Interkommunale Zusammenarbeit
Spitex-Organisation Region Aarau
Biberstein, Buchs, Erlinsbach AG, Küttigen, Aarau
Spitex Aare Nord, Spitex Buchs, Spitex Aarau

Spitex Region Aarau

Bericht zur Auswertung der Vernehmlassung vom 15. September 2023
Interkommunale Anstalt (IKA)

Inhaltsverzeichnis

1. Bemerkungen zum Verfahren 2

2. Aufbau der Vernehmlassung 2

3. Rücklauf 3

4. Vorteile/Chancen und Nachteile/Risiken (Fragen 1 und 2): Zusammengefasste Ergebnisse und Stellungnahme Projektsteuerung 4

5. Anstaltsordnung (Fragen 3 – 7): Zusammengefasste Ergebnisse und Stellungnahme Projektsteuerung 7

1. Bemerkungen zum Verfahren

Die Gemeinden Biberstein, Buchs, Erlinsbach AG und Küttigen sowie die Stadt Aarau beabsichtigen, zusammen mit den Spitex-Vereinen Aarau, Aare Nord und Buchs die Interkommunale Anstalt (IKA) Spitex Region Aarau zu gründen. Diese soll die Spitex-Dienstleistungen im Versorgungsgebiet sicherstellen. Die Entscheidung zur Gründung der IKA wird im 4. Quartal 2023 an den Gemeindeversammlungen, in den Einwohnerräten und an den Vereinsversammlungen gefällt. Die Grundsätze der neuen IKA sind in der entsprechenden Anstaltsordnung geregelt.

Die Projektsteuerung hat die Neuorganisation der Spitex und die Anstaltsordnung am 1. Juni 2023 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Diese richtete sich an alle Einwohnenden bzw. Organisationen aus allen beteiligten Gemeinden und dauerte bis am 8. August 2023.

2. Aufbau der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung wurde via Online-Umfrage auf der Plattform SurveyMonkey durchgeführt. Die Umfrage umfasste die folgenden sieben Fragen:

- Frage 1:
  Welche Vorteile und Chancen erkennen Sie bei der Zusammenführung der drei Spitex-Vereine Aare-Nord, Buchs und Aarau in einer Interkommunalen Anstalt?

- Frage 2:
  Welche Nachteile und Risiken erkennen Sie bei der Zusammenführung der drei Spitex-Vereine Aare-Nord, Buchs und Aarau in einer Interkommunalen Anstalt?

- Frage 3:
  Haben Sie Rückmeldungen zur Anstaltsordnung, I. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 - 6)?

- Frage 4:
  Haben Sie Rückmeldungen zur Anstaltsordnung, II. Organisation und Aufgaben (§§ 7 - 13)?

- Frage 5:
  Haben Sie Rückmeldungen zur Anstaltsordnung, III. Rechnungslegung und Finanzierung (§§ 14 - 20)?

- Frage 6:
  Haben Sie Rückmeldungen zur Anstaltsordnung, IV. Aufsicht (§§ 21 - 22)?

- Frage 7:
  Haben Sie Rückmeldungen zur Anstaltsordnung, V. Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 23 - 34)?

Alle Fragen konnten in freier Form beantwortet werden.

3. Rücklauf

In der Online-Umfrage sind 26 auswertbare Rückmeldungen eingegangen, wovon 1 Rückmeldung anonym erfolgte.
Zudem sind 6 Eingaben mittels separater schriftlicher Stellungnahme und ausserhalb der vorgegebenen Fragestellungen eingegangen (unten mit einem * gekennzeichnet).

Teilnehmende	**Anzahl**
Eingabe als Organisation / Partei • Alterszentrum Suhrhard AG • Pro Senectute Aargau • Spitex Buchs Aargau • EVP-EW Aarau • FDP.Die Liberalen Aarau • Grüne Aarau • Pro Aarau • SP Stadt Aarau • SVP Aarau * • Die Mitte Buchs • FDP Buchs • SP Buchs AG • SVP-Fraktion Buchs • FDP.Die Liberalen Erlinsbach * • GLP Erlinsbach * • SP Erlinsbach * • SVP Erlinsbach * • SP Küttigen Rombach	18
Eingabe als Privatperson (1 Person *)	7
Anonyme Rückmeldung	1
Total	**26**

4. Vorteile/Chancen und Nachteile/Risiken (Fragen 1 und 2): Zusammengefasste Ergebnisse und Stellungnahme Projektsteuerung

Die Projektsteuerung hat die Rückmeldungen mit grossem Interesse studiert. Die wesentlichen Äusserungen sind im Rahmen dieser Zusammenfassung dokumentiert. Dabei erfolgt keine Zuschreibung der einzelnen Argumente auf die jeweiligen Vernehmlassungsteilnehmenden.

