



Aarau, 24. Oktober 2016
GV 2014 - 2017 / 295

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Verselbständigung der städtischen Pflegeheime Herosé und Golatti; Kredit für die Ausarbeitung



Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Legislaturziel 2014–2018 für die Abteilung Alter, **"Die Gesamtstrategie Alter ist beschlossen und umgesetzt"** des Stadtrats erfordert zwei Massnahmen: eine Klärung der Trägerschaft und Organisationsform der Pflegeheime und eine Gesamtplanung der Liegenschaften der Pflegeheime und der Alterssiedlung.

Mit der Motion Suter/Weiersmüller "Geeignete künftige Organisations- bzw. Gesellschaftsform der städtischen Alters- und Pflegeheime" (GV 2010–2013 / 429) über die geeignete künftige Organisationsform bzw. Gesellschaftsform der städtischen Pflegeheime wurden umfangreiche Berichte und Abklärungen in die Wege geleitet. In der Zwischenzeit sind diese Abklärungen abgeschlossen, die Berichte liegen vor und der Stadtrat hat Grundsatzentscheide zu den diversen Fragestellungen beschlossen.

Verschiedene Institutionen wie z. B. das Regionale Pflegezentrum Baden, das Alterszentrum Suhrhard in Buchs und das Länzerthus in Rupperswil sind in den letzten Jahren verselbständigt worden.

Eine Gesamtplanung der Liegenschaften der Heime und der Alterssiedlung sowie qualitativ hochstehende Pflege setzen voraus, dass, neben einer zeitgemässen Rechtsform, die strategischen Organe ausgestaltet werden, damit die Bauvorhaben zügig umgesetzt werden können. Vorgesehen ist, dass:

- die beiden städtischen Pflegeheime Herosé und Golatti in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft umgewandelt werden,
- die Aktiengesellschaft im 100%igen Eigentum der Einwohnergemeinde Aarau bleibt,



- das Land, auf dem die Pflegeheime stehen, im Eigentum der Einwohnergemeinde Aarau bleibt,
- die Immobilie Herosé ins Eigentum der zu bildenden gemeinnützigen AG übertragen und auf dem Grundstück Herosé ein unentgeltliches Baurecht errichtet wird, dessen Unentgeltlichkeit alle 10 Jahre überprüft wird,
- die Immobilie Golatti über eine Nutzungsvereinbarung bis zum Bezug des Neubaus Herosé der zu bildenden gemeinnützigen Aktiengesellschaft überlassen wird,
- Aufsicht und Controlling durch eine in Ausarbeitung befindliche Eigentümerstrategie gewährleistet werden,
- Quantität und Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen über eine Leistungsvereinbarung gesteuert werden.

Die Verselbstständigung der beiden städtischen Pflegeheime Herosé und Golatti ermöglicht eine engere Vernetzung und Zusammenarbeit mit den Heimen der Umgebung und ein dynamisches Agieren auf die Entwicklungen im Pflegebereich. Zudem wird die gemeinnützige Aktiengesellschaft die Einwohnergemeinde von grossen Investitionen entlasten.

1. Ausgangslage

Im Altersleitbild der Stadt Aarau ist unter Massnahme 2.6 die Überprüfung der Trägerschaft der städtischen Heime aufgeführt. Zudem haben am 3. Dezember 2013 Martina Suter und Hanna Weiersmüller für die FDP-Fraktion eine Motion eingereicht, mit dem Auftrag, dem Wohnerrat Bericht und Antrag zu erstatten über die geeignete künftige Organisations- bzw. Gesellschaftsform der städtischen Alters- und Pflegeheime. Der Wohnerrat hat die Motion am 24. Februar 2014 überwiesen. Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen an eine bedarfsgerechte Pflege und Betreuung älterer Menschen in der Stadt Aarau haben sich mit der neuen Pflegefinanzierung und der Einführung des Pflegegesetzes (PfiG) grundlegend geändert.

