

1. April 2015

Nr. 160 /2015

Planungsbericht „Verselbständigung Heime Kriens“

**Bericht Postulat Beat Tanner „Überprüfung Auslagerung der Heime
an eine 100% Tochter der Gemeinde Kriens (Nr. 088/2014)“**

Mediensperfrist:
16. April 2015
11.00 Uhr

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | Zusammenfassung | 5 |
| II. | Einleitung | 6 |
| III. | Ausgangslage | 7 |
| 1. | Die Aufgaben der Gemeinde Kriens: Versorgungsauftrag | 7 |
| 2. | Die Aufgaben der Heime Kriens im Rahmen des Versorgungsauftrags..... | 8 |
| 3. | Die Angebote der Heime Kriens..... | 9 |
| 4. | Organisation und Personal | 10 |
| 5. | Finanzen..... | 10 |
| IV. | Herausforderungen | 11 |
| 1. | Versorgungsauftrag..... | 11 |
| 2. | Integriertes System für die Gesundheitsversorgung..... | 13 |
| 3. | Demographische Entwicklung..... | 14 |
| 4. | Benchmark | 15 |
| a. | Ertragsstruktur..... | 15 |
| b. | Sozialkosten..... | 16 |
| c. | Umlagekosten | 16 |
| d. | Massnahmen..... | 16 |
| e. | Grenzen | 16 |
| 5. | Alters- und Pflegeheim Grossfeld..... | 17 |
| 6. | Pflegefinanzierung..... | 19 |
| 7. | Wirtschaftliche Sozialhilfe | 20 |
| V. | Der Vorschlag des Gemeinderats | 22 |
| 1. | Verselbständigung der Heime..... | 22 |
| a. | Absicht des Gemeinderats | 22 |
| b. | Erwägungen | 22 |
| aa. | Sicherstellung des Versorgungsauftrags..... | 22 |
| bb. | Verbesserung der Kostenstrukturen..... | 22 |
| cc. | Neubau Grossfeld (Zukunftsprojekt Grossfeld) | 23 |
| dd. | Exkurs: Patronatserklärung und Eventualverpflichtung..... | 24 |
| ee. | Öffentliche Verantwortung und Aufsicht | 25 |
| 2. | Heime Kriens als Aktiengesellschaft | 25 |
| a. | Absicht des Gemeinderats | 25 |
| b. | Erwägungen | 26 |
| aa. | Akzeptanz im Geschäftsverkehr | 26 |
| bb. | Einflussnahme..... | 26 |
| cc. | Gegenwert..... | 26 |
| dd. | Reversibilität..... | 27 |
| 3. | Zweck der Aktiengesellschaft | 27 |
| a. | Sicherstellung des Versorgungsauftrags..... | 27 |
| aa. | Absicht des Gemeinderats | 27 |
| bb. | Erwägungen | 27 |
| b. | Gemeinnützigkeit..... | 28 |
| aa. | Absicht des Gemeinderats | 28 |
| bb. | Erwägungen | 28 |
| c. | Sicherstellung der Qualität | 29 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| aa. | Absicht des Gemeinderats | 29 |
| bb. | Erwägungen | 29 |
| 4. | Vermögen und Kapital | 29 |
| a. | Zeichnung Aktienkapitals..... | 29 |
| aa. | Absicht des Gemeinderats | 29 |
| bb. | Erwägungen | 29 |
| b. | Liberierung des Aktienkapitals | 30 |
| aa. | Absicht des Gemeinderats | 30 |
| bb. | Erwägungen | 30 |
| aaa. | Liberierung durch Einlage von Baurechten | 30 |
| bbb. | Liberierung durch Einlage von Inventar und Mobilium | 32 |
| ccc. | Liberierung durch Verrechnung | 32 |
| c. | Umfang des Aktienkapitals und der Liberierung..... | 33 |
| aa. | Absicht des Gemeinderats..... | 33 |
| bb. | Erwägungen | 33 |
| d. | Übertragbarkeit des Aktienkapitals | 33 |
| aa. | Absicht des Gemeinderats | 33 |
| bb. | Erwägungen | 33 |
| 5. | Organisation der Aktiengesellschaft | 34 |
| a. | Absicht des Gemeinderats | 34 |
| b. | Erwägungen | 34 |
| 6. | Steuerung | 34 |
| a. | Absicht des Gemeinderats..... | 34 |
| b. | Erwägungen | 35 |
| aa. | Einleitung..... | 35 |
| bb. | Die politische Steuerung im Rahmen des Verselbständigungsprozesses | 35 |
| cc. | Die politische Steuerung durch Definition der Eignerstrategie und -ziele..... | 35 |
| aaa. | Absicht des Gemeinderats | 35 |
| bbb. | Erwägungen | 35 |
| dd. | Die politische Steuerung durch Berichterstattung..... | 36 |
| aaa. | Absicht des Gemeinderats | 36 |
| bbb. | Erwägungen | 36 |
| ee. | Die politische Steuerung durch Aufsicht..... | 36 |
| ccc. | Absicht des Gemeinderats | 36 |
| ddd. | Erwägungen | 36 |
| ff. | Gesellschaftsrechtliche Steuerungselemente | 37 |
| aaa. | Absicht des Gemeinderats | 37 |
| bbb. | Erwägungen | 37 |
| gg. | Vertragliche Steuerungsinstrumente..... | 39 |
| aaa. | Absicht des Gemeinderats | 39 |
| bbb. | Erwägungen | 39 |
| 7. | Aufgaben und Dienstleistungen..... | 39 |
| 8. | Personal | 40 |
| a. | Absicht des Gemeinderats | 40 |
| b. | Erwägungen | 40 |
| 9. | Querschnittsdienstleistungen der Gemeinde | 41 |
| a. | Absicht des Gemeinderats | 41 |
| b. | Erwägungen | 41 |
| VI. | Prozess | 42 |

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1. | Milestones / Zeitplan..... | 42 |
| a. | Absicht des Gemeinderats | 42 |
| b. | Erwägungen | 42 |
| 2. | Information | 42 |
| 3. | Exkurs: Weiteres Vorgehen Zukunftsprojekt Grossfeld | 43 |
| VII. | Bericht zu Postulat Beat Tanner „Überprüfung Auslagerung der Heime an eine 100% Tochter der Gemeinde Kriens“ (Nr. 088 / 2014) | 43 |
| | Einleitung..... | 43 |
| | Bericht | 44 |
| | Erledigung | 45 |
| VIII. | Antrag..... | 46 |

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte

Der Gemeinderat Kriens unterbreitet Ihnen den Planungsbericht „Verselbständigung Heime Kriens“ sowie den Bericht zum Postulat Beat Tanner „Überprüfung Auslagerung der Heime an eine 100% Tochter der Gemeinde Kriens“ (Nr. 088/2014).

I. Zusammenfassung

Der Gemeinderat hat im Jahresprogramm 2015 (siehe Voranschlag 2015, S. 99) festgehalten, dass er im Jahr 2015 das Projekt „Strukturentscheid Heime“ starten wolle. Der vorliegende Planungsbericht ist in diesem Zusammenhang zu sehen; mit diesem Bericht will der Gemeinderat den Einwohnerrat frühzeitig und ausführlich über dieses Projekt informieren und gleichzeitig Impulse für das weitere Vorgehen einholen.

Folgende Herausforderungen bilden die Basis des Projekts:

- Die Gemeinde Kriens ist gesetzlich verpflichtet, ein angemessenes Angebot an ambulanter und stationärer Langzeitpflege und an ambulanten und stationären Wohnangeboten zur Verfügung zu stellen (Versorgungsauftrag). Aufgrund der demographischen Entwicklung muss die Gesamtzahl der stationären und ambulanten Wohnangebote bis ins Jahr 2030 nahezu verdoppelt werden. Mit den Heimen Kriens erfüllt die Gemeinde den Versorgungsauftrag im Bereich der stationären Langzeitpflege, bzw. der stationären Wohnangebote.

Die Gemeinde ist im Rahmen der gesetzlichen Pflegefinanzierung verpflichtet, diejenigen Langzeitpflegekosten zu tragen, die nicht durch die Beiträge der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sowie durch Beiträge der Krankenversicherer gedeckt werden. Sie ist überdies im Rahmen der gesetzlichen Sozialhilfe verpflichtet, diejenigen Aufenthalts- und Betreuungstaxen zu tragen, die nicht durch Beiträge der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner oder durch Beiträge der Sozialversicherer gedeckt sind.

Die Heime Kriens verfolgen das Ziel, den Versorgungsauftrag mit hoher Qualität zu erfüllen. Diese hohe Qualität soll sich auch weiterhin am Bedarf und an den Bedürfnissen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner orientieren. Es soll sichergestellt sein, dass der Mensch auch in seiner letzten Lebensphase im Zentrum der Bemühungen steht und dass seine Würde gewahrt bleibt.

Die Gemeinde ist bei der Erfüllung des Versorgungsauftrags, bei der Erfüllung der Qualitätsansprüche und bei der Beeinflussung der Kostenfolgen durch die aktuelle Situation der Heime Kriens eingeschränkt. Als Einheit der Gemeindeverwaltung sind die Heime Kriens inhaltlich und zeitlich an politische Prozesse gebunden, die es erschweren, Massnahmen zu ergreifen, um den Versorgungsauftrag zeit- und situationsgerecht sowie mit der nötigen Qualität erfüllen zu können.

- Der Gemeinderat hat bereits mit dem Planungsbericht „Machbarkeitsstudie Grossfeld“ dargelegt, dass das Alters- und Pflegeheim Grossfeld bautechnisch und pflegetechnisch sanierungsbedürftig ist. Es belastet auch die Ertragslage der Heime Kriens, da das Heim in weiten Teilen für die Pflege ungenügend geeignet ist und der Aufwand für die Pflegeleistungen in einer schlechten Relation zum Ertrag stehen. Der Bedarf nach einem neuen Pflegeheim ist ausgewiesen.

Diesem Bedarf steht die Investitionsplanung der Gemeinde gegenüber. Diese sieht bis ins Jahr 2019 jährliche Ausgaben von mehr als 30 Mio. Franken für die vom Volk genehmigten Zentrumsprojekte und für die zwingend notwendigen Aufwendungen bei den Schulanlagen vor. Eine zusätzliche Belastung der Investitionsrechnung mit den Kosten für das Zukunftsprojekt Grossfeld würde die anderen vom Volk beschlossenen oder zwingend nötigen Projekte verzögern oder gar in Frage stellen.

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Heime Kriens zu verselbständigen und den Betrieb der Heime einer Aktiengesellschaft zu übertragen.

- Die Gemeinde Kriens kann den Versorgungsauftrag mit den Heimen Kriens nur dann in ihrem Interesse steuern und erfüllen, wenn sich die Heime gegenüber den privaten, gewinnorientierten Unternehmen behaupten können. Dafür notwendig ist, dass die mit dem Betrieb der Heime beauftragte Aktiengesellschaft ein hohes Mass an Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit erhält. Der Zweck der Heime soll aber weiterhin auf die Erfüllung des Versorgungsauftrags ausgerichtet sein. Die von ihnen zu erbringende Qualität der Dienstleistungen soll sich weiterhin am Bedarf und an den Bedürfnissen der pflege- und betreuungsbedürftigen Heimbewohnerinnen und Heimbewohner orientieren. Die Verselbständigung soll also nicht dazu dienen, die Heime zu einem gewinnorientierten Betrieb zu machen. Sie soll weiterhin gemeinnützig sein. Mit politischen, gesellschaftsrechtlichen und vertraglichen Steuerungselementen soll sichergestellt werden, dass die Aktiengesellschaft den Versorgungsauftrag erfüllt. Die dafür vorgesehenen Massnahmen sollen aber die Eigenständigkeit und die Handlungsfreiheit der Gesellschaft nur so weit beeinflussen, wie es zur Sicherstellung des Versorgungsauftrags erforderlich ist.
- Die Heime Kriens sollen ihre Dienstleistungen für die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sowie für die Gemeinde günstiger anbieten können. Dafür sollen sie die Möglichkeit erhalten, Kostenfaktoren beeinflussen zu können. Die Kostenfaktoren sind aktuell mit der organisatorischen Stellung als Einheit der Gemeindeverwaltung verknüpft. Die Verselbständigung ist deshalb eine Voraussetzung dafür, Einfluss auf die Kostenfaktoren zu nehmen zu können.
- Die Heime Kriens sollen das Zukunftsprojekt Grossfeld möglichst schnell planen und realisieren können, was eigenverantwortliches Handeln der Heime Kriens erfordert. Dafür notwendig ist, dass die Heime Kriens aus der Investitionsplanung der Gemeinde Kriens gelöst werden und dass den verselbständigten Heimen die Verantwortung über die Gebäude, Inventar und Mobiliar übertragen wird.

II. Einleitung

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Heime Kriens per 1. Januar 2017 zu verselbständigen und die dafür notwendigen, rechtlichen Schritte noch vor Ablauf des Jahres 2015 soweit vorzubereiten, dass sie zur Beschlussfassung vorgelegt werden können. Der für die Vorbereitungsarbeiten notwendige Projektkredit wird einem in der Investitionsrechnung für die Spezialfinanzierungen vorgesehenen Kredit entnommen.

Über die vom Gemeinderat beabsichtigte Verselbständigung der Heime wird der Einwohnerrat zu befinden haben. Der Gemeinderat wird ihm dafür einen B+A mit den für die Verselbständigung notwendigen Informationen und Dokumenten unterbreiten. Es rechtfertigt sich deshalb, den Einwohnerrat möglichst frühzeitig und ausführlich über das Projekt und über die Absichten des Gemeinderats zu informieren. Dem Einwohnerrat soll so in einer ersten Phase die

Möglichkeit gegeben werden, sich thematisch mit der Frage der Verselbständigung auseinander zu setzen. Der Gemeinderat möchte in Erfahrung bringen, ob er mit der beabsichtigten Verselbständigung der Heime auf dem richtigen Weg ist.

III. Ausgangslage

1. Die Aufgaben der Gemeinde Kriens: Versorgungsauftrag

Die Gemeinde Kriens ist gemäss § 69 des Sozialhilfegesetzes (SHG; SRL 892) verpflichtet, für ein angemessenes ambulantes und stationäres Angebot für die Unterkunft, Betreuung und Pflege von Betagten und Pflegebedürftigen zu sorgen. Gemäss § 44 des Gesundheitsgesetzes (GesG; SRL 800) hat die Gemeinde auch für eine angemessene Krankenpflege und Hilfe zu Hause sowie für einen angemessenen Mahlzeitendienst zu sorgen. Die Gemeinde hat überdies die Finanzierung zu regeln und die Kosten zu tragen, soweit sie nicht durch die Vergütungen der betreuten Personen und der Versicherer gedeckt sind (Art. 69 Abs. 2 SHG).

Der Versorgungsauftrag der Gemeinde umfasst demnach sowohl die ambulante als auch die stationäre Langzeitpflege. Er umfasst nebst den Pflegedienstleistungen und den Betreuungsdienstleistungen (wie die Hilfe zu Hause oder den Mahlzeitendienst) auch die Sicherstellung eines Angebots an ambulanten und stationären Wohnangeboten.

- Die ambulante Langzeitpflege wird von den Spitex-Organisationen (inkl. Kinderspitex) zu Hause, die stationäre Langzeitpflege wird in den Heimen oder in Pflegewohngruppen angeboten. Von der Langzeitpflege zu unterscheiden ist die Akutpflege, die von, bzw. in den Spitälern erbracht wird. Ein „Zwischenprodukt“ ist die Akut- und Übergangspflege, die im Anschluss an einen Spitalaufenthalt während maximal 14 Tagen zu Hause oder in einem Heim erbracht wird. Die verschiedenen Pflegearten unterscheiden sich auch hinsichtlich der Finanzierung: Die Gemeinden müssen sich an den Kosten der Langzeitpflege und der Akut- und Übergangspflege beteiligen (Pflege- oder Restfinanzierung). Dies ist bei den Kosten der Akutpflege nicht der Fall, dort trägt der Kanton den staatlichen Kostenanteil.
- Von den Pflegedienstleistungen (der Langzeitpflege) zu unterscheiden sind die Betreuungsdienstleistungen. Die Betreuung dient dazu, Menschen zu unterstützen, die nicht mehr in der Lage sind, ihren Alltag vollumfänglich selbständig zu bewältigen. Solche Menschen müssen nicht pflegebedürftig sein. Vielfach sind aber pflegebedürftige Menschen auch betreuungsbedürftig. Betreuungsdienstleistungen werden, anders als Pflegedienstleistungen, nicht gemäss den Bestimmungen des Krankenversicherungsrechts abgerechnet. Die Abrechnung erfolgt, sofern sie von der Spitex Kriens erbracht wird, gemäss der dafür abgeschlossenen Leistungsvereinbarung.
- Ambulante Wohnangebote sind insbesondere die betreuten Wohnungen. Neu werden diese Wohnformen auch 'Wohnen mit Dienstleistungen' genannt. In ambulanten Wohnangeboten leben betreuungs- und pflegebedürftige Menschen, die nötigenfalls von der Spitex betreut und gepflegt werden. Solche ambulanten Wohnangebote existieren in Kriens noch nicht. Im Rahmen des Projekts „Leben im Zentrum“ werden auf dem Gemeindehausareal erstmals solche Wohnangebote realisiert werden. Was die Finanzierung betrifft, so gelten für die Pflege- und Betreuungsdienstleistungen die oben beschriebenen Regeln. An den reinen Wohnkosten muss sich die Gemeinde nicht beteiligen.

- Als stationäre Wohnangebote gelten die Aufenthaltsangebote in Heimen und in Pflegewohngruppen. Zu den stationären Angeboten gehören überdies die Kurzzeitpflegeplätze (Ferien-, Tages- und Nachtplätze für pflegebedürftige Menschen), um pflegende Angehörige zumindest zeitweise zu entlasten. In Kriens werden diese Angebote durch die Heime Kriens und durch die Heime in anderen Gemeinden sichergestellt. Pflegewohngruppen existieren ebenfalls noch nicht. Auch diese Wohnform wird auf dem Gemeindehausareal erstmals in Kriens realisiert werden. Auch hier gilt, dass sich die Gemeinde grundsätzlich nur an den Kosten für die Pflegedienstleistungen beteiligen muss (Pflegefinanzierung bzw. Restfinanzierung). Die Aufenthalts- und Betreuungskosten sind von den Heimbewohnerinnen, bzw. Heimbewohnern zu tragen.

