



Altersheim Espel, Umwandlung in ein Gemeindeunternehmen gem. Art. 48 GO; 1. Nachtrag Heimreglement

1. Ausgangslage und Problemstellung

Das von der Stadt Gossau betriebene Altersheim im Espel bietet Betagten, die keinen eigenen Haushalt mehr führen wollen oder können, ein wohnliches Daheim. Es bietet Platz für rund 50 Bewohnerinnen und Bewohner. Die Betreuung erfolgt durch rund 45 Mitarbeitende, von denen eine beträchtliche Zahl mehr oder minder grosse Teilzeitpensen wahrnehmen. Die Betriebsorganisation und das Zusammenleben im Heim ist im Heimreglement vom 21. November 2002 (vom Stadtrat in Kraft gesetzt auf 1. Dezember 2002) festgelegt. Die Heimkommission überwacht den Betrieb des Heimes. Der Stadtrat führt die Aufsicht.

Die Rechnung des Altersheim ist eine in sich geschlossene Rechnung innerhalb des städtischen Haushaltes. Zeigen sich am Ende eines Rechnungsjahres Ertragsüberschüsse, werden diese in die Betriebsreserve eingelegt (Laufende Rechnung, Konto 1570.3821). Umgekehrt werden zum Ausgleich allfälliger Rechnungsdefizite Bezüge aus der Betriebsreserve getätigt (Laufende Rechnung, Konto 1570.4822). Die Investitionen werden in der Investitionsrechnung des städtischen Haushaltes geführt. Die dem Altersheim zurechenbaren Aktiven und Passiven finden sich in der Bestandesrechnung.

Gestützt auf Art. 191 des kantonalen Gemeindegesetzes (sGS 151.2) hat die Regierung in der Haushaltverordnung (sGS 151.53) Vorschriften zur Führung des Finanzhaushaltes erlassen. Danach sind Voranschlag und Rechnung nach dem Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) zu gliedern. Diese Gliederungsvorschriften gelten namentlich für den Städtischen Haushalt. Demgegenüber verfügen unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Gemeindeunternehmen) bei der konkreten Ausgestaltung des Kontenplanes über einen deutlich grösseren Freiraum.

Gemäss dem per 1996 in Kraft getretenen Krankenversicherungsgesetz (KVG) werden die Pflegeheime – und analog auch die Altersheime – zur Führung einer einheitlichen Kostenrechnung verpflichtet (Art. 39 i.V. mit Art. 49 Abs. 6 und Art. 50 KVG). Dabei sind die Kosten und Leistungen nach einheitlicher Methode zu ermitteln. Es sind eine Kostenstellenrechnung und eine Leistungsstatistik zu führen. Dadurch sollen Betriebsvergleiche auf regionaler, kantonaler und überkantonaler Ebene, die Bildung von Kennzahlen, die Berechnung der Tarife und die Überprüfung der Kostenentwicklung und des Kostenniveaus möglich werden. In der Kostenrechnung sind die Kosten nach dem Leistungsort und dem Leistungsbezug sachgerecht auszuweisen. Zu deren Ermittlung ist auch eine Anlagenbuchhaltung zu führen. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist umso wichtiger, als auf Verlangen der zuständigen Organe Einblick in die Unterlagen gewährt werden muss und die Tarife zur Diskussion gestellt werden können. Auf diese Weise sollen die vom Gesetzgeber definierten Ziele des KVG sichergestellt werden. Damit die geforderte Vergleichbarkeit des Zahlenmaterials eingehalten werden kann, wurde der Heimverband Schweiz vom Eidgenössischen Departement des Innern mit der Ausgestaltung eines Kontenplanes beauftragt. Dieser liegt zwischenzeitlich vor und wird zur Anwendung durch die betroffenen Institutionen empfohlen.

2. Kontoplan, Budgetierung und Rechnungslegung

Aufgrund der unterschiedlichen bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften erfolgt die Budgetierung und Rechnungslegung für das Altersheim Espel derzeit nach zwei verschiedenen Kontoplänen. So wird einerseits die

Laufende Rechnung innerhalb des Rechnungskreises der Stadt Gossau nach den kantonalen Vorgaben auf der Basis des Kontenplanes gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM) geführt. Andererseits werden alle finanz- und rechnungsrelevanten Vorfälle zusätzlich nach den Vorschriften des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) erfasst und geführt. Dabei genießt die Buchführung nach KVG in der Praxis höhere Priorität, weil sämtliche Leistungen an die Pensionäre nach den Vorschriften des KVG erfasst und ausgewiesen werden müssen. Würde darauf verzichtet, gingen die Pensionäre ihrer Rückerstattungsansprüche durch die Versicherer verlustig.