Folgende Fakten gilt es zu berücksichtigen:

- Nachfrage und Angebot in der ambulanten, halbstationären und stationären Langzeitpflege haben sich aufgrund der demographischen Entwicklung in den vergangenen Jahren stark verändert. Stichworte dazu sind: Späterer Heimeintritt, da die Strategie 'ambulant vor stationär' ihre Wirkung zeigt, kürzere Aufenthaltsdauer, komplexere Pflegesituationen, steigende Ansprüche an Komfort und Service.
- Eine regionale Zusammenarbeit und Kooperation bringt grosse Chancen in der Synergienutzung von zukünftigen Herausforderungen wie z. B. eHealth Strategie des Bundes und deren Umsetzung.
- Parallel dazu zeichnet sich für die nächsten Jahre ein Mangel an qualifiziertem Pflegefachpersonal ab, der für die Pflegeheime in Aarau und Umgebung als grosse Herausforderung betrachtet wird.



2. Organisation und Betrieb, aktueller Stand

Seit dem Jahr 2006 sind die beiden Pflegeheime Golatti und Herosé sowie die Alterssiedlung Herosé der Abteilung Alter der Stadt Aarau unterstellt.

In der heutigen Organisation als Eigenwirtschaftsbetriebe der Stadt Aarau liegen die strategische Führung beim Stadtrat bzw. dem Einwohnerrat der Stadt Aarau. Der Stadtrat hat sich an die Budgetvorgaben, welche durch den Einwohnerrat beschlossen werden, zu halten. Dementsprechend hat der Stadtrat auch die Jahresrechnung dem Einwohnerrat vorzulegen und entsprechende Abweichungen zu begründen. Durch die hohe gesetzliche Regulationsdichte in diesem Bereich sind die Möglichkeiten der Einflussnahme der Politik seit der Einführung des neuen Pflegegesetzes anfangs 2008 sehr stark eingeschränkt. Die Tätigkeiten der Stadt Aarau beschränken sich deshalb im Wesentlichen auf eine möglichst optimale Umsetzung der geltenden Gesetze und Erlasse.

Für die operative Führung ist der Leiter Alter zuständig. Die beiden Pflegeheime Golatti und Herosé betreiben zurzeit 174 Betten und die Alterssiedlung mit 41 Wohnungen. Fast 220 Mitarbeiter/-innen (ca. 130 Vollzeitstellen), davon 17 Auszubildende, gewährleisten das vielfältige Angebot an Dienstleistungen und eine hohe Pflegequalität.

3. Beschreibung des Areal und der Eigentumsverhältnisse, aktueller Stand

Das Herosé-Areal liegt in der Zone für öffentliche Bauten und umfasst neben dem Hauptgebäude Herosé mit 96 Betten, das Herzoghaus mit 20 Betten und die Alterssiedlung Herosé mit 41 Wohnungen. Das Golatti-Areal umfasst die Station Milchgasse mit 27 Betten, die Station Golatti mit 31 Betten, den Golattipark, das ehemalige Waschhaus (fremdvermietet) und das Brunnhofhaus an der Halden 64 (Administration Abteilung Alter).

Sachenrechtlich ist die Einwohnergemeinde Aarau Eigentümerin der Grundstücke und aller Bauten. Das gesamte Liegenschaftsmanagement (Unterhalt) erfolgt durch die Abteilung Alter, ohne finanzielle Beteiligung der Abteilung Liegenschaften und Betriebe der Stadt Aarau.