Zusammenfassung Frage 1 (Vorteile und Chancen)

Folgende Vorteile und Chancen werden mehrheitlich aufgeführt:
Höhere Qualität:
- Spezialisierte Pflege kann noch besser angeboten werden und erhöht die Qualität der erbrachten Dienstleistungen
- Das betriebliche Gesundheitswesen (BGM) kann verbessert werden

Mehr Effizienz:
- Synergievorteile
- Kürzere Kommunikationswege
- Administrative Aufgaben können effizienter und einfacher koordiniert werden
- IT kann vereinheitlicht und die Einsatzplanung weiter optimiert werden
- Verbesserte Wirtschaftlichkeit durch grösseres Einkaufsvolumen

Professionellere Strukturen:
- Professionalisierung und Stärkung als Kompetenzzentrum
- Durch grösseren Personalpool kann schneller auf sich verändernde Bedürfnisse eingegangen werden
- In Bezug auf die Einsatzzeiten ergeben sich flexiblere Möglichkeiten
- Die Aus- und Weiterbildung des bestehenden Personals kann zusätzlich professionalisiert und verbessert werden
- Fachkräfte können besser rekrutiert werden (grösseres Einzugsgebiet)

Stärkere Stellung:
- Stärkere öffentliche Wahrnehmung der Spitex
- Stärkere politische Einflussnahmemöglichkeiten
- Leistungsvereinbarungen werden langfristig gesichert
- Kooperationen können verstärkt werden (z.B. mit Pro Senectute)

Zusammenfassung Frage 2 (Nachteile und Risiken)

Folgende Nachteile und Risiken werden mehrheitlich aufgeführt:
- Bestehenden Standorten wird nicht genug Bedeutung beigemessen
- Unsicherheiten beim Personal und den Klientinnen/Klienten in der Übergangsphase
- Weniger Kontinuität in der Pflege der Klientinnen/Klienten (häufiger wechselndes Personal)
- Risiken in Bezug auf die Entwicklung einer gemeinsamen Kultur und damit hergehend Personalabgänge
- Längere Anfahrtswege und dadurch Mehrverkehr
- Die Rechtsform der Interkommunalen Anstalt wird als schwerfällig aufgefasst
- Durch eine (zu) grosse Organisation kann die Handlungsfähigkeit ab- und die Bürokratie zunehmen
- Komplexeres Zusammenspiel zwischen Spitex und Politik (da interkommunal)

Fazit Fragen 1 und 2

Der Zusammenschluss wird von einer klaren Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet. Vereinzelte kritische Rückmeldungen betreffen die Standortfrage, die mögliche Verunsicherung bei den Klientinnen und Klienten sowie beim Personal und die gewählte Rechtsform (die Interkommunale Anstalt wird infrage gestellt, stattdessen soll eine Aktiengesellschaft und/oder der Zusammenschluss der Vereine geprüft werden). Weiter angeführt werden die Submissionspflicht (Kommt diese zum Tragen oder nicht?) und die Alterszentren (Warum wurde nicht mit ihnen ein Zusammenschluss geprüft?).

Stellungnahme der Projektsteuerung zu Fragen 1 und 2

Die Projektsteuerung hat die Rückmeldungen aus der öffentlichen Vernehmlassung an der Sitzung vom 23. August 2023 eingehend beraten. Zu den einzelnen aufgeworfenen Sachverhalten nimmt sie wie folgt Stellung:

Standorte und Personal
Die Spitex-Standorte werden grundsätzlich beibehalten. Die Präzisierung zu den Standorten findet sich in der Eignerstrategie. Die Kompetenz liegt beim Verwaltungsrat. Auszug aus Art. 2.5:

> *In der Startphase von rund zwei Jahren werden die bestehenden Standorte aufrechterhalten. Das Dienstleistungsangebot wird regelmässig evaluiert. Die Ausgestaltung richtet sich an den Bedürfnissen der Klientinnen und Klienten aus und berücksichtigt betriebliche und wirtschaftliche Kriterien.*

Unabhängig von den Standorten soll weiterhin mit lokalen Teams gearbeitet werden. Es ist nicht geplant, Teammitglieder in der Grundpflege im gesamten Versorgungsgebiet einzusetzen. Dies wäre aus betriebswirtschaftlicher wie aus pflegerischer Sicht nicht sinnvoll. Bei der spezialisierten Pflege hingegen kann ein flexiblerer Arbeitseinsatz zu einer besseren Versorgungsqualität führen.