Der Kontenplan gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM) weicht vom Kontenplan, wie er für den Vollzug der Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes vorgegeben ist, deutlich ab. Für die beiden Kontenpläne gelten bis hin zu den auf den einzelnen Konti zu erfassenden Aufwendungen und Erträgen sehr differenzierte Buchungsanweisungen. Die Unterschiedlichkeit bzw. der unterschiedliche Detaillierungsgrad der beiden Kontenpläne geht aus folgendem Beispiel hervor:

Auszug aus dem Kontoplan nach HRM

Aufwandart	Kontonummer
Lebensmittel, Wäsche	3130
Verbandsmaterial	
Kioskartikel	

Auszug aus dem Kontoplan nach KVG

Aufwandart	Kontonummer
Lebensmittel	4100
Kaffee	4150
Mineralwasser	4151
Weine & Spirituosen	4152
Kioskartikel	4170
Bettwäsche, Wäsche, Servietten	4200
Haushaltartikel/Verbrauchsmaterial	4210
Waschmittel/Reinigungsmittel	4220
Dekorationsmaterial	4240

Nebst der skizzierten Doppelspurigkeit und der damit verbundenen Mehrarbeit in der Laufenden Rechnung ist die Verknüpfung der beiden Rechnungen mit der Bestandesrechnung sicherzustellen. Dies geschieht mittels einer sogenannten Filialbuchhaltung. Sechs sogenannte Verbindungskonti (je zwei für Löhne, Kreditoren und Debitoren) stellen die Nachvollziehbarkeit der in den beiden Buchhaltungen vorgenommenen Buchungen sicher.

3. Leistungsfakturierung

Die Spitäler und Pflegeheime müssen eine Leistungsstatistik führen. In der Fakturierung an die Pensionäre ist der sachgerechte Ausweis der erbrachten Leistungen sicherzustellen (siehe Art. 12 der Verordnung zum KVG). Die Rechnungsstellung stellt demnach auf die Leistungserfassung ab. Können die Leistungen nicht ausgewiesen werden, erhalten die Pensionäre von ihren Versicherern keine Rückvergütungen mehr. Die Leistungsstatistik muss namentlich die Leistungsbezeichnung, die Aufenthaltstage und die Pflagegetage pro Pflegebedarfsstufe umfassen. Da diese Leistungsstatistik im Kontext mit der Kostenrechnung durch den Heimverband Schweiz ausgearbeitet wurde, ist es von grossem Vorteil, die Ausgestaltung der Finanzbuchhaltung ebenfalls auf die Leistungsstatistik abzustimmen. Mit dem derzeit im Altersheim Espel angewendeten kantonalen HRM-Kontoplan können diese Vorgaben nicht erfüllt werden.

4. Kennzahlen und Berichterstattung

Nicht als Folge der unterschiedlichen Kontenpläne, wohl aber als Folge der Tatsache, dass das Altersheim Espel in der Laufenden Rechnung des Städtischen Haushaltes als geschlossener Rechnungskreis geführt wird, ergeben sich Verzerrungen bei den Kennzahlen in der Artengliederung, wodurch sich die Aussagekraft der Berichterstattung reduziert. So ist beispielsweise der Personalaufwand in der Stadt Gossau im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 10,33 % gestiegen. Ein Grossteil dieses Ausgabenwachstums ist auf erhöhte Pflegebedürftigkeiten im Altersheim Espel zurückzuführen, was zusätzliches Personal notwendig machte und auch zu entsprechend höheren Einnahmen bei den Heim- und Pflagegetagen führte. Diese Berichterstattung lässt die Tatsa-

che übersehen, dass der Personalaufwand für die Stadtverwaltung (im engeren Sinne) im Jahre 2002 um 2,02 % abgenommen hat (siehe Seite 19 Kommentar zur Rechnung 2002).

Durch solche und ähnliche Mechanismen wird die Transparenz in der Rechnungslegung eingeschränkt und der Bedarf nach ergänzenden Kommentaren steigt. Letztlich ist auch nicht auszuschliessen, dass ungeübte Leser und oberflächliche Analysten zu falschen und damit unhaltbaren Schlussfolgerungen verleitet werden.

5. Kosten-Leistungsrechnung

Im Kanton bestehen zurzeit lediglich Richtlinien, wie eine Kosten-Leistungsrechnung zu führen ist. Diese auf das von der eidgenössischen Finanzdirektorenkonferenz (FDK) getragene Projekt KOLIBRI abgestützten Richtlinien haben eine Vollkostenrechnung zum Ziel, welche lediglich die Bereiche Unterkunft, Pflege, Personalleistungen und weitere Dienste (Beerdigung/Cafeteria etc) als Kostenträger vorsehen.

Die Kosten-Leistungsrechnung nach KVG hingegen schreibt alle Hilfs- und Hauptkostenstellen, Kostenträger und Umlagen verbindlich vor. Die Systematik verlangt, alle Kosten und Erträge auf die beiden „ Kostenträger“ Pflege und Betreuung aufzuspalten.