Bei beiden Gebäuden besteht ein Investitionsstau, der sich in der Notwendigkeit von grösseren Sanierungs- und oder Neubauten abzeichnet, der auf die letzten 10 Jahre zurückgeht. Bereits früher wurden Pläne und Ideen für eine Sanierung und einen Neubau ausgearbeitet. Diese wurden jedoch zurückgestellt, da der Einwohnerrat zuerst die Klärung der künftigen Trägerschaft verlangte (24. Februar 2014, Rückweisung Zusatzkredit Sanierung Milchgasse). Diese anstehenden Sanierungen/Neubauten müssen zwingend in den nächsten Jahren an die Hand genommen werden. Das Departement Gesundheit und Soziales hat die Betriebsbewilligung in der Milchgasse (Pflegeheim Golatti) und dem General Herzog Haus (Pflegeheim Herosé) bis Ende 2018 erteilt. Bis zu diesem Zeitpunkt muss ein politisch abgestützter Entscheid zu den Bauvorhaben vorliegen. Sicherheitsrelevante Mängel z. B. Liftanlage Milchgasse müssen jedoch unabhängig von einem politischen Entscheid und eigenverantwortlich bereits früher an die Hand genommen werden.



4. Gründung einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft

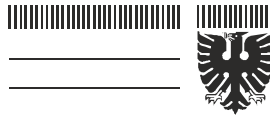
Von den untersuchten Organisations- und Rechtsformen erfüllt die gemeinnützige Aktiengesellschaft die massgeblichen Kriterien und erscheint deshalb dem Stadtrat als geeignete Rechtsform. Als gemeinnützige Aktiengesellschaft verfügt diese über die für die betriebliche Führung notwendige Eigenständigkeit. Entscheidungskompetenzen werden konzentriert und rasch umgesetzt. Die gemeinnützige Aktiengesellschaft bietet:

- breite Abstützung durch die Gesetzgebung und Rechtsprechung,
- einfache Kapital- und Kreditbeschaffung und somit rasches Umsetzen notwendige Investitionsvorhaben,
- wirtschaftliche Trag-, Markt- und Konkurrenzfähigkeit,
- Glaubwürdigkeit und Kreditfähigkeit,
- effiziente Steuerung, da die Einwohnergemeinde, als 100% Eigentümerin, mittels einer Eigentümerstrategie und einem Leistungsvertrag, die dem Verwaltungsrat die notwendigen Leitlinien vorgibt,
- organisatorische und strukturelle Anpassungsfähigkeit und betriebliche Flexibilität,
- zeitgemässes, sozialverträgliches Personalreglement mit Einzelarbeitsverträgen, das der Bedeutung der Mitarbeiter/-innen Rechnung trägt.

Eine gemeinnützige Aktiengesellschaft erfüllt steuerrechtlich die Gemeinnützigkeit und ermöglicht eine Steuerbefreiung. Sollte die gemeinnützige Aktiengesellschaft Gewinn erzielen, so ist dieser zur Finanzierung der Investitionen, für das Aufrechterhalten möglichst preisgünstiger Tarife und zur Rückzahlung etwaiger Darlehen einzusetzen. Dadurch, dass allfällige Gewinne aufgrund der gewählten Rechtsform reinvestiert werden müssen, ist sichergestellt, dass sowohl die Geschäftstätigkeit als auch allfällig resultierende Gewinne in jedem Fall und in vollem Umfang den Einwohnerinnen und Einwohnern der Einwohnergemeinde Aarau zu Gute kommen.

5. Auswirkungen einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft auf die Tarife

Die Pflögetaxen sind gesetzlich vorgeschrieben. Die Hotellerie- und Betreuungstaxen werden von den Pflegeheimen über die Anlage- und Kostenstellenrechnung ermittelt und festgelegt. Auch die Vorgaben zur Anlage- und Kostenstellenrechnung, inklusive der Abschreibungen, werden vom Kanton vorgeschrieben. Die Auswirkungen auf die Tarife werden durch die vom Kanton vorgeschriebenen Investitionsvorhaben beeinflusst und können aus der heutigen Optik nur schwer beurteilt werden. In der Praxis ist jedoch davon auszugehen, dass die heute eher moderaten Hotel- und Pflegetarife im Pflegeheim Herosé, bedingt durch die Investitionstätigkeit, steigen werden. Dies widerspricht jedoch nicht dem Grundmodell, wonach in der Gesamtbetrachtung ein selbsttragender Betrieb mit marktüblichen und diversifizierten Tarifen gewährleistet wird.



