Gemeinde Arosa

Botschaft des Gemeindevorstandes an das Gemeindeparlament

betreffend

Übernahme Defizit 2020 der Gesundheit Arosa AG

Antrag des Gemeindevorstandes an die Mitglieder des Gemeindeparlaments

Der Gemeindevorstand stellt dem Gemeindeparlament folgenden Antrag:

1. Übernahme des Restdefizits des Jahres 2020 über CHF 683'947.- und Aufnahme in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde.

NAMENS DES GEMEINDEVORSTANDES:

Die Gemeindepräsidentin:	Der Gemeindeschreiber:
Yvonne Altmann	Jan Diener

Arosa

Kurzbericht

Mit Gründung der Gesundheit Arosa AG am 3. Juni 2019 konnte die neue Gesellschaft ihre Arbeit zur Zusammenführung von Alterszentrum, Spitex, Medizinischem Zentrum und der Ambulanz aufnehmen. Mit dem Jahresabschluss des ersten ordentlichen Geschäftsjahres 2020 liegt nun auch das finanzielle Ergebnis vor. Die Gesundheit Arosa AG (GAAG) schliesst dabei das Jahr 2020 mit einem Verlust von total CHF 982'342.- ab. Die Gründe für den Verlust sind teilweise auf die bestehende Überkapazität im Alterszentrums zurückzuführen und anderseits ist das Gesundheitswesen, wie viele andere Branchen auch, schwer von der Corona Pandemie getroffen worden. Der Verwaltungsrat der GAAG hat den Gemeindevorstand frühzeitig und umfassend über die Situation informiert.

Nach Abzug des vom Gemeindevorstand bereits gesprochenen Nachtragskredites von CHF 298'395.- im Jahr 2020 soll folgender Betrag in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde aufgenommen werden:

- Restdefizit 2020: CHF 683'947.-

Die Sprechung dieses Beitrages fällt gemäss Art. 36 Ziff. 3 lit. a) der Gemeindeverfassung in die Zuständigkeit des Gemeindeparlaments. Das Geschäft wurde an der Parlamentssitzung vom 18. Juni 2021 zusammen mit dem Defizit 2021 dem Gemeindeparlament vorgelegt. Auf die Vorlage wurde aufgrund der mutmasslichen Verletzung des Rechtsgrundsatzes zur Einheit der Materie nicht eingetreten. Der damaligen Argumentation folgend hätten beide Defizite zusammengerechnet werden müssen, was in Summe einen Betrag von CHF 1'233'947.- ergibt und somit die Finanzkompetenzen des Gemeindeparlaments von CHF 1 Mio. überschreitet. Da kein Antrag auf Verabschiedung an die Urnengemeinde vorlag, trat das Gemeindeparlament nicht auf Vorlage ein.

Der Gemeindevorstand hat nach diesem Entscheid und der bestehenden Rechtsunsicherheit, Abklärungen beim Amt für Gemeinden und dem Gemeindejuristen G.R. Zinsli vorgenommen. Das Amt für Gemeinden, in der Funktion als kantonale Aufsichtsbehörde der Bündner Gemeinden, sowie auch der Gemeindejurist haben das rechtmässige Vorgehen der Gemeinde mit der Aufnahme beider Defizite 2020 und 2021 in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde bestätigt. Der Rechtsgrundsatz der Einheit der Materie wird nach ihrer Einschätzung nicht verletzt. Der Politik wird bei der Auslegung ein grosses Mass an Freiheit gelassen, diesen Grundsatz auszulegen. Die

Aufnahme beider Defizite in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde steht somit aus juristischer Sicht nichts entgegen.

Aufgrund dieser Rückmeldungen gelangt der Gemeindevorstand erneut mit dem Antrag an das Gemeindeparlament die beiden Defizite der GAAG in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde aufzunehmen und die entsprechenden Beträge zu sprechen.