Rechtsform
Ein in der Vernehmlassung aufgeworfener Kritikpunkt in Bezug auf die Rechtsform lautet, dass die Interkommunale Anstalt im Kanton Aargau noch zu wenig bekannt bzw. erprobt sei. Es bestünden noch zu wenige Erfahrungen mit der IKA, die seit 2019 als «Gefäss» für die Zusammenarbeit von Gemeinden etabliert wurde und mehr Möglichkeiten als ein Gemeindeverband bietet. (Zum Beispiel können auch Vereine wie Spitex-Organisationen Mitglied einer IKA sein. Gleichzeitig bleibt die politische Einflussnahme bei einem Service public wie der Spitex-Grundversorgung gewährleistet.)

Die Projektsteuerung hat intensiv analysiert, wie gut die für den Spitex-Zusammenschluss gesetzten Ziele mit den beiden Rechtsformen AG und IKA erreicht werden können. Die IKA schneidet dabei leicht besser ab. Ausschlaggebend sind insbesondere die politische Akzeptanz dieser Rechtsform für eine Institution mit öffentlicher Aufgabe und die demokratische Kontrolle durch staatliche Aufsicht einer IKA. Was die unternehmerische Flexibilität betrifft, ist die Spitex Region Aarau als IKA nicht im Nachteil. Die IKA kann genauso autonom und effizient ausgestaltet werden wie eine AG.

Die Projektsteuerung hält deshalb überzeugt und einstimmig an der IKA als Rechtsform für die Spitex Region Aarau fest. Gestützt wird sie dabei durch mehrere Behördenvernehmlassungen seit Beginn des Projekts. Eine Recherche hat zudem gezeigt, dass im Kanton Aargau vier Jahre nach deren Einführung bereits mehrere IKAs in verschiedenen Bereichen existieren und funktionieren. Dazu gehört auch die als IKA organisierte Spitex Regio Laufenburg.

Submissionspflicht
Es gibt aktuell keine einschlägige abschliessende Rechtsprechung zur Submissionspflicht. In den Kantonen und einzelnen Gemeinden wird diese unterschiedlich gehandhabt.
Die Association Spitex privée Suisse ASPS (Verband der privaten Spitex-Organisationen) hat bei der Poledna RC Zürich ein Gutachten[1] zur Frage der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung und Vergabe von Spitex-Dienstleistungen in Auftrag gegeben. Dieses kommt zum Schluss, dass das Gemeinwesen in aller Regel anhand einer umfassenden Prüfung zu entscheiden hat, ob es einen Auftrag zur Vergabe von Spitex-Dienstleistungen im KVG-Bereich dem öffentlichen Vergaberecht zu unterstellen hat oder nicht. Insgesamt sei zu erkennen, dass Spitex-Dienstleistungen nicht pauschal als dem Vergaberecht unterstellt betrachtet werden können, genauso wenig aber, dass Leistungsaufträge in diesem Bereich von vornherein vom Vergaberecht befreit seien.

[1] Poledna/Trümpler, Gutachten zur Frage der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung und Vergabe von Spitexdienstleistungen, 25. April 2016.

Zusätzlich hat auch das Bundesgericht im Fall Aarburg[2] kein abschliessendes Urteil gefällt. Es kommt zum Schluss, dass die Frage im Vordergrund steht, ob der Auftraggeber vor allem eine möglichst günstige Aufgabenerfüllung oder vielmehr die Unterstützung einer gemeinnützigen Organisation anstrebt.
Mit heutigem Kenntnisstand geht die Projektsteuerung davon aus, dass eine Spitex-Organisation im mehrheitlichen Eigentum der öffentlichen Hand nicht von der Submissionspflicht betroffen ist.