6. Vernehmlassung Grundsätze des Stadtrates zur Trägerschaft der Heime

Das Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren zum Bericht BDO und den vom Stadtrat verabschiedeten Grundsätzen der Verselbständigung fand zwischen dem 10. März 2016 und 10. Mai 2016 statt. Insgesamt wurden 16 Fragebogen ausgefüllt. Der Rücklauf setzt sich wie folgt zusammen:

Total Rückmeldungen	16
Parteien FDP/SVP/EVP/SP/Pro Aarau/CVP	6
Interessengruppen (FORÄRA, VPOD, Quartierverein Aarau Nord, Personalverband der Stadt Aarau)	4
Private	6

Quelle: Abteilung Alter

In der Gesamtbetrachtung der 16 Rückmeldungen des Mitwirkungsverfahrens stimmen die organisierten Interessevertreter (Parteien und Interessenverbände) tendenziell der Verselbständigung zu. Vier Parteien und ein Personalverband stimmen der Verselbständigung zu, zwei Parteien und ein Personalverband stimmen nicht zu, zwei weitere Interessenvertreter nehmen eine neutrale Haltung ein. An der Vernehmlassung haben sich zudem sechs Privatpersonen beteiligt, die mehrheitlich der Vernehmlassung nicht zustimmen. In der Gesamtbetrachtung werden die Stimmen der Parteien und Interessenverbände gegenüber Privatpersonen stärker zu gewichten. Einerseits vertreten Parteien und Interessenverbände eine grössere Anzahl an Einwohner/-innen, andererseits sind die Stimmen der Privatpersonen aufgrund der sehr geringen Teilnahme wenig repräsentativ.

Die Rückmeldungen der Parteien und Interessenvertretungen im Mitwirkungsverfahren zur Verselbständigung der städtischen Pflegeheime lassen sich schwerpunktmässig in folgende Themenbereiche gliedern:

- A) Auslagerung der Heime an eine private Trägerschaft
- B) Politische Einflussnahme durch die Legislative- Machtverschiebung an die Exekutive
- C) Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für die Mitarbeiter/-innen gegenüber Einzelarbeitsvertrag
- D) Baurechtszins

Im Sommer 2016 sind zu den oben erwähnten Themen nochmals verschiedenen Gespräche geführt worden.

A) Zur Auslagerung der Heime an ein private Trägerschaft

Nach verschiedenen Abklärungen mit anderen Städten und Zusatzgesprächen mit einer Fraktionsvertretung wird am Beschluss des Einwohnerrats vom 10. November 2014, anstelle des Status quo eine gemeinnützige Aktiengesellschaft zu prüfen, festgehalten (siehe Einwohnerratsprotokoll vom 10. November 2014).



B) Politische Einflussnahme

Der Einwohnerrat regelt die Grundzüge und die Rechtsform, während die Eigentümerstrategie und die Leistungsvereinbarungen mit den verantwortlichen Organen in der Kompetenz und Verantwortung des Stadtrats liegen. Die politische Einflussnahme wird über die Vertretung des Stadtrats im Verwaltungsrat gewährleistet.

C) Gesamtarbeitsvertrag (GAV) gegenüber Einzelarbeitsvertrag

Zusatzabklärungen zum Thema GAV oder Einzelarbeitsverträge haben aufgezeigt:

- dass in der Langzeitpflege weder im Kanton Aargau noch in anderen Kantonen der Deutschschweiz Gesamtarbeitsverträge üblich sind ,
- mit dem Verband der Aargauer Krankenhäuser und Anstalten (VAKA) ein guter Partner ist Personalfragen vorhanden ist. Der VAKA ist überzeugt, dass die Pflegeheime bisher als auch in Zukunft, ohne GAV, attraktive Arbeitsbedingungen gewährleisten. Er empfiehlt, sich an ein gut ausgearbeitetes Personalreglement und den von der VAKA ausgearbeiteten Allgemeinen Arbeitsbedingungen zu orientieren,
- dass für die dem Personalrecht des Kantons Aargau unterstehenden Mitarbeiter/-innen keine GAV's abgeschlossen werden,
- bei gemeinnützigen Aktiengesellschaften Einzelarbeitsverträge Usus sind.