Die Gemeinde als Alleinaktionärin der GAAG ist bestrebt die Gesellschaft auch mit den notwendigen finanziellen Ressourcen zu versorgen. Um auch für die Gemeinde eine adäquate Budgetierung und eine periodengerechte Verbuchung zu ermöglichen, ist der Budgetprozess der GAAG an denjenigen der Gemeinde angeglichen worden. Im Gemeindebudget 2022 wird daher auch der Budgetbetrag 2022 der GAAG aufgenommen.

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Formelle Zulässigkeit der beiden Vorlagen

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass sich eine Finanzvorlage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum, oder im vorliegenden Fall, der Urnengemeinde zu entziehen. Es ist somit unzulässig, die Ausgabenkompetenzgrenzen durch Aufteilung zusammengehörender Vorlagen zu umgehen. Selbst wenn Vorhaben demselben Zweck dienen, können sie voneinander isoliert sein, so dass eine Zusammenrechnung nicht mehr zwingend ist, zum Beispiel aufgrund zeitlicher Distanz.

Erstens handelt es sich bei beiden Anträgen um ein je in sich geschlossenes Geschäft. Auch wenn beide Anträge grundsätzlich demselben Zweck dienen, nämlich die Defizitentlastung der GAAG, besteht zwischen beiden Anträgen keine enge sachliche Verbindung. Insbesondere in zeitlicher Hinsicht sind beide Anträge klar voneinander getrennt. Geht es doch im einen Antrag um das Defizit des Jahres 2020 und im anderen um jenes des Jahres 2021. Die beiden Anträge werden daher auch getrennt zur Beurteilung und Abstimmung gebracht. Zweitens werden nicht zwei separate Anträge gebildet

um die Finanzausgabekompetenz der Urnengemeinde zu umgehen. Der Umstand, dass der Gemeindevorstand beide Anträge im selben Jahr und an derselben Parlamentssitzung zur Behandlung bringt, führt nicht dazu, dass beide Anträge zu einem Antrag zusammengefasst werden müssen. Der Grund für die gleichzeitige Behandlung liegt im Wechsel der Rechnungslegung der GAAG beziehungsweise der Defizitübernahmen durch die Gemeinde. Vorliegend wird der Grundsatz der Einheit der Materie daher nicht verletzt. Im Gegenteil stellt sich die Frage, ob der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gerade dadurch verletzt wird, wenn die beiden Defizite zusammengefasst würden.

Neben der Frage zur Einhaltung der Materie gilt es ebenso Grundsätze der Rechnungslegung nach Obligationenrecht (OR) und des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) zu berücksichtigen. Der Grundsatz der periodengerechten Abgrenzung zählt zu den Fundamenten einer ordnungsgemässen Rechnungslegung nach Art. 958b Abs. 1 Obligationenrecht (OR):

" Aufwände und Erträge müssen voneinander in zeitlicher und sachlicher Hinsicht abgegrenzt werden".

Die GAAG führt ihre Rechnung nach den Rechnungslegungsgrundsätzen von SWISS GAP FER und daher nach Kalenderjahr analog der Gemeinde.

Art. 25 Abs. 1 "Grundsätze" im kantonalen FHG hält folgendes fest:

" Die Rechnungslegung richtet sich nach den Grundsätzen der Bruttodarstellung, der Periodenabgrenzung, der Fortführung, der Wesentlichkeit, der Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit."

Der Umstand der periodengerechten Abgrenzung kann bereits mit dem Defizit 2020 nicht mehr vollumfänglich erfüllt werden. Um die rechtlichen Grundsätze der Rechnungslegung zu erfüllen, müssen die Defizite der GAAG der Jahre 2020 und 2021 daher gemeinsam in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde aufgenommen werden. Diese wird somit einmalig einer Doppelbelastung ausgesetzt sein. Die Budgetprozesse der Gemeinde und der GAAG sind unter Einhaltung dieser Grundsätze ab dem Budgetjahr 2022 aufeinander abgestimmt.