2. Die Aufgaben der Heime Kriens im Rahmen des Versorgungsauftrags

Die Heime Kriens erfüllen als Leistungserbringerin Aufgaben im Bereich der stationären Langzeitpflege. Diese Aufgaben basieren im Wesentlichen auf folgenden Grundlagen:

- Gemäss Artikel 35 Absatz 2k des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) sind Pflegeheime Leistungserbringer im Sinne dieses Bundesgesetzes.
- Kantonale Grundlage für den Aufgabenbeschrieb ist der bereits zitierte § 69 SHG (siehe oben Ziff. II/1).
- Weitere kantonale Grundlagen sind der Bericht des Regierungsrats zur Pflegeheimplanung Kanton Luzern 2010 vom 15. Juni 2010 inkl. Pflegeheimliste, aufgrund derer die Heime Kriens 254 Pflegebetten betreiben dürfen sowie der Regierungsratsbeschluss Nr. 705 vom 14. Juni 2011 hinsichtlich der Bewilligung von zusätzlich 14 Plätzen im 1. OG des Alters- und Pflegeheims Grossfeld, womit die Heime heute über 268 bewilligte Pflegeplätze verfügen.
- Eine weitere kantonale Grundlage ist das Altersleitbild des Kantons Luzern 2010 vom 15. Dezember 2009 und den weiterführenden Informationen zum Altersleitbild 2010 vom 19. April 2011/14. September 2011, wonach stationäre Angebote in der Region genügend gross sein müssen, ohne dass aber ein Anspruch auf einen stationären Pflegeplatz in der Wohngemeinde bestehen soll. Die stationären Angebote sollen auf den mittleren und hohen Pflegebedarf ausgerichtet sein. Für Pflegenotfälle sollen Notfallbetten zur Verfügung gestellt werden. Tages- und Nachtplätze, Ferien- und Kurzzeitbetten sollen zur Entlastung pflegender Angehöriger angeboten werden. Als Alternative zu den Heimen seien Pflegewohngruppen sowie die Einführung spezieller Demenzabteilungen oder –wohngruppen zu prüfen.
- Die kommunale Aufgabenbeschreibung für die Heime Kriens erfolgte unter anderem im Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“ vom 27. Oktober 2011 (Nr. 257/2011). Das stationäre Angebot in den Heimen wird auf Personen mit mittlerem und schwerem Pflegebedarf fokussiert. Dabei wird aber berücksichtigt, dass auch ein besonderer Betreuungsbedarf einen Eintritt in eine stationäre Pflegeeinrichtung rechtfertigen kann. Deshalb wird bei den Berechnungen von einer Übertrittschwelle bei einer Pflegebedürftigkeit ab BESA-Stufe 4 (von 12) statt BESA-Stufe 5 ausgegangen.
- Zu den kommunalen Grundlagen gehören auch die Weisungen über die Aufnahme von Personen in die Heime Kriens sowie die Zuweisung der Altersheim- und Pflegeplätze vom 9. Mai 2012, welche, gestützt auf das Versorgungskonzept Gesundheit und Alter

Kriens, die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Heime Kriens regeln. Danach dürfen Personen in die Pflegeheime der Heime Kriens aufgenommen werden, die mindestens einen mittleren Pflegebedarf aufweisen. Zudem muss deren Situation dringlich sein. Das heisst, dass das selbständige Wohnen zu Hause aufgrund der aktuellen Wohnsituation nicht mehr möglich ist, dass eine ambulante Versorgung nicht mehr möglich oder sinnvoll ist, dass ein dauernder Pflegebedarf vorliegt und dass die Bereitschaft zur sofortigen Aufnahme in die Heime gegeben ist.

3. Die Angebote der Heime Kriens

Die Heime Kriens verfügen über 268 vom Regierungsrat des Kantons Luzern bewilligte und in der Pflegeheimliste eingetragene, stationäre Pflegeplätze. Die im Pflegeheim Kleinfeld zur Verfügung stehenden 21 Plätze sowie die im 2. OG des Alters- und Pflegeheims Grossfeld geführten 14 Plätze dienen dem Aufenthalt von Personen mit Demenz. Davon sind vier Plätze als Tagesplätze, ein Platz für die Krisenintervention und zwei Plätze als Ferienplätze ausgestattet. Zur Frage der Nutzung von Zimmern im Alters- und Pflegeheim Grossfeld als Pflegeplätze siehe unten, S. 15 lit. a. Die Pflegeplätze verteilen sich auf die vier Heime wie folgt (per 31. Dezember 2013):

| Heim | Pflegeplätze | Personalstellen (in 100 Stellenprozent) | |
|--------------|--------------|--|--------|
| Grossfeld | 102 | | |
| Kleinfeld | 21 | | |
| Zunacher I | 59 | | |
| Zunacher II | 88 | | |
| Heime Kriens | 268 | Total | 259.95 |
| | | davon Kader und Mitarbeitende Pflege | 123.37 |
| | | davon Lernende Pflege | 27.00 |
| | | davon Praktikantinnen Pflege | 24.00 |
| | | davon weitere Kader und Mitarbeitende* | 78.58 |
| | | davon weitere Lernende* | 7.00 |

* Weitere Kader, Mitarbeitende und Lernende arbeiten in den Bereichen Gastronomie, Administration, Hauswirtschaft, Aktivierung und Pflegematerialstelle

Die Heime Kriens erfüllen sämtliche Aufgaben, die den Aufenthalt, die Betreuung und die Pflege der Bewohnerinnen und Bewohner in einer stationären Einrichtung der Langzeitpflege betreffen. Sie erfüllen überdies Nebendienstleistungen wie die Vermietung von Räumen und Sälen, die Verpflegung von Personen, welche auf einen Mittagstisch angewiesen sind sowie die Verpflegung von Dritten in der Cafeteria, in den Sälen oder (im Rahmen eines Caterings) an Veranstaltungen in Kriens. Die Nebendienstleistungen werden grundsätzlich mit vorhandenen, im Stellenplan enthaltenen Personalressourcen erbracht.

Die Heime Kriens bieten aktuell keine ambulanten Pflegeplätze (in betreuten Wohnungen) an. Der Gemeinderat hat im Rahmen seiner strategischen Überlegungen festgehalten, dass die Heime Kriens – als Einheit der Gemeindeverwaltung – ausschliesslich stationäre Pflegeplätze (inklusive Pflegeplätze für den Kurzzeit-, Tages- oder Nachtaufenthalt) anbieten sollen. Für das Angebot der ambulanten Pflegeplätze sollte mit privaten Investoren zusammengearbeitet werden. Diese Form der Zusammenarbeit erfordert, dass die Investoren die Gebäude so erstellen, dass sie sich für betreutes Wohnen eignen und dass sie die Wohneinheiten auch als Vermieter bewirtschaften. Der Gemeinde soll über einen bestimmten Zeitrahmen zumindest ein Vormietrecht eingeräumt werden. Zudem soll die Gemeinde für die mit dem betreuten Wohnen verbundenen Betreuungs- und Pflegedienstleistungen verantwortlich sein.

4. Organisation und Personal

Die Heime Kriens werden als eine dem Sozialdepartement zugeordnete Abteilung der Gemeindeverwaltung Kriens geführt. Das gilt insbesondere auch für die Planung (inkl. Budgetierung) und für die Kontrolle (inkl. Rechnungslegung).

Auch die Führungsstruktur und das Personalwesen entsprechen denjenigen einer Organisationseinheit der Gemeindeverwaltung Kriens. Der Leiter Heime Kriens ist Abteilungsleiter.

Die Leiter Pflegedienste sowie der Leiter Gastronomie, die Leiterin Hauswirtschaft und die Leiterin Administration sind Ressortleiterinnen und –leiter. Die Leiterin Fachstelle Pflege und Ausbildung ist eine dem Leiter Heime direkt zugeordnete Stabsmitarbeiterin. Den Kadern zugeordnet sind die Stationsleitenden (ebenfalls als Kader) sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heime Kriens. Sowohl für die Kader, als auch die Mitarbeitenden der Heime Kriens gelten die Bestimmungen des Personalreglements und der Personalverordnung der Gemeinde Kriens.

5. Finanzen

Bis 31. Dezember 2013 waren die Heime Kriens als Betrieb ein Teil der Gemeindeverwaltung Kriens. Aufwand und Ertrag wurden über die laufende Rechnung der Gemeinde Kriens budgetiert und abgerechnet. Die von den Heimen erwirtschafteten Ertragsüberschüsse wurden zur Deckung der die Heime betreffenden Zinsen, Abschreibungen und Umlagekosten sowie zur Deckung des Aufwandes des allgemeinen Gemeindehaushalts verwendet. Umgekehrt hätte die Gemeinde einen allfällig von den Heimen erwirtschafteten Aufwandüberschuss über die Laufende Rechnung decken müssen.

| Beiträge | Rechnung 2011 | Rechnung 2012 | Rechnung 2013 |
|---|--------------------|----------------------|----------------------|
| Besoldungen und Sozialleistungen | Fr. -18'861'280 | Fr. -19'760'780 | Fr. -19'251'740 |
| Übrige Aufwendungen | Fr. -3'929'100 | Fr. -3'778'000 | Fr. -3'862'500 |
| Steuern inkl. Restfinanzierungsbeiträge | Fr. 23'711'630 | Fr. 25'754'920 | Fr. 25'691'050 |
| Übrige Einnahmen | Fr. 1'349'070 | Fr. 1'343'620 | Fr. 1'242'080 |
| Einnahmenüberschuss | Fr. 2'270'320 | Fr. 3'559'760 | Fr. 3'818'890 |
| Abschreibungen, Zinsen, Umlagen | Fr. -2'015'300 | Fr. -1'951'000 | Fr. -2'056'600 |
| Ertragsüberschuss | Fr. 255'020 | Fr. 1'608'760 | Fr. 1'762'290 |

Die Bauten und Liegenschaften sowie die Mobilien der Alters- und Pflegeheime Grossfeld, Kleinfeld sowie Zunacher I und II gehörten zum Verwaltungsvermögen der Gemeinde Kriens. Investitionen in die unbeweglichen Vermögenswerte (Grundstücke und Bauten bzw. Immobilien) und in die beweglichen Vermögenswerte (Inventar und Mobiliar bzw. Mobilien) waren über die laufende Rechnung oder über die Investitionsrechnung zu budgetieren, abzurechnen und gemäss den gesetzlichen Rechnungslegungsregeln über die laufende Rechnung abzuschreiben.

Ab dem Rechnungsjahr 2014 werden die Heime Kriens als Spezialfinanzierung geführt. Das heisst, dass neu der mit dem Betrieb der Heime verbundene Aufwand und Ertrag sowie die Investitionskosten (Zinsen und Amortisation) in die Immobilien und in die Mobilien ausschliesslich zu Lasten der Spezialfinanzierung Heime zu budgetieren, abzurechnen und abzuschreiben sind. Ertragsüberschüsse dürfen zur Deckung der die Heime betreffenden Zinsen, Abschreibungen und Umlagen, aber nicht mehr zur Deckung des allgemeinen Gemeindehaushalts verwendet werden. Ertragsüberschüsse sind als Vermögen der Spezialfinanzierung Heime

zu öffnen, allfällige Aufwandüberschüsse sind dem Vermögen der Spezialfinanzierung Heime zu belasten. Im Jahr 2014 werden die Heime Kriens einen Ertragsüberschuss von 2,147 Mio. Franken realisieren, der zweckgebunden als Rückstellungen der Spezialfinanzierung Heime geöffnet wird.

Die Spezialfinanzierung ändert nichts daran, dass die Gemeinde Kriens Eigentümerin der Heime ist und dass die Heime zum Verwaltungsvermögen der Gemeinde gehören.

IV. Herausforderungen

1. Versorgungsauftrag

Der oben bereits zitierte, im § 69 des kantonalen Gesundheitsgesetzes verankerte Versorgungsauftrag verpflichtet die Gemeinde Kriens, eine genügende Anzahl an stationären und ambulanten Pflegeplätzen (stationäre und ambulante Wohnangebote) zur Verfügung zu stellen. Gemäss dem ebenfalls schon erwähnten Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens sollen die Heime Kriens den stationären Bereich dieses Versorgungsauftrags sicherstellen. Damit die Heime Kriens diesen Versorgungsauftrag der Gemeinde auch weiterhin erfüllen können, sind die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Die Frage, welche Voraussetzungen notwendig sind, ist unter anderem auch im Lichte der aktuellen Situation zu sehen.

Zur Zeit drängen private Dienstleistungsunternehmen mit ambulanten und stationären Wohnangeboten auf den Markt.

Der Vorteil privater Dienstleistungsunternehmen besteht darin, dass die Standortgemeinden von ihnen Wohnangebote beziehen können, ohne das Kostenrisiko für Investitionen und für den Betrieb tragen zu müssen. Voraussetzung für den Bezug von Leistungen ist eine Leistungsvereinbarung, mit der sich die privaten Dienstleister gegenüber der Standortgemeinde verpflichten, pflegebedürftige Menschen in die von ihnen geführten ambulanten und stationären Wohnangebote aufzunehmen

Es gilt aber auch, die Nachteile für die Standortgemeinden zu beachten:

- Diese privaten Dienstleistungsunternehmen sind nicht verpflichtet, ihre stationären oder ambulanten Wohnangebote auf den Versorgungsauftrag der Standortgemeinde auszurichten. Sie können auch nicht verpflichtet werden, den Versorgungsauftrag einer Standortgemeinde zu erfüllen und etwa die Zuweisung durch die Krienser Informationsstelle Gesundheit (KIG) und gemäss den Weisungen über die Aufnahme von Personen in die Heime Kriens vornehmen zu lassen. Sie können selbständig entscheiden, wen und zu welchen Bedingungen sie als Bewohnerin oder Bewohner in ihren Wohnangeboten aufnehmen wollen. Dies kann zu einer nicht gewollten demographischen Zuwanderung und zu einer Erhöhung der Pflegefinanzierungskosten führen: Menschen, die aufgrund des privaten Dienstleistungsangebots freiwillig aus anderen Gemeinden in ein von privaten Dienstleistungsunternehmen geführtes Wohnangebot ziehen, begründen mit ihrem Zuzug Wohnsitz in der Standortgemeinde. Mit der Wohnsitznahme verbunden ist die Pflicht der Standortgemeinde, für die Restfinanzierung der Pflegekosten aufzukommen.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass in einem ersten Entwurf zur Änderung des kantonalen Pflegefinanzierungsgesetzes Mechanismen vorgeschlagen wurden, welche zu einer Entlastung dieser Situation führen würden; so müsste diejenige Gemeinde für die Pflegefinanzierung aufkommen, in welcher die pflegebedürftige Person in den letzten fünf Jahren vor dem Eintritt in ein Pflegeheim am längsten gelebt hat. Ak-

tuell hat das Gesundheits- und Sozialdepartement eine zweite Vernehmlassung durchgeführt. Den Fragen kann entnommen werden, dass die Revision des Pflegefinanzierungsgesetzes ausgedehnt wird und auch die ambulante Pflege erfassen soll. Sollte dem so sein, dürfte die Revision wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen, als geplant. Das bedeutet auch, dass das Ende des Revisionsverfahrens nicht absehbar ist.

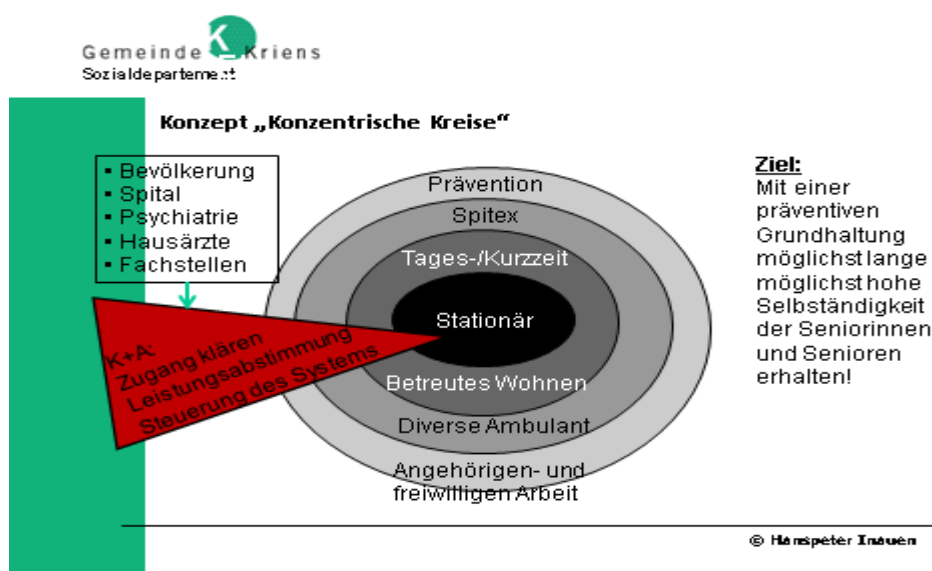
- Die privaten Dienstleistungsunternehmen sind zudem nicht verpflichtet, ihre Kostenstrukturen den Interessen der Standortgemeinde unterzuordnen. Dies ist dann von Nachteil, wenn die Standortgemeinde zu wenig Pflegeplätze in eigenen Heimen oder in Heimen, mit denen sie Leistungsvereinbarungen abgeschlossen hat (Vertragsheim), anbieten kann. Dann ist die Standortgemeinde gemäss dem Pflegefinanzierungsgesetz verpflichtet, im Rahmen der Restfinanzierung Pflegekosten zu akzeptieren, welche über diejenigen der eigenen Heime sind, jedenfalls so lange, bis sie einen (günstiger) Platz in einem eigenen Heim oder in einem Vertragsheim anbieten kann.
- Auf der anderen Seite werden die vom Regierungsrat bewilligten Pflegeplätze privater Dienstleistungsunternehmen der Standortgemeinde angerechnet. Das hat dann negative Auswirkungen, wenn der Regierungsrat der Standortgemeinde die für die eigenen Heime beantragten Pflegeplätze verweigert mit der Begründung, diese seien bereits den privaten Dienstleistungsunternehmen zugewiesen worden und mit den privaten Pflegeplätzen seien genügend Pflegeplätze in der Standortgemeinde vorhanden.
- In diesem Zusammenhang soll der Fall Emmen erwähnt werden. Eine private Unternehmung erzwang vor Bundesgericht, dass sie in Emmen gegen den erklärten Willen der Gemeinde Emmen ein Pflegeheim und betreute Wohnungen errichten darf. Das Bundesgericht wies darauf hin, dass der Bedarf an stationären Pflegeplätzen in Emmen ausgewiesen sei. Unter diesen Umständen könne weder der Kanton Luzern, noch die Gemeinde Emmen den Bau dieses Pflegeheims und der betreuten Wohnungen verhindern, selbst dann nicht, wenn dies der Strategie der Standortgemeinde widerspreche. Dafür fehle im Kanton Luzern die gesetzliche Grundlage. Der Regierungsrat hat nun nach einer entsprechenden Anfrage nochmals ausdrücklich bestätigt, dass er Gesuche für den Bau von Pflegeheimen bewilligen müsse, so lange eine Planungsregion über nicht zugewiesene Pflegeplätze verfüge.

Zwar sind auch hier Bestrebungen im Gang, den Regierungsrat dazu zu bewegen, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit er und die Gemeinden den Bau von Pflegeheimen besser steuern könnten. Eine erste Anfrage der Gemeinden der Planungsregion Luzern hat das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern negativ beantwortet und darauf verwiesen, dass eine Anpassung der Pflegeheimplanung erst auf 2020 vorgesehen sei.

Wenn die Gemeinde Kriens ihren Versorgungsauftrag im stationären Bereich weiterhin mit den Heimen Kriens sicherstellen will, muss sie dafür sorgen, dass sich die Heime Kriens im oben beschriebenen Umfeld bewegen können. Ziel muss es sein, den Heimen Kriens Handlungsspielraum zu verschaffen, um möglichst schnell eine angemessene Versorgung mit stationären Wohnangeboten sicherstellen zu können. Das gilt auch für das ambulante Wohnangebot: Wenn die Gemeinde Kriens auch hier den Versorgungsauftrag selbständig und im Interesse des Gemeinwohls sicherstellen können will, dann muss sie die entsprechenden Instrumente schaffen, bzw. den Heimen die Möglichkeit geben, auch im Bereich der ambulanten Wohnangebote tätig sein zu können.