In der Gesamtbetrachtung dieser umfangreichen Abklärungen hält der Stadtrat an seinem Grundsatz zu den Mitarbeiter/-innen fest, wonach das Anstellungsverhältnis über Einzelarbeitsverträge geregelt wird. Im Vordergrund steht der Solidaritätsgedanke mit den anderen Heimen und die Tatsache, dass der VAKA als Dachverband dem Heimen die Allgemeinen Arbeitsbedingungen vorgibt, der Kanton den Richtplan für Stellen sowie die Ausbildungsqualität bestimmt, der Arbeitsmarkt nach attraktiven Bedingungen verlangt und somit bereits heute alle Heime für Ihre Mitarbeiter/-innen gute Personalarbeitsverträge anbieten.

D) Zum Baurechtszins

Der Einwohnerrat hat im Rahmen der Beschlüsse zu Stabulo 2 den Auftrag erteilt, die Miet- und Baurechtszinsen dem Marktniveau anzunähern. Bei der Festlegung der Höhe des Baurechtszinses gilt es sorgfältig abzuwägen zwischen den finanziellen Interessen der Stadt und der Wettbewerbsfähigkeit der Heime. Abklärungen in den Heimen der Region haben aufgezeigt, dass die jeweiligen Gemeinden das Land in der Regel ins Eigentum der Heime übertragen haben.

Die gemeinnützige Aktiengesellschaft gehört zu 100 % der Stadt Aarau. Baurechtszinsen bilden aus heutiger Sicht einen Wettbewerbsnachteil für die gemeinnützige Aktiengesellschaft, da diese Kosten in die Taxen eingerechnet werden. Die Unentgeltlichkeit des Baurechts soll zunächst auf 10 Jahre zu befristen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Baurechtsvertrages sind die Kriterien zu definieren und festzuhalten, nach denen die Voraussetzungen für die Unentgeltlichkeit alle 10 Jahre zu überprüfen sein werden.



7. Grundsätze zur Verselbständigung der Pflegeheime

Die Umsetzung der Verselbständigung der städtischen Pflegeheime basiert auf folgenden Grundsätzen:

Zu den Bewohner/-innen

Grundsatzentscheid 1:

Für die Bewohnerinnen und Bewohner wird die heute gebotene Pflege- und Betreuungsqualität gleich bleiben.

Zu den Mitarbeiter/-innen

Grundsatzentscheid 2:

- Das Anstellungsverhältnis für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird über Einzelarbeitsverträge geregelt. Ein neues Personalreglement garantiert die Besitzstandwahrung der Anstellungsbedingungen für eine Übergangsfrist von 2 Jahren.
- Über einen Anschlussvertrag mit der städtischen Pensionskasse wird die bisherige Pensionskassenlösung beibehalten.

Zur Struktur und politischen Einflussnahmen

Grundsatzentscheid 3:

- Die Interessen der Stadt Aarau werden über eine Eigentümerstrategie und eine Leistungsvereinbarung gewahrt.
- Die Interessen der Stadt Aarau an Quantität und Qualität der anzubietenden Dienstleistungen werden über eine Leistungsvereinbarung gesteuert.

Zur Kostenstruktur

Grundsatzentscheid 4:

- Die Informatik, das Personalwesen und die gesamte Buchhaltung gehen vollständig in die Verantwortung der zu bildenden Aktiengesellschaft über.