<u>1.2 Sicherung der Liquidität</u>

Für die Gründung der GAAG wurde das Alterszentrum Arosa mit Zustimmung der Urnengemeinde als Sacheinlage an die Gesellschaft übertragen. In der Botschaft wurde erwähnt, dass die Einbringung dieses Anlagevermögens zur Deckung der Rückstellungen dient, womit liquide Mittel freigemacht werden können. Als Folge davon muss die Gemeinde bei der Gründung der Dachorganisation keine liquiden Mittel einschiessen. Im Gründungsbericht der GAAG ist festgehalten, dass die Gemeinde Arosa ihre finanzielle Verantwortung für ein ausreichendes Angebot im Bereich der Pflege und Betreuung von Langzeitpatienten und Betagten anerkennt, so wie dies auch in der damaligen Abstimmungsbotschaft sinngemäss zum Ausdruck gebracht ist. Ohne finanzielle Unterstützung der Gemeinde kann die GAAG ihre statuarischen Aufgaben nicht erfüllen und eine angemessene Gesundheitsversorgung innerhalb der Gemeinde ist gefährdet. Die Bilanzsituation der GAAG ist mit dem Übertrag des Alterszentrum mittel- und langfristig stabil, solange die Defizite durch die Gemeinde gedeckt werden. Das Eigenkapital betrug per 31.12.2020 CHF 6'612'193.-, ist aber zu 100% immobilisiert. Jede Verlustausbuchung reduziert das Kapital beträchtlich und führt mittelfristig zwangsläufig zur Besorgnis der Überschuldung (Verlust des Aktienkapitals), was eine Sanierung der Gesellschaft zur Folge hätte. Der in der Urnenbotschaft erwähnte Baufonds dient dem Alterszentrum für anstehende Investitionen und Erneuerungen. Dieser Fonds ist zweckgebunden und darf nicht zur Deckung von betrieblichen Defiziten verwendet werden. Er wurde bereits früher zur Deckung der Erneuerungsinvestitionen im Alterszentrum eingerichtet und sollte aufgrund des Alterungsprozesses des Gebäudes weiter geäuffnet werden. Gemäss Liquiditätsplan der GAAG wird aufgrund der fehlenden Defizitdeckung nun auch der durch die Gemeinde gewährte Kontokorrentkredit beansprucht werden müssen. Auf dem Markt, sprich bei den Banken, können Darlehen an die GAAG nur gegen Garantien der Gemeinde (Bürgschaften oder Defizitübernahmegarantien) beantragt werden. Diese Darlehen würden zwar das Liquiditätsproblem lösen, nicht aber die Problematik des Kapitalverlustes. Dazu müssten die Darlehen nachrangig gestellt werden. Damit jedoch der laufende Betrieb gesichert werden und die Überschuldung vermieden werden kann, ist es essenziell die Liquidität und das Kapital aufrecht zu erhalten. Die Gemeinde ist gesetzlich für die Gesundheitsversorgung auf ihrem Gebiet verantwortlich. Die GAAG bringt alle Voraussetzungen mit, diese Aufgabe wahrzunehmen und für die Bevölkerung und die Gäste dieses Grundbedürfnis qualitativ und unter Berücksichtigung der Kosten angemessen abzudecken.

Trotz aller Bemühungen der GAAG hat sich im Verlauf der Jahres 2020 gezeigt, dass die liquiden Mittel in absehbarer Zeit nicht mehr genügen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die weltweite Corona Pandemie und die damit verbundene Ausrufung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat im März 2020 und die Folgen davon auch das Gesundheitswesen schwer getroffen haben.

Die Kosten im Bereich Gesundheitswesen zulasten der Gemeinde sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Neben den gesetzlichen Beiträgen der Gemeinde für Betreuung von betagten und pflegebedürftige Personen leistete die Gemeinde Arosa in den letzten Jahren zur Deckung der Defizite der Organisationen "Alterszentrum Arosa", "Spitex Region Schanfigg" sowie zur Sicherstellung und Fusion des Ambulanz-Notfalldienstes und des ärztlichen Dienstes weitere Beiträge. Die steigenden Kosten im Gesundheitswesen waren es dann auch, die den Gemeindevorstand dazu bewegt haben, die Bildung einer Dachorganisation im Gesundheitswesen zu prüfen und schlussendlich umzusetzen. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die in den letzten Jahren geflossenen gesetzlichen sowie freiwilligen Beiträge der Gemeinde in den folgenden zwei Tabellen dargestellt:

