. Abgabe der Aktien an das Personal	16
3.3 Variante 3: Veräusserung an einen Dritten	17
3.4 Zusatzvariante: Überführung in eine Stiftung	17
4 Stadträtliche Überlegungen zur Veräusserung	18
4.1 Die Bedingungen des Stadtrates an die Erwerberin	18
4.2 Stadträtliche Grundsätze hinsichtlich der Veräusserung	18
4.3 Auswahl der potenziellen Interessenten	19
5 Verkauf der Aktien der Xundheit an Concordia Beteiligungen AG	19

6	Auswirkungen der Veräusserung an Concordia	20
6.1	Auswirkungen des Verkaufs aus Sicht der Stadt	20
6.2	Auswirkungen des Verkaufs aus Sicht der Mitarbeitenden der Gesellschaft	21
6.3	Auswirkungen des Verkaufs aus Sicht der Versicherten	21
7	Letter of Intent mit Concordia	21
7.1	Wesentliche Inhalte des Letter of Intent	22
7.2	Wirkungen des Letter of Intent für die Stadt	23
8	Stellungnahme des Verwaltungsrates der Xundheit	24
9	Verwendung des Verkaufserlöses	25
10	Parlamentarische Vorstösse	25
10.1	Motion 160 2004/2009	25
10.2	Interpellation 304 2004/2009	25
11	Anträge	26

Im Text verwendete Abkürzungen und Fachausdrücke:

B+A 10/1996	Bericht und Antrag vom 1. Mai 1996: „Rechtliche Verselbständigung der Öffentlichen Krankenkasse Luzern (ÖKK)“ (Grundlage für die Überführung in eine Aktiengesellschaft nach OR)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFP	Bundesamt für Privatversicherungen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
Case-Management	Spezifisches Verfahren zur koordinierten Bearbeitung komplexer Fragestellungen im Sozial-, Gesundheits- und Versicherungsbereich
Centris AG	Anbieter von branchenspezifischen Informatiklösungen für Kranken- und Unfallversicherungen, u. a. Xundheit
Due Diligence	Prüfung beim Kauf bzw. Verkauf von Beteiligungen an Unternehmen mit „gebotener Sorgfalt“
HMO	Health Maintenance Organization: Krankenversicherungs- und Versorgungsmodell mit dem Ziel hoher Qualität und tiefer Kosten für die Versicherten
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994
ÖKK	Öffentliche Krankenkasse
ÖKKV	Verband Öffentlicher Krankenkassen der Schweiz
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
OR	Schweizerisches Obligationenrecht (OR)
Reserven	Beträge, die zur Sicherung des zukünftigen Geschäfts gebildet werden bzw. gebildet werden müssen (z. B. gemäss KVG für das OKP-Geschäft)
Risikoausgleich	Mechanismus auf Bundesebene zur Erhöhung der Solidarität, bei dem Kassen mit tiefem Durchschnittsalter der Versicherten zu Zahlungen verpflichtet werden, die an Kassen mit höherem Durchschnittsalter der Versicherten und somit höheren Krankheitskosten ausbezahlt werden.
Rückstellungen	Beträge, die am Ende des Geschäftsjahres zur Deckung nicht abgeschlossener Krankheitsfälle in der Bilanz zurückgestellt werden.
RVK	Verband der kleinen und mittleren Krankenversicherer mit Sitz in Luzern, Rückversicherer mit 47 Mitgliedern, u. a. Xundheit
Tarmed	Einzelleistungstarif, hat für sämtliche in der Schweiz erbrachten ambulanten ärztlichen Leistungen im Spital und in der freien Praxis Gültigkeit.
Telmed	Modell, bei dem sich die Versicherten immer zunächst telefonisch an das Schweizer Zentrum für Telemedizin (Medgate) wendet. Eine ärztliche Fachperson erstellt eine telefonische Diagnose und legt den Behandlungspfad fest.
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981
VVG	Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (VVG) vom 2. April 1908
Xundheit	Xundheit, Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG, Luzern, Tochtergesellschaft: Xundheit Praxis HMO AG, Luzern

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Geschichte und heutige Situation

1.1 Von der Krankenverpflegungsanstalt lediger Gesellen zur Xundheit

Die Wurzeln der heutigen Xundheit reichen bis 1626 zurück. Aus der ursprünglichen „Krankenverpflegungsanstalt lediger Gesellen“ entstand 1879 die „Allgemeine Arbeiterkrankenkasse der Stadt Luzern“, die 1914 von der Stadt übernommen wurde. Die obligatorische Versicherungspflicht für Frauen und für Kinder ab dem sechsten Altersjahr führte zu einem starken Wachstum der Institution, die ab 1922 als städtische Dienstabteilung mit der Bezeichnung „Öffentliche Krankenkasse der Einwohnergemeinde Luzern“ (ÖKK) geführt wurde.

Die Kasse litt zunehmend an Überalterung und am Konkurrenzdruck, sodass der Stadtrat 1986 eine Strategieänderung beschloss, die einem Neustart gleichkam. So wuchs die Kasse in den letzten 20 Jahren bei der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) von etwa 14'000 auf rund 36'500 Versicherte im Jahr 2007. Das Durchschnittsalter konnte von 49,7 Jahren auf rund 36 Jahre gesenkt werden. Die Xundheit gilt somit als junge Kasse.

Auf den 1. Januar 1998, dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG), wurde die ÖKK mit Bericht und Antrag 10/1996 „Rechtliche Verselbständigung der Öffentlichen Krankenkasse Luzern (ÖKK)“ in eine Aktiengesellschaft im städtischen Besitz unter der Firma „ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern“ übergeführt. Seit dem 1. Januar 2004 heisst sie „Xundheit, Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG“.

In der Zentralschweiz verfügt die Xundheit über einen Marktanteil von etwa 4 %, in der Stadt Luzern liegt er noch höher. Die Kasse und ihre Tochtergesellschaft „Xundheit, Praxis HMO AG“ beschäftigten am 1. Januar 2008 insgesamt 175 Mitarbeitende, die sich 130 Vollzeitstellen teilten.

1.2 Entwicklung und Struktur der Aktiengesellschaft Xundheit

Der Anstoss für die Ausgliederung der Dienstabteilung ÖKK Luzern aus der Stadtverwaltung gab die Vorschrift im KVG, dass Krankenkassen bis spätestens 1. Januar 1998 juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sein müssen. Die Verselbstständigung und Überführung in eine Aktiengesellschaft wurden in der Folge vom Parlament und vom Volk beschlossen.

Bei der Verselbstständigung auf den 1. Januar 1998 wurde die neue Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft mit nichtwirtschaftlichem Zweck nach Art. 620 Abs. 3 OR gewählt. Xundheit ist mit einem Aktienkapital von Fr. 400'000.– ausgestattet. Die Aktien sind zu 100 % im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Luzern und dem Finanzvermögen zugeteilt.

Zum Zeitpunkt der Überführung in eine Aktiengesellschaft werden im B+A 10/1996 vom

1. Mai 1996 die folgenden städtischen Zielsetzungen aufgeführt:

- Gewähren der erforderlichen Autonomie im Rahmen der gesetzlichen Notwendigkeiten
- Erhöhung der Flexibilität in der Ausrichtung der Geschäftstätigkeit auf die Marktanforderungen
- Haftungsrechtliche Entlastung der Stadt
- Eröffnen der Möglichkeit der Abgabe oder der Veräusserung von Aktienkapital der Gesellschaft, wobei auch gerade die folgenden Bedingungen aufgeführt sind:
 - Erhalt der Wertschöpfung auf dem Platz Luzern
 - Vermeiden des Verlusts von Arbeitsplätzen in der Stadt

Der Stadtrat war sich bewusst, dass die Einführung des neuen Krankenversicherungsgesetzes zu Entwicklungen führen kann, die eine grundsätzliche Neuorientierung erfordern, weshalb im Antrag des B+A 10/1996 die Formulierung enthalten ist, dass die Stadt sich vorbehält, **„je nach der Entwicklung auf dem Krankenversicherungsmarkt ihr Aktienkapital oder einen Teil davon an den ÖKKV oder an das Personal der Kasse oder an Dritte abzugeben oder zu veräussern“**.

Bei ihrer Gründung war die Kasse Mitglied des Verbandes der Öffentlichen Krankenkassen der Schweiz (ÖKKV), dem auch die ÖKK von Basel, Graubünden, Winterthur und der Ostschweiz angehörten. Innerhalb des ÖKKV wurde eine sehr enge Zusammenarbeit mit dem Fernziel der Fusion gepflegt. Die unterschiedliche Ausgangslage und strategischen Ausrichtungen dieser Kassen, die im Besitz von Gemeinwesen oder als Stiftung organisiert waren, führten dazu, dass die ÖKK Luzern auf Ende 2003 aus dem Verband austrat. Mit diesem Schritt wurde die Kasse vollumfänglich selbstständig und erlangte dadurch den Grad der Unabhängigkeit, der für die Gestaltung der Zukunft sehr wichtig war und ist. Die Kasse ordnete die Zusatzversicherungen neu und nahm die Namensänderung von ÖKK Luzern in Xundheit vor. Die Xundheit betreibt heute drei eigene HMO-Praxen in Luzern, Zug und Altdorf, die auch für Versicherte anderer Kassen offen stehen.