Zu den Gebäuden, Land und Nutzungsgebühren sowie Baurecht

Grundsatzentscheid 5:

- Die Immobilien Herosé werden der zu bildenden gemeinnützigen Aktiengesellschaft übertragen, das Grundstück Herosé wird im unentgeltlichen Baurecht der zu bildenden gemeinnützigen Aktiengesellschaft überlassen. Die Voraussetzungen für die Unentgeltlichkeit werden alle 10 Jahre überprüft.
- Die Immobilie Golatti wird über eine Nutzungsvereinbarung bis zum Bezug des Neubaus Herosé der zu bildenden gemeinnützigen Aktiengesellschaft überlassen.



Zur Begleitgruppe

Grundsatzentscheid 6:

- Die Begleitgruppe soll aus Fachleuten zusammengesetzt werden.
- Die Begleitgruppe begleitet und unterstützt den Prozess bis zur Verselbständigung der städtischen Heime und wird in wesentlichen Teilen den zukünftigen Verwaltungsrat bilden.

8. Weitere Arbeiten

Die Grundlagen für die Verselbständigung werden auf der Basis der Grundsätze gemäss Ziffer 7 erarbeitet. Für die Projektleitung und Koordination sind verwaltungsintern keine internen Ressourcen vorhanden. Es ist vorgesehen, die Firma BDO mit der Projektleitung zu beauftragen. Mit der Firma BDO steht ein Partner zur Seite, der bereits grosse Erfahrung im Themenbereich besitzt und diverse Pflegeheime begleitet hat. Mit der Erarbeitung des BDO Berichts konnte die BDO die Struktur und Gegebenheiten der Abteilung Alter und der städtischen Pflegheime kennen lernen. Der Leistungsumfang für den Auftrag an die BDO basiert auf den von der BDO vorgeschlagenen Kostenrahmen im Anhang 3 des Berichts der BDO zur Verselbständigung. Diese geschätzten Kosten von Franken 229'500.-- wurden in der Zwischenzeit mit den internen Abteilungen diskutiert. Einen Teil dieser Leistungen wird nun intern erbracht, so dass der benötigte Kredit des Einwohnerrats zur Umsetzung noch Franken 120'000.-- beträgt. Diese Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

Projektleitung BDO	Fr. 41'040.--
Externe Kosten (Notar, Bereitstellung Unterlagen für Kapitalerhöhung)	Fr. 52'500.--
Kosten für Begleitgremium	Fr. 7'250.--
Unvorhergesehenes	Fr. 19'210.--
Geschätzte Totalkosten	Fr. 120'000.--

Die interne Arbeitsgruppe umfasst folgende Personen der Stadtverwaltung:

Abteilung Alter	Markus Fontana, Leitung und Koordination
Abteilung Finanzen	Madeleine Schweizer
Personalwesen	Marianne Iseli
Stadtbauamt	Jan Hlavica
Abteilung Liegenschaften und Betriebe	Daniel Müller

Zur Begleitgruppe

Die Begleitgruppe soll aus Fachleuten aus Aarau und der Region zusammengesetzt werden und die Themenbereiche Personal, Pflege/Medizin, Recht, Bau, Politik und Finanzen/Betriebswirtschaft abdecken.



Zum weiteren Vorgehen

Ziel ist es, dass der Stadtrat zuhänden des Einwohnerrats im Frühling 2017 die Botschaft zur Verselbständigung der städtischen Pflegeheime verabschiedet. Vorgesehen ist die Behandlung an der Sitzung Einwohnerrats vom März 2017. Die Volksabstimmung könnte so am 21. Mai 2017 stattfinden.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

A n t r a g :

Für die Ausarbeitung der Verselbständigung der städtischen Pflegeheime Herosé und Golatti sei ein Kredit von 120'000 Franken zu bewilligen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrats

Jolanda Urech
Stadtpräsidentin

Daniel Roth
Stadtschreiber

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Bericht BDO inklusive Anhänge 1- 5
- Grundsätze des Stadtrats zur Verselbständigung
- Vernehmlassungsbericht zur Verselbständigung der städtischen Heime in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft
- Protokollauszug Einwohnerratssitzung vom 10. November 2014
- Offerte der Firma BDO zur Projektleitung