Gesetzliche Beiträge der Jahre 2017 – 2020 in CHF:

	JR 2017	JR 2018	JR 2019	JR 2020
Pflegebeiträge Alters- und Pflegeheime	488'504.-	424'221.-	421'196.-	454'426.-
Pflegebeiträge Spitexorganisationen	115'065.-	86'626.-	95'749.-	167'917.-
Total	603'569.-	510'847.-	516'945.-	622'343.-

Die Pflegebeiträge enthalten die im übergeordneten Recht festgelegten Ansätze zur Finanzierung der stationären und ambulanten Pflegeleistungen.

Freiwillige Beiträge der Jahre 2017 – 2020 und Budget 2020 in CHF:

	JR 2017	JR 2018	JR 2019	JR 2020	Budget 2020 Gemeinde	Defizit 2020 GAAG
Alterszentrum	277'444.-	400'647.-	498'605.-	36'902.-	0.-	
Spitex	172'888.-	163'822.-	180'865.-	71'969.-	0.-	
Medizinisches Zentrum	64'333.-	37'334.-	112'000.-	442'000.-	0.-	

Ambulanz	120'000.-	206'519.-	140'000.-	66'525.-	0.-	
Total	634'665.-	808'322.-	931'470.-	617'396.-	0.-	982'342.-

Im Vergleich zur ersten Tabelle sind hier Beiträge für das Medizinische Zentrum und der Ambulanz enthalten. Das verdeutlicht, dass die kommunalen Beiträge in diese beiden Institutionen allesamt freiwilliger Natur sind und dazu dienen die medizinische und ambulante Versorgung in der Gemeinde Arosa aufrecht zu erhalten. Speziell zu erwähnen ist, dass alle Beträge des Jahres 2020 zwar im Rechnungsjahr 2020 der Gemeinde verbucht sind, es bei den vier Organisationen jedoch deren Rechnungsjahre 2019 betrifft. Die entsprechenden Beträge wurden von Gemeindevorstand und Gemeindeparlament jeweils im Budget berücksichtigt oder in Form eines Nachtragskredites genehmigt. Damit der drohende Liquiditätsverlust nicht zu Beeinträchtigungen des Betriebes führt, hat der Gemeindevorstand einen Teilbetrag des Defizits 2020 in Höhe von CHF 298'395.- als Nachtragskredit gesprochen. Da die finanziellen Kompetenzen des Gemeindevorstandes ausgeschöpft sind, muss das restliche Defizit 2020 über CHF 683'947.- durch das Gemeindeparlament genehmigt werden.

2. Das Gesundheitswesen im Wandel

Die älteren Menschen wollen so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden bleiben und die Ansprüche verändern sich. Dieser Trend hat sich mit Corona noch deutlich verstärkt. Die Gesundheitsversorgung hat sich auch auf dem privaten Markt längst zu einem Geschäftsfeld entwickelt. Der Markt bedient die Nachfrage nach neuen Dienstleistungsangeboten und Wohnformen der älteren Generation immer umfassender. Heim-Betten stehen nicht nur in Arosa leer, sondern in der ganzen Schweiz. Die Überkapazitäten in den Heimen sorgen für eine niedrigere Auslastung und höhere Defizite. Alterszentren haben im Umfeld des immer stärker gewordenen Trends, so lange wie möglich in den eigen vier Wänden zu bleiben, nicht mehr dieselbe Bedeutung wie noch vor einigen Jahren. Die Pandemie verstärkte die Trends erheblich und wirkte als eine Art Brandbeschleuniger. Die massiven Einschränkungen, die mit den einschneidenden Pandemie-Massnahmen verbunden waren, beeinträchtigten die Lebensqualität und schwächten den Ruf der Heime. Todesfälle in Heimen aufgrund von Ansteckungen trotz rigoroser Hygiene- und Schutzmassnahmen schürten Ängste. Die Auswirkungen zeigen sich in der aktuellen Überkapazität des Alterszentrums.