2. Integriertes System für die Gesundheitsversorgung

Gemäss dem Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“ (Nr. 257/2011) soll die Gesundheitsversorgung gemäss dem Entwicklungsszenario „konzentrische Kreise“ sichergestellt werden.



Dieses Szenario fusst auf der Idee, dass für die Versorgung drei Kreise von Angeboten erforderlich sind. Mit den Angeboten des jeweils äusseren Kreises soll das Ziel verfolgt werden, zu verhindern, dass eine Person Angebote eines inneren Kreises in Anspruch nehmen muss. Im äussersten Kreis befinden sich Massnahmen der Information, Gesundheitsförderung und der Prävention.

Im mittleren Kreis befinden sich Betreuungsangebote und ambulante Pflegeangebote, etwa Haushalthilfe, Mahlzeitendienst, Spitex-Pflegedienstleistungen, betreutes Wohnen sowie Tages- und Nachtplätze zur Entlastung pflegender Angehöriger. Im innersten Kreis ist die stationäre Pflege, also die Pflegedienstleistung in Heimen und in Pflegewohngruppen angesiedelt.

Die Gesundheitsversorgung ist in einem Verbundsystem organisiert. In diesem System sind die Dienstleister grundsätzlich voneinander unabhängig. Ihre Verhältnisse zur Gemeinde – insbesondere ihre Aufgaben – werden mit Leistungsvereinbarungen geregelt. Im Versorgungskonzept ist aber als Zielvorgabe formuliert, die Dienstleistungen in einem integrierten System zu organisieren: Das „Integriertes System“ sieht vor, dass möglichst viele Dienstleistungen, welche die Gemeinde im Rahmen des Versorgungsauftrags zu erbringen hat, unter dem Dach einer (externen) Leistungserbringerin angeboten werden. Unter diesem Dach sollen auch die Heime geführt werden. Das Verhältnis der (externen) Leistungserbringerin zur Gemeinde soll mit einer Leistungsvereinbarung geregelt werden. Dienstleister, die nicht zur (externen) Leistungserbringerin gehören, regeln ihr Verhältnis zur Gemeinde oder zur (externen) Leistungserbringerin ebenfalls mit Leistungsvereinbarungen, wenn sie für die Gemeinde Dienstleistungen im Rahmen des Versorgungsauftrags erbringen wollen und sollen.

Aus dieser Zielvorgabe ergibt sich, dass die Heime Kriens ihre Aufgaben in einer Rechtsform erfüllen können müssen, die es ermöglicht, andere Dienstleister mit ihren Dienstleistungen zu integrieren.

3. Demographische Entwicklung

Wegen der demographischen Entwicklung ist bis 2030 mit einer Verdoppelung der pflegebedürftigen Menschen in Kriens und damit mit einer Verdoppelung des Bedarfs an Pflegeplätzen zu rechnen.

Im Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“ ging der Gemeinderat von folgender Bedarfsberechnung aus:

| Bedarfsberechnung | 2010 | 2020 | 2030 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Bevölkerung 80+ in Kriens | 1'218 | 1'880 | 2'397 |
| Bedarf an Pflegeplätzen | 304 | 469 | 598 |
| davon Pflegeplätze BESA-Stufe 0 – 3 | 115 | 178 | 226 |
| davon Pflegeplätze BESA-Stufe 4 – 12 | 189 | 291 | 372 |

Quelle: Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“

Die Bedarfsberechnung beruhte zum einen auf den im Jahr 2010 gemachten Erhebungen. Damals boten die Heime Kriens 254 Pflegeplätze an. Zudem waren zirka 50 stationäre Pflegeplätze in anderen Gemeinden von Personen aus Kriens belegt, was demnach einem Bedarf von 304 Plätzen entsprach. Gestützt auf diese Erhebungen ergab sich aufgrund der Hochrechnung ein Bedarf bis 2020 von 469 Pflegeplätzen und bis 2030 von 598 Pflegeplätzen.

Die Erhebungen zeigten aber auch, dass im Jahr 2010 115 der in den eigenen und auswärtigen Heimen wohnenden Personen einen niedrigen Pflegebedarf (also weniger als BESA Stufe 4) aufwiesen und demnach nicht zwingend auf einen Pflegeplatz in einem Heim angewiesen waren. Umgekehrt waren 189 Personen auf einen Pflegeplatz in einem Heim angewiesen, weil sie einen mittleren oder hohen Pflegebedarf (also mehr als BESA-Stufe 4) aufwiesen.

Diese Erhebungen wurden in der Angebotsberechnung berücksichtigt. Das künftige Angebot an stationären Pflegeplätzen sollte dem Bedarf an Pflegeplätzen für Personen mit einem mittleren oder hohen Pflegebedarf entsprechen. Der Bedarf für Personen mit einem niedrigen Pflegebedarf sollte durch eine Verbesserung der ambulanten Dienstleistungen, durch Kurzzeit-, Tages- und Nachtplätze und durch betreute Wohnungen sichergestellt werden. Dieses Vorgehen basierte auf der kantonalen Pflegeheimplanung, die vorgab, dass das Angebot der stationären Pflegeplätze auf Personen mit mittlerem und schwerem Pflegebedarf zu fokussieren habe. Im Versorgungskonzept wurde aber berücksichtigt, dass auch ein besonderer Betreuungsbedarf einen Eintritt in eine stationäre Pflegeeinrichtung rechtfertigen kann. Deshalb wurde bei den Angebotsberechnungen von einer Pflegebedürftigkeit ab BESA-Stufe 3 (statt BESA-Stufe 4) ausgegangen.

| Angebotsberechnung | 2020 | 2030 |
|--|-------------|-------------|
| Heime Kriens (Angebot stationäre Pflegeplätze) | 254 | 254 |
| Reduktion Pflegeplätze durch substituierende Massnahmen (Prävention, ambulante Dienstleistungen) | 47 | 60 |
| zusätzliches Angebot stationäre Pflegeplätzen (in Pflegewohnungen) | 8 | 80 |
| Angebot an betreuten Wohnformen | 160 | 204 |
| Total Angebot | 469 | 598 |
| Zusätzlich: Kurzzeit-, Tages- und Nachtplätze | 4 / 12 | 6 / 16 |

Quelle: Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“

Die Angebotsberechnung sah zusätzliche 8 Pflegeplätze zur Deckung des bis ins Jahr 2020 bestehenden Bedarfs an stationären Pflegeplätzen, bzw. 80 Pflegeplätze zur Deckung des bis ins Jahr 2030 bestehenden Bedarfs an stationären Pflegeplätzen vor. Dieses zusätzliche Angebot an stationären Pflegeplätzen soll primär in Pflegewohngruppen realisiert werden. Der

Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass mit Pflegewohngruppen dem Bedarf nach Pflegeplätzen flexibel begegnet werden kann, ohne längerfristig in teure Heimstrukturen zu investieren, welche unter Umständen später nicht mehr benötigt werden. Pflegewohngruppen dagegen können, wenn sie nicht mehr benötigt werden, für einen anderen Zweck, etwa für betreutes Wohnen, umgenutzt und verwendet werden.

Im Jahr 2011 wurden nach dem Wegzug der Luzerner Psychiatrie aus dem 1. OG des Alters- und Pflegeheims Grossfeld 14 Pflegeplätze (inkl. 4 Kurzzeit-, Tages- und Nachtplätze) für Personen mit besonderen Formen von Demenz erstellt. Seither beträgt das Angebot an stationären Pflegeplätzen in Kriens 268 Plätze, bzw. 262 Plätze für den stationären Aufenthalt sowie 6 Plätze für den Kurzeitaaufenthalt (Tages- und Nachtentlastung für Personen mit Demenz sowie Ferienbetten).

Der Tabelle „Angebotsberechnung“ kann entnommen werden, dass zur Sicherstellung des notwendigen Angebots nebst den stationären Pflegeplätzen bis ins Jahr 2020 noch 160, bzw. bis ins Jahr 2030 noch 204 Plätze in betreuten Wohnungen sowie 12, bzw. 16 Kurzzeit-, Tages- und Nachtplätze zur Entlastung pflegender Angehöriger erstellt werden müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Zwischenzeit 4 Plätze für die Tages- und Nachtentlastung für Personen mit Demenz erstellt wurden.

4. Benchmark

Die Heime Kriens beteiligen sich seit 2011 an einem Benchmark mit verschiedenen anderen Heimen der Region und des Kantons Luzern. Der Benchmark zeigt, dass die Heime Kriens die höchsten Kosten aller am Benchmark beteiligten Heime aufweisen. Dies ist insbesondere darauf zurück zu führen, dass die Heime Kriens insbesondere wegen des Alters- und Pflegeheims Grossfeld über eine ungenügende Ertragsstruktur verfügen, dass die Löhne der Mitarbeitenden, die Lohnnebenkosten inkl. Sozialleistungen sowie die Umlagekosten wesentlich über den entsprechenden Kosten der anderen, am Benchmark beteiligten Heimen lagen.

a. Ertragsstruktur

Der Vergleich zeigt, dass der durchschnittlich geleistete Pflegeaufwand pro Tag und Bewohner um 18% tiefer ist als bei den anderen, am Benchmark beteiligten Heimen. Das heisst, dass den Heimen Kriens im Vergleich mit den anderen Heimen durchschnittlich 18% weniger Erträge aus Pflegeleistungen bleiben, um die Grundfixkosten für die Pflegedienstleitungen zu decken. Dies war zum einen auf die Aufnahmepraxis der Heime zurück zu führen; aufgenommen wurde, wer gemäss der chronologisch geführten Warteliste an der Reihe war, unabhängig davon, ob ein Betreuungs- oder Pflegebedarf bestand. Der zweite Grund ist die Struktur des Heims Grossfeld; dieses ist als Alters- und Pflegeheim konzipiert und insbesondere die Zimmer im Turmbau – insgesamt 65 Zimmer – können grundsätzlich nur für Personen ohne Pflegeaufwand oder mit einem geringen Pflegeaufwand genutzt werden. Das reduziert die Summe der zu verrechnenden BESA-Minuten pro Pfl egetag und somit auch den Ertrag aus den Pflegeleistungen. Diese Schwierigkeiten bei der Realisierung von Erträgen aus Pflegeleistungen haben zur Folge, dass die Personalkosten für die Pflege im Verhältnis zu den erwirtschafteten Pflegeleistungen überdurchschnittlich hoch sind. Eine Verbesserung der Situation lässt sich nicht ohne weiteres dadurch erreichen, dass Pflegepersonal reduziert oder durch nicht diplomiertes Personal ersetzt wird; es ist vorgeschrieben, dass qualifiziertes Pflegepersonal präsent sein muss, sobald eine Bewohnerin oder ein Bewohner pflegebedürftig ist und es ist vorgeschrieben, wieviel qualifiziertes Personal in einer Pflegeabteilung präsent sein muss, unabhängig davon, wie hoch der Pflegebedarf in dieser Abteilung ist.

b. Sozialkosten

Die Kosten für die Lohnnebenkosten inkl. Sozialleistungen der Heime Kriens betragen durchschnittlich ca. 24% der Lohnkosten, während dem der Durchschnitt der anderen, am Vergleich beteiligten Heime bei ca. 17% lag. Die Ursachen für die Differenz waren insbesondere bei den hohen Pensionskassenbeiträgen und bei den Kosten für die Amortisation der Verbindlichkeit, die bei der Ausfinanzierung der Pensionskasse entstanden war, zu finden. Nach dem Wechsel der Pensionskasse konnten die Lohnnebenkosten wegen der Reduktion der Pensionskassenbeiträge gesenkt werden, sie liegen aber mit 21.5% immer noch deutlich über denjenigen anderer Heime.

Die Ausfinanzierungsschuld der Heime Kriens wird Ende 2016 wie folgt aussehen:

| | | |
|--|-----|------------|
| Total Ausfinanzierungsschuld Heime und Verwaltung per 31.12.2016 | Fr. | 28'442'500 |
| Total Lohnsumme Heime und Verwaltung gemäss Rechnung 2014 | Fr. | 32'000'000 |
| Jährliche Ausfinanzierungsschuld (Annuität) Heime und Verwaltung | Fr. | 1'400'000 |
| Relative Erhöhung der Sozialkosten | | 4.37% |

| | | |
|--|-----|------------|
| Anteil Ausfinanzierungsschuld Heime per 31.12.2016 (47%) | Fr. | 13'367'975 |
| Anteil Lohnsumme Heime gemäss Rechnung 2014 (47%) | Fr. | 15'800'000 |
| Anteil jährliche Ausfinanzierungsschuld Heime (47%) | Fr. | 658'000 |
| Relative Erhöhung der Sozialkosten | | 4.16% |

c. Umlagekosten

Die Umlagekosten für die internen Dienstleistungen der Gemeindeverwaltung beliefen sich im Jahr 2012 auf Fr. 836'213.00 (Verwaltung Liegenschaften [Basis Gebäudeversicherungswerte] von Fr. 120'213.00, EDV / Informatik [Basis Anzahl PC-Arbeitsplätze] im Betrag von Fr. 165'900.00, Personaladministration [Basis Anzahl Lohnabrechnungen] im Betrag von Fr. 344'700.00, Exekutive [Basis Arbeitspensen der einzelnen Gemeinderäte] im Betrag von Fr. 74'100.00, Finanz- und Rechnungswesen [Basis Arbeitspensen] im Betrag von Fr. 131'300.00). Im Jahr 2013 machten die Umlagekosten Fr. 902'800.00, im Jahr 2014 Fr. 902'050.00 aus.

d. Massnahmen

Die Heime Kriens haben in den vergangenen Jahren reagiert. Mit der Umsetzung der Weisungen über die Aufnahme von Personen in die Heime Kriens vom 9. Mai 2012 (siehe oben S.8 Ziff. 2) konnte die Ertragsseite verbessert werden. Diese neue Aufnahmepraxis zeigte insbesondere in den beiden Heimen Zunacher Wirkung. Im Heim Grossfeld ist die Wirkung wegen der oben beschriebenen Strukturproblematik sehr beschränkt. Die Ertragsseite konnte zudem auch bei den Nebendienstleistungen verbessert werden, etwa durch eine Erweiterung der Angebote in der Cafeteria.

e. Grenzen

Die wesentlichste Schwierigkeit ist die ungenügende Ertragsstruktur und die fehlende Entwicklungsmöglichkeit im Heim Grossfeld; diese wird die Kosten so lange beeinflussen und die Heime Kriens teuer machen, so lange die Möglichkeit, mehr Pflegeleistungen zu erbringen und mehr Ertrag zu generieren, im Heim Grossfeld eingeschränkt ist.

In allen Bereichen wurde der Stellenplan optimiert. Weitere Optimierungen werden geprüft. Die kostensteigernden Faktoren lassen sich aber nicht mit einem weitergehenden Personalabbau kompensieren. Denn mit einem zusätzlichen Personalabbau ginge auch ein nicht gewollter Qualitätsabbau einher.

Die Heime Kriens können zum jetzigen Zeitpunkt, bzw. als Teil der Gemeindeverwaltung diverse Kostenfaktoren alleine nicht beeinflussen, etwa den Umfang der Sozialkosten und den Umfang der Umlagekosten für die Dienstleistungen der Kernverwaltung.

Zirka 90% der Kosten in den Heimen sind Lohnkosten. Deshalb haben die Lohnnebenkosten, bzw. die Sozialkosten einen wesentlichen Einfluss auf die Pflege- sowie auf die Aufenthalts- und Betreuungskosten. Der vorgenommene Wechsel der Pensionskasse hatte zwar einen reduzierenden Einfluss auf die Sozialkosten, so lange aber die Heime Kriens eine Einheit der Gemeindeverwaltung sind, werden sie sich an der fünfzig Jahre dauernden Amortisation der Ausfinanzierungsschuld – im Umfang von jährlich ca. 658'000 Franken – beteiligen müssen (siehe oben S. 15 lit. b).

Die Umlagekosten im Umfang von jährlich ca. 902'000 Franken (siehe oben S. 16 lit. c) können die Heime Kriens ebenfalls nicht beeinflussen, so lange sie eine Einheit der Gemeindeverwaltung sind und an diesen Kosten partizipieren müssen.

5. Alters- und Pflegeheim Grossfeld

Der Gemeinderat hat mit dem Planungsbericht „Machbarkeitsstudie Grossfeld“ vom 28. September 2011 (Nr. 261 / 2011) dargelegt, dass das im Jahr 1968 fertiggestellte Alters- und Pflegeheim Grossfeld die technischen Lebenszyklen erreicht oder überschritten hat. Die Raumaufteilung entspreche nicht mehr den heutigen Anforderungen der Langzeitpflege. Der bautechnische Zustand und die pflegetechnischen Anforderungen erforderten im Falle einer Sanierung einen Rückbau des Gebäudes auf den Rohbau, die Anpassung der Raumstrukturen und die Erneuerung der Gebäudehülle. Zusammengefasst ist das Alters- und Pflegeheim Grossfeld sanierungsbedürftig. Es sei bautechnisch sanierbar, es müsse aber, um wieder nutzbar zu sein, einer Totalsanierung unterzogen werden.

Der Gemeinderat hat auch aufgezeigt, dass er an Stelle einer Sanierung des bestehenden Gebäudes dessen Rückbau und den Neubau von zwei Gebäuden bevorzugt, welche dem Aufenthalt im Alter und der Pflege dienen. Es könnten damit 117 stationäre Plätze und 24 Plätze in betreuten Wohnungen sowie 1'500 m² Dienstleistungsfläche geschaffen werden. Bei einer Sanierung der bestehenden Baute könnten maximal 80 Pflegeplätze und 14 Plätze in betreuten Wohnungen geschaffen werden.

Er zeigte auf, dass mit dem Neubau der ausgewiesene Bedarf an stationären Pflegeplätzen, an Tages-, Nacht- und Kurzzeitplätzen, betreuten Wohnformen und Dienstleistungsflächen besser abgedeckt werden kann, dass mit einem Neubau die Räume den modernsten pflegetechnischen Erkenntnissen entsprechen würden, was die Wohn- und die Pflegequalität erhöhen würde. Zudem werde erreicht, dass auf dem Areal Grossfeld Angebote für den gesamten Betreuungs- und Pflegezyklus erstellt werden. Der Neubau führe auch zu einer städtebaulichen Aufwertung; es werde zwischen den Neubauten und den Schulhäusern Grossfeld ein neuer zentraler Platz geschaffen. Dieser Platz werde durch die Verlängerung der Achsen Gottfried-Kellerstrasse und Gfellerweg durch das Grossfeldareal geöffnet. Zudem sei der Neubau etappierbar. Zuerst werde der Neubau bei der Horwerstrasse erstellt. Danach werde das bestehende Gebäude rückgebaut und der zweite Bau erstellt. Die Heimbewohner des bestehen-

den Gebäudes könnten dort wohnen, bis der Neubau stehe. Danach würden sie in den Neubau umziehen. Mithin seien während der Bauphase keine Ersatzzimmer nötig.