Die Anbieter der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), wozu die Xundheit gehört, unterliegen einer strengen Aufsicht durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das auch Weisungen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit und Rendite erlässt. In einem Schreiben an die Xundheit vom 8. August 1996 legte das zu diesem Zeitpunkt noch zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) fest, dass eine Dividende nur dann ausgeschüttet werden darf, „wenn die krankenversicherungsrechtlich vorgeschriebenen Reserven und Reservezuweisungen vorgenommen worden sind und die vorgeschriebene Höhe erreichen. Zudem ist die Dividende auf höchstens 6 % zu begrenzen“.

Juristische Struktur und Beteiligungsverhältnisse:

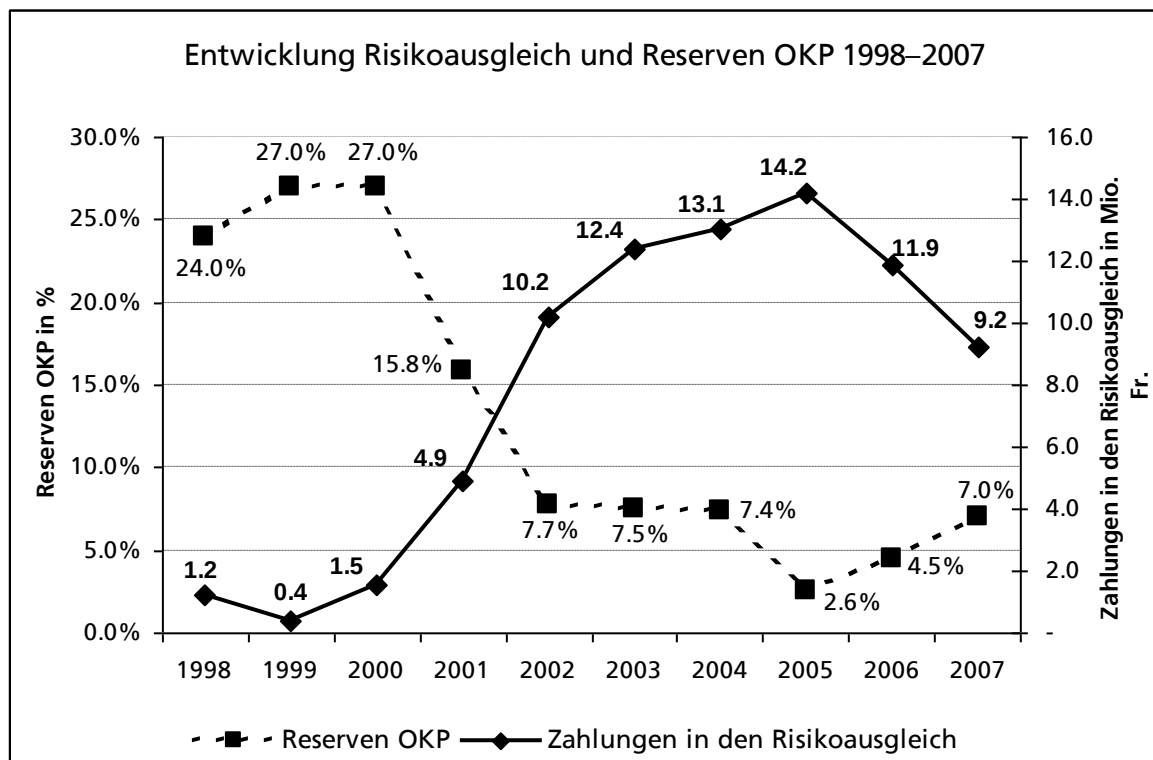


1.3 Entwicklung der finanziellen Situation der Xundheit

1.3.1 Die Entwicklung der Reserven und der Zahlungen in den Risikoausgleich

Wie unter Ziff. 1.1 erwähnt, kommt dem Management der Xundheit das Verdienst zu, die Anzahl der Versicherten kontinuierlich und stark zu erhöhen, das tiefe Durchschnittsalter von zirka 36 Jahren zu erreichen und dieses während der letzten 13 Jahre nahezu zu halten. In der Folge stiegen auch die Prämieneträge entsprechend markant an. Diese sehr positiven Leistungen der Xundheit beeinflussten in unterschiedlicher Art den Risikoausgleich und die Reserven:

Risikoausgleich: Kassen mit einer unterdurchschnittlichen Altersstruktur wie die Xundheit müssen Zahlungen in den Risikoausgleich des Bundes leisten, da statistisch gesehen bei jüngeren Versicherten geringere Krankheitskosten anfallen. Bei überdurchschnittlich hohem Alter der Versicherten wird eine Ausgleichszahlung geleistet. Die Xundheit gehört mit dem tiefen Durchschnittsalter ihrer Versicherten zu den Nettozahlern. Die Höhe der Zahlungen wurde zu einem echten Problem. Die Beiträge stiegen von 0,4 Mio. Franken (1999) auf das Maximum von 14,2 Mio. Franken (2005). Seither sind sie wieder rückläufig, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

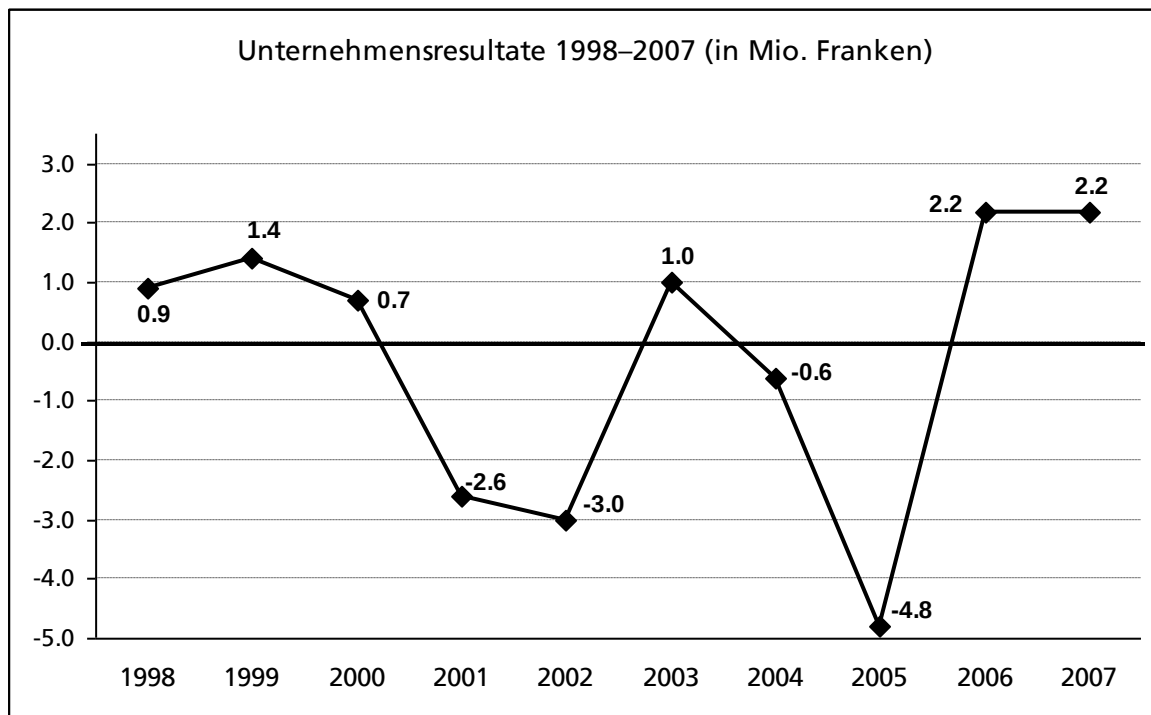


Diese hohen Zahlungen in den Risikoausgleich haben einerseits die Liquidität negativ beeinflusst und andererseits zu einem Abbau der Reserven geführt. So zeigt die Entwicklung der Reserven bei der OKP der Xundheit zwangsläufig das umgekehrte Bild: Die Reserven OKP sanken von 27,0 % im 1999 auf ein Minimum von 2,1 % im 2005. Seitdem nehmen die Beiträge in den Risikoausgleich ab, und die Reserven steigen wieder an. (Die Zahlen sind der Statistik der Obligatorischen Krankenversicherer des Bundesamts für Gesundheit entnommen.)

