

Leistungsauftrag: Stimmiges und Anspruchsvolles

Die Zeiten, in denen Gemeinden die Defizite ihrer Heime bezahlt haben, sind vielerorts vorbei. Manche Kommunen haben ihr Heim in den letzten Jahren verselbstständigt, sei es als Anstalt, gemeinnützige Aktiengesellschaft oder Stiftung. Das Zusammenspiel von Stimmbürger/innen, Exekutive und Heim kann ganz unterschiedlich gestaltet werden.

Die Gemeinden möchten auch bei einer Verselbstständigung Einfluss auf «ihr» Heim nehmen, und die Heime sind trotz Eigenständigkeit in verschiedenen Situationen auf die Unterstützung der Gemeinden angewiesen.

Grundsätzlich können Gemeindeexekutiven gegenüber einem Heim drei ganz unterschiedliche Rollen spielen: die Rolle als Vorgesetzte, die Rolle als Eigentümerin und die Rolle als Auftraggeberin. Spielt die Gemeinde die Rolle als Vorgesetzte, dann ist ihr Einfluss sehr gross. Spürbar ist diese hierarchische Beziehung z.B. in Baukommissionen, wo Architekten sowie Mitglieder der Exekutive und der Bauabteilung oft das Sagen haben und Anliegen der Heimleitung manchmal kaum gehört werden. Wird ein gemeindeeigenes Heim verselbstständigt und bspw. in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, dann reduzieren sich die Einflussmöglichkeiten der Gemeinde radikal auf jene einer Eigentümerin. Als wichtigste Plattform verbleiben Mitgliedern der Exekutive die Teilnahme an der Aktionärsversammlung sowie eine Vertretung im Verwaltungsrat und die Stimmbürger

und Stimmbürgerinnen können höchstens noch bei Kapitalerhöhungen mitreden. Die Beziehung zwischen Gemeinde und Heim wird dann schwierig, wenn sich die Interessen nicht decken. Ein Beispiel sind Entlastungsangebote für pflegende Angehörige (Tagesstätten, Zimmer für Kurzeitaufenthalte). Diese sind aus Sicht der Gemeinde und der Betagten sehr wertvoll, ermöglichen sie es doch Pflegebedürftigen, länger zu Hause zu bleiben. Im Gegensatz zum Nutzen für die Gemeinde und Betagten bedeuten diese Angebote für das Heim viel Arbeit und wenig Ertrag: Die häufigen Ein- und Austritte sind zeitintensiv, die Auslastung der Temporärbetten ist vergleichsweise niedrig, und die Tarife sowie etwaliche Krankenkassenbeiträge decken die Kosten nicht.

Die Rolle als Auftraggeberin

Die Alternative für eine Gemeinde ist es, die Rolle als Auftraggeberin zu spielen. In dieser kann sie ihre Vorstellungen differenzierter einbringen – und das Heim seinerseits kann angeben, unter welchen Bedingungen es diese erfüllen

kann. Der Auftrag hat zwei unterschiedliche Zeithorizonte, einen mittel-/langfristigen und einen kurzfristigen. Deshalb ist eine zweistufige Abmachung sinnvoll: Die Grundlagen der Zusammenarbeit werden in einem über mehrere Jahre laufenden Vertrag festgehalten und die konkreten Ziele jährlich neu vereinbart. Der Begriff Leistungsauftrag wird je nach Quelle für das eine oder das andere gebraucht und präziser ist es deshalb, zwei Begriffe zu verwenden, z.B. Rahmenvertrag und Jahresvereinbarung.

Rahmenvertrag: Leistungen und Zusammenarbeit

Der Rahmenvertrag hält dasjenige fest, was über Jahre hinweg Bestand haben soll (Zweck, Grundlagen, Zielgruppen, Leistungen, Wirkungsziele, Vorgaben zur Leistungserbringung, Abgeltung, Controlling, usw.¹). Ganz zentral ist in diesem Papier die Beschreibung der Leistungen, die das Heim zu erbringen hat: Soll neben dem Kernangebot von Wohnen, Betreuen und Pflege auch eine spezialisierte Pflege für Demenzkranken angeboten werden? Plätze für Kurzaufenthalte? Tagesplätze? Ambulante Pflege? Betreute Alterswohnungen? Mahlzeitendienst? Nicht alle dieser Leistungen können oder sollen zu kostendeckenden Tarifen angeboten werden. Deshalb enthält der Rahmenvertrag auch Angaben zur Tarifpolitik und zur Art, wie etwaliche Abgeltungen der Gemeinde errechnet werden. Das Instrument des Rahmenvertrags ermöglicht es auch den Stimmbürger/innen, weiterhin in zentralen Punkten Einfluss auf das Heim zu nehmen. Allerdings gehen die Meinungen von Juristen auseinander, inwieweit die Stimmberechtigten einem Rahmenvertrag zustimmen müssen.