Die Kosten für die beiden Neubauten – für den Neubau des Pflegeheims und für den Neubau des Zentrums für Dienstleistungen und betreutes Wohnen - belaufen sich gemäss dem Planungsbericht „Machbarkeitsstudie Grossfeld“ auf ca. 54 Mio. Franken. Dem gegenüber würde alleine die Sanierung des jetzigen Alters- und Pflegeheims ca. 25.9 Mio. Franken kosten. Trotzdem würde ein Einzelzimmer im sanierten Alters- und Pflegeheim Grossfeld ca. 171 Franken pro Tag kosten, während dem ein Einzelzimmer in einem Neubau ca. 173 Franken kosten würde. Der Grund liegt im Wesentlichen darin, dass bei einer Sanierungsvariante die Investitionskosten auf deutlich weniger Zimmer und Dienstleistungsflächen verteilt werden können als bei der Neubauvariante. Die Neubauvariante hat zudem den Vorteil, dass das Manko an Pflegeplätzen und an Plätzen in betreuten Wohnungen, die bis 2030 erstellt werden müssen, wesentlich stärker reduziert werden kann als mit der Sanierungsvariante: Bei der Realisierung der Sanierungsvariante müssen noch bis zu 119 Pflegeplätze und bis zu 204 Plätze in betreuten Wohnungen sowie 1'500 m² Dienstleistungsfläche zusätzlich erstellt werden. Bei der Realisierung der Neubauvariante müssen bis ins Jahr 2030 „nur“ noch ca. 50 stationäre Heimplätze und ca. 180 Plätze in betreuten Wohnungen gebaut werden. Je mehr Pflegeplätze auf der Liegenschaft Grossfeld realisiert werden können, desto weniger müssten auf einer anderen Liegenschaft erstellt werden.

In der Zwischenzeit hat das Stimmvolk mit der Annahme des Projekts „Leben im Zentrum“ die Grundlage für einen Neubau auf dem Gemeindehausareal geschaffen. In diesem Neubau werden 21 Pflegeplätze in Pflegewohngruppen, betreute Wohnungen für ca. 50 Personen sowie Dienstleistungsflächen geschaffen. Die Pflegeplätze und die betreuten Wohnungen werden zusätzlich zu den in der Liegenschaft Grossfeld geplanten Pflegeplätzen und betreuten Wohnungen benötigt. Anders ist es bei den Dienstleistungsflächen; diejenigen, welche auf dem Gemeindehausareal erstellt werden, müssen auf dem Grossfeldareal grundsätzlich nicht mehr erstellt werden. Die dadurch frei werdenden Flächen können beispielsweise für zusätzliche betreute Wohnungen genutzt werden.

Die Investitionsplanung der Gemeinde Kriens für die Jahre 2015 – 2019 sieht wie folgt aus:

| Investitionsvorhaben in 1000 Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Investitionen Verwaltungsvermögen | 22'300 | 28'000 | 23'190 | 27'650 | 5'300 |
| Investitionen Spezialfinanzierung | 11'915 | 4'630 | 7'080 | 7'080 | 3'780 |
| Investitionen Finanzvermögen | 50 | 50 | 350 | 350 | 850 |
| Total | 34'265 | 32'680 | 30'620 | 35'080 | 9'930 |
| Desinvestitionen | | | -11'100 | -7'000 | |
| Nettokosten Investitionen | 34'265 | 32'680 | 19'520 | 27'080 | 9'930 |

Die Investitionsplanung der Gemeinde Kriens für die Jahre 2015 - 2019 enthält, vor Desinvestitionen, bis ins Jahr 2018 Investitionen im Umfang von jeweils mehr als 30 Mio. Franken. Die wesentlichsten Investitionen erfolgen im Rahmen des Projekts „Leben im Zentrum“ (Werkhof Eichenspes, Zentrum Pilatus, KJG Schappe Süd, Freizeitanlage Langmatt) sowie für die Sanierung und / oder Erweiterung der Schulhäuser Kirchbühl 1 + 2, Amlehn, Meiersmatt, Brunnmatt, Feldmühle, Obernau und Roggern sowie für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung.

Für die Heime Kriens sind in der Investitionsplanung 2015 - 2019 folgende Beträge eingestellt:

| Investitionen Spezialfinanzierung in 1000 Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | | |

| | | | | | |
|--------------------------------------|-----|-----|-----|-----|---|
| Grossfeld, Pflege / betreutes Wohnen | 700 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Heime Diverses | 300 | 300 | 300 | 300 | 0 |

Mit dem im Jahr 2015 für das Grossfeld eingestellten Kredit soll die Vorprojektphase für die Planung des Neubaus finanziert werden. Zudem sollen mit dem Kredit die Kosten zur Klärung der Rahmenbedingungen – also die Klärung der Strukturfrage, bzw. die Klärung der Frage, ob die Heime verselbständigt werden sollen – finanziert werden. Die weiteren Kredite für die Heime im Betrag von jeweils 300'000 Franken pro Jahr stehen für Investitionen in Mobilien und in den Unterhalt der Bauten.

Für die Planung und die Umsetzung des Projekts „Neubau Pflegeheim Grossfeld“ ist bis 2019 kein Kredit vorgesehen.

Der Gemeinderat hat im Planungsbericht „Machbarkeitsstudie Grossfeld“ vom 28. September 2011 bereits dargelegt, dass bei der Optionenwahl der Zielerreichung oberste Priorität einzuräumen sei. Für die Finanzierung sei aber auch die im Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“ festgehaltene Zielformulierung zu beachten, wonach die Gemeinde die Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete, finanzierbare und bezahlbare Leistungserbringung zu setzen habe und dass die Dienstleistungen durch die Gemeinde, durch private Dritte oder durch gemeinsame Trägerschaften erbracht werden können. Also sei bei sämtlichen Sanierungsoptionen und bei der Option Abbruch / Neubau zu prüfen, ob Finanzierung und Umsetzung durch die Gemeinde selber, durch private Dritte oder eine gemeinsame Trägerschaft erfolgen solle. Dabei sei diejenige Variante zu wählen, mit der anforderungsgerechter, finanzierbarer und bezahlbarer Raum für die Pflege, für den Aufenthalt im Alter und für Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung geschaffen werden könne.

Mithin ist zu prüfen, ob durch eine Verselbständigung der Heime Kriens das Ziel des Neubaus auf der Liegenschaft Grossfeld eher erreicht werden kann.

6. Pflegefinanzierung

Seit dem 1. Januar 2011 werden die Kosten der ambulanten und stationären Langzeitpflege gemäss dem eidgenössischen Krankenversicherungsrecht und dem kantonalen Pflegefinanzierungsrecht abgerechnet. Kostenträger sind, in unterschiedlicher Zusammensetzung, die Krankenversicherer, die pflegebedürftigen Personen und die Einwohnergemeinde, in der die betroffene Person ihren Wohnsitz hat. Die Kosten der Gemeinde Kriens für die Finanzierung der ambulanten und der stationären Langzeitpflege (Pflegefinanzierungskosten) sehen wie folgt aus:

| Pflegefinanzierungskosten | 2011 | 2012 R | 2013 R | 2014 R | 2015 B |
|---|------------------|------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Stationäre Langzeitpflege: Heime Kriens | 4'266'142 | 4'827'025 | 4'610'627 | 4'533'496 | 4'505'000 |
| Stationäre Langzeitpflege: ausser-kommunale Heime | 1'578'720 | 1'529'508 | 1'347'757 | 1'884'574 | 1'388'400 |
| Akut-/Übergangspflege stationär | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ambulante Langzeitpflege: Spitex Kriens (zzgl. Haushalthilfe) | 1'942'482 | 1'769'535 | 1'309'336 (464'000) | 1'612'795 (481'600) | 1'600'000 (498'200) |
| Private Spitex-Organisationen | 102'583 | 103'911 | 123'862 | 125'333 | 115'200 |
| Kinderspitex | 4'237 | 2'032 | 6'925 | 106'518 | 14'800 |
| Akut-/Übergangspflege ambulant | 0 | 0 | 555 | 0 | 0 |
| Total | 7'903'164 | 8'232'011 | 7'863'062 | 8'744'316 | 8'121'600 |

Quelle: Erhebungen Sozialdepartement

Bereits hier soll festgehalten werden, dass die Leistungen der Heime Kriens aufgrund und nach der Einführung der neuen Pflegefinanzierung nicht teurer geworden sind. Geändert hat sich einzig die Verteilung der Kosten: Vor der Einführung der neuen Pflegefinanzierung hatten die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner aufwandabhängige Pflgetaxen zu tragen. Dies traf insbesondere Personen mit hohem Pflegeaufwand, auch wenn die Pflgetaxen teilweise über die Krankenkasse refinanziert wurden. Die mit der neuen Pflegefinanzierung erfolgte Umverteilung der Kosten führte dazu, dass Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mit einem mittleren oder hohen Pflegebedarf bei den Pflegekosten entlastet wurden, während dem alle Heimbewohnerinnen und Heimbewohner seither die Aufenthaltstaxen (für den Aufenthalt und die Betreuung) in vollem Umfang zu tragen haben.

Wegen der oben beschriebenen, demographischen Entwicklung ist bis 2030 grundsätzlich mit einer Verdoppelung der Pflegefinanzierungskosten zu rechnen. Aus dieser Sicht muss es eine der Kernaufgaben der Gemeinde bleiben, all diejenigen Mechanismen beeinflussen und steuern zu können, die Auswirkungen auf den Umfang der Pflegefinanzierungskosten haben. Dazu gehört auch die Steuerung der Angebote an stationären und ambulanten Pflegeplätzen.

7. Wirtschaftliche Sozialhilfe

Seit 2011 ist ein markanter Anstieg der Kosten bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe feststellbar. Eine Ursache ist der Anstieg der Dossiers und der Kosten bei der Personengruppe 65+ und bei der Personengruppe, die in Pflegeheimen leben.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der in Kriens unterstützten Personen. Vorliegend relevant ist die Personengruppe 65+; machte diese Personengruppe im Jahr 2009 noch 1.6% aller Sozialhilfefälle aus, waren es im Jahr 2013 bereits 8.8% aller Sozialhilfefälle.

| Anzahl unterstützte Personen, nach Altersgruppen | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Personen total | 877 | 830 | 885 | 939 | 982 |
| – Altersgruppe 0 – 17 | 34.9% | 35.7% | 34.3% | 31.7% | 31.4% |
| – Altersgruppe 18 – 64 | 63.5% | 63.1% | 60.6% | 61.2% | 59.8% |
| – Altersgruppe 65+ | 1.6% | 1.2% | 5.1% | 6.4% | 8.8% |

Quellen 2009 - 2012: Bundesamt für Statistik, Auswertung Sozialhilfestatistik 2009 – 2012
Quellen 2013: Erhebungen Sozialdepartement

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der in Kriens bearbeiteten Fälle (Dossiers für Unterstützungseinheiten), aufgeteilt nach Wohnformen. Vorliegend relevant ist die Personengruppe, die in den Heimen lebt; waren es im Jahr 2009 kumuliert 39 Heimbewohnerinnen und Heim-

bewohner, so waren es im Jahr 2013 kumuliert 122 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, die Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten.

| Anzahl Unterstützungseinheiten nach Wohnform | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|
| Fälle (Unterstützungseinheiten) total | 533 | 496 | 553 | 602 | 606 |
| – Privathaushalte | 476 | 441 | 469 | 496 | 473 |
| – Stationäre Einrichtungen/Heime (kumuliert) | 39 | 31 | 72 | 93 | 122 |
| – Besondere Wohnformen | 18 | 24 | 12 | 13 | 11 |

Quellen: Bundesamt für Statistik, Auswertung Sozialhilfestatistik 2009 – 2012
Quellen 2013: Erhebungen Sozialdepartement

Die nachfolgende Tabelle zeigt die gemäss dem Bruttoprinzip erstellte Abrechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Personen, die in stationären Einrichtungen und Heimen leben. Diese Kostenfaktoren werden seit 2012 gesondert erfasst. Betragen die Nettokosten im Jahr 2012 ca. 503'000 Franken, betragen diese im Jahr 2013 bereits ca. 623'000 Franken und im Jahr 2014 ca. 682'000 Franken.

| Sozialhilfekosten für Personen in Heimen | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------------------|------------------|------------------|
| Aufwand | | - 3'593'288 | - 4'489'954 | - 5'009'023 |
| – Aufenthaltstaxe + Pauschale | | - 2'821'186 | - 3'556'344 | - 3'997'537 |
| – Zuschläge + SB Pflegekosten | | - 761'861 | - 914'222 | - 987'570 |
| – Weiteres | | - 10'241 | - 19'388 | - 23'916 |
| Ertrag | | 3'090'039 | 3'866'898 | 4'327'189 |
| – Einkünfte (Renten von Sozialversicherungen) | | 2'989'874 | 3'792'144 | 4'228'362 |
| – Weitere Einkünfte | | 100'165 | 74'754 | 98'827 |
| Nettoaufwand | | - 503'249 | - 623'056 | - 681'834 |

Quelle: Erhebungen Sozialdepartement

Wie bereits erwähnt, führte die neue Pflegefinanzierung in den Heimen Kriens nicht zu einem Teuerungsschub, sondern zu einer Umverteilung der Kosten. Die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner müssen seit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung nebst dem Pflegekostenanteil von Fr. 21.60 pro Tag auch ihre Kosten für den Aufenthalt und für die Betreuung in den Heimen selber tragen. Zwar können sie für die Pflegekosten sowie für die Betreuungs- und Aufenthaltskosten Ergänzungsleistungen (EL) beantragen. Die Betreuungs- und Aufenthaltskosten werden allerdings bei der Berechnung der EL nur im Umfang von Fr. 140.00 (bis 31. Dezember 2014: Fr. 139.00) pro Tag berücksichtigt, während dem bereits der Grundtarif in den Heimen Kriens Fr. 146.00 pro Tag beträgt. Zusätzlich zum Grundtarif sind zusätzliche Kosten zu tragen, seien dies etwa die Kosten für ein grosses Zimmer, für eine Nasszelle im Zimmer oder für einen Balkon.

Wegen der oben beschriebenen, demographischen Entwicklung ist bis 2030 grundsätzlich auch mit einer Verdoppelung der aktuellen Sozialhilfekosten für Personen in Heimen zu rechnen.

Eine Beeinflussung der Ursachen, die zur Zunahme der wirtschaftlichen Sozialhilfekosten bei Personen in Heimen geführt haben, dient auch der Gemeinde, welche für diese Kosten aufkommen muss. Wie bereits dargelegt, können mit einer Verselbständigung der Heime Ertrags- und Kostenfaktoren beeinflusst werden, die zu einer Reduktion der Pflegekosten sowie der Aufenthalts- und Betreuungskosten und damit zu einer Reduktion der Sozialhilfekosten führen.

Es ist zuzugeben, dass mit einer Verselbständigung der Heime keine Wunder geschaffen werden können. Das darf aber nicht dazu führen, nichts zu unternehmen, bzw. diejenigen Massnahmen zu unterlassen, die zu einer Verbesserung der Situation führen können.

V. Der Vorschlag des Gemeinderats

1. Verselbständigung der Heime

a. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Heime Kriens als Betrieb zu verselbständigen.

b. Erwägungen

Mit der Verselbständigung soll der Gemeinde die Möglichkeit gegeben werden, den gesetzlichen Versorgungsauftrag im stationären und ambulanten Bereich sicherstellen zu können und den Neubau des Pflegeheims Grossfeld realisieren zu können. Es ist auf der anderen Seite nicht das Ziel, die Heime der öffentlichen Verantwortung und Aufsicht vollständig zu entziehen.

aa. Sicherstellung des Versorgungsauftrags

Die Verselbständigung der Heime ist insbesondere für die Sicherstellung des Versorgungsauftrags der Gemeinde im stationären und ambulanten Bereich der Langzeitpflege von zentraler Bedeutung. Mit einer Verselbständigung erhalten die Heime Kriens diejenige unternehmerische Handlungsfreiheit, die es ihnen ermöglicht, einerseits den Versorgungsauftrag der Gemeinde Kriens zu erfüllen und andererseits, um gegenüber privaten, gewinnorientierten Dienstleistungsunternehmen „auf Augenhöhe“ bestehen zu können. Dieses Bestehen „auf Augenhöhe“ ist insbesondere für die Steuerung der Versorgung im Bereich der stationären und ambulanten Wohnangebote von Bedeutung: Es ist aufgrund der oben bereits beschriebenen Zahlungsmechanismen der Pflegefinanzierung von eminenter Bedeutung, dass die Gemeinde mit den verselbständigten Heimen über einen verlässlichen Partner verfügt, mit dem sie diese Dienstleistungen im Sinne des Versorgungsauftrags rechtzeitig anbieten kann.

bb. Verbesserung der Kostenstrukturen

Den Heimen soll mit der Verselbständigung die Möglichkeit geben werden, sich im Benchmark besser zu positionieren, insbesondere auch dadurch, dass sie die Möglichkeit erhalten, ihre Kostenstrukturen anzupassen. Dabei geht es darum, einen Handlungsspielraum zu erhalten, etwa bei der Amortisation der Ausfinanzierungsschuld (siehe oben S. 16 lit. b) oder bei der Beteiligung an den Umlagekosten (siehe oben S. 16 lit. c).

Eine Verbesserung der Kostenstrukturen wirkt sich zudem auf den Umfang der Pflege- und Aufenthaltstaxen aus. Je mehr sie verbessert werden kann, umso weniger müssen die Erträge über hohe Pflegekosten und über hohe Aufenthalts- und Betreuungstaxen realisiert werden. Davon profitieren zuerst die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, insbesondere bei den Aufenthalts- und Betreuungstaxen. Es dient aber auch den Interessen der Gemeinde Kriens, wenn die Heime ihre Kostenstrukturen verbessern können. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die laufende Rechnung der Gemeinde. So werden beispielsweise die Beiträge für die Amortisation der Ausfinanzierungsschuld und die Beteiligung der Umlagekosten bei der Voll-

kostenrechnung der Heime berücksichtigt. Diese Vollkostenrechnung ist die Grundlage für die Bemessung der Pflegekosten und für die Aufenthalts- und Betreuungstaxen. Gelingt eine Reduktion, reduzieren sich die Pflegekosten und damit auch die von der Gemeinde zu zahlenden Restfinanzierungskosten. Es reduzieren sich auch die Aufenthalts- und Betreuungstaxen, was zu einer Reduktion der ebenfalls von der Gemeinde zu tragenden Kosten für Personen in den Heimen zu bezahlenden, wirtschaftlichen Sozialhilfe führt.

cc. Neubau Grossfeld (Zukunftsprojekt Grossfeld)

Wie oben bereits dargelegt, ist die Realisierung des Neubaus Grossfeld (Zukunftsprojekt Grossfeld) zeitlich und betrieblich dringend. Es bestehen verschiedene Modelle, dieses Projekt zu beschaffen, etwa:

- Variante A: Die Gemeinde Kriens finanziert den Bau des Zukunftsprojekts mit Mitteln des öffentlichen Haushalts, bzw. zu Lasten des öffentlichen Haushalts. Dafür notwendig ist die Aufnahme der entsprechenden Fremdmittel durch die Gemeinde.
- Variante B: Die verselbständigten Heime Kriens finanzieren und realisieren das Zukunftsprojekt auf eigene Rechnung. Sie werden als Eigentümerin oder als Baurechtsnehmerin der Liegenschaft Grossfeld gleichzeitig auch Eigentümerin der zu erstellenden Baute.
- Variante C: Eine gemeindeeigene Immobilien-AG finanziert und realisiert das Zukunftsprojekt auf eigene Rechnung. Als Eigentümerin der Liegenschaft Grossfeld ist sie gleichzeitig auch Eigentümerin der Baute; sie vermietet die Baute zum Gebrauch als Pflegeheim an die Gemeinde Kriens, sofern die Heime Kriens nicht verselbständigt werden, oder an die verselbständigten Heime Kriens.
- Variante D: Ein Investor realisiert das Zukunftsprojekt. Ihm wird die Liegenschaft Grossfeld im Baurecht oder zu Eigentum übertragen. Als Eigentümer des Grundstücks oder als Baurechtsnehmer ist er gleichzeitig Eigentümer der Baute; er vermietet die Baute zum Gebrauch als Pflegeheim an die Gemeinde Kriens, sofern die Heime Kriens nicht verselbständigt werden oder an die verselbständigte Unternehmung Heime Kriens.
- Variante E: Ein Gesamtdienstleister realisiert das Zukunftsprojekt. Ihm wird die Liegenschaft Grossfeld im Baurecht oder zu Eigentum übertragen. Als Eigentümer des Grundstücks oder als Baurechtsnehmer ist er gleichzeitig Eigentümer der Baute. Er betreibt in der Baute ein Pflegeheim auf eigene Rechnung.