Reserven: Gemäss KVG müssen Kassen von der Grösse der Xundheit für den Bereich OKP über Reserven verfügen, die mindestens 20 % des Prämiensolls ausmachen. Die Höhe der Reserven, eines administrierten Satzes, wird in Versicherungskreisen in Frage gestellt, und das BAG hat ab 2008 für die grossen Kassen eine Reduktion des Satzes von 15 % auf 10 % beschlossen, um damit kurzfristig dem Prämienanstieg entgegenzuwirken. Kleinere Kassen werden mit diesem Schritt auf dem Markt weiter benachteiligt. Die Auflösung von Reserven ist der Anlass für die allgemein weniger starke Erhöhung der Krankenkassenprämien von 2007 auf 2008 – trotz eines weiteren Kostenanstiegs beim Gesundheitssystem. Mit dem Abbau der Reserven nehmen Kassen mit hohen Reserven bewusst Verluste in Kauf (z. B. Concordia im 2007 und 2008). Da die Xundheit in der Prämienregion Luzern bereits zu den teureren Kassen gehört, hat sie von 2007 auf 2008 die OKP-Prämien für die Versicherten in der Stadt nicht erhöht.

1.3.2 Die Entwicklung der Jahresresultate

Während die Prämieinnahmen stetig anstiegen, sind beim Unternehmensergebnis starke Schwankungen zu verzeichnen. Die Summe der Resultate seit der Verselbstständigung (von 1998 bis 2007) ergibt ein Minus von 2 Mio. Franken. Dies verunmöglichte die Stärkung des Eigenkapitals aus eigener Kraft.



Die obige Grafik zeigt die Abhängigkeit von externen Effekten wie den erwähnten Zahlungen in den Risikoausgleich. Ausschläge dieser Art sind auch bei anderen Kassen festzustellen, die mit entsprechenden Marketingmassnahmen und tiefen Prämien junge Versicherte und gute Risiken anwerben. Angesichts der stetig ansteigenden Prämien tendieren viele Versicherte dazu, sich immer bei der günstigsten Kasse zu versichern, und wechseln deshalb öfters den Versicherer. Nachdem die Xundheit über längere Zeit mit sehr attraktiven Prämien von Kassenwechseln profitiert hat, haben die Prämienanpassungen der Xundheit seit 2005 dazu geführt, dass ein Teil der „Tiefprämienjäger“ wieder abgesprungen ist. Dies erklärt die Abnahme bei den OKP-Versicherten seit dem Höchststand im 2005.

Dank den günstigen Prämien bei den Zusatzversicherungen ist es der Xundheit aber über die Jahre gelungen, den Anteil dieser für die Kasse rentablen Kategorie hoch zu behalten. Der heutige Anteil von 24 % Zusatzversicherten bei der Xundheit ist doppelt so hoch wie der Durchschnitt. Zu den Zusatzversicherungen gehören im Wesentlichen die Taggeldversicherung und die Versicherungen nach dem Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (VVG) wie Spitalzusatz- und Unfallversicherung.

1.3.3 Das Verlustjahr 2005

1.3.3.1 Auswirkungen bei der Xundheit

Der Unternehmensverlust von 4,8 Mio. Franken und der Reservesatz von 2,1 % des Geschäftsjahres 2005 haben den Verwaltungsrat der Xundheit veranlasst, sofort einen Ausschuss einzusetzen, um die Ursachen zu eruieren und Massnahmen vorzuschlagen. Dieser ortete für den massiven Verlust mehrere sich kumulierende negative Vorkommnisse:

- einmalige Kosten verursacht durch die Ablösung vom ÖKKV,
- eine Praxisänderung bei der Bildung von Rückstellungen für hängige Fälle,
- die nicht kostenneutrale Einführung des einheitlichen Taxpunktwertes (Tarmed),
- den überdurchschnittlichen Anstieg der Kosten bei den stationären Leistungserbringern
- die verspätete Rechnungsstellung der Spitäler.

Die drei letztgenannten Gründe haben auch bei den anderen Kassen zu unerwarteten finanziellen Einbussen geführt. In der Presse wurde ausführlich darüber berichtet. Die Xundheit traf es infolge des bis zum Jahr 2005 starken Wachstums jedoch besonders hart.

Die vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung eingeleiteten Massnahmen, vor allem die Prämienerrhöhungen, haben zu einer spürbaren Abnahme der Anzahl Versicherter in der OKP geführt: Höchststand 31.12.2003: 46'680; Stand 31.12.2007: rund 36'500.

Als Folge der Prämienerrhöhungen und der Zunahmen im Firmengeschäft sind die Prämien-einnahmen über alles aber recht stabil geblieben. Auch wurde die Rückkehr zu positiven Resultaten innerhalb eines Jahres geschafft: Für die Jahre 2006 und 2007 weist die Xundheit wieder Gewinne von über 2 Mio. Franken aus. Dies ermöglicht der Kasse, das Eigenkapital zu stärken und die Reserven zu erhöhen.

Mit dem Verlust 2005 hat die Xundheit ihre Altlasten abgetragen. Als kleine Kasse weist sie jedoch weiterhin **überdurchschnittlich hohe Verwaltungskosten** aus. Die zu tiefen Reserven mindern die Flexibilität bei der Prämien-gestaltung. Das geringe Eigenkapital lässt nur eine moderate Wachstumsstrategie zu.

1.3.3.2 Reaktionen bei der Alleinaktionärin Stadt Luzern

Die Rolle der Generalversammlung der Aktiengesellschaft Xundheit wird vom Stadtrat wahrgenommen. Der Stadtrat stützt sich dabei auf das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004. Er hat sich unmittelbar nach der Bekanntgabe des Verlustes 2005 von 4,8 Mio. Franken mit einer Delegation des Verwaltungsrates der Xundheit getroffen, um sich umfassend informieren zu lassen. In weiteren Gesprächen wurde er über die Ursachen des Einbruchs und die Gegenmassnahmen in Kenntnis gesetzt. Aufgrund der im Rahmen des Controllings erhaltenen Informationen und im Wissen um die rechtliche Risikolage für die Stadt hat der Stadtrat das Vorgehen gewählt, die Xundheit ihre finanziellen Schwächen aus eigener Kraft überwinden zu lassen, ohne direkt über die Generalversammlung zu intervenieren. Die inzwischen eingetretene positive Resultatentwicklung und der weiterhin gute Ruf der Gesellschaft bei den Versicherten und den Mitbewerbern bestätigen die Richtigkeit der stadträtlichen Strategie.

1.3.3.3 Parlamentarische Vorstösse

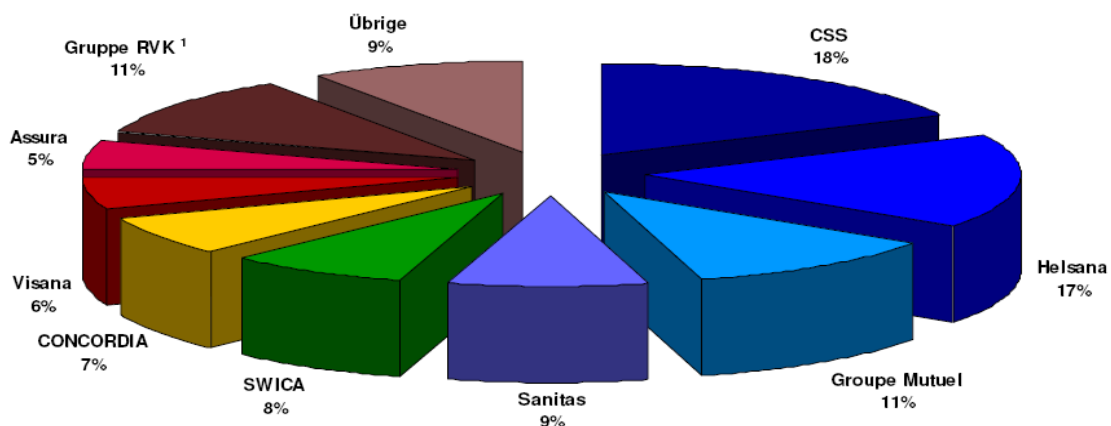
Der Verlust im Jahr 2005 und die Tatsache, dass die Xundheit die Vorschriften des KVG über die Höhe der OKP-Reserven nicht erfüllt, haben zu zwei parlamentarischen Vorstössen Anlass gegeben: Motion 160, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 27. Juli 2006: „Veräusserung Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG (Xundheit)“ und Interpellation 304, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 20. August 2007: „Die Krankenkasse ‚Xundheit‘ – ein neuer Sanierungsfall?“ Während die Motion 160 den Verkauf von 100 % der Aktien der Xundheit fordert, um den Verkaufserlös primär für den Schuldenabbau und sekundär für Steuersenkungen einzusetzen, werden mit der Interpellation 304 eine Reihe von Fragen zur Geschäftslage und finanziellen Situation gestellt; dies aufgrund der Befürchtung, dass die Xundheit zu einem Sanierungsfall werden könnte. Mit diesem Bericht und Antrag wird zu den beiden Vorstössen Stellung genommen.

2 Die Krankenkassen in der Schweiz

2.1 Entwicklung und aktuelle Tendenzen

Die Krankenkassenlandschaft der Schweiz ist schon seit einiger Zeit einem steten Wandel unterworfen. Die Zahl der Krankenkassen sank in der Zeit von 1990 bis 2007 von 246 auf unter 90 Kassen. Dabei gingen sowohl kleinere und mittelgrosse Kassen in grösseren Einheiten auf, aber auch grosse Kassen fusionierten untereinander. Heute sind knapp 80 % der Bevölkerung für ihre obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) bei den acht grössten Krankenkassen angeschlossen. Der Konzentrationsprozess setzt sich weiter fort; neueste Beispiele sind die Fusionsvorhaben von CSS/Intras und Sanitas/Wincare. Fachleute gehen davon aus, dass in einigen Jahren nur einige wenige (zwischen drei und sechs) grosse Institutionen den Markt beherrschen werden. Für alle anderen Kassen wird die Luft zunehmend dünner werden.

Marktanteile der 8 grössten Krankenversicherer in der Schweiz



Quelle: BAG, Basis Anzahl OKP Versicherte 2006

¹ Die Xundheit mit einem Marktanteil in der Gesamtschweiz von zirka 0,8 % ist in der Gruppe RVK enthalten.

Weiter wird z. B. von Manfred Manser, dem CEO der grössten Schweizer Krankenkasse Helsana, auch Nischenanbietern mit 50'000 bis 100'000 Versicherten eine Chance attestiert, wobei diese noch immer verhältnismässig hohe Verwaltungskosten aufweisen. Die Xundheit liegt mit 36'500 OKP-Versicherten unter dieser Limite.

Zu den positiven volkswirtschaftlichen Effekten der Konzentration im Krankenkassensystem gehört die breitere Abstützung des Schadenrisikos, weshalb das Gesetz für grosse Kassen einen tieferen Reservesatz vorschreibt. Auch wird erwartet, dass ein breit angelegtes Case-Management zur Dämpfung bei der Kostenentwicklung führt und dass der Spielraum der Quersubvention unter den Produkten erweitert wird. Im Vordergrund stehen aber betriebswirtschaftliche Aspekte wie die offensichtlichen Kostenvorteile grosser Institute in der Administration und der Marktbearbeitung. Die Variante, die mit der Initiative zur Bildung einer Einheitskrankenkasse angestrebt wurde, wurde hingegen vom Volk im Jahr 2007 wuchtig abgelehnt.

Als Gegenbewegung zur Konzentration entstehen unter dem Dach der grossen Kassen zunehmend kundenspezifisch geschnürte Pakete wie HMO- und Hausarztmodelle, die zum Teil unter eigener Marke und als eigene Gesellschaft auf dem Markt auftreten. Grössere Kassen führen oft auch sogenannte Billigkassen, die, dem Solidaritätsgedanken widersprechend, dank der Bündelung von Versicherten mit niedrigem Schadenpotenzial tiefere Prämien anbieten können.

Der Wettbewerb unter den Krankenkassen wird sich mit zunehmender Reglementierung (z. B. Tarmed) auf die Kostenführerschaft beim Aufwand für die Verwaltung, auf eine wirkungsvolle Kontrolle der Schadenfälle und das Case-Management konzentrieren. Hier sind grosse Kassen eindeutig im Vorteil.

2.2 Aktuelle Positionierung der Xundheit

- Die Xundheit gehört mit rund 36'500 OKP-Versicherten zu den kleineren Kassen. Mit Prämieneinnahmen von gegen 120 Mio. Franken hat sie jedoch eine relative Grösse und einen Organisationsgrad erreicht, mit dem sie kostenmässig mit den kleinen lokalen Anbietern wie den Gemeindekrankenkassen nicht mithalten kann. Andererseits kann die Xundheit aus eigener Kraft nicht kurzfristig in die Liga der mittelgrossen Kassen mit über 100'000 Versicherten aufsteigen. Wie die Erfahrung der Xundheit in den Jahren 2000 bis 2005 zeigt, ist mit dem tiefen Aktienkapital von Fr. 400'000.– ein solches Wachstum mit dem heutigen Aktienkapital und den heutigen Reserven kaum zu verkraften. Der Stadtrat ist jedoch überzeugt, dass die Erhöhung des Aktienkapitals der Xundheit auf ein Mehrfaches politisch nicht erwünscht und sachlich nicht gerechtfertigt ist, da die Stadt bei Risiken ausserhalb ihrer Kernaufgaben und Kernkompetenzen Zurückhaltung üben soll.
- Als Mitentwicklerin und Erstanwenderin der Swiss-Health-Plattform „SYRIUS“ der Centris AG verfügt die Xundheit über eine moderne Informatiklösung, mit der sich in der Administration und der Verarbeitung Kosten einsparen lassen. Da alle Versicherten diesen Weg

gehen, verbessert sich die Lage der Xundheit im Vergleich mit den anderen Kassen nicht in genügendem Masse. Zur Reduktion der Verwaltungskosten ist bei sinkenden Versicherungszahlen ein Personalabbau unumgänglich.

- Die Kasse hat sich nach dem Austritt aus dem ÖKKV entschieden, nicht nur lokal/regional, sondern in der ganzen Schweiz tätig zu sein. Dank der Verstärkung der eigenen Marketingabteilung, dem engen Netz von Maklern und anderen Absatzmittlern konnten im Firmengeschäft ansehnliche Wachstumszahlen generiert werden. Bei den versicherten Privatkunden wurde in den angrenzenden Kantonen, vor allem in den Kantonen Aargau, Zug und Uri, sowie in der Ostschweiz Terrain gutgemacht.
- Die Ausdehnung des Marktgebiets auf die ganze Schweiz hat über alles gesehen noch nicht den erwarteten Erfolg gebracht. Die grossen Kassen operieren im harten Verdrängungswettbewerb mit Werbe- und Marktbearbeitungsaufwendungen, bei denen die Xundheit mithalten kann. Im Segment der Billigkassen kann die Xundheit mit ihrem hohen Dienstleistungsniveau prämiemässig nicht mitziehen. Bei den Billigkassen ist zurzeit das grösste Wachstum festzustellen.
- Dem Management der Xundheit ist es gelungen, mit externen Dienstleistern wie dem ebenfalls in der Stadt Luzern ansässigen Rückversicherer RVK und der Branchen-Software-Firma Centris AG zukunftsorientierte Strukturen aufzubauen. Das eigene Präventio-Programm wie die HMO-Praxen werden von ausgewählten Mitbewerbern mitgenutzt.
- Die Xundheit besitzt in der Branche wie bei den Versicherten eine angesehene Stellung. Sie wird als kleine, innovative und marketingmässig erfolgreiche Gesundheitskasse erkannt. Ihr hohes Serviceniveau wird geschätzt. Diese positive Wahrnehmung ermöglicht es der Xundheit, trotz des relativ hohen Prämienniveaus über zufriedene und treue Versicherte zu verfügen.

2.3 Politische Würdigung

- Der Stadtrat zollt dem Management Anerkennung für die Leistungen in den vergangenen Jahren. Die Xundheit hat **heute** einen inneren Wert, der über dem Aktienkapital liegt, dies trotz des Verlustes im 2005. Gemäss der Studie von Heiner Henny, Inter Analysis, aus dem Jahre 1984 hätte die Stadt **zu jener Zeit** bei einem Verkauf 12 bis 14 Mio. Franken für fehlende Reserven einschiessen müssen.
- Verwaltungsrat und Geschäftsleitung haben es verstanden, der Xundheit einen eigenständigen und erfrischenden Auftritt zu verschaffen. Das positive Image wird durch die mitarbeiterorientierten Ziele unterstützt, was sich im hohen Anteil an Ausbildungs- und Praktikumsplätzen sowie an Behindertenarbeitsplätzen abzeichnet und das Bild eines sozialen Arbeitgebers abrundet.
- Die Xundheit hat aus eigener Kraft aus ihrem Tief von 2005 herausgefunden. Der notwendige Aufbau der Reserven und die Verstärkung des Eigenkapitals ist jedoch nur mit Prämienerhöhungen oder mit Kostenreduktionen zu bewerkstelligen. Die seit 2005 erfolgten Prämienerhöhungen haben zur erwähnten Abnahme der Anzahl Versicherter geführt.

Der Vergleich bei den Verwaltungskosten zeigt, dass diese bei der Xundheit trotz der ergriffenen Massnahmen noch immer wesentlich über denjenigen der Mitbewerber liegen. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf.

- Der Stadtrat schätzt auch den wirtschaftlichen Beitrag der Xundheit als Teil des Luzerner Versicherungsclusters und ihren Beitrag an die Wertschöpfung in der Stadt, aber auch als Arbeitgeberin mit vielen in der Stadt wohnenden Mitarbeitenden und Steuerpflichtigen.
- Als Folge ihrer strategischen Ausrichtung wird die Xundheit zunehmend als überregional tätige, unabhängige Krankenkasse wahrgenommen. Die Tatsache, dass die Aktien im Eigentum der Stadt Luzern sind, bringt der Kasse keine spezifischen Vorteile und ist einem Grossteil der Versicherten nicht bekannt.
- Für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt ist kein spezifischer Nutzen daraus abzuleiten, dass die Xundheit im städtischen Besitz ist. Die Versicherten in der Stadt profitieren nicht von günstigeren Prämien. Generell ist die Xundheit vom Prämienniveau her keine Billigkasse. Vergleichbare Leistungen – vor allem in der OKP – werden von anderen Anbietern teils zu tieferen Prämien angeboten.
- Die Xundheit hat der Stadt nur für das Jahr 1999 eine Dividende ausgerichtet. Wie unter Ziff. 1.2 erwähnt, sind Dividenden über 6 % auf dem risikotragenden Aktienkapital aus gesetzlichen Gründen nicht zugelassen. Eine marktkonforme Verzinsung des in die Xundheit investierten Kapitals erfolgte bisher nicht und wird auch in Zukunft bestenfalls nur beschränkt möglich sein.
- Die in der Eigentümerstrategie enthaltene Zielsetzung bezüglich Kooperationen und Beteiligungen konnte bisher nicht im erwarteten Sinne erreicht werden. Die damit angestrebte Verminderung der Risikolage für die Stadt ist bislang nicht eingetreten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Entwicklung der Xundheit unter Berücksichtigung der inneren und äusseren Rahmenbedingungen zeigen lässt. Die heutige Situation (hohe Verwaltungskosten und hoher Personalbestand, zu tiefe Reserven, Abnahme bei den obligatorisch Krankenpflegeversicherten, hohes Prämienniveau in Luzern) und der spürbar stärkere Druck auf die Gesellschaft haben den Stadtrat veranlasst, anlässlich der Überprüfung der Eigentümerstrategie strategische Grundsatzüberlegungen anzustellen und die Veräusserung dieser Beteiligung eingehend zu prüfen. Dies führte zur Erkenntnis, dass das Halten der Aktien an der Xundheit durch die Stadt mittel- und längerfristig weder für die Stadt noch für die Xundheit und deren Mitarbeitende und Versicherte echte Vorteile bringt. Ferner vertritt der Stadtrat die Ansicht, dass das Halten und Führen einer Krankenkasse nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde gehört, weshalb darauf zu verzichten ist.

Der Stadtrat hat sich deshalb für eine vollständige Trennung von der Xundheit ausgesprochen. Er ist überzeugt, dass heute ein solcher Schritt aus einer Position relativer Stärke geplant und durchgeführt werden kann, was angesichts der absehbaren Entwicklungen im Krankenkassenwesen und des geringen strategischen Potenzials von kleineren Kassen in Zukunft nicht als selbstverständlich angenommen werden kann. Heute kann die Stadt noch Be-

dingungen aufstellen und auf deren Erfüllung bestehen. Dies ermöglichte das Aushandeln einer vorteilhaften Lösung im Interesse aller Beteiligten.

3 Möglichkeiten der Abgabe bzw. der Veräusserung der Aktienbeteiligung

Wie unter Ziff. 1.2 erwähnt, enthält der Antrag des B+A 10/1996 die Formulierung, dass sich die Stadt vorbehält, „je nach der Entwicklung auf dem Krankenversicherungsmarkt ihr Aktienkapital oder einen Teil davon an den ÖKKV oder an das Personal der Kasse oder an Dritte abzugeben oder zu veräussern“. Diese drei Varianten werden nachfolgend beschrieben.

3.1 Variante 1: Fusion mit den anderen Mitgliedern des ÖKKV

Der B+A 10/1996 behandelt ausgedehnt die Perspektiven der Zusammenarbeit mit dem ÖKKV bis hin zu einem Aktienverkauf und der damit verbundenen Reduktion des Risikos der Stadt. An dieser Strategie wurde intensiv gearbeitet, wobei mit der Zeit für die damalige ÖKK Luzern Risiken sichtbar wurden, die zum Entscheid führten, den Weg der vollständigen Selbstständigkeit zu beschreiten und die Reserven zu öffnen.

Der Verband ist heute nicht mehr tätig. Die Marke ÖKK wird nur noch von der ÖKK Graubünden, welche die ÖKK Winterthur übernommen hat, benutzt. Die übrigen ehemaligen Mitglieder traten aus dem Verband aus und sind heute wie Xundheit als unabhängige Kassen mit einer eigenen Marke etabliert: als Carena Schweiz (ehemals ÖKK Ostschweiz) und als Vivao Sympany AG (vorher ÖKK Basel).

Fazit: Dieser Weg ist nicht mehr möglich.

3.2 Variante 2: Veräusserung bzw. Abgabe der Aktien an das Personal

Für eine Veräusserung der Aktien an die Mitarbeitenden wurde von Vertretern der Xundheit ein Partnerschaftsmodell entwickelt, das der Stadtrat ausführlich diskutiert hat. Diese Lösung hätte zwar die Vorteile der Gewährung der vollen unternehmerischen Freiheit, der Erhaltung der heutigen Struktur, der Kontinuität in der Unternehmenskultur und des Führungsstils und brächte eine hohe Identifikation der Mitarbeitenden und Aktionäre mit der Arbeitgeberin.

Dagegen sprechen die folgenden Gründe:

- Die Mitarbeitenden können den von einer Krankenkasse offerierten Kaufpreis (Marktwert) nicht aufbringen. Gemäss eigenen Angaben der Xundheit sind Management und Mitarbeitende nicht in der Lage, eine genügende Finanzierung aus eigener Kraft sicherzustellen. Dies wäre nur mit einer namhaften Bankverschuldung möglich. Auch kann die

heute knappe Eigenkapitalbasis nur ungenügend verstärkt werden, was für das angestrebte Wachstum der Kasse aber notwendig ist.

- Die Stadt gibt wohl aus juristischer Sicht ihre Verantwortung und das Risiko ab. Aufgrund der tiefen Reserven und der schwachen Eigenkapitalbasis besteht weiter eine moralische Verantwortung, die bei einer Verschlechterung der finanziellen Lage der Gesellschaft möglicherweise zum Tragen käme.

Fazit: Diese Lösung ist nicht zielführend, weil die Finanzierung der Transaktion durch das Personal (Mitarbeitende, Kader und Verwaltungsrat) ohne private Verschuldung der Aktionärinnen und Aktionäre nicht gewährleistet werden kann. Daraus erwächst der Stadt eine politisch-moralische Verpflichtung, die unerwünscht ist.

3.3 Variante 3: Veräußerung an einen Dritten

- Die Formulierung im Antrag des B+A 10/1996, „je nach der Entwicklung auf dem Krankenversicherungsmarkt ihr Aktienkapital oder einen Teil davon ... an Dritte abzugeben oder zu veräußern“, lässt verschiedene Möglichkeiten offen. Dementsprechend hat der Stadtrat mehrere mögliche Varianten von Verkäufen an Dritte analysiert und bewertet:
- teilweiser oder vollständiger Verkauf an eine Krankenkasse,
- teilweiser oder vollständiger Verkauf an eine Versicherungsgesellschaft,
- teilweiser oder vollständiger Verkauf an einen branchenfremden Dritten.

Fazit: Als vorteilhafteste Lösung hat sich klar ein Verkauf des gesamten Aktienkapitals an eine grössere Krankenkasse herauskristallisiert. Der Stadtrat ist diesen Weg unter Beizug des Verwaltungsrates und des Direktors der Xundheit weitergegangen und hat den Vorschlag unter Ziff. 4 entwickelt.

3.4 Zusatzvariante: Überführung in eine Stiftung

Die Stiftung als Rechtsform wurde im Hinblick auf die Verselbstständigung eingehend geprüft, sie wird jedoch im B+A 10/1996 nicht als Lösungsvariante aufgeführt. Der Bericht und Antrag begründet dies unter Ziffer 451: Die Stiftung ist vom System her sehr träge. „Entsprechend ist sie zur Führung einer Unternehmung, auch wenn ein entsprechender Stiftungszweck grundsätzlich zulässig wäre ..., eher ungeeignet.“ Tatsächlich haben einige Krankenkassen die Stiftung als Rechtsform gewählt, so auch die ehemalige ÖKK Basel, die heutige Sympany. Allerdings erhält Sympany bis Ende 2012 vom Kanton „Betriebs- und Risikobeiträge“, weshalb eine gewisse Nähe zum Kanton angebracht erscheint. Im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichtes und Antrages wurde die Variante Stiftung neu beurteilt. Die klaren Nachteile dieser Lösung sprechen jedoch zugunsten eines Verkaufs.

Fazit: Das Einbringen der Xundheit in eine Stiftung bringt aus der Sicht des Stadtrates keine vollständige Loslösung von der Stadt, die als Stifterin weiterhin mit der Kasse in Verbindung

gebracht wird. Auch wird dadurch die Problematik der tiefen Eigenkapitalisierung nicht gelöst.

4 Stadträtliche Überlegungen zur Veräusserung

4.1 Die Bedingungen des Stadtrates an die Erwerberin

Die spezifische Ausgangslage einer privatrechtlich organisierten Aktiengesellschaft im Eigentum einer Gemeinde, die Rücksichtnahme auf die Mitarbeitenden, die bis 1998 städtische Angestellte waren, aber auch die Gegebenheiten im politischen Umfeld haben den Stadtrat bewogen, für diese Transaktion eine Reihe von Bedingungen und Auflagen zu stellen:

- Der personelle Überbestand der Xundheit (vgl. Ziff. 2.3 Abs. 3) soll sozialverträglich in einen zu definierenden Sollbestand übergeführt werden. Für die Mitglieder der Geschäftsleitung der Xundheit sollen angemessene Lösungen entwickelt werden.
- Den Versicherten der Xundheit, die in der Stadt Luzern und in Littau wohnen, sollen die bisherigen Versicherungsleistungen und -modelle zu konkurrenzfähigen Prämien angeboten werden.
- Der Sozialversicherungscluster in Luzern und die Wertschöpfung in der Stadt dürfen nicht durch eine Abwanderung in ein anderes Gebiet geschwächt werden.

4.2 Stadträtliche Grundsätze hinsichtlich der Veräusserung

- Der Verwaltungsrat und der Direktor der Xundheit werden von Beginn an in die Planung und Durchführung der Transaktion einbezogen.
- Da bei der Xundheit im Unterschied zu den beiden anderen städtischen Gesellschaften ewl und vbl kein Gesamtarbeitsvertrag besteht, werden allfällige Personalabbaumassnahmen im Sinne einer förderlichen Sozialpartnerschaft mit den zuständigen Personalverbänden direkt besprochen.
- Die Stadt beabsichtigt, das Kapital der Xundheit zu 100 % zu veräussern und damit ihre Verantwortung vollständig abzugeben.
- Die Stadt strebt den optimalen Verkaufserlös an, der unter Berücksichtigung der stadträtlichen Bedingungen zu erzielen ist.
- Im Interesse der Xundheit und der Kaufinteressenten muss die Transaktion rasch und zum richtigen Zeitpunkt (Frühsommer 2008) abgewickelt werden.
- Mit der Abwicklung soll ein erfahrenes Merger-&Acquisition-Unternehmen betraut werden.

4.3 Auswahl der potenziellen Interessenten

Aufgrund der strengen Bedingungen hat der Stadtrat entschieden, eine beschränkte Anzahl von Krankenkassen zur Unterbreitung eines Angebots einzuladen. Er zählt bei Instituten, die dank ihrer starken Verwurzelung mit der Region Luzern die Xundheit kennen und richtig einschätzen können, auf die Bereitschaft zum Eingehen auf die städtischen Auflagen. Bei einer lokal bekannten Kasse sind die dargestellten Gründe und das echte Interesse an der Xundheit besser zu verifizieren. Auch steht ein lokal verwurzeltes Unternehmen unter einem gewissen Druck der Öffentlichkeit, die auferlegten Bedingungen auch wirklich zu erfüllen. Neben betriebswirtschaftlichen Argumenten und dem Angebot zur Kontinuität für die Beschäftigten wurde auch der volkswirtschaftliche Aspekt berücksichtigt: Mit dem Verkauf der Aktien an eine hier ansässige Unternehmung bleibt die Wertschöpfung erhalten, und es wird diese Unternehmung und damit der Wirtschaftsstandort Luzern gestärkt.

5 Verkauf der Aktien der Xundheit an Concordia Beteiligungen AG

Der Stadtrat hat gestützt auf den eingehenden Evaluationsprozess dem Angebot der Concordia Beteiligungen AG (Concordia) den Vorzug gegeben.

Concordia hat sich vertraglich verpflichtet, die unter 4.1 aufgeführten Auflagen und Bedingungen einzugehen. Beim Auswahlverfahren spielten die folgenden Elemente eine entscheidende Rolle:

- Concordia bietet mit über 580 Mitarbeitenden auf dem Platz Luzern hohe Gewähr für eine sozialverträgliche Lösung der Personalsituation. Der geplante Personalausbau von Concordia, die natürliche Fluktuation und die Möglichkeiten interner Umplatzierung bieten sehr günstige Voraussetzungen, bei der Anpassung des Personalbestandes der Xundheit Kündigungen zu vermeiden, was bei einem Alleingang der Xundheit kaum möglich wäre. Auch sollen die Mitarbeitenden der Xundheit gleich behandelt werden wie diejenigen der Concordia-Gruppe. Dies gilt auch für die Mitglieder der Geschäftsleitung der Xundheit.
Concordia erstattet der Stadt Luzern zuhanden des Stadtrates einen Bericht per 1. April 2010 betreffend die getroffenen Massnahmen für Mitarbeitende.
- Concordia kann den in der Stadt Luzern und in Littau Versicherten der Xundheit die bisherigen Versicherungsleistungen und -modelle zu konkurrenzfähigen Prämien anbieten. Concordia ist mit 50 % an der Sanacare beteiligt, die schweizweit 13 HMO-Praxen betreibt. Sie beweist damit ihr strategisches Interesse an alternativen Angeboten.
- Concordia ist in der Stadt Luzern stark verwurzelt. Der Hauptsitz und der Sitz der Direktion befinden sich hier. Eine Stärkung der Concordia als zweitgrösster in der Stadt ansässiger Krankenversicherung stärkt auch den Sozialversicherungscluster in Luzern. Die in

Luzern angesiedelte administrative Behandlung der Dossiers der bei der Xundheit Versicherten erhält die Wertschöpfung in der Stadt.

- Concordia führt die Xundheit als auf dem Markt auftretende Krankenversicherung weiter.
- Concordia hat sich in den letzten Jahren ein modernes und zukunftsorientiertes Image erarbeitet und will ihre Marktposition weiter ausbauen. Diese Aufbruchmentalität kommt dem Betriebsklima und der gelebten Firmenphilosophie der Xundheit sehr entgegen.

Mit den beschriebenen Argumenten ist Concordia die ideale Partnerin für den Erwerb der Aktien der Xundheit. Concordia ist als sozial handelnde Arbeitgeberin bekannt und bietet Gewähr für ein faires Verfahren. Ferner zeigt sie in einem Integrationsszenario glaubhaft auf, wie sie die Werte der Xundheit als eigenständig auftretende Anbieterin auf dem Markt erhalten und entwickeln will. Diese strategisch unterlegte Absicht der Weiterführung der Xundheit als Krankenversicherung erleichtert den Entscheid, die Aktien der Xundheit der Concordia zu verkaufen.

Der Kaufvertrag wird auf ausdrückliches Verlangen der Erwerberin nicht veröffentlicht. Dies entspricht den Gepflogenheiten solcher Transaktionen.

6 Auswirkungen der Veräusserung an Concordia

6.1 Auswirkungen des Verkaufs aus Sicht der Stadt

Der Stadtrat erreicht mit dem Verkauf der Xundheit an Concordia die folgenden Ziele:

- Definitive Abgabe der Verantwortung an eine kompetente Trägerschaft für eine Aufgabe, deren Zugehörigkeit zur Stadt nur aus der Geschichte heraus begründet werden kann, die aber nicht zu ihren Kernaufgaben zählt.
- Stärkung des Versicherungsclusters durch Stärkung einer schweizweit bedeutenden Krankenversicherung mit Sitz in Luzern
- Erhalt der Wertschöpfung in der Stadt
- Eröffnung von Entwicklungsmöglichkeiten dank der Finanzkraft der neuen Eigentümerin, die unter den bisherigen Eigentumsverhältnissen nur stark eingeschränkt möglich wären.
- Hohe Gewähr für den Erhalt von Arbeitsplätzen innerhalb der Concordia-Gruppe und Minimierung der negativen Wirkungen des notwendigen Abbaus beim Personalbestand
- Erzielen eines angemessenen Verkaufserlöses und Durchsetzung der städtischen Bedingungen.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass mit dem Eigentümerwechsel bei der Xundheit in der Branche, bei den Mitarbeitenden und auch bei der Kundschaft Verunsicherung entstehen kann. Die Concordia als Erwerberin der Xundheit bietet Gewähr für eine professionelle Abwicklung auch unter diesem Aspekt.

6.2 Auswirkungen des Verkaufs aus Sicht der Mitarbeitenden der Gesellschaft

Vor allem in der Vorbereitungs- und Übergangsphase kann die Änderung der Besitzverhältnisse einer Gesellschaft bei den Mitarbeitenden zu Verunsicherungen führen. Das Evaluationsverfahren wurde bewusst ohne Einbezug der Mitarbeitenden durchgeführt. Der Verwaltungsrat, der Direktor und einige Kadermitarbeitende waren in den Prozess integriert. Bei der Auswahl des Erwerbers wurde bewusst auf eine vergleichbare Firmenkultur Rücksicht genommen, damit bei der Umsetzung und Integration möglichst keine negativen Auswirkungen entstehen. Dazu gehört besonders das Anbieten von Stellen für Mitarbeitende der Xundheit bei der Concordia.

Der Stadtrat sieht im Verkauf der Xundheit an die Concordia auch Chancen für die Mitarbeitenden und das Kader, diese sind:

- die Erweiterung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der grösseren Unternehmensgruppe,
- keine Änderung des Arbeitsorts, nur beschränkt Veränderungen des Arbeitsumfelds und Arbeitsgebiets.

6.3 Auswirkungen des Verkaufs aus Sicht der Versicherten

Eine Krankenkasse in der Grösse der Xundheit als vollständig selbstständige Einheit zu betreiben erfordert einen relativ hohen Organisationsgrad, der sich in entsprechend hohen Personal- und Verwaltungskosten niederschlägt. Dementsprechend kann die Xundheit nicht zu den Kassen mit günstigen Prämien gehören. Die Concordia beabsichtigt, den Marktauftritt beizubehalten und Synergien bei den rückwärtigen Abteilungen und der Führungsstruktur zu gewinnen. Wie weit sich dieses Geschäftsmodell auf die Prämien selbst auswirkt, kann nicht abschliessend gesagt werden, da die stets wachsenden Kosten des Gesundheitssystems auf die Prämien überwältigt werden müssen. Aufgrund ihrer eigenen Aufstellung im Markt ist die Concordia jedoch in der Lage, die von der Xundheit angebotenen Leistungen und Modelle (HMO, Hausarzt, Telmed) weiterhin anzubieten. Damit die Xundheit einer positiven Zukunft entgegenblicken kann, sind marktgerechte Prämien eine Grundbedingung. Somit ist auch in dieser Hinsicht die Wahrung der Interessen der Versicherten gewährleistet.

7 Letter of Intent mit Concordia

Mit der Unterzeichnung einer Erklärung am 16. bzw. 22. April 2008 haben die Stadt und die Concordia ihre Absicht bekundet, den Verkauf bzw. Kauf der Aktien der Xundheit weiterzuverfolgen.

7.1 Wesentliche Inhalte des Letter of Intent

„I. Die Xundheit bleibt als eigenständiges Unternehmen bestehen

Die Gesellschaft soll als ein eigenständiges Unternehmen mit dem Namen Xundheit in der CONCORDIA-Gruppe als 100%ige Tochter der CONCORDIA Beteiligungen AG bestehen bleiben. Damit wird das Sozialversicherungscluster in Luzern nicht geschwächt, die Identität der einzelnen Unternehmen bleibt erhalten und es wird eine Identifikation der Mitarbeitenden mit ihrem Arbeitgeber ermöglicht, welche auch für die Dienstleistungsqualität entscheidend ist.

Die Versicherten der Gesellschaft mit Wohnsitz in der Stadt Luzern werden wegen der Übernahme nicht höhere Prämien bezahlen, als wenn die Gesellschaft eigenständig bleiben würde. Die Prämienentwicklung verläuft so, wie wenn die Gesellschaft ausserhalb der CONCORDIA-Gruppe weiterhin aktiv bleiben würde.

II. Sozialverträgliche Lösungen für die Mitarbeitenden

Im Bestreben der Arbeitsplatzerhaltung in der Stadt Luzern wird die CONCORDIA nach bestem Willen und im Rahmen ihres rechtlichen Einflussbereiches darum bemüht sein, allen Mitarbeitenden der Gesellschaft einen Arbeitsplatz bei der Gesellschaft oder bei einer anderen Gesellschaft der CONCORDIA-Gruppe zu bieten. Es wird jedoch kaum möglich sein, für alle Mitarbeiter der Gesellschaft, welche von der Anpassung des Personalbestandes betroffen sind, eine Lösung innerhalb der CONCORDIA-Gruppe zu finden. Für die Mitarbeitenden werden sozialverträgliche Lösungen wie folgt entwickelt:

- Alle heutigen oder bereits angestellten Lernenden sowie Praktikanten werden bei der Gesellschaft oder innerhalb der CONCORDIA-Gruppe fertig ausgebildet. Die Anzahl Lehrstellen wird danach reduziert werden müssen.
- Die übrigen Mitarbeitenden (Sachbearbeiter, mittleres Kader, ohne Mitglieder der Geschäftsleitung) werden bei der Übernahme der Gesellschaft alle übernommen. Eine Anpassung des Personalbestandes im Laufe 2008/2009 verläuft mit so wenigen Kündigungen wie möglich. Die natürlichen Fluktuationen sowie offenen Stellen in der CONCORDIA-Gruppe werden genutzt. Eine Garantie, dass es zu keinen Kündigungen kommt, kann nicht abgegeben werden.
- Donald Locher bleibt Direktor der Xundheit.
- Für die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung wird geprüft, wer mittelfristig weiterbeschäftigt werden kann. Es erfolgen Interviews mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung. Danach werden den Mitgliedern der Geschäftsleitung – wo möglich – neue Stellen angeboten.
- Für jene Mitglieder der Geschäftsleitung, denen keine weitere Beschäftigung angeboten werden kann, wird ein professionelles Outplacement mit einer Neuorientierung im 2008 und 2009 von der CONCORDIA durchgeführt und finanziert. Auch für die übrigen Mitarbeitenden, denen kein Angebot gemacht werden kann, wird ein adäquates Outplacement mit einer Neuorientierung im 2008 und 2009 durchgeführt und finanziert.

III. Anschluss an die Pensionskasse

Der Anschlussvertrag der Gesellschaft und der Xundheit, Praxis HMO AG, mit der Pensionskasse der Stadt Luzern wird unverändert weitergeführt.

IV. Kaufpreis und Gewährleistung durch die Stadt

Die CONCORDIA beabsichtigt, 100 % der Aktien der Gesellschaft zum Kaufpreis von Fr. 3'000'000.– (drei Millionen Schweizer Franken) zu kaufen.

Der offerierte Preis gilt vorbehältlich Anpassungen, die sich aus dem revidierten Jahresabschluss 2007 gegenüber dem der CONCORDIA abgegebenen provisorischen Jahresabschluss 2007 ergeben können.

Die Stadt Luzern gewährleistet, dass die Rückstellungen für unerledigte Leistungen (d. h. Leistungen für die versicherten Jahre 2003 bis und mit 2007) in der OKP der Gesellschaft in der revidierten Bilanz vom 31.12.2007 ausreichen, um die entsprechenden Verpflichtungen zu decken. Sollten diese Rückstellungen nicht ausreichen, wird die Stadt Luzern der CONCORDIA diese bis zu einem maximalen Betrag von Fr. 1'000'000.– (eine Million Schweizer Franken) nachzahlen. Sollten die Rückstellungen zu hoch in der Bilanz ausgewiesen sein, wird die CONCORDIA der Stadt Luzern diese bis zu einem maximalen Betrag von Fr. 1'000'000.– (eine Million Schweizer Franken) zurückerstatten. Die definitive Abrechnung erfolgt auf den 31. Dezember 2012.

Die CONCORDIA leistet den Kaufpreis zu 100 % in Cash beim Closing der Transaktion.“

7.2 Wirkungen des Letter of Intent für die Stadt

- Ziffern I bis III: Die von der Stadt geforderten Zusicherungen zugunsten der Firma Xundheit, deren Mitarbeitenden und die Regelung zum Verbleib in der Pensionskasse der Stadt haben einen wesentlichen Einfluss auf den Kaufpreis bewirkt. Der Stadtrat ist der Meinung, dass das Entgegenkommen beim Kaufpreis vor allem zugunsten der Mitarbeitenden aus sozialpolitischer Sicht notwendig und finanziell vertretbar ist.
- Ziffer IV: Der Kaufpreis von 3 Mio. Franken wird der Stadt am Vollzugstag ausbezahlt. Die Stadt übernimmt jedoch Gewährleistungen im Betrag von maximal 1 Mio. Franken. Die diesbezügliche Abrechnung erfolgt auf den 31. Dezember 2012. Die Concordia verpflichtet sich ihrerseits, den Kaufpreis um den Betrag zu erhöhen, um den die Rückstellungen für nicht erledigte Fälle in der Bilanz vom 31. Dezember 2007 über den effektiven Kosten lagen. Auch diese Nachzahlung ist auf maximal 1 Mio. Franken begrenzt. Gewährleistungen sind bei Transaktionen dieser Art üblich und entsprechend höher, wenn zwischen dem Zeitpunkt der Geschäftsprüfung (Due Diligence), dem Abschlusstag und dem Vollzugstag ein längerer Zeitraum besteht. Der Betrag, welcher der Stadt aus dieser Transaktion zufließt, beträgt somit maximal 4 Mio. Franken und minimal 2,0 Mio. Franken.

8 Stellungnahme des Verwaltungsrates der Xundheit

Der Verwaltungsrat der Xundheit äussert sich wie folgt:

„Für den Verwaltungsrat der Xundheit ist ein Verkauf der Aktien an einen Dritten aus rein ordnungspolitischen Gründen nachvollziehbar. Er opponiert gegen einen Verkauf an CONCORDIA nicht, unter der Prämisse, dass es für das Unternehmen und die Mitarbeitenden eine gute und vertretbare Lösung gibt und die Käuferin CONCORDIA vor Vertragsunterzeichnung diesbezügliche Zusicherungen abgegeben hat. Dem Verkauf an CONCORDIA ist auch hinsichtlich der in naher Zukunft zu erwartenden Entwicklungen in der Branche durchaus etwas Positives abzugewinnen. Im Übrigen bringt eine Entkoppelung von Politik (Stadt Luzern als Eignerin mit Oberaufsichts-Funktion) und Wirtschaft (Xundheit als private Aktiengesellschaft) eindeutige Vorteile mit sich.

Der Verwaltungsrat hat allerdings seit längerem die Beibehaltung des ‚Status Quo‘ und in jüngster Zeit auch noch eine Variante ‚Status Quo Plus‘ (Stiftungslösung) favorisiert. Bei dieser Positionierung hat der Verwaltungsrat auf seine eigene Beurteilung sowie auf Aussagen und Analysen von anerkannten Gesundheitsökonomen abgestützt. Branchenkenner wie Manfred Manser, Vizepräsident von Santésuisse und CEO von HELSANA (grösste Krankenkasse der Schweiz), gehen davon aus, dass es in ein paar Jahren noch drei bis vier schweizweit tätige Versicherungsgruppen mit je ein bis zwei Millionen Versicherten geben wird. Daneben – so Manser – wird es etwa zehn regionale Nischenkassen mit je 50'000 bis 100'000 Versicherten geben. Der Verwaltungsrat ist der Auffassung, dass Xundheit einer dieser Nischenplayer sein könnte.

Die Notwendigkeit eines Verkaufes aus rein ökonomischen Gründen bezweifeln auch der von der Stadt Luzern beigezogene Fachexperte Dr. Erwin Steiger ebenso wie der schweizweit bekannte und anerkannte Gesundheitsökonom Dr. oec. HSG Willy Oggier in einem allerneuesten Gutachten, welches er für Xundheit erstellt hat.

Es gibt stichhaltige Gründe, welche für eine Beibehaltung der Eigenständigkeit sprechen. Denkbar ist, dass Xundheit wie bisher unter der bisherigen Eigentümerschaft weitergeführt werden kann. Vorteile bringt eine Variante ‚Status Quo Plus‘, wonach die Stadt Luzern das Aktienkapital von Xundheit in eine Stiftung einbringt und das Unternehmen inskünftig unter dieser Stiftung weitergeführt wird. Dieses Modell wird schon andernorts (z. B. ÖKK Basel und ÖKK Graubünden) mit Erfolg angewandt und eliminiert die heute vorhandenen politischen Risiken der Eigentümerschaft.

Insgesamt ist der Verwaltungsrat aber bereit, den ordnungspolitischen Interessen der Stadt Luzern den Vorrang einzuräumen und den Verkauf an CONCORDIA unter den eingangs erwähnten Prämissen zu unterstützen.“

9 Verwendung des Verkaufserlöses

Die Motion 160 verlangt, den Verkaufserlös primär für den Schuldenabbau und sekundär für Steuersenkungen einzusetzen. Dies lässt erahnen, dass ein möglichst hoher Verkaufspreis anzustreben ist.

Der Stadtrat legt grössten Wert auf die Erfüllung der Auflagen und Bedingungen gemäss Ziff. 4.1. Er setzt damit bewusst nicht auf Gewinnmaximierung, sondern auf maximale Erfüllung seiner Bedingungen, was einen gewissen negativen Einfluss auf die Höhe des Veräusserungserlöses zur Folge hat.

Der Stadtrat schlägt die folgende Verwendung des Erlöses aus dem Verkauf der Aktien der Xundheit in der Höhe 3,0 Mio. Franken vor:

- Fr. 400'000.– (der Betrag entspricht dem nominellen Aktienkapital) sind der Laufenden Rechnung gutzuschreiben,
- Fr. 1'600'000.– werden in den Sozialfonds der Stadt Luzern eingelegt und
- Fr. 1'000'000.– sind für Gewährleistungen spätestens bis 31. Dezember 2013 in der Bilanz zurückzustellen.

Die Gründer der „Krankenverpflegungsanstalt lediger Gesellen“ wollten eine soziale Institution schaffen. Es macht deshalb Sinn, den Verkaufserlös sozialen Zwecken zuzuführen. Mit der Einlage in den Sozialfonds werden die Voraussetzungen geschaffen, die im Reglement verankerten Zwecke über längere Zeit zu finanzieren.

10 Parlamentarische Vorstösse

10.1 Motion 160 2004/2009

Mit der Motion 160 vom 27. Juli 2006: „Veräusserung Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG (Xundheit)“ verlangte René Kuhn namens der SVP-Fraktion, dass der Stadtrat die Aktien der Xundheit zu 100 % veräussert und den Erlös primär für den Schuldenabbau und sekundär für Steuersenkungen verwendet. Mit diesem Bericht und Antrag werden die Forderungen des Motionärs erfüllt, was die Veräusserung der Aktien betrifft, auch wenn der Stadtrat einen anderen Verwendungszweck für den Nettoerlös beantragt, nämlich die Einlage in den Sozialfonds der Stadt Luzern. Der Stadtrat nimmt deshalb die Motion teilweise entgegen.

10.2 Interpellation 304 2004/2009

Mit der Interpellation 304 vom 20. August 2007 „Die Krankenkasse ‚Xundheit‘ – ein neuer Sanierungsfall?“ verlangte René Kuhn namens der SVP-Fraktion die Beantwortung einer Reihe von Fragen zur Geschäftslage und finanziellen Situation der Xundheit. Diese werden

mit dem vorliegenden Bericht und Antrag im Wesentlichen beantwortet, soweit nicht schon mit dem Antrag selbst die Antworten gegeben werden.

11 Anträge

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb,

1. die Aktien der Xundheit, Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG, im Nominalbetrag von Fr. 400'000.– zum Preis von 3 Mio. Franken an die Concordia Beteiligungen AG zu verkaufen.
2. den Verkaufspreis wie folgt zu verwenden:
 - Fr. 400'000.– (entspricht dem nominellen Aktienkapital) der Laufenden Rechnung gutschreiben,
 - Fr. 1'600'000.– in den Sozialfonds der Stadt Luzern einlegen,
 - Fr. 1'000'000.– für Gewährleistungen spätestens bis 31. Dezember 2013 in der Bilanz zurückstellen.
3. die Motion 160, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 27. Juli 2006: „Veräusserung Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG (Xundheit)“, teilweise entgegnenzunehmen und als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 21. Mai 2008

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 21 vom 21. Mai 2008 betreffend

Xundheit, Verkauf der Aktien an die Krankenkasse Concordia,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 69 lit. b Ziff. 11 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Die Aktien der Xundheit, Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG, im Nominalbetrag von Fr. 400'000.– werden zum Preis von 3 Mio. Franken an die Concordia Beteiligungen AG verkauft.
- II. Der Verkaufspreis wird wie folgt verwendet:
 - Fr. 400'000.– (entspricht dem nominellen Aktienkapital) werden der Laufenden Rechnung gutgeschrieben,
 - Fr. 1'600'000.– werden in den Sozialfonds der Stadt Luzern eingelegt,
 - Fr. 1'000'000.– werden für Gewährleistungen spätestens bis 31. Dezember 2013 in der Bilanz zurückgestellt.
- III. Die Motion 160, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 27. Juli 2006: „Veräusserung Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG (Xundheit)“, wird teilweise entgegengenommen und als erledigt abgeschrieben.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates

zu B+A 21/2008 „Xundheit, Verkauf der Aktien an die Krankenkasse Concordia“
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnissnahme vom Bericht und Antrag 21 vom 21. Mai 2008 betreffend

Xundheit, Verkauf der Aktien an die Krankenkasse Concordia,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 69 lit. b Ziff. 11 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom
7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Der vom Stadtrat beantragte Verkauf der Aktien der Xundheit, Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG, im Nominalbetrag von Fr. 400'000.– zum Preis von 3 Mio. Franken an die Concordia Beteiligungen AG wird abgelehnt.
- II. Die Motion 160, René Kuhn namens der SVP-Fraktion, vom 27. Juli 2006: „Veräusserung Öffentliche Gesundheitskasse Schweiz AG (Xundheit)“, wird abgelehnt.

Luzern, 11. September 2008

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Rolf Hilber
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber

