

Der Stadtrat Zofingen

an den Einwohnerrat

GK 16

Postulat der Fraktion DYM (CVP, EVP, glp, Parteilose) vom 20. März 2017 betreffend Überprüfung der Rechtsform des Seniorenzentrums; Bericht und Antrag des Stadtrats

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I Vorstoss

Der Vorstoss wurde in der Einwohnerratssitzung vom 25. Juni 2018 an den Stadtrat überwiesen.

II Bericht des Stadtrats

1. Ausgangslage

Die Einwohnergemeinde Zofingen ist Eigentümerin des Seniorenzentrums, welches organisatorisch einen Verwaltungsbereich der Stadt darstellt. Es besteht aus den beiden Liegenschaften Brunnenhof und Tanner. Die massgebende Rechtsgrundlage für alle Bereiche wie Führung, Organisation, Finanzierung oder Rechnungslegung sind das Gemeindegesetz sowie die Gemeindeordnung. Gemäss Pflegegesetz sind die Gemeinden zuständig für die Planung und Sicherstellung des Angebots der stationären Langzeitpflege. Sie können mit Leistungserbringern entsprechende Leistungsvereinbarungen abschliessen (§ 10 Pflegegesetz).

2. Rechtsformen für ein Pflegeheim

Nebst der im Postulat genannten Rechtsform einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft werden im Pflegeheimbereich auch die Stiftung oder der Verein häufig gewählt. Beide sind jedoch keine sinnvollen Varianten, da die direkte Einflussnahme auf den Betrieb, welche aus Sicht des Stadtrats ein zentrales Element darstellt, sowohl bei der Stiftung als auch beim Verein zu einem bedeutenden Teil aus der Hand gegeben würde.

Eine Privatisierung des Seniorenzentrums als weitere mögliche Variante respektive eine Veräusserung der Immobilien Brunnenhof und Tanner, in welche das Seniorenzentrum eingemietet ist, ist für den Stadtrat ebenfalls kein gangbarer Weg.

Somit beschränkt sich der Bericht in der Folge auf die Gegenüberstellung der heutigen Lösung mit der gemeinnützigen Aktiengesellschaft.

3. Einflussbereiche einer Rechtsformänderung

Eine Rechtsformänderung hätte im Wesentlichen auf folgende Bereiche einen Einfluss:

3.1 Rechnungslegung

Das Seniorenzentrum Zofingen wird heute als Spezialfinanzierung innerhalb der Jahresrechnung der Einwohnergemeinde Zofingen geführt. Dadurch wird sichergestellt, dass dieses eigenwirtschaftlich geführt wird. Das heisst, dass allfällige Aufwandüberschüsse nicht durch steuerfinanzierte Zuschüsse der Stadt ausgeglichen werden. Bei Spezialfinanzierungen wird ein separates Eigenkapitalkonto in der Bilanz der Einwohnergemeinde geführt, in welches Ertragsüberschüsse eingelegt oder Aufwandüberschüsse entnommen werden. Mittelfristig muss das Haushaltsgleichgewicht gewahrt werden. Dies bedeutet, dass kumulierte Aufwandüberschüsse innert nützlicher Frist durch Ertragsüberschüsse gedeckt werden müssen. Das Seniorenzentrum verfügt per 31. Dezember 2019 über ein Eigenkapital von CHF 2,049 Mio.

Die Buchführung des Seniorenzentrums erfolgt in einem separaten Rechnungskreis gemäss den Vorgaben des Curaviva-Kontenrahmens. Daran gekoppelt ist auch die Kostenrechnung. Nach dem Rechnungsabschluss werden die Umsätze einmal jährlich summarisch mittels einer Übersetzungstabelle in die Buchhaltung der Einwohnergemeinde übernommen und entsprechend dem HRM2-Kontenrahmen dargestellt. Der dafür anfallende Aufwand für die Abteilung Finanzbuchhaltung der Stadt lässt sich auf jährlich etwa zwei Stunden beziffern. Die Übernahme wird durch eingebaute interne Kontrollmechanismen und durch die externe Revisionsstelle im Rahmen der Bilanzprüfung kontrolliert. Das unterjährige Finanzcontrolling wird anhand von monatlichen Kennzahlen und von Zwischenabschlüssen per Ende jedes Quartals vom Bereich Finanzen und Controlling zu Handen der Geschäftsleitung des Seniorenzentrums sichergestellt.