Es besteht auch die Möglichkeit, für die beiden Bauten je unterschiedliche Beschaffungsvarianten zu wählen.

Für die Realisierung des Zukunftsprojekts ist eine Verselbständigung der Heime Kriens nicht zwingend erforderlich. Trotzdem steht die Frage der Verselbständigung in einem Zusammenhang mit dem Zukunftsprojekt Grossfeld, denn die Realisierung des Projekts durch die Aktiengesellschaft ist eine sinnvolle und deshalb mögliche Variante, vereinigt sie doch, verglichen mit den anderen Alternativen, zwei wesentliche Vorteile auf sich:

- Eine Realisierung des Zukunftsprojekts Grossfeld durch die verselbständigten Heime Kriens führt nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Investitionsbudgets, bzw. der Investitionsrechnung der Gemeinde Kriens, auch nicht, wenn zu Gunsten der verselbständigten Heime eine Eventualverpflichtung eingegangen werden muss (zur Eventualverpflichtung siehe unten S. 24 lit. dd). Dies wäre aber dann der Fall, wenn die Ge-

meinde Kriens das Zukunftsprojekt Grossfeld mit eigenen Mitteln oder zu Lasten des eigenen Haushalts realisieren würde.

- Mit der Realisierung des Zukunftsprojekts Grossfeld durch die verselbständigten Heime bleiben die Interessenlagen von Baute und Betrieb vereinigt: Es werden keine neuen, divergierenden Interessenlagen zwischen dem Eigentümer der Baute und dem Betrieb der Heime geschaffen. Dies wäre aber dann der Fall, wenn im Rahmen des Zukunftsprojekts Grossfeld die Baute durch einen Investor oder durch eine gemeinde-eigene Immobilien-AG realisiert würde.
- Mit der Realisierung des Zukunftsprojekts Grossfeld durch die verselbständigten Heime verfügt die Gemeinde über politische, vertragliche und gesellschaftsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten (siehe unten, S. 34 ff. Ziff. 6), um den Versorgungsauftrag sicherstellen zu können. Die Gemeinde muss nur mit einem Dienstleister eine Leistungsvereinbarung abschliessen und nur einen Dienstleister beaufsichtigen. Wird das Projekt durch einen Gesamtdienstleister realisiert, bestehen grundsätzlich „nur“ vertragliche Steuerungsmöglichkeiten. Zudem muss die Gemeinde mit einem weiteren Dienstleister eine Leistungsvereinbarung abschliessen und beaufsichtigen.

Ist die Realisierung des Zukunftsprojekts Grossfeld durch die verselbständigten Heime eine mögliche Variante, sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie auch umgesetzt werden kann (zum weiteren Vorgehen siehe unten S. 40 Ziff. 3).

dd. Exkurs: Patronatserklärung und Eventualverpflichtung

Erfahrungen anderer Gemeinden zeigen, dass private Geldgeber (Banken, Fonds, Pensionskassen) Grundstücke für Bauten, die öffentlichen Zwecken dienen sollen, nicht mehr ohne weiteres als ausschliessliche Sicherheit für die von ihnen gewährten Hypothekarkredite akzeptieren; dies auch dann nicht, wenn die Bauherrschaft und die Eigentümerschaft der Baute ein verselbständigttes Unternehmen ist.

Abhilfe kann mit einer sogenannten Patronatserklärung der Gemeinde geschaffen werden. Die Gemeinde geht mit einer Patronatserklärung gegenüber dem Geldgeber eine Eventualverpflichtung ein, nämlich nötigenfalls für die Rückzahlung von Hypothekarkrediten, die der verselbständigten Unternehmung gewährt wurden, zu haften. Die Patronatserklärung kann weitere Erklärungen enthalten, etwa die Bestätigung, das Beteiligungsverhältnis an der verselbständigten Unternehmung aufrecht zu erhalten, Kreditgarantien oder die Erklärung der Gleichstellung der Verbindlichkeiten der verselbständigten Unternehmung mit denjenigen der Gemeinde.

Ob von den Geldgebern eine Patronatserklärung, mit der die Gemeinde eine Eventualverpflichtung eingeht, eingefordert wird, entscheiden diese unter anderem aufgrund eines Businessplans und der Solidität der verselbständigten Unternehmung, wobei für die Beurteilung der Solidität die verselbständigte Unternehmung und die Gemeinde konsolidiert betrachtet werden.

Solche Eventualverpflichtungen müssen (im Kanton Luzern) von der Gemeinde nicht als Schulden ausgewiesen werden, so lange sie von den verselbständigten Unternehmen nicht in Anspruch genommen werden. Diese Eventualverpflichtungen führen also alleine dadurch, dass sie im Rahmen der Patronatserklärung eingegangen werden, nicht zu einer Zunahme der Verschuldung der Gemeinde; das wäre erst der Fall, wenn die verselbständigten Heime ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen könnten und deshalb die Gemeinde in die

Zahlungspflicht genommen würde. Die Eventualverpflichtungen müssen aber in der Jahresrechnung angezeigt werden.

ee. Öffentliche Verantwortung und Aufsicht

Mit der Verselbständigung können die Heime Kriens insbesondere auch von politischen Prozessen, welche die Handlungsfreiheit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht be- und einschränken, entkoppelt werden. Der Betrieb der Heime Kriens kann auf den Zweck der Heime – die Dienstleistungen im Bereich der stationären Langzeitpflege - und auf die Erfüllung des gesetzlichen Versorgungsauftrags im Bereich der stationären und des ambulanten Aufenthalts fokussiert werden. Insbesondere bei den Investitionen kann die Entkoppelung von politischen Prozessen zu einer Erhöhung der Handlungsfreiheit und zu einer Beschleunigung führen: Diese Investitionen können getätigt werden, wenn ein Bedarf besteht und nicht erst dann, wenn die partei- und finanzpolitischen Voraussetzungen der Gemeinde erfüllt sind.

Wie bereits oben erwähnt, soll die Verselbständigung der Heime Kriens dazu dienen, den gesetzlichen Versorgungsauftrag der Gemeinde im Bereich der stationären Langzeitpflege, bzw. im Bereich der stationären und ambulanten Wohnangebote erfüllen zu können.

Es geht demnach um die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe und damit um die Erfüllung öffentlicher Interessen. Es ist demnach dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit soweit Einfluss nehmen kann, dass die öffentlichen Interessen auch weiterhin gewahrt bleiben.

Die Einflussnahme der Gemeinde und der Öffentlichkeit bleibt auch gewahrt. Sie erfolgt allerdings nicht mehr – so wie jetzt – unmittelbar, also durch direkte Beeinflussung des Betriebs, indem die betriebsnotwendigen Mittel im Rahmen des Voranschlagsprozesses durch den Einwohnerrat genehmigt werden müssen. Sie erfolgt nach der Verselbständigung indirekt durch politische, gesellschaftsrechtliche und vertragliche Steuerungsmechanismen (siehe dazu unten S. 32 ff. Ziff. 6).

Eine Erhöhung der Handlungsfreiheit kann aber nicht dadurch erreicht werden, dass zur Wahrung der öffentlichen Interessen Steuerungsmechanismen geschaffen werden, die dazu führen, dass die verselbständigten Heime kaum mehr als eine verkappte Einheit der Gemeindeverwaltung sind. Ergebnis der Verselbständigung muss demnach eine privatrechtliche Gesellschaft sein, deren Eigenständigkeit möglichst gering eingeschränkt wird, aber doch so weit, dass die öffentlichen Interessen gewahrt bleiben und nötigenfalls auch durchgesetzt werden können (siehe dazu wiederum unten S. 32 ff. Ziff. 6).

Dass verselbständigte Heime und die damit verbundene Auslagerung an eine privatrechtliche Gesellschaft nicht in Widerspruch zum Service Public stehen, zeigt der Umstand, dass Hochdorf, Emmen und Luzern aus unterschiedlichsten Motiven eine Verselbständigung der Heime bereits erfolgreich vorgenommen haben.

2. Heime Kriens als Aktiengesellschaft

a. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die verselbständigten Heime in der Rechtsform der Aktiengesellschaft zu führen.

b. Erwägungen

Der Gemeinderat verglich insbesondere die selbständige Gemeindeanstalt (§ 44 des Gemeindegesetzes; GG; SRL 150), die Stiftung (Art. 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; ZGB; SR 210), die Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts; OR; SR 220) und die Genossenschaft (Art. 828 ff. OR) miteinander. Die Aktiengesellschaft als Rechtsform überwog die anderen, möglichen Varianten im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

aa. Akzeptanz im Geschäftsverkehr

Die Aktiengesellschaft ist im heutigen Geschäftsverkehr als überwiegende Rechtsform bei juristischen Personen anerkannt. Insbesondere auch die Vertragspartner können eine Aktiengesellschaft, deren Organe und Prozesse dank dieser anerkannten Rechtsform besser einschätzen. Dies erhöht die Akzeptanz, was insbesondere bei grossen Investitionsprojekten für Investoren und/oder Finanzierer von Bedeutung ist. Dazu kommt, dass die Stadt Luzern sowie die Gemeinden Emmen und Hochdorf ihre Heime ebenfalls in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft verselbständigt haben. Es ist mithin anerkannt, dass öffentliche Dienstleistungen von Aktiengesellschaften erbracht werden.

Insbesondere die Akzeptanz im privaten Geschäftsverkehr erwies sich gegenüber der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt von Vorteil.

bb. Einflussnahme

Die Gemeinde kann die Aktiengesellschaft alleine gründen, den Zweck bestimmen, die Gesellschaft mit dem für den Zweck notwendigen Kapital ausstatten und über das Aktienkapital Einfluss auf die Gesellschaft nehmen. Die Stimmkraft an der Generalversammlung der Aktiengesellschaft bemisst sich nach der Kapitalbeteiligung oder nach der in den Statuten bestimmten Stimmkraft der Aktien.

Dies erweist sich insbesondere gegenüber der Rechtsform der Genossenschaft von Vorteil, für deren Gründung mindestens sieben Gründer und Kapitalgeber vorhanden sein müssen. Bei der Genossenschafterversammlung bemisst sich die Stimmkraft zwingend nach Köpfen und unabhängig von der Kapitalbeteiligung. Die Gemeinde ist bei einer Genossenschaft demnach lediglich eine von mehreren gleichberechtigten Genossenschaftern, was die Einflussnahme im Interesse des Gemeinwesens erschweren kann. Einpersonen-Genossenschaften sind möglich, entsprechen aber nicht dem Zweck dieser Rechtsform.

cc. Gegenwert

Die Gemeinde erhält für ihre Kapitalbeteiligung an der Aktiengesellschaft einen vermögenswerten Gegenwert, nämlich Aktien, die im Umfang der Kapitalbeteiligung dem tatsächlichen Wert der Gesellschaft entsprechen.

Dies ist ein Vorteil gegenüber der Rechtsform einer Stiftung, bei der Vermögen für die Erfüllung des Stiftungszwecks gewidmet wird. Einen Gegenwert – etwa in Form von Beteiligungen – erhält die Gemeinde als Stifterin des Vermögens aber nicht.

Der Vollständigkeit halber muss festgehalten werden, dass sich der innere Wert der Aktien verändern und mithin auch reduzieren kann. Der Gegenwert in Form von Aktien kann also an Wert verlieren.

dd. Reversibilität

Die Gemeinde hat als Mehrheitsaktionärin (bzw. als Aktionärin mit der grössten Stimmkraft) die Möglichkeit, die Aktiengesellschaft wieder aufzulösen. Die Gemeinde hat demnach die Möglichkeit, die Verselbständigung rückgängig zu machen, indem sie einen entsprechenden Generalversammlungsbeschluss herbeiführt. Der Prozess der Verselbständigung der Heime ist demnach, falls nötig, reversibel.

Diese Reversibilität erweist sich als Vorteil gegenüber der Rechtsform einer Stiftung. Hier kann die Gemeinde eine Zweckänderung oder Auflösung der Stiftung nicht alleine und nur aus bestimmten, im Gesetz vorgesehenen Gründen herbeiführen. Sie muss eine Zweckänderung oder Aufhebung der Stiftung bei der zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Behörde beantragen oder einklagen. Der Aufhebung oder Zweckänderung wird nur stattgegeben, wenn der Zweck der Stiftung unerreichbar, widerrechtlich oder sittenwidrig geworden ist. Zwar lassen die zuständigen Behörden eine Änderung der Rechtsform zu, wenn sich die neue Rechtsform für die Erfüllung des Zwecks besser eignet. Der Reversibilität der Verselbständigung sind aber alleine aufgrund des Erfordernisses der behördlichen Mitwirkung wesentliche Schranken gesetzt.

3. Zweck der Aktiengesellschaft

a. Sicherstellung des Versorgungsauftrags

aa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, den Zweck der Gesellschaft auf die Sicherstellung des Versorgungsauftrags im stationären Langzeitpflegebereich und im Bereich der ambulanten Wohnangebote (betreutes Wohnen, Wohnen mit Service) auszurichten. Erfasst werden sollen alle Wohnformen im Alter.

bb. Erwägungen

Wie schon mehrfach erwähnt, soll mit der Aktiengesellschaft primär eine gesetzliche, der Gemeinde zugeordnete Aufgabe erfüllt werden. Die Aufgabe besteht darin, für die Bevölkerung der Gemeinde Kriens Dienstleistungen im Bereich der stationären Langzeitpflege anzubieten. Die Aufgabe unterscheidet sich demnach nicht von derjenigen, welche die Heime Kriens schon heute zu erfüllen haben. Allerdings nicht nur: Das Heim Grossfeld ist als Alters- und Pflegeheim konzipiert und wird auch entsprechend betrieben. So gesehen erfüllen die Heime auch Aufgaben im Bereich des sozial indizierten Aufenthalts im Alter.

Es ist aber zu beachten, dass die Dienstleistungen im Bereich der stationären Langzeitpflege heute nicht mehr solitär betrachtet werden können. Die stationäre Langzeitpflege ist, was sich schon aus den zitierten Bestimmungen des Gesundheits- und des Sozialhilfegesetzes ergibt, lediglich ein weiterer Bestandteil des Versorgungsauftrags im Bereich der Langzeitpflege. Auch im Planungsbericht „Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens“ wurde dargestellt, dass die stationäre Langzeitpflege lediglich ein Bestandteil der kommunalen Gesundheitsversorgung ist. Sie steht insbesondere in engem Zusammenhang mit anderen Angeboten des Wohnens im Alter, also mit den ambulanten Wohnangeboten (betreutes Wohnen, Wohnen mit Dienstleistungen). Diese Angebote erfüllen den gleichen Zweck wie die stationäre Langzeitpflege in Heimen, aber in einer anderen Ausprägung, indem die Pflegedienstleistungen durch ambulante (Spitex-) Dienstleister erbracht werden.

Wird der Zweck der Aktiengesellschaft ausschliesslich auf das Erbringen von Dienstleistungen im Bereich der stationären Langzeitpflege eingeschränkt, kann die Aktiengesellschaft ihre Dienstleistungen nicht im gesamten Kontext der Gesundheitsversorgung, bzw. des Wohnens im Alter erbringen. Sie muss sich ausschliesslich auf die stationäre Langzeitpflege fokussieren. Dies kann die Umsetzung des gesetzlichen Versorgungsauftrags im Bereich der ambulanten und stationären Langzeitpflege verhindern, was nicht Ziel der Verselbständigung sein darf. Also muss der Zweck der Aktiengesellschaft auch auf das Erbringen anderer Formen des Wohnens im Alter ausgedehnt werden, soweit jedenfalls, dass eine Umsetzung der Gesundheitsversorgung gemäss dem gesetzlichen Versorgungsauftrag und dem Versorgungskonzept Gesundheit und Alter Kriens möglich ist.

Diese Begründung der Verselbständigung der Heime Kriens steht mit den strategischen Überlegungen des Gemeinderats, wonach ambulante Wohnangebote durch private Investoren angeboten werden sollen, nicht in Widerspruch. Die Zusammenarbeit mit privaten Investoren setzt voraus, dass diese auch bereit sind, den Gemeinden bei der Vermietung der Wohnungen ein Mitwirkungsrecht einzuräumen. Lassen sich keine solchen Investoren finden, braucht die Gemeinde einen verlässlichen Partner, der für diese, zum Versorgungsauftrag gehörenden, ambulanten Wohnangebote sorgt. Zudem sind dann auch die strategischen Überlegungen zu hinterfragen.

Zu diesen anderen Formen des Wohnens im Alter sollen auch alle weiteren, das selbständige Wohnen ermöglichende Betreuungsdienstleistungen gehören, wie etwa der Mahlzeitendienst. Das Erbringen dieser Dienstleistungen ermöglicht es, dass betreuungs- und pflegebedürftige Menschen weiterhin in ihrer gewohnten Umgebung wohnen können, bzw. dass diese Menschen nicht deshalb, weil sie betreuungs- und pflegebedürftig sind und deshalb ihre Mahlzeiten nicht mehr selber zubereiten können, aus ihrer gewohnten Umgebung gerissen werden.

b. Gemeinnützigkeit

aa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, den Zweck der Aktiengesellschaft auf die Gemeinnützigkeit auszurichten.

bb. Erwägungen

Die Gemeinnützigkeit ist ein steuerrechtlicher Status. Gemeinnützige Gesellschaften sind von der Steuerpflicht befreit. Die Aktiengesellschaft soll dementsprechend ausgestaltet werden.