Alterszentren
Der guten Zusammenarbeit mit den lokalen Alters- und Pflegeheimen wird weiterhin ein hoher Stellenwert beigemessen. Dazu hält die Eignerstrategie Folgendes fest (Art. 2.3):

> *Die Spitex Region Aarau beteiligt sich aktiv an der Entwicklung von regionalen Gefässen, wie der Gesundheit Region Aarau und weiteren Organisationen oder Initiativen. Die Spitex Region Aarau sucht strategische Kooperationen mit den Pflegeinstitutionen der Region.*

Die Projektsteuerung weist darauf hin, dass die Pflege bei betagten älteren Personen nur ein Teil des Leistungsangebots ausmacht. Die Spitex-Organisationen erbringen einen substanziellen Teil der Leistungen für Menschen unter 60 Jahren. Aufgrund der gesundheitspolitischen Strategie des Bundes wird dieser Anteil künftig weiter zunehmen.

[2] BGE 2C_861/2017 vom 12. Oktober 2018 (Fall Aarburg).

5. Anstaltsordnung (Fragen 3 – 7): Zusammengefasste Ergebnisse und Stellungnahme Projektsteuerung

Folgende Rückmeldungen sind eingegangen:
1. Genderneutrale Formulierungen sind vorzuziehen
2. Die bestehenden Arbeitsverträge sollen in öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse überführt werden
3. Die Festlegung des Sitzes der IKA soll vor den verschiedenen Abstimmungen vorgenommen werden
4. Unklare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei Eignerstrategie und Unternehmensstrategie
5. Die Organisation mit Eigner, Eignerausschuss, Verwaltungsrat und Geschäftsführung ist komplex und schwerfällig
6. Es besteht keine Regelung zur Nachschusspflicht
7. Implementierung der Gesamtrechnung der IKA in die Jahresrechnung der einzelnen Gemeinden ist nicht sinnvoll
8. Es stellt sich die Frage, warum für den Standort Buchs ein neues Mietverhältnis abgeschlossen werden muss
9. Wie ist der Prozess der mitwirkungspflichtigen Geschäfte (§ 22) zu verstehen?
10. Technische Fragen zum Austritt, zu Änderungen der Anstaltsordnung sowie zur Haftung

Mehrheitlich wird die Anstaltsordnung begrüsst, und es werden keine Änderungen vorgeschlagen. Insbesondere wird hervorgehoben, dass es sich bei Spitex-Dienstleistungen um eine Aufgabe der Gemeinden handelt und die IKA somit die sachlich und politisch konforme Rechtsform für die Regionalisierung sei.

Stellungnahme der Projektsteuerung zu Fragen 3 - 7

Zu 1: § 4 Abs. 1 lit. b Anstaltsordnung: In der Einleitung steht, dass die Funktionsbezeichnungen in der Anstaltsordnung für alle Geschlechter gleichbedeutend gelten. Es hat mehrere Bezeichnungen (z. B. "Vertreter", "der Vorsitzende" etc.), welche alle in der männlichen Form stehen.

Zu 2: § 5 Anstaltsordnung: Die Arbeitsverhältnisse sind heute privatrechtlich (Vereine). Es gibt keine Veranlassung für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, zumal es innerhalb der ganzen Spitex-Organisation keine öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse gibt (Gleichbehandlung).

Zu 3: § 1 Abs. 4 Anstaltsordnung: Der (rechtliche) Sitz einer Gesellschaft ist weder für den Betrieb noch für die politischen Prozesse relevant. Einzig der Gerichtsstand wird von ihm abgeleitet. Es liegt auf der Hand, dass der künftige Hauptstandort der Spitex Region Aarau auch zugleich der rechtliche Sitz sein soll. Diese Frage ist aber zum heutigen Zeitpunkt weder relevant noch spruchreif.

Zu 4: Bei einer öffentlichen Beteiligung ist es üblich, eine Eignerstrategie zu formulieren (analog z.B. Eniwa AG). Nach Einschätzung der Projektsteuerung schränkt die angedachte Eignerstrategie (verantwortlich: Eignerausschuss) die unternehmerische Freiheit nicht ein. Eine Unternehmensstrategie (verantwortlich: Verwaltungsrat) kann eine künftige Überarbeitung der Eignerstrategie beeinflussen (gewünschte Wechselwirkung).