Jahresvereinbarung: Konkrete Erwartungen und Ziele

Die Jahresvereinbarung hält die erwartete Entwicklung des Umfeldes, die Ziele und einige zentrale Kenngrößen



Die Gemeinde möchte auch bei einer Verselbstständigung auf das Pflegeheim Einfluss nehmen.
Bild: Markus Altherr

fest. Folgendes Beispiel illustriert mögliche Inhalte anhand einer Tagesstätte: 12 Tagesplätze, Öffnungszeiten: Montag bis Freitag von 8 bis 18 Uhr, Zufriedenheit Tagesgäste/Angehörige $\geq 90\%$, Auslastung: 75%, Taxe Tagesgast: 75 Franken; Gemeindebeitrag: 75 Franken pro Tagesgast.

Eröffnet die Nachbargemeinde ein eigenes Heim, und fällt ein Drittel des Einzugsgebietes dadurch weg? Sind nach einer kostspieligen Renovation die (kostendeckenden) Pensionstaxen weit höher als jene der umliegenden Heime? Dauert es Monate, bis der Erweiterungsbau ausgelastet ist? Für derartige spezielle Situationen benötigen gemeindenahere Heime ein Notfallnetz, sofern sie nicht seit Jahren Rückstellungen bilden konnten oder mit sehr viel Kapital ausgestattet wurden. Dieses Notfallnetz wird am besten bereits im Rahmenvertrag vorgesehen, damit die Gemeindebehörden reagieren können, bevor das Heim zum Sanierungsfall wird.

Ist Qualität messbar?

Die Verselbständigung – oder gar Privatisierung – von gemeindeeigenen Heimen wird oft zum Politikum. Unter anderem befürchten die Kritiker, dass auf Kosten der Bewohner/innen gespart werde. Dass diese Befürchtungen nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigen Wingenfeld/Schnabel² auf. In den von ihnen untersuchten Heimen erhielten tendenziell die fürsorgebedürftigsten Bewohner/innen weniger Aufmerksamkeit und Zeit, als jene, «die ihre Bedürfnisse an die Pflegenden herantragen oder Situationen herstellen können, die eine unmittelbare Handlung erfordern». Ebenfalls stellten die Autoren fest, dass immobile Bewohner/innen «ein geringeres Leistungsvolumen» erhielten.

Was macht nun die Qualität eines Pflegeheimes aus? Bei einer Befragung von fünfhundert 50-Jährigen und Älteren³ wurden am häufigsten «Klima und Umgang» genannt, und für die Bewohner/innen sind gemäss der Expertise von Günter Roth⁴ die Selbstbestimmung und die persönliche Beziehung zum Personal besonders wichtig. Diese Art von Qualitätsmerkmalen kann bei Menschen, die nicht mehr befragt wer-



Das Pflegeheim ist in verschiedenen Situationen auf die Unterstützung der Gemeinde angewiesen. Bild: Markus Altherr

den können, nicht oder nur mit grossem Aufwand gemessen werden. Mathias Binswanger, Professor an der Universität St. Gallen, spricht von einer «Messbarkeitsillusion», wenn man meine, dass sich qualitative Leistungen in Kennzahlen ausdrücken liessen. Was heisst es nun für eine Gemeinde, wenn gerade die wesentlichsten Kriterien der Qualität kaum messbar sind und deshalb so auch nicht eingefordert werden können? Unproblematisch ist aus Sicht der Betagten die Situation, wenn sie in ihrer Nähe unter verschiedenen Heimen auswählen können. In diesem Falle suchen sie sich einfach einen gastlicheren Ort, und die Betten der unbeliebten Heimen bleiben leer. Spielt dieser Wettbewerb nicht, so sollte die Gemeinde die – bereits im Rahmenvertrag festgehaltene – Möglichkeiten haben, personelle Wechsel anzustossen. Wenn die Liegenschaften der Gemeinde gehören, so ist auch ein Betreiberwechsel möglich.

Gemeindeverbundsheime: anspruchsvolle Steuerung

Mit «Gemeindeverbundsheime» sind hier Heime gemeint, welche mehrere Kommunen zusammen besitzen. Diese über Leistungsaufträge zu steuern, ist einfach, solange das Heim jeder Gemeinde ein massgeschneidertes Angebot machen

kann. Eine Pflegewohngruppe für die Gemeinde X eröffnen und betreiben? Die ambulante Pflege vom Spitex-Verein der Gemeinden Y übernehmen? Betreute Wohnungen in der Gemeinde Z gleich neben dem Heim bauen und betreiben? Dies ist alles kein Problem, solange das eingegangene Risiko klein ist, die Kosten über die Gebühren und Abgeltungen einer einzelnen Gemeinde gedeckt und die Investitionen auf dem Kapitalmarkt und durch eine einzelne Gemeinde finanziert werden können. Sobald sich aber die Gemeinden auf einen Rahmenvertrag und eine jährliche Leistungsvereinbarung einigen müssen, wird der Aufbau eines adäquaten Steuerungssystems sehr anspruchsvoll – ausser der Kanton gibt regionale Versorgungssysteme vor, welche nur noch umzusetzen sind.

Ruth Köppel, Dr. oec. HSG
ruth.koepfel@orgavisit.ch

¹ In Anlehnung an: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern – Leistungsvertrag 2013 Bereitstellung von Leistungen in Tagesstätten der Altersbetreuung und -pflege

² Wingenfeld Klaus/Schnabel Eckhard: Pflegebedarf und Leistungsstruktur in