Die Gemeinnützigkeit soll aber nicht bloss ein steuerrechtlicher Status sein. Wie schon erwähnt, soll mit der Verselbständigung erreicht werden, dass die Gemeinde den gesetzlichen Versorgungsauftrag primär im Bereich der stationären Langzeitpflege sicherstellen kann. Die Aktiengesellschaft soll demnach auch weiterhin primär eine auf das Gemeinwesen, bzw. auf die Öffentlichkeit ausgerichtete Aufgabe erfüllen. Auch die Art der Aufgabenerfüllung soll auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein: Es soll also nicht darum gehen, der Gemeinde die Möglichkeit zu geben, mit einer Aktiengesellschaft im Bereich der stationären Langzeitpflege ein gewinnorientiertes Geschäft betreiben zu können. Die Aktiengesellschaft soll auf das Allgemeinwohl ausgerichtet sein. Diese Absicht des Gemeinderats soll durch eine entsprechende Beschränkung des Gesellschaftszwecks auf die Gemeinnützigkeit manifestiert werden.

c. Sicherstellung der Qualität**aa. Absicht des Gemeinderats**

Der Gemeinderat beabsichtigt, nicht bloss die Erfüllung des Versorgungsauftrags, sondern auch die hohe Qualität der Dienstleistungen und die hohe Lebensqualität in den Heimen Kriens einzufordern.

bb. Erwägungen

Die Heime Kriens verfolgen seit je her das Ziel, den Versorgungsauftrag mit hoher Qualität zu erfüllen. Der Qualitätsanspruch erfasst einerseits die Dienstleistungen, die für die Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern erbracht werden. Die Dienstleistungsqualität wird unter anderem auch durch gut ausgebildetes, professionell handelndes Personal sichergestellt. Der Qualitätsanspruch erfasst andererseits auch die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime Kriens. Die Lebensqualität wird dadurch sichergestellt, dass die Dienstleistungen auf den Bedarf und auf die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner als eigenständige, selbstbestimmte Menschen ausgerichtet werden; die Würde als Mensch soll auch in der letzten Lebensphase garantiert sein.

Der Zweck der Aktiengesellschaft wird in den Statuten festgeschrieben. Wie diese Zweckbestimmung umzusetzen ist, bzw. mit welchen Qualitätsanforderungen die Umsetzung des Zwecks verbunden ist, wird insbesondere in der Leistungsvereinbarung beschrieben. Dort wird auch festgeschrieben, dass sich die Gesellschaft bei der Zuweisung der Pflegeplätze auf den Bedarf und die Bedürfnisse der Krienser Bevölkerung fokussiert, indem sie weiterhin mit der Krienser Informationsstelle Gesundheit zusammenarbeitet und weiterhin die Weisungen über die Aufnahme von Personen in die Heime Kriens sowie die Zuweisung der Altersheim- und Pflegeplätze vom 9. Mai 2012 beachtet.

4. Vermögen und Kapital**a. Zeichnung Aktienkapitals****aa. Absicht des Gemeinderats**

Der Gemeinderat beabsichtigt, das gesamte Aktienkapital durch die Gemeinde zeichnen zu lassen.

bb. Erwägungen

Mit der Zeichnung verpflichtet sich die Gemeinde gegenüber der Aktiengesellschaft unwiderruflich, eine dem Aktienkapital entsprechende Gegenleistung zu erbringen, sei es durch Zahlung von Bargeld (Liberierung in Geld), durch Verrechnung von Forderungen (Liberierung durch Verrechnung) oder durch Einlage von vermögenswerten Sachwerten (Liberierung durch Sacheinlage). Mit der Zeichnung des gesamten Aktienkapitals verpflichtet sich die Gemeinde, das gesamte Aktienkapital zu liberieren. Im Gegenzug erhält die Gemeinde sämtliche Aktien, bzw. wird die Gemeinde Alleinaktionärin.

Zum Umfang des Aktienkapitals siehe unten S. 31 lit. c und zur Übertragbarkeit des Aktienkapitals siehe unten S. 31 lit. d.

b. Liberierung des Aktienkapitals**aa. Absicht des Gemeinderats**

Der Gemeinderat beabsichtigt, das Aktienkapital zu liberieren mit der Einlage von selbständigen und dauernden Baurechten, welche die Grundstücke belasten, auf denen die Heime Grossfeld, Kleinfeld, Zunacher 1 und 2 stehen und mit der Einlage des Inventars und Mobiliars. Eine Liberierung durch Verrechnung der Ausfinanzierungsschuld wird vorgenommen, sofern dies möglich und sinnvoll ist.

bb. Erwägungen

Wer bei der Gründung einer Gesellschaft Aktien zeichnet oder ein Aktionär, der später die ausgegebenen Aktien erwirbt, ist verpflichtet, den bei der Ausgabe der Aktie festgelegten Betrag zu zahlen. Die Pflicht beträgt bei der Gründung der Aktiengesellschaft mindestens 20% des Nennwerts der Aktien. Maximal muss der Nennwert zuzüglich eines statutarisch festgelegten Betrags (Agio) bezahlt werden. Diese Pflicht zur Einlage, bzw. Zahlung wird Liberierungspflicht genannt.

aaa. Liberierung durch Einlage von Baurechten

Der Gemeinderat erachtet es als Vorteil, wenn die Verantwortung über Gebäude auf die Aktiengesellschaft übergehen. Denn die Effizienz und die Effektivität des Betriebs, bzw. der Leistungserbringung, aber auch die Qualität und die Kosten der Dienstleistungen hängen wesentlich vom Inhalt und Umfang der Verantwortung über die Gebäude ab. Je grösser und ausschliesslicher die Gestaltungsmöglichkeiten über die Gebäude, umso bedarfsgerechter können die Nutzungsmöglichkeiten ausgestaltet werden.

Das Beispiel des Alters- und Pflegeheims Grossfeld zeigt den engen Zusammenhang von Gebäude und Leistungserbringung auf: Die 65 Zimmer im Turmbereich des Alters- und Pflegeheims Grossfeld sind für die Pflege nur noch beschränkt geeignet. Dies verhindert einerseits, dass sämtliche Zimmer der Heime Kriens für den Hauptzweck, nämlich für die stationäre Pflege von Menschen mit einem mittleren oder hohen Pflegebedarf, genutzt werden können. Dies vermindert andererseits die Wirtschaftlichkeit der Heime Kriens, weil das Pflegepersonal nur in reduziertem Umfang Pflegedienstleistungen erbringen und damit geringere Erträge erwirtschaften kann.

Die Aktiengesellschaft muss also nicht nur einen für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen, organisatorischen Handlungsspielraum erhalten. Sie muss auch die Möglichkeit haben, die Infrastruktur eigenverantwortlich durch Unterhalt, Sanierung und Um-, bzw. Neubau so zu gestalten, dass sie die Aufgaben bedarfsgerecht erfüllen kann. Die Übertragung der Gebäude kann erfolgen durch Übertragung der Liegenschaften zu Eigentum oder durch Begründung und Übertragung von selbständigen und dauernden Baurechten zu Lasten der Grundstücke, auf denen sich die Heime befinden. Der Unterschied zwischen diesen beiden Übertragungssakten besteht darin, dass bei der Übertragung der Liegenschaft sowohl Grund und Boden, als auch die darauf stehenden Gebäude zu Eigentum übertragen werden. Bei der Übertragung eines Baurechts verbleibt die Liegenschaft, also der Grund und Boden, im Eigentum der Gemeinde, während dem das Eigentum am Gebäude mit dem Baurecht übergeht.

Der Gemeinderat tendiert dazu, Baurechte zu begründen und diese auf die Aktiengesellschaft zu übertragen. Die Liegenschaften (Grund und Boden) sollen im Eigentum der Gemeinde ver-

bleiben, während dem die Gebäude in das Eigentum der Aktiengesellschaft übergehen sollen. Die Vor- und Nachteile werden nachfolgend tabellarisch dargestellt:

| Varianten | Beschrieb | Einschätzung/Vor- und Nachteile |
|--|---|---|
| Liberierung des Aktienkapitals durch Ueber-eignung der Grundstücke zu Eigentum | Die Gemeinde Kriens legt zur Liberierung die Grundstücke ein. Sie überträgt mit der Einlage das Eigentum an den Grundstücken an die Aktiengesellschaft. Die Aktiengesellschaft ist Eigentümerin der Grundstücke. Die Gemeinde erhält als Gegenleistung Aktien, deren Nennwert dem Wert der übertragenen Grundstücke entspricht und deren tatsächlicher Wert dem Wert der Gesellschaft entspricht. | <ul style="list-style-type: none"> + Es werden klare Eigentumsverhältnisse geschaffen + Der Verantwortungsbereich umfasst die Gebäude und die Grundstücke + Die Aktiengesellschaft erhält die gesamten unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten über die Gebäude und die Grundstücke: Grundstücke, Gebäude und Betrieb gehen in den Verantwortungsbereich der Aktiengesellschaft über - Hoher Kapitalbedarf der Aktiengesellschaft für den Erwerb der Liegenschaften (Wert der Grundstücke und Wert der Gebäude) + Die Gemeinde erzielt einen Buchgewinn, welcher dem Liberierungswert der Liegenschaften entspricht - Die Gemeinde verliert definitiv die Gestaltungsoptionen über die Liegenschaften (ausgenommen die bau und planungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten) |
| Liberierung des Aktienkapitals durch Übereignung von selbständigen und dauernden Baurechten auf den Liegenschaften | Die Gemeinde Kriens begründet auf den Heimgrundstücken selbständige und dauernde Baurechte. Sie legt zur Liberierung diese Baurechte ein. Mit der Einlage geht das Eigentum an den Baurechten – und damit verbunden - das Eigentum an den Gebäuden auf die Aktiengesellschaft über. Die mit den Baurechten belasteten Grundstücke bleiben im Eigentum der Gemeinde. | <ul style="list-style-type: none"> + Geringerer Kapitalbedarf für AG (Wert der Gebäude und eventuell vorkapitalisierter Baurechtszins) + Die Aktiengesellschaft erhält die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten über die Gebäude: Gebäude und Betrieb gehen in den Verantwortungsbereich der Aktiengesellschaft über - Baurechte sind für Investoren weniger interessant + Die Gemeinde bleibt Eigentümerin der Grundstücke und erhält nach Ablauf des Baurechts die mit dem Eigentum verbundenen Gestaltungsoptionen über die Grundstücke zurück + Die Gemeinde erhält regelmässige Einkünfte in Form von Baurechtszinsen - Begründungskosten für die Baurechte - Heimfallregelung bzw. Regelung der Rücknahme der Gebäude bei Beendigung des Baurechts |

Die Übertragung der Baurechte soll im Rahmen der Liberierung des Aktienkapitals erfolgen: Das Aktienkapital soll also nicht in Geld, sondern teilweise durch Sacheinlage – durch Einlage der Baurechte – liberiert werden. Damit verbunden ist die Übertragung der Baurechte (und der Gebäude) zu Eigentum an die Aktiengesellschaft.

Für die vom Gemeinderat bevorzugte Liberierung des Aktienkapitals durch Einlage von Baurechten (statt von Liegenschaften) spricht, dass damit der hauptsächliche Zweck, nämlich die Gebäude in den Verantwortungsbereich der Aktiengesellschaft zu übertragen, erfüllt werden kann. Zudem ist der Kapitalbedarf für diesen Rechtsakt geringer, als wenn auch die Grundstücke an die Gesellschaft übertragen würden. Die Gemeinde ihrerseits bleibt Eigentümerin der Liegenschaften (Grund und Boden). Sie kann zwar während der Zeit, da das Baurecht existiert und ausgeübt wird, die Liegenschaft nicht anderweitig nutzen, sie erhält dafür aber einen Baurechtszins und wird, wenn das Baurecht endet, wieder frei über die Liegenschaften (inklusive Gebäude) verfügen können. Mit diesem Vorgehen wird auch dem Grundgedanken der Reversibilität der Verselbständigung Rechnung getragen.

Der Gemeinderat behält sich aber vor, dem Einwohnerrat vorzuschlagen, dass die Liegenschaften zu Eigentum auf die Gesellschaft übertragen werden, wenn überzeugende Gründe dafür sprechen.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Gebäude für die Leistungserbringung will der Gemeinderat auch davon absehen, lediglich den Betrieb der Heime zu verselbständigen, bzw. die Aktiengesellschaft nur mit der Leistungserbringung zu betrauen und die Gebäude im Verantwortungsbereich der Gemeinde oder einer anderen Organisation, etwa einer Immobilien-AG zu belassen. Eine geteilte Verantwortung mit divergierenden Interessenlagen kann dazu führen, dass die für die Leistungserbringung zuständige Aktiengesellschaft ihre Aufgaben in qualitativer und wirtschaftlicher Hinsicht nicht optimal erfüllen kann, weil die für die Gebäude verantwortliche Organisation nicht bereit ist, die notwendigen Investitionen zu tätigen.

bbb. Liberierung durch Einlage von Inventar und Mobilier

Die oben gemachten Erwägungen zur Übertragung der Gebäude gelten auch für die Übertragung von Inventar und Mobilier. Mit der Einlage im Rahmen der Liberierung geht das Eigentum an Inventar und Mobilier auf die Aktiengesellschaft über.

ccc. Liberierung durch Verrechnung

Wie bereits erwähnt, müssen sich die Heime Kriens an der Amortisation der Schuld, welche der Gemeinde im Rahmen der Ausfinanzierung der Pensionskasse entstanden ist, durch Zahlung eines jährlichen Beitrags beteiligen (siehe oben S. 15 lit. c). Dies erhöht die Sozialkosten und damit den Personalaufwand. Eine Tilgung dieser Schuld würde den Personalaufwand und damit auch die Pflegekosten sowie die Betreuungs- und Aufenthaltstaxen reduzieren.

Werden die Heime verselbständigt, werden die noch während einer Dauer von nahezu 50 Jahren zu zahlenden Beiträge kapitalisiert. Dieser kapitalisierte Betrag wird zu einer Schuld der Aktiengesellschaft gegenüber der Gemeinde. Im Rahmen der Liberierung könnte diese gegenüber der Gemeinde bestehende Schuld getilgt werden.

Dieses Vorgehen hätte Vorteile für die Bewohnerinnen und Bewohner der Heime; sie müssten geringere Betreuungs- und Aufenthaltstaxen zahlen. Es hätte aber auch Vorteile für die Gemeinde, eine Reduktion der Pflege- sowie der Betreuungs- und Aufenthaltstaxen hätte Reduktionen der Pflegefinanzierungs- und der Sozialhilfekosten zur Folge.

Der Gemeinderat will eine Liberierung durch Verrechnung prüfen und dem Einwohnerrat vorschlagen, wenn diese Schuld durch Verrechnung getilgt werden kann.

c. Umfang des Aktienkapitals und der Liberierung

aa. Absicht des Gemeinderat

Der Gemeinderat beabsichtigt, den Umfang des Aktienkapitals dem Wert der Einlagen und der Verrechnungsschuld anzupassen.

bb. Erwägungen

Der Wert der Einlagen ist noch zu bestimmen. Dabei sind verschiedene Interessenlagen zu berücksichtigen:

- Im Interesse des Gemeindevermögens hat der Wert der Einlagen möglichst dem Verkehrswert zu entsprechen, damit das Vermögen der Gemeinde durch die Einlage, bzw. durch die Übertragung auf die Aktiengesellschaft nicht reduziert, sondern eher erhöht wird. Je höher der Wert der Einlage, desto höher ist das Aktienkapital, das als Gegenleistung für die Einlage auf die Gemeinde übertragen wird.
- Im Interesse der Aktiengesellschaft muss der Wert der Einlage möglichst unter dem Verkehrswert liegen; je mehr der Wert der Einlage vom Verkehrswert abweicht, desto mehr Reserven kann die Aktiengesellschaft bilden.
- Im Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner und im Interesse der Sozialversicherer und der Sozialhilfe sollte der Wert möglichst unter dem kalkulatorischen Wert liegen, da die Abschreibungen auf dem Vermögen bei der Berechnung der Aufenthaltstaxen grundsätzlich zum kalkulatorischen Wert mitberücksichtigt werden. Sollten die Einlagen über dem kalkulatorischen Wert in die Bilanz aufgenommen werden müssen, müssten auch die Aufenthalts- und Betreuungstaxen erhöht werden.

Schon jetzt kann aber festgehalten werden, dass der Wert der Einlagen nicht derart sein darf, dass die Pflegekosten oder die Aufenthalts- und Betreuungstaxen erhöht werden müssen. Eine andere Wertbemessung der Einlagen würde auch dem Prinzip der Gemeinnützigkeit widersprechen. Eine Wertbemessung, die zu einer Erhöhung der Aufenthalts- und Betreuungstaxen führen würde, hätte auch negative Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt. Wie oben dargelegt, steigen die Sozialhilfekosten für Personen in den Heimen seit Jahren stark an. Eine Erhöhung der Aufenthaltstaxen würde diese Tendenz verstärken.

d. Übertragbarkeit des Aktienkapitals

aa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, das Aktienkapital übertragbar auszugestalten.

bb. Erwägungen

Die Gemeinde soll, wie schon erwähnt, vorerst Alleinaktionärin sein. Dies jedenfalls so lange, bis der Prozess der Verselbständigung abgeschlossen ist. Zum Prozess der Verselbständigung wird auch eine erste, in der Dauer noch zu bestimmende Periode der Praxis gehören. Damit wird sichergestellt, dass die Aktiengesellschaft gemäss den in den grundlegenden Dokumenten beschriebenen Vorgaben funktioniert.

Das soll aber nicht bedeuten, dass die Gemeinde dauernd Alleinaktionärin bleiben soll. Die Möglichkeit, die Aktien zu veräussern, soll gewahrt bleiben. Die Möglichkeit der Veräusserung

soll allerdings nicht dazu dienen, die Aktien gewinnbringend an Dritte zu veräußern. Es wird vielmehr daran gedacht, die Mitwirkung von Dritten durch die Veräußerung von Aktienkapital zu sichern. So soll es beispielsweise möglich sein, dass sich ein anderes Gemeinwesen oder private Dritte für die Realisierung eines gemeinsamen Projekts am Aktienkapital der Gesellschaft beteiligen können. Ein Vorteil besteht darin, dass dem Gemeinwesen oder den privaten Dritten die Sicherung des Investments oder der Beteiligung durch die Übertragung von Aktienkapital ermöglicht wird, statt durch die Übertragung des Baurechts.

Die Übertragung von Aktien kann nötigenfalls mit gesellschaftsrechtlichen Regeln der politischen Kontrolle unterstellt werden, etwa dadurch, dass die Statuten eine Übertragung der Aktien nur mit Zustimmung der Generalversammlung vorsehen. Eine weitergehende politische Mitwirkung kann dadurch erreicht werden, dass in der Aufgabenbeschreibung des delegierten Aktionärsvertreters die Pflicht aufgenommen wird, vor der Beschlussfassung über die Veräußerung von Aktien die Zustimmung des zuständigen Gemeindeorgans einzuholen.

5. Organisation der Aktiengesellschaft

a. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, für die Aktiengesellschaft lediglich diejenigen Organisationsstrukturen zu schaffen, welche im Aktienrecht vorgesehen sind.

b. Erwägungen

Die Aktiengesellschaft soll drei Organe aufweisen, nämlich die Generalversammlung als Vertretung des Aktionariats, den Verwaltungsrat als ausführendes und geschäftsleitendes Organ und die Revisionsstelle als kontrollierendes Organ. Die drei Organe sollen je die im Gesetz umschriebenen Aufgaben erfüllen und dafür auch die im Gesetz vorgesehenen Kompetenzen erhalten.