Zu 5: Eine IKA ist analog einer Aktiengesellschaft aufgebaut und deshalb genauso (wenig) "komplex" und (wenig) "schwerfällig". Verwaltungsrat und Geschäftsführung existieren in beiden Rechtsformen identisch.
Bei den Eignern verhält es sich folgendermassen: In einer Aktiengesellschaft wird das Verhältnis unter den Aktionären i.d.R. in einem Aktionärsbindungsvertrag geregelt. Die politisch-strategischen Entscheidungen werden an der Generalversammlung von den Aktionären oder deren Delegierten getroffen. Bei einer IKA ist dies ähnlich, jedoch ohne Aktionärsbindungsvertrag und

ohne Generalversammlung. Stattdessen ist die Delegation der Eigner institutionalisiert: Ein Eignerausschuss fällt stellvertretend für die Mitglieder Entscheidungen. Während bei der Aktiengesellschaft die Berechtigung zur Stimmabgabe an der GV jährlich wechseln kann, ist der Eignerausschuss ein fest zusammengesetztes Gremium, das als Sparringpartner des Verwaltungsrates und Verbindungsglied zur politischen Ebene fungiert.
Der Verwaltungsrat kann sich also für eine dynamische Weiterentwicklung der Spitex-Organisation auf einen überschaubaren und Kontinuität wahrenden Eignerausschuss verlassen. Gleichzeitig bleiben die unterschiedlichen Interessenlagen der Eigner (als Besteller) und des Unternehmens (als Leistungserbringer) sauber getrennt, wie es dem Verständnis einer guten Public Corporate Governance entspricht.
Gewisse Rückmeldungen weisen darauf hin, dass bei einer Aktiengesellschaft ein politischer Beitrat möglich sei. Dieser entspricht in der angedachten Organisation genau dem Eignerausschuss.

Zu 6: Die Haftung ist in § 29 geregelt. Eine eigentliche "Nachschusspflicht" gibt es nicht. Die IKA haftet mit ihrem eigenen Vermögen (insbesondere Dotationskapital). Eine solidarische Haftung unter den Mitgliedern gibt es nicht.
Falls die IKA insolvent würde, steht es den Mitgliedern frei, diese mittels Nachschüssen (z. B. Erhöhung Dotationskapital) finanziell zu stützen oder die IKA zu liquidieren.

Zu 7: Die Rechnung der IKA ist eigenständig. In den Jahresrechnungen wird analog der Aktiengesellschaft nur das Dotationskapital als Beteiligung geführt. Bei interkommunalen Anstalten gibt es keine Konsolidierungspflicht.

Zu 8: Die Räumlichkeiten des Standortes Buchs stehen im Eigentum des Spitex-Vereins Buchs. Dieses Stockwerkeigentum wird nicht der IKA übertragen, sondern der IKA in Form eines Mietverhältnisses überlassen. Diese Situation ergibt sich bei den anderen beiden Standorten nicht, da dort bereits Mietverhältnisse bestehen, welche an die IKA übertragen werden.

Zu 9: § 22 Anstaltsordnung: Der Verwaltungsrat beschliesst grundsätzlich über diese Angelegenheiten, holt jedoch für die erfolgreiche Beschlussfassung die Genehmigung bei den Exekutivorganen der Mitglieder ein. Die Mitwirkung der Mitglieder ist somit durch Delegation an die Exekutivorgane abschliessend.

Zu 10: Es handelt sich um standardisierte Formulierungen, welche dem Gemeindegesetz sowie dem kantonalen Leitfaden für Gemeindeanstalten entsprechen.

Änderungen in der Anstaltsordnung

Aufgrund der Auswertung der eingegangenen Rückmeldungen (siehe Stellungnahme der Projektsteuerung zu Fragen 3 - 7) hat die Projektsteuerung beschlossen, keine Änderungen an der Anstaltsordnung vorzunehmen.

Änderungen in der Eignerstrategie

Aufgrund der Auswertung der eingegangenen Rückmeldungen (siehe Stellungnahme der Projektsteuerung zu Fragen 3 - 7) hat die Projektsteuerung beschlossen, das Thema der Standorte vertieft zu prüfen. Die Eignerstrategie wurde wie folgt angepasst:

> *In der Startphase von rund zwei Jahren werden die bestehenden Standorte aufrechterhalten. Das Dienstleistungsangebot wird regelmässig evaluiert. Die Ausgestaltung richtet sich an den Bedürfnissen der Klientinnen und Klienten aus und berücksichtigt betriebliche und wirtschaftliche Kriterien.*