Aufgrund der Ende 2020 anhaltend negativen Covid-19 Entwicklung musste der Verwaltungsrat das Budget der GAAG für das Jahr 2021 korrigieren. Basierend auf den bisherigen Budgets und trotz der Unsicherheiten mit Covid-19 rechnete die GAAG ursprünglich mit einem Defizit von CHF 500'000.-. In diesem Defizit enthalten sind die Leistungen, welche in der Leistungsvereinbarung von der Gemeinde bestellt worden sind und im Budget 2021 auch mit einem Betrag CHF 350'000.- aufgenommen wurden. Die damalige Entwicklung der Corona Infektionen und die Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Pandemie haben deutliche Spuren bei der GAAG hinterlassen und beeinflussen auch stark die Geschäftsentwicklung im Jahr 2021. Die Belegung im Altersheim ist stark gesunken, die Umsätze im Medizinischen Zentrum und bei der Ambulanz sind geringer ausgefallen. Die Ertragseinbrüche im Alterszentrum und Medizinischen Zentrum können leider nicht im gewünschten Ausmass in den Kosten aufgefangen werden. Das Gesundheitswesen ist stark reguliert. Die Bereitstellungskosten sind auch aufgrund der gesetzlichen Vorgaben im Alterszentrum weitgehend fix. Von der 40 verfügbaren Betten war im ursprünglichen Budget eine Auslastung von 28 Betten vorgesehen. Im Februar 2021 durften lediglich noch 22 Betagte betreut werden, womit das Alterszentrum noch etwas mehr als zur Hälfte ausgelastet ist. Im Budget 2021 rechnet der Verwaltungsrat mit einer durchschnittlichen Belegung von 25 Betten, was aber aufgrund der aktuellen Situation immer noch optimistisch gerechnet ist. Die Pandemie hat die Akzeptanz der Alterszentren bei Betagten und deren Angehörigen negativ beeinflusst. Der Wegfall einer Bettenbelegung hat Ertragseinbussen von durchschnittlich CHF 120'000.- zur Folge. Das Fernbleiben der Gäste in Arosa hat daneben ebenfalls negative Auswirkungen auf das Medizinische Zentrum und die Ambulanz. Alleine bei der Ambulanz ist mit Mindereinnahmen von CHF 100'000.- zu rechnen. Damit die Bereitschaftssicherung der Ambulanz nicht gefährdet ist, können auch hier die Fixkosten nicht proportional gesenkt werden.

Die GAAG ist darauf angewiesen, dass die Gemeinde sie mit den notwendigen finanziellen Mittel zur Sicherung der Liquidität versorgt. Damit die Gemeinde ab dem Budgetjahr 2022 adäquat planen kann, hat die GAAG ihren Budgetprozess an denjenigen der Gemeinde angepasst. So werden die Defizite, gemäss den allgemein gültigen Grundsätzen der Rechnungslegung, in demjenigen Jahr verbucht wo sie anfallen. Die Aufnahme eines Defizitbeitrages, soll die Finanzplanung festigen und auch für die GAAG eine Planungssicherheit bieten. Gleichzeitig entbindet der Defizitbeitrag den

Verwaltungsrat der GAAG nicht automatisch von der Verantwortung diese Defizite zu verringern.

Trotz der bestehenden finanziellen Defizite steht für den Gemeindevorstand das Wohl der Bevölkerung und der Aroser Gäste im Zentrum. Die Gesundheit Arosa AG hat dafür die geeigneten Voraussetzungen um diesen Auftrag zu erfüllen.

3. Antrag Gemeindevorstand

Gemäss Art. 36 Ziff. 3 lit. a) der Aroser Gemeindeverfassung steht die Befugnis zur Beschlussfassung über frei bestimmbare Ausgaben, die im Budget nicht vorgesehen sind, von CHF 500'000.- bis CHF 1'000'000.-, dem Gemeindeparlament zu.

Der Gemeindevorstand beantragt dem Gemeindeparlament das Restdefizit 2020 über CHF 683'947.- in die Jahresrechnung 2021 der Gemeinde aufzunehmen.