Weitere Gremien – etwa ein fachlich zusammengesetzter Beirat oder eine parteipolitisch zusammengesetzte Aufsichtskommission – soll es nicht geben. Damit soll die Eigenständigkeit und die Handlungsfreiheit gestärkt und die Konkurrenzfähigkeit der Aktiengesellschaft erhöht werden. Gerade die Schaffung der Konkurrenzfähigkeit, um im Markt gegenüber den privaten Dienstleistern im Bereich der stationären Langzeitpflege bestehen und so den gesetzlichen Versorgungsauftrag der Gemeinde sicherstellen zu können, ist das Hauptmotiv, die Heime Kriens als Betrieb zu verselbständigen.

Wie bereits erwähnt, sollen die verselbständigten Heime öffentliche Aufgaben im Gesundheitsbereich erfüllen. Um dies sicher zu stellen, müssen für die Gemeinde, bzw. für deren Organe Steuerungsmechanismen geschaffen werden. Diese sollen so beschaffen sein, dass deren Einfluss auf Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit möglichst gering ist, aber doch so ausgestaltet werden, dass die öffentlichen Interessen gewahrt bleiben und nötigenfalls auch durchgesetzt werden können.

6. Steuerung

a. Absicht des Gemeinderat

Die Wahrung der Gemeindeinteressen soll im Rahmen der Steuerung erfolgen.

b. Erwägungen

aa. Einleitung

Für die Steuerung gibt es politische, gesellschaftsrechtliche und vertragliche Instrumente:

- Die politischen Steuerungsinstrumente bestehen in der Mitwirkung der verschiedenen politischen Instanzen im Prozess der Verselbständigung (inkl. Gesellschaftsgründung), im Rahmen der Definition der Eignerstrategie und –ziele sowie im Rahmen der Aufsicht. Dabei geht es im Wesentlichen um die Definition der unternehmerischen, wirtschaftlichen und sozialen Ziele der Gemeinde als Aktionärin.
- Die gesellschaftsrechtliche Mitwirkung erfolgt in den gesetzlich vorgesehenen Organen der Aktiengesellschaft. Mit einer Mehrheit im Aktionariat kann die Gemeinde insbesondere auch den Verwaltungsrat als ausführendes Organ der Gesellschaft bestimmen und so kontrollieren.
- Die vertraglichen Steuerungsinstrumente sind in der Leistungsvereinbarung festgelegt.

bb. Die politische Steuerung im Rahmen des Verselbständigungsprozesses

Die Verselbständigung der Heime an und für sich erfordert keine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen. Je nach Ausgestaltung der Steuerung und Mitwirkung dürfte aber eine Anpassung erforderlich sein, dies insbesondere dann, wenn die neuen Regeln eine Änderung der Finanzkompetenzen vorsehen.

Diesbezüglich erfolgt die politische Mitwirkung aber über die Einbindung der verschiedenen politischen Instanzen in den Prozess der Verselbständigung, insbesondere in den Prozess zur Gründung der Aktiengesellschaft. Welche Instanz in diesem Verfahrensschritt mitwirkt, entscheidet sich anhand der Finanzkompetenz. Im Rahmen dieses einmaligen Prozesses werden die grundsätzlichen Fragen geklärt, etwa

- ob eine Verselbständigung vorgenommen werden soll,
- in welche Rechtsform die Heime übertragen werden sollen,
- welchem Zweck die Gesellschaft dienen soll,
- auf welche Art sie mit welchem Vermögen ausgestattet werden soll,
- und wie die Steuerungsinstrumente ausgestaltet sein sollen.

cc. Die politische Steuerung durch Definition der Eignerstrategie und –ziele

aaa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, mit einer Eignerstrategie periodisch die Entwicklung und Ziele, die er mit seiner Beteiligung an der Aktiengesellschaft verfolgt, festzulegen und dem Einwohnererrat die (periodische) Eignerstrategie und –ziele zur Kenntnisnahme vorzulegen.

bbb. Erwägungen

Die Eignerstrategie im Sinne dieses Planungsberichts ist ein Planungsinstrument, ähnlich einer politischen Gesamtplanung (siehe dazu Schedler, Müller, Sonderegger, Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmungen, 2. Auflage, Bern 2011, S. 32, 52f. und

127 ff. insbesondere 133 ff.). In der Eignerstrategie legt der Gemeinderat periodisch fest, welche Entwicklungen und Ziele er als Vertreter des Aktionariats mit seiner Beteiligung an der Aktiengesellschaft verfolgt. Diese sollen dem Einwohnerrat zur Kenntnis gebracht werden.

Die Eignerstrategie erfasst inhaltlich die Klärung der Frage, was mit der Verselbständigung der Heime erreicht oder verhindert werden soll und wie diesbezüglich die langfristige Ausrichtung aussieht. Es werden grundsätzliche Aussagen über eine Mitwirkung in den Organen und über die Aufsicht gemacht.

Mit den Eignerzielen, die Bestandteil der Eignerstrategie sind, geht es primär um die Klärung der Fragen hinsichtlich der Grundzüge über

- die unternehmerischen Ziele (langfristige Zielsetzungen, Positionierung des Unternehmens im Markt, Unternehmensentwicklung bzw. -wachstum und Art des Wachstums),
- die wirtschaftlichen Ziele (Kapitalisierung, finanzielle Unterstützung, Dividendenpolitik, bzw. Verzinsung des eingesetzten Kapitals, Investitionspolitik und –Kompetenzen)
- die sozialen Ziele (Personalpolitik, Gemeinwesen- und kundenbezogene Politik)
- sowie der Kooperationen (Beteiligungen, Zusammenarbeitsverträge).

Die Eignerstrategie hat keinen unmittelbaren Einfluss auf den Geschäftsgang der Aktiengesellschaft. Sie ist insbesondere eine nicht durchsetzbare Handlungsanweisung für die Gesellschaft und deren Organe. Sie ist Vorgabe für den Gemeinderat, nach denen er sein Handeln gegenüber der Aktiengesellschaft und in den Organen der Aktiengesellschaft auszurichten hat.

dd. Die politische Steuerung durch Berichterstattung

aaa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, von der Gesellschaft pro Legislatur einen Bericht über die geplanten Investitionen einzuholen und dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorzulegen.

bbb. Erwägungen

Die Massnahme entspricht dem Vorgehen, welches der Regierungsrat im Rahmen der Spitalplanung gegenüber dem Kantonsrat zu erfüllen hat.

ee. Die politische Steuerung durch Aufsicht

ccc. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Aktiengesellschaft durch Aufsicht zu steuern. Die Aufsicht soll eine Aufgabe des Gemeinderats sein. Die zuständige Kommission des Einwohnerrats soll regelmässig über die wesentlichsten Geschäftsvorgänge orientiert werden.

ddd. Erwägungen

Vorab ist festzuhalten, dass bereits das Gesellschaftsrecht Instrumente für die Aufsicht vorsieht, etwa die Bestimmungen über die Rechnungslegung (Art. 662 ff. OR) und über die Kontrollrechte der Aktionäre (Art. 696 ff. OR). Die Aufsicht ergänzt die gesellschaftsrechtlichen Instrumente; sie wird soweit installiert, wie es zur Wahrung der Gemeindeinteressen erforderlich ist.

Als Aufsicht im Sinne dieses Planungsberichts wird die politische Überwachung der öffentlichen Unternehmung durch Exekutive und Legislative bezeichnet. Ein Instrument der Aufsicht ist das Reporting (siehe dazu Schedler, Müller, Sonderegger, a.a.O., S. 53f. und 107 ff.).

Die Aufsicht ist insbesondere vom Controlling klar abzugrenzen. Das Controlling ist eine Aufgabe der Unternehmensführung (bei einer Aktiengesellschaft des Verwaltungsrats), mit der sichergestellt wird, dass unternehmerische Ziele gesetzt, überprüft und kommuniziert werden und mit der die Überwachung der Zielerreichung organisiert und strukturiert wird. Obwohl Aufsicht und Controlling verschiedene Instrumente für verschiedene Prozessbeteiligte darstellen, haben sie eine Wechselwirkung: Die Aufsicht basiert im Wesentlichen auf Informationen aus dem Controlling, während dem das Controlling regelmässig so aufgebaut ist, dass es auch den Bedürfnissen der politischen Aufsicht gerecht wird.

Die Wirksamkeit der politischen Steuerung durch Aufsicht wird wesentlich davon abhängen, wie das Reporting inhaltlich ausgestaltet ist. Dabei sind die Grundzüge der Aufsicht in der Eignerstrategie, die Details in den Statuten und/oder in der Organisationsordnung festzulegen.

Die Heime Kriens orientieren schon heute die SGK über den Geschäftsgang, indem sie der SGK quartalsweise die wichtigsten Kennzahlen zur Verfügung stellen. Inwieweit das jetzige Reporting beibehalten wird, ist zu klären. Eine Rolle wird dabei spielen, dass der Aufgabenbereich des Einwohnerrats nach der Verselbständigung neu ist. Dementsprechend ist das Reporting anzupassen.

ff. Gesellschaftsrechtliche Steuerungselemente

aaa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die politischen Organe in die gesellschaftsrechtliche Steuerung miteinzubeziehen, ohne weitere gesellschaftsrechtliche Organe zu schaffen. Soweit nötig, ist die gesellschaftsrechtliche Steuerung dadurch sicherzustellen, dass weisungsgebundene Vertreter der Interessen der Gemeinde (Delegierte) in die Organe entsandt werden.

bbb. Erwägungen

Vorab ist festzuhalten, dass bereits das Gesetz gesellschaftsrechtliche Steuerungselemente vorsieht (siehe die Regelung der unentziehbaren Befugnisse einer Gesellschaft (Art. 698 OR) oder die Kontrollrechte der Aktionäre (Art. 696 ff. OR). Weitere gesellschaftsrechtliche Steuerungselemente können in den Statuten der Gesellschaft definiert werden. So kann dort festgelegt werden, welche Form von Aktien ausgegeben werden sollen (Inhaber- oder Namenaktien; vgl. Art. 627 Ziff. 14 und Art. 683 ff. OR), inwieweit die Übertragung von Namenaktien zustimmungsbedürftig, bzw. beschränkt sind vgl. Art. Art. 627 Ziff. 8 und 685 ff. OR), ob Stimmrechtsaktien ausgegeben werden (siehe Art. 627 Ziff. 10 und 692 ff. OR), welche Aufgaben und Kompetenzen die Generalversammlung neben den unübertragbaren Befugnissen zustehen sollen (vgl. Art. 698 OR) und welches wichtige Beschlüsse sind, für welche eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sind (vgl. Art. 627 Ziff. 11 und Art. 704 OR). Die nachfolgend beschriebenen Instrumente sind eine Ergänzung zu den gesellschaftsrechtlichen Instrumenten. Sie sollen nur soweit installiert werden, wie es zur Wahrung der Gemeindeinteressen erforderlich ist.

Die gesellschaftsrechtliche Steuerung erfolgt in und durch die gesetzlich vorgesehenen Organe der Aktiengesellschaft. Wie bereits erwähnt, beabsichtigt der Gemeinderat, für die Aktiengesellschaft lediglich diejenigen Organe zu schaffen, welche im Aktienrecht vorgesehen sind.

Dies schliesst eine Beschlussfassung der Generalversammlung oder des Verwaltungsrats unter Vorbehalt der Zustimmung politischer Organe oder Gremien aus, denn dann käme dem politischen Organ, bzw. Gremium eine nicht gewollte Quasi-Organfunktion zu.

Es besteht aber die Möglichkeit, Delegierte zu bestimmen, deren Wahl- und Stimmverhalten in der Generalversammlung oder im Verwaltungsrat von den Weisungen politischer Organe abhängig ist. Die Weisungen sind vor der Beschlussfassung bei den zuständigen politischen Organen einzuholen. Die Pflicht, vor der Beschlussfassung die Weisungen des zuständigen politischen Organs einzuholen, wird vom zuständigen politischen Organ in der Aufgabenbeschreibung des Delegierten festgelegt. Für die Gesellschaft hat diese Aufgabenbeschreibung keine unmittelbaren Auswirkungen: Das heisst, dass ein Beschluss der Generalversammlung oder des Verwaltungsrats auch dann gültig ist, wenn der Delegierte mit seinem Abstimmungsverhalten gegen die Weisungen verstösst. Nur wenn der Beschluss gegen aktienrechtliche Bestimmungen verstossen würde, könnte er durch Vereinbarung oder durch ein richterliches Urteil aufgehoben werden.

Die Effizienz und Effektivität der gesellschaftsrechtlichen Steuerungselemente dürfte insbesondere auch von der Eignerstrategie und deren Ziele abhängig sein. Je klarer die Eignerstrategie und -ziele sind, desto konsistenter werden Meinungen Delegierten sein. Dies ist aber nicht nur für die Gemeinde von Bedeutung, sondern auch für die Organe der Gesellschaft: Je klarer die Vorgaben aus der Eignerstrategie und -ziele sind, desto transparenter, voraussehbarer und planbarer werden die Entscheidungen der Vertreter der politischen Organe für die Organe der Gesellschaft sein. Das erleichtert das strategische Handeln der Gesellschaftsorgane.

Es ist all denjenigen Recht zu geben, die monieren, weisungsgebundene Delegierte in den Organen einer Gesellschaft würden gegen die Regeln der „good governance“ verstossen. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die verselbständigten Heime eine gesetzlich vorgeschriebene, öffentliche Aufgabe erfüllen sollen. Es ist mithin die Aufgabe der zuständigen politischen Organe, dafür zu sorgen, dass diese Aufgaben auch erfüllt werden und dies erfordert ein bestimmtes Mass an Einflussnahme. Die Alternative zum weisungsgebundenen Delegierten wäre ein zusätzliches Organ der Gesellschaft, mit welchem die politischen Organe die verselbständigten Heime an Stelle der Generalversammlung steuern könnten oder die Entsendung derart vieler Vertreter der politischen Organe in den Verwaltungsrat, dass diese immer die Mehrheit haben. Dies aber widerspricht der anderen Prämisse, nämlich, dass Eigenständigkeit und die Handlungsfreiheit der verselbständigten Heime nur so weit eingeschränkt werden soll, als es für die Sicherung der öffentlichen Aufgabe erforderlich ist.

Welches politische Organ für die Weisung der Delegierten zuständig sein soll, entscheidet sich grundsätzlich anhand der Finanzkompetenz. Wird sie, wie in der Gemeindeordnung aktuell festgehalten, beibehalten, wird sich die Weisungskompetenz auf die wichtigsten Geschäfte – etwa auf die Anpassung der Statuten, auf den Verkauf von Baurechten, auf die Beteiligung von Dritten oder bei Dritten - reduzieren, um die Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit der Aktiengesellschaft möglichst wahren zu können. Sollte es im Interesse der Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit der Gesellschaft angezeigt sein, wird der Gemeinderat diesbezüglich auch eine Anpassung der Kompetenz- und damit der Gemeindeordnung vorschlagen.

gg. Vertragliche Steuerungsinstrumente

aaa. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben – insbesondere die Erfüllung des Versorgungsauftrags – und die Kontrolle der Auftrags Erfüllung in einer Leistungsvereinbarung zu regeln. Der Inhalt der Leistungsvereinbarung soll vom zuständigen politischen Organ mit dem zuständigen Organ der Gesellschaft abgeschlossen werden.

bbb. Erwägungen

In der Leistungsvereinbarung wird festgelegt, welche Leistungen die Aktiengesellschaft zu erbringen hat. Hier werden insbesondere Inhalt, Ziele, Qualität und Finanzierung der zu erbringenden Leistungen sowie die Mechanismen zur Messung der Leistungserbringung (u.a. Reporting) geregelt. Hier werden aber auch diejenigen Pflichten definiert, die nötig sind, um den Versorgungsauftrag sicherzustellen, etwa durch die Verpflichtung, weiterhin mit der KIG zusammenzuarbeiten und die Weisungen über die Aufnahme von Personen in die Heime Kriens zu beachten.

Dieser Mitwirkungsprozess der politischen Organe beginnt bei den Vertragsverhandlungen und endet beim Abschluss der Leistungsvereinbarung. Dieser Prozess wird periodisch wiederholt, je nach Dauer der Leistungsvereinbarung. Die Mitwirkung der politischen Organe entscheidet sich hier anhand ihrer Kompetenzen. Diesbezüglich kann auf den Prozess über den Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit dem Spitex-Verein Kriens verwiesen werden.

Was die Periodizität der Vertragsverhandlungen anbetrifft, so ist es gerechtfertigt, in einer Anfangsphase kürzere Vertragsdauern vorzusehen. Vor allem in der Anfangsphase geht es darum, das Vertragsverhältnis möglichst schnell den neuen Gegebenheiten oder Anforderungen anzupassen zu können. Die Dauer muss aber so bemessen sein, dass die Verhältnisse voraussehbar und planbar sind. Eine zweijährige Dauer ist daher anzustreben. Damit wird die Leistungsvereinbarung dem Einwohnerrat aufgrund seiner Budgethoheit zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Je kürzer die Geltungsdauer der Leistungsvereinbarung ist, desto höher ist das Mass an Mitwirkung und Steuerung der politischen Organe. Mithin nimmt das Mass der Mitwirkung mit der zunehmenden Dauer einer Leistungsvereinbarung ab. Trotzdem ist eine längere Vertragsdauer anzustreben, sobald die gegenseitigen Anforderungen geklärt sind. Eine längerfristige Leistungsvereinbarung deckt sich mit der Vorgabe, der Aktiengesellschaft ein möglichst hohes Mass an Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit zu belassen. Gleich wie bei der Spitex dürfte eine vierjährige Dauer den gegenseitigen Interessen entsprechen. Zur Sicherung der Interessen der Gemeinde sind in der Leistungsvereinbarung Mechanismen festzulegen, die eine effiziente und effektive Messung der Leistungserbringung ermöglichen.

7. Aufgaben und Dienstleistungen

Die Aufgaben und Dienstleistungen der verselbständigten Heime wurde bereits unter den Titeln „Zweck der Gesellschaft“ (S. 26 f. Ziff. 3) sowie „vertragliche Steuerungsinstrumente“ (S. 36 lit. ff) beschrieben. Darauf kann ohne Weiterungen verwiesen werden.

8. Personal

a. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Aktiengesellschaft zu verpflichten, die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse so auszugestalten, dass die derzeit bestehenden Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden der Heime Kriens gewahrt bleiben. Die Besitzstandwahrung soll auch für die Sozialversicherungs- und für die BVG-Ansprüche gelten.

b. Erwägungen

Die Mitarbeitenden der Heime Kriens sind aktuell Mitarbeitende der Gemeinde Kriens. Ihre, gegenüber der Gemeinde (als Arbeitgeberin) bestehenden Rechte und Pflichten basieren demnach auf dem Personalreglement der Gemeinde Kriens (Nr. 0211) und der Personalverordnung der Gemeinde Kriens (Nr. 0212). Für sie gelten aber auch die Bestimmungen der Organisationsverordnung der Gemeinde Kriens (Nr.0201), insbesondere die Art. 21 ff. Hinsichtlich ihrer BVG-Vorsorgeansprüche gilt das PKG-Vorsorgereglement.