Schon heute ist absehbar, dass die konkrete Ausgestaltung der Kosten-Leistungsrechnung nach KVG und je jene nach den kantonalen Richtlinien weit auseinander liegen werden. Um dannzumal Vergleiche mit anderen gleichgelagerten Institutionen vornehmen zu können, beabsichtigt der Stadtrat, die Kosten-Leistungsrechnung ebenfalls nach den Intentionen des KVG auszugestalten

6. Altersheim Espel als Gemeindeunternehmen; Auswirkungen und Nutzen

Auch im Falle einer rechtlichen Ausgestaltung des Altersheim Espel als unselbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen bildet die Laufende Rechnung, die Investitions- und die Bestandesrechnung des Altersheim Espel weiterhin Bestandteil der Jahresrechnung der Stadt Gossau (Art. 3 Abs. 2 lit. d Haushaltverordnung; sGS 151.53). Budget und Rechnung unterliegen weiterhin der Genehmigung durch das Stadtparlament. Bei den Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung und an den Schnittstellen zwischen Stadtrat, Stadtparlament und Bürgerschaft ergeben sich keine Änderungen.

Für die Buchführung ergeben sich insofern Vereinfachungen, als vom Kontoplan des Harmonisierten Rechnungsmodells abgewichen werden darf. Kann auf die dargelegten Doppelspurigkeiten in der Budgetierung und Buchführung verzichtet werden, wird der dadurch erzielte Minderaufwand auf rund 150 Arbeitsstunden pro Jahr veranschlagt. Hinzu kommen führungsmässige Vorteile wie zusätzliche Transparenz in der Rechnungslegung und bessere Möglichkeiten für zwischenbetriebliche Kosten- und Leistungsvergleiche.

7. Verfahren

Gemäss Art. 48 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 10. Dezember 1998 kann das Stadtparlament durch Reglement weitere Verwaltungszweige als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit organisatorisch verselbständigen. Im vorliegenden Fall genügt es, wenn das Heimreglement vom 2. Juli 2002 partiell revidiert wird. Auf den Erlass eines separaten Reglementes kann verzichtet werden.

Die Gelegenheit einer Reglementsrevision soll genutzt werden, um den bereits bei früherer Gelegenheit festgestellten Widerspruch zwischen den Bestimmungen des städtischen Personalreglementes und der Bestimmung in Art. 6 lit. d des Heimreglementes zu beseitigen. Der Stadtrat will die Kompetenz zur Anstellung von Personal einheitlich für die ganze Stadtverwaltung (exkl. Schule) beim Personalchef gemäss Art. 4 des Personalreglementes konzentrieren. Der Stadtrat hat daher mit Beschluss vom 2. März 2004 die faktische Ausserkraftsetzung von Art. 6 lit. d HeimR beschlossen. Mit der nachfolgend vorgeschlagenen Revision des Heimreglementes kann die formale Änderung vollzogen werden.

Die Revision des Heimreglementes unterliegt im Sinne von Art. 10 lit. a) der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum. Somit ist das Stadtparlament für den Erlass zuständig. (Art. 39 Gemeindeordnung).

8. Erster Nachtrag zum Heimreglement

Der Stadtrat schlägt den Erlass eines 1. Nachtrages zum Heimreglement vom 21. November 2002 vor und zwar wie folgt:

Derzeit gültige Fassung

Ingress:

Das Stadtparlament erlässt gestützt auf Art. 28 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1), Art. 5 und 99 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes (SGS 151.2) sowie Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Gossau vom 10. Dezember 1998 als Reglement:

Art 1 Grundsatz

Das Altersheim Espel bietet betagten Menschen ein wohnliches Daheim.

Art. 6 Aufgaben Heimleitung

Die Heimleitung

- a) führt das Heim und das Personal;
- b) sorgt für eine angemessene Betreuung, Begleitung und Pflege der Bewohner und Bewohnerinnen;
- c) organisiert und gestaltet Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterhaltungsanlässe für die Bewohner und Bewohnerinnen;
- d) stellt das Personal im Rahmen des bewilligten Stellenplanes an;
- e) beschliesst über die Aufnahme der Bewohnerinnen und Bewohner und kündigt das Pensionsverhältnis;
- f) fakturiert die Leistungen an die Bewohner und Bewohnerinnen;
- g) stellt der Heimkommission Anträge.

Revidierte Fassung

Das Stadtparlament erlässt gestützt auf Art. 28 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1), Art. 5 und 99 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes (SGS 151.2) sowie Art. 39 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Gossau vom 10. Dezember 1998 als Reglement:

Art. 1 Grundsatz

Das Altersheim Espel bietet betagten Menschen ein wohnliches Daheim

Es wird als selbständiges Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt.

Art. 6 Aufgaben Heimleitung

Die Heimleitung

- a) führt das Heim und das Personal;
- b) sorgt für eine angemessene Betreuung, Begleitung und Pflege der Bewohner und Bewohnerinnen;
- c) organisiert und gestaltet Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterhaltungsanlässe für die Bewohner und Bewohnerinnen;
- d) (ersatzlos streichen)
- e) beschliesst über die Aufnahme der Bewohnerinnen und Bewohner und kündigt das Pensionsverhältnis;
- f) fakturiert die Leistungen an die Bewohner und Bewohnerinnen;
- g) stellt der Heimkommission Anträge.

Art. 25bis (neu) In-Kraft-Treten

Der Stadtrat bestimmt das In-Kraft-Treten des 1. Nachtrages.

Antrag

Der 1. Nachtrag zum Heimreglement wird erlassen.

Stadtrat