Mit dem Übergang zu einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft müsste das Seniorenzentrum eine eigene Jahresrechnung erstellen. Die entsprechenden Zahlen wären in der Verwaltungsrechnung der Stadt nicht mehr ersichtlich. In der Bilanz wäre lediglich noch das Aktienkapital der Stadt Zofingen enthalten. Ebenfalls ist die Rechnungsprüfung nach den aktienrechtlichen Vorgaben mit entsprechenden Kostenfolgen neu zu organisieren.

3.2 Haftung

Mit der Umwandlung des Seniorenzentrums in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft würde sich das aus dem Betrieb resultierende, finanzielle Risiko für die Stadt Zofingen auf die Höhe des Aktienkapitals respektive auf vertragliche Vereinbarungen für Verbindlichkeiten des Seniorenzentrums beschränken. Bleiben würde jedoch das Risiko der Stadt als Liegenschaftsbesitzerin der Gebäude Brunnenhof und Tanner. Das Seniorenzentrum erbringt gegenüber der Einwohnergemeinde Zins- sowie Amortisationsleistungen in der Höhe von jährlich rund eineinhalb Millionen Franken. Das Risiko von Ertragsausfällen bei der Liegenschaftsbewirtschaftung lässt sich nur beseitigen, indem die

Gebäude verkauft oder einer anderen Nutzung zugeführt werden. Wie schon erwähnt stellt dies für den Stadtrat keinen gangbaren Weg dar.

3.3 Finanzierung

Heute werden Investitionen vollumfänglich durch die Stadt Zofingen finanziert. Sie werden im Verwaltungsvermögen verbucht und zu Lasten der Spezialfinanzierung abgeschrieben sowie verzinst. Im Rahmen einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft dürfte das Seniorenzentrum weiterhin als Mieterin der Immobilien fungieren. Die Investition wäre folglich auch nach der Umfirmierung durch die Stadt zu erbringen, mit entsprechender Zins- sowie Amortisationsleistung durch das Seniorenzentrum.

3.4 Zuständigkeiten und Kompetenzen/Corporate Governance

Die massgebende Rechtsgrundlage für die Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen sind das Gemeindegesetz und die Gemeindeordnung der Stadt Zofingen. Dem Stadtrat steht die Betriebskommission mit einem breiten fachlichen Spektrum beratend zur Seite.

Bei einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft bliebe das Seniorenzentrum im Eigentum der Stadt. Das oberste Organ wäre die Generalversammlung, in welcher der Stadtrat ein direktes Mitwirkungsrecht hätte. Die Führung des Seniorenzentrums obläge dem Verwaltungsrat. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung würden in einem Reglement definiert.

Einer Vergrösserung des Handlungsspielraums würden beispielsweise aufgrund des Aufwands für einen Verwaltungsrat sowie für eine externe Revisionsstelle höhere Strukturkosten im bedeutenden fünfstelligen Bereich entgegenstehen.

3.5 Personalführung

Die Angestellten des Seniorenzentrums unterstehen dem Personalreglement für die Mitarbeitenden der Stadt Zofingen. Als Ergänzung dazu werden in einer Verordnung unternehmensspezifische Eigenheiten geregelt.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Anstellungsbedingungen heute schon in hohem Masse dem Seniorenzentrum angepasst und auf dessen Personal ausgerichtet sind.

3.6 Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung

Das Seniorenzentrum bezieht von der Stadtverwaltung verschiedene Leistungen. So ist der Betrieb beispielsweise in das EDV-Netz der Stadt integriert und der EDV-Support wird durch die entsprechende Organisationseinheit in der Stadtverwaltung sichergestellt. Ausserdem übernimmt die Stadtverwaltung gewisse Arbeiten in den Bereichen Personal (z. B. Lohnzahlungen) und Finanzen (z. B. Controlling, Überführung Kontenplan Seniorenzentrum nach HRM2) und unterstützt das Seniorenzentrum bei Bedarf in fachlichen Fragestellungen. Ebenfalls kann im Rahmen der Wohnungsvermietung für den Rosenberg oder bei grösseren baulichen Massnahmen auf das Know-how von Hochbau und Liegenschaften zurückgegriffen werden. Im Rahmen der Wartung von Anlagen sowie weiteren technischen Fragestellungen besteht der Kontakt zwischen dem Team des Werkhofs und dem technischen Dienst des Seniorenzentrums. Kostenpflichtige Leistungen werden durch eine interne Verrechnung ausgeglichen.

Aus Sicht des Stadtrats ist zwar eine Zusammenarbeit unabhängig von der Rechtsform in verschiedenen Bereichen möglich. Aufgrund der Integration des Seniorenzentrums in die Stadtverwaltung sind jedoch die Wege kürzer und die Kooperationsmöglichkeiten einfacher zu bewerkstelligen.

4. Internalisierung sich widersprechender Anreize

Das Seniorenzentrum ist eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Institution. Da die Kosten auf eine hohe Belegung ausgerichtet und zu einem wesentlichen Teil fix sind, bildet der Auslastungsgrad den zentralen Erfolgsfaktor. Folglich besteht der Anreiz, zu jeder Zeit möglichst alle Pflegebetten zu füllen, um den Ertrag zu maximieren.

Demgegenüber verursachen Pflegeheimenintritte bei der zuständigen Wohngemeinde aufgrund der gesetzlichen Pflicht zur Übernahme der Restfinanzierung hohe Kosten. Aufgrund der Senkung von Ergänzungsleistungen durch den Kanton und der daraus resultierenden Überwälzung auf die von den Gemeinden zu tragenden Sozialhilfeleistungen muss auch für die Stadt Zofingen mit einer Erhöhung der entsprechenden Zahlungen gerechnet werden.

Der Stadtrat erachtet es als sinnvoll, die Internalisierung der sich widersprechenden Anreize beizubehalten. Dies ermöglicht es ihm auch in Zukunft, in Abwägung der Versorgungssicherheit sowie der finanziellen Rahmenbedingungen, im stationären Langzeitpflegebereich durch direkte Einflussnahme auf das Seniorenzentrum für die Stadt optimale Lösungen anzustreben.

5. Schlussfolgerungen

Das Seniorenzentrum stellt einen wichtigen Bestandteil der stationären Langzeitversorgung der Stadt Zofingen dar. Für den Stadtrat ist es wichtig, sich die Möglichkeit zu erhalten, den Betrieb auch weiterhin eng zu führen. Dies ist im heutigen System durch die politische Kontrolle und die Möglichkeit zur Einflussnahme durch den Stadt- und Einwohnerrat im Rahmen der Budget- und Rechnungsgenehmigung gewährleistet. Ebenso besteht ein Kontrollmechanismus mit der jährlichen Berichterstattung im Geschäftsbericht. Dies ist umso wichtiger, als die Entwicklung der Restkosten für die Pflegefinanzierung äusserst dynamisch verläuft und weitere Kostenverschiebungen, beispielsweise durch häufigere Fälle, bei welchen die Sozialhilfe einspringen muss, auf Städte und Gemeinden zukommen.

Die Gründung einer privatrechtlichen gemeinnützigen Aktiengesellschaft im Besitz der Stadt Zofingen hätte deutlich höhere Strukturkosten zur Folge, was sich negativ auf die Finanzen auswirken würde. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass der Mehrnutzen für den Betrieb des Seniorenzentrums im Rahmen einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft in keinem Verhältnis zu den höheren Kosten steht.

Aus den genannten Überlegungen sieht der Stadtrat von einer Umwandlung der Rechtsform des Seniorenzentrums ab.

III Antrag

Der Bericht zum Postulat der Fraktion DYM (CVP, EVP, glp, Parteilose) vom 20. März 2017 betreffend Überprüfung der Rechtsform des Seniorenzentrums sei zur Kenntnis zu nehmen.

Zofingen, 18. März 2020

Freundliche Grüsse

STADTRAT ZOFINGEN

Hans-Ruedi Hottiger
Stadtammann



Dr. Fabian Humbel
Stadtschreiber