Mit der Verselbständigung der Heime werden sich die Rechtsverhältnisse ändern. Die Mitarbeitenden der Heime werden zu privatrechtlich Angestellten der Aktiengesellschaft. Ihre gegenüber der Aktiengesellschaft als Arbeitgeberin bestehenden Rechte und Pflichten ergeben sich, soweit nichts anderes geregelt ist, aus dem Schweizerischen Obligationenrecht.

Die vom Gemeinderat formulierte Absicht, dass die Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden der Heime Kriens auch bei einer Verselbständigung gewahrt bleiben, lässt sich auf zwei Wegen realisieren:

- Entweder wird ein privatrechtliches Personalreglement geschaffen, welches bestimmt, dass sich die Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden gegenüber der Aktiengesellschaft auch weiterhin aus der analogen Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen der Gemeinde ergeben
- oder es wird ein privatrechtliches Personalreglement oder ein Gesamtarbeitsvertrag geschaffen, welches, bzw. welcher die aktuellen Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden neu gestaltet, unter Wahrung ihrer bestehenden Rechte und Pflichten.

Die Ausgestaltung des privatrechtlichen Personalreglements ist grundsätzlich Sache der Aktiengesellschaft. Der Gemeinderat wird aber das neue Personalreglement und die Besitzstandswahrung vor der Gründung vertraglich mit der Gesellschaft in Gründung regeln; es soll auf das Datum der Übernahme des Betriebs durch die Aktiengesellschaft in Kraft treten.

Eine dauerhafte Bindung ist andererseits nicht sinnvoll. Deshalb muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Aktiengesellschaft die Rechtsverhältnisse der Mitarbeitenden nach einer mehrjährigen Übergangsfrist neu bestimmen kann.

Nicht vorgesehen ist, dass die Mitarbeitenden der Heime Kriens ihren öffentlich-rechtlichen Status nach der Verselbständigung der Heime behalten. Dies wäre zwar möglich, indem die Mitarbeitenden der Heime auch weiterhin Mitarbeitende der Gemeindeverwaltung bleiben würden und die Aktiengesellschaft deren Leistungen bei der Gemeinde Kriens quasi einkaufen oder die Mitarbeitenden bei der Gemeinde „mieten“ würde. Dieses Vorgehen würde bedeuten, dass die Sozialkosten, welche in der aktuellen Ausgestaltung ein Faktor für die hohen Pflegekosten und für die hohen Aufenthalts- und Betreuungstaxen sind, nicht angepasst werden könnten.

Was die Sozialversicherungs- und BVG-Vorsorgeansprüche anbetrifft, so soll das zum Arbeitsverhältnis Gesagte analog gelten.

9. Querschnittsdienstleistungen der Gemeinde

a. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, die Aktiengesellschaft zu verpflichten, die Querschnittsdienstleistungen zumindest während einer Übergangsphase bei der Gemeinde Kriens zu beziehen.

b. Erwägungen

Wie bereits erwähnt, beziehen die Heime Kriens aktuell diverse Dienstleistungen von der Kernverwaltung. Es handelt sich um Dienstleistungen bei der Personaladministration inkl. Versicherungswesen (Finanzdepartement), für den Liegenschafts- und Gebäudeunterhalt (Baudepartement sowie Umwelt- und Sicherheitsdepartement). Zudem sind sie als Teil der Verwaltung der Gemeinde Kriens verpflichtet, die Informatik-Dienstleistungen beim GICT zu beziehen.

Vorderhand soll die Aktiengesellschaft ihre Dienstleistungen weiterhin bei der Gemeindeverwaltung, bzw. beim GICT beziehen. Eine andere Lösung würde bedeuten, dass wegen der Ver selbständigung der Heime personelle und materielle Überkapazitäten bei der Kernverwaltung entstehen würden, welche kurzfristig abgebaut werden müssten. Dies liegt nicht im Interesse der Gemeinde Kriens; eine Reduktion würde entweder zu einem Abbau der Qualität der Dienstleistungen der Kernverwaltung für die Allgemeinheit führen oder aber, die Reduktion beim Personal- und Sachaufwand könnte nicht im vollen Umfang erfolgen, um die Qualität der Dienstleistung sicherstellen zu können. Dies wiederum würde im Gesamtsystem – System Heime und Gemeindeverwaltung – zu Mehrkosten führen.

Die Aktiengesellschaft soll aber nicht dauerhaft gebunden sein. Denn es soll nicht die Aufgabe der Aktiengesellschaft sein, Strukturen der Gemeindeverwaltung zu erhalten, die für ihren Betrieb nicht zwingend nötig sind. Aus dieser Sicht ist der Aktiengesellschaft die Möglichkeit zu geben, nach einer Übergangsfrist selbständig zu entscheiden, ob und bei wem sie die Dienstleistungen bezieht.

Diesbezüglich ist insbesondere die Frage des Umfangs der Entschädigungen, welche die Aktiengesellschaft für den Bezug dieser Dienstleistungen zu zahlen haben (Umlagekosten), zu klären. Diesbezüglich besteht immerhin ein Benchmark, dem die Heime Kriens angeschlossen sind, sodass verlässliche Zahlen für die Bemessung der Kosten vorliegen.

Die entsprechenden Rechte und Pflichten zwischen der Aktiengesellschaft und der Verwaltung werden vertraglich geregelt werden. Dafür zuständig werden der Gemeinderat als Vertretung der Gemeindeverwaltung und der Verwaltungsrat als Vertretung der Aktiengesellschaft sein. So wie beim Personalreglement wird der Gemeinderat auch den Vertrag über den Bezug der Nebenleistungen mit der Gesellschaft in Gründung abschliessen und vereinbaren, dass sie ab Übernahme des Betriebs der Heime durch die Aktiengesellschaft in Kraft treten.

Analoges soll für die Informatik-Dienstleistungen gegenüber dem GICT gelten.

VI. Prozess

1. Milestones / Zeitplan

a. Absicht des Gemeinderats

Der Gemeinderat beabsichtigt, noch in diesem Jahr den Prozess für die Verselbständigung der Heime Kriens abzuschliessen, die Verselbständigung aber erst auf Beginn des Jahres 2017 zu vollziehen. Das heisst, dass die Aktiengesellschaft den Betrieb der Heime auf den 1. Januar 2017 übernehmen soll.

b. Erwägungen

Nach der Behandlung des Planungsberichts im Einwohnerrat wird der Gemeinderat, sofern sich aus der Diskussion eine Zustimmung zur Verselbständigung ergeben sollte, das Auswahlverfahren für die Ausarbeitung der Dokumente und für die Begleitung im Verselbständigungsprozess abschliessen und den für die Ausarbeitung und Begleitung notwendigen Kredit sprechen. Der Kredit ist budgetiert und wird dem Investitionskonto 415.01.503.01 entnommen. Das Auswahlverfahren und der Kreditbeschluss sollen vor den Sommerferien abgeschlossen sein.

Die Verselbständigung soll dem zuständigen Gemeindeorgan noch in diesem Jahr zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Wie schon erwähnt, ist das Aktienkapital durch die Einlage von Baurechten (Gebäuden) sowie Inventar und Mobiliar und durch Verrechnung zu liberieren. Aufgrund des Werts der Einlagen und des Umfangs der verrechenbaren Schuld wird aller Voraussicht nach der Einwohnerrat, und auch das Stimmvolk über die Verselbständigung zu befinden haben.

Auch wenn der Entscheid über die Verselbständigung noch in diesem Jahr beschlossen werden soll, wird der Vollzug, also die Übertragung des Betriebs der Heime Kriens auf die Aktiengesellschaft, nicht bereits im Jahr 2016 möglich sein. Das hat mit dem Budgetprozess der Gemeinde zu tun. Die Verselbständigung hat wesentliche Auswirkungen auf die Budgetierung. Würde die Verselbständigung auf Beginn des kommenden Jahres vorgenommen, müsste der Gemeinderat dies jetzt bei der Budgetierung bereits berücksichtigen, obwohl aktuell noch nicht klar ist, ob die Verselbständigung überhaupt vorgenommen werden soll und, gegebenenfalls zu welchen Bedingungen die Verselbständigung erfolgen soll. Mit Genehmigung des Budgets 2016 würde der Entscheid über die Verselbständigung bereits vorweggenommen, bevor das zuständige Organ überhaupt darüber befunden hat. Das darf nicht sein.

Es macht daher Sinn, die Übertragung des Betriebs der Heime auf die Aktiengesellschaft erst auf den 1. Januar 2017 vorzusehen. Damit können der Einwohnerrat und das Stimmvolk zuerst den Entscheid fällen, ob die Heime Kriens verselbständigt werden sollen oder nicht. Ist dies klar, kann das neue Budget für das Jahr 2017 geplant und beschlossen werden.

2. Information

Der Gemeinderat beabsichtigt, eine aktive Informationspolitik zu betreiben und dementsprechend ein Konzept zu erarbeiten.

Der Erfolg einer Verselbständigung dürfte wesentlich davon abhängig sein, wie die Bevölkerung und die betroffenen Personen, insbesondere die Mitarbeitenden, in den Prozess mit einbezogen werden.

Die Mitarbeitenden sind stufengerecht und offen zu informieren, anzuhören und auf diese Art in den Prozess einzubeziehen.

Die Bevölkerung ist transparent über die Verselbständigungsschritte und über die Konsequenzen der Schritte zu informieren. Darauf ist grossen Wert zu legen, wird doch aller Voraussicht nach das Stimmvolk über die Verselbständigung zu befinden haben.

3. Exkurs: Weiteres Vorgehen Zukunftsprojekt Grossfeld

Der Gemeinderat beabsichtigt, für das Zukunftsprojekt Grossfeld einen Wettbewerb durchzuführen. Dieser Wettbewerb soll von der Gemeinde Kriens in Auftrag gegeben und namens der Gemeinde Kriens durchgeführt werden. Der für den Wettbewerb notwendige Kredit ist in der Investitionsrechnung Konto Nr. 415.01.503.01 eingestellt.

Die Ausgestaltung des Wettbewerbs ist abhängig vom Beschaffungsmodell. Deshalb wird der Gemeinderat vorab klären müssen, welches Beschaffungsmodell er dem Einwohnerrat vorschlagen bzw. beantragen will. Wie oben (siehe S. 23 lit. cc) schon erwähnt, sind verschiedene Beschaffungsvarianten, bzw. -modelle möglich. Zu klären ist überdies der Beschaffungsumfang, nämlich, ob das gesamte Zukunftsprojekt (Neubau Pflegeheim, Neubau Zentrum Dienstleistungen und betreutes Wohnen) als Einheit beschafft werden soll oder ob die Neubauten getrennt beschafft werden sollen. Art und Umfang der Beschaffungsmodelle können auch kombiniert werden. Deshalb ist auch die Frage, ob und welche Kombination vorgeschlagen werden soll, zu klären.

Der Gemeinderat beabsichtigt, nach Abschluss dieser Vorbereitungsarbeiten dem Einwohnerrat mit einem B+A einen Kredit für die Planung und Durchführung eines Wettbewerbs zu beantragen. In diesem B+A wird der Gemeinderat dem Einwohnerrat auch das Beschaffungsmodell und den Beschaffungsumfang vorschlagen.

VII. Bericht zu Postulat Beat Tanner „Überprüfung Auslagerung der Heime an eine 100% Tochter der Gemeinde Kriens“ (Nr. 088 / 2014)

Einleitung

Mit Postulat Nr. 88/2014 „Überprüfung Auslagerung der Immobilien Heime an eine 100% Tochter der Gemeinde Kriens“ beantragte der Postulant, es solle geprüft werden, ob eine Auslagerung der Heime Kriens in eine 100% Tochtergesellschaft der Gemeinde Kriens Sinn machen würde. Die Gemeinde Kriens würde dieser Immobiliengesellschaft das Land im Baurecht mit einem Baurechtszins abgeben. Die Immobiliengesellschaft würde die Immobilien an die Heime Kriens vermieten.

Der Postulant begründete seinen Vorstoss damit, dass die anstehenden Investitionen im Bereich Heime die Gemeinde vor grosse Herausforderungen stellen werde. Mit einer Immobiliengesellschaft sei es möglich, die Immobilien Heime aus der Gemeinderechnung zu eliminieren, was sich positiv auf die Verschuldung auswirken würde. Die Investitionen könne nun die Gesellschaft vornehmen. In der Gemeinderechnung würde ein Ertrag aus dem Baurecht anfallen, bei den Heimen ein Mietaufwand der Gesellschaft. Dieser Mietaufwand werde gemäss dem

Pflegefinanzierungsgesetz vollumfänglich den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern in Rechnung gestellt. Aus Sicht der FDP müsse das Grossfeld möglichst schnell einem Neubau weichen. Die Kostenstruktur des Grossfelds sei aufgrund des Altbaus sehr schlecht, sodass mit jedem Tag des Zuwartens unnötige Kosten generiert werden.

Der Gemeinderat beantragte mit Begründung vom 22. Januar 2014 die Überweisung des Postulats. Er begründete seinen Antrag damit, er habe in der Investitionsrechnung 2014 für die Planung der Sanierung / des Neubaus Grossfeld einen Planungskredit im Umfang von Fr. 500'000.00 eingestellt. Im Rahmen der Planung seien, bevor die weiteren Planungs- und Projektprozesse ausgelöst werde, diverse Grundlagenentscheide zu fällen. Dazu gehöre die Klärung der Rahmenbedingungen, des Geschäftsmodells, des Eigentumsmodells, des Finanzierungs- und Beschaffungsmodells sowie des Steuerungs- und Betriebsmodells. Der Gemeinderat habe die Grundlagenarbeit bereits im November 2013 aufgenommen, nachdem die Planungsarbeiten wegen der Ablehnung der Budgets 2011 und 2012 mangels Kredit um zwei Jahre verschoben werden mussten. Die vom Postulanten angeregte Auslagerung der Immobilien sei im Rahmen der Prüfung des Eigentumsmodells zu klären. Der Entscheidungsprozess, ein allfälliger Entscheid und dessen Begründung könne in einem Bericht zum Postulat dargelegt werden.

An seiner Sitzung vom 20. Februar 2014 überwies der Einwohnerrat das Postulat zur Berichterstattung.

Bericht

Der Postulant erkennt richtig, dass das Alters- und Pflegeheim Grossfeld nicht mehr optimal genutzt werden kann. Er sieht richtig, dass Handlungsbedarf besteht und dass es angezeigt ist, neue Wege zu beschreiten, um einen Neubau erstellen zu können, welcher dem Verwendungszweck und der Rentabilität besser gerecht wird.

Der Gemeinderat erachtet es aber als sinnvoller, die Grundstücke und die Heime nicht an eine gemeindeeigene Immobilien-AG auszulagern sondern diese an diejenige Aktiengesellschaft zu übertragen, die auch für den Betrieb der Heime verantwortlich ist.

Wie im Planungsbericht festgehalten, soll die Aktiengesellschaft den Versorgungsauftrag im Bereich der stationären Pflege sicherstellen. Dieser Auftrag beinhaltet auch, genügend Raum für die Pflege zur Verfügung zu stellen. Mithin kann die Aktiengesellschaft den Auftrag nur dann erfüllen, wenn sie auch über die Bauten verfügen kann. Das heisst auch, dass die Liegenschaften und/oder die Heime an die Aktiengesellschaft zu übertragen sind.

Aus dem Versorgungsauftrag ergibt sich auch die Pflicht, für eine genügende Qualität der Dienstleistungen besorgt zu sein. Die Qualität der Dienstleistung hängt von der Leistung der Mitarbeitenden, aber auch von der Qualität der Bauten ab. Das zeigt die heutige Situation deutlich: Die Aufenthaltsqualität ist im Pflegeheim Zunacher II deutlich höher als im Pflegeheim Grossfeld, auch wenn die Mitarbeitenden an beiden Orten die gleiche Leistungsqualität aufweisen, alleine deshalb, weil die Infrastruktur – also die Baute – deutlich besser ist. So können im Pflegeheim Zunacher II alle Heimbewohnerinnen und Heimbewohner eine nur für sie vorgesehene Nasszelle nutzen. Sie können diese Nasszelle mit wenigen Schritten selbstständig erreichen. Im Alters- und Pflegeheim Grossfeld müssen die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner die Nasszellen teilweise mit zehn anderen Personen teilen. Die Nasszellen sind so weit vom Zimmer entfernt, dass sie diese nur mit Unterstützung des Pflegepersonals erreichen können.

Die Übertragung der Liegenschaften, bzw. der Heime an die für den Betrieb der Heime zuständige Aktiengesellschaft verhindert nicht, dass die nötigen Massnahmen am Alters- und Pflegeheim Grossfeld vorgenommen werden können, bzw. ermöglicht gleichermassen, dass auf der Liegenschaft Grossfeld Neubauten realisiert werden können.

Die (mögliche) Absicht des Postulanten, die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde zu belassen, kann ebenfalls sichergestellt werden, etwa dadurch, dass nicht die Grundstücke übertragen werden sondern lediglich die Bauten (durch Begründung und Übertragung entsprechender Baurechte auf den Liegenschaften) oder dadurch, dass die Gemeinde bestimmende Aktionärin bei der Aktiengesellschaft ist und/oder die Veräusserung der Liegenschaften von der vorgängig zu erteilenden Zustimmung des Einwohnerrats abhängig gemacht wird.

Das vom Gemeinderat vorgeschlagene Vorgehen deckt sich grundsätzlich mit den Absichten des Postulanten. Der Gemeinderat beantragt aber die Ablehnung, damit dem zuständigen Gemeindeorgan im Rahmen des Prozesses für die Verselbständigung der Heime diesbezüglich nicht die Hände gebunden sind und das zuständige Organ die Möglichkeit hat, der Aktiengesellschaft die Liegenschaften und/oder die Heime zu übertragen.

Erledigung

Der Postulant verlangt mit seinem Postulat, dass die Grundstücke, bzw. die Heime an eine Aktiengesellschaft zu übertragen seien. Die Grundstücke, bzw. die Heime haben einen Buchwert von Fr. 13'059'365.20 (Jahresrechnung 2014, S. 56). Der Beschluss für die Übertragung würde daher in den Kompetenzbereich des Einwohnerrats fallen. Mithin hat der Einwohnerrat darüber zu befinden, ob das Postulat anzunehmen oder abzuschreiben sei.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat aufgrund der oben gemachten Erwägungen, das Postulat abzuschreiben.

VIII. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat,

- den Planungsbericht „Verselbständigung Heime Kriens“ Nr. 160/2015 zur Kenntnis zu nehmen
- das Postulat Beat Tanner „Überprüfung Auslagerung der Heime an eine 100% Tochter der Gemeinde Kriens“ (Nr. 088 / 2014), abzuschreiben.

Berichterstattung durch Sozialvorsteher Lothar Sidler.

Gemeinderat Kriens



Paul Winiker
Gemeindepräsident



Guido Solari
Gemeindeschreiber

Kenntnisnahme zu Bericht

Nr. 160 /2015

Der Einwohnerrat der Gemeinde Kriens

nimmt in Anwendung von § 29 Abs. 1 lit. d der Gemeindeordnung vom 13. September 2007 den Bericht Nr. 160 /2015 des Gemeinderats Kriens vom 1. April 2015 über

Planungsbericht „Verselbständigung Heime Kriens“

Zur Kenntnis.

Kriens, 28. Mai 2015

Einwohnerrat Kriens

Peter Portmann
Einwohnerratspräsident

Guido Solari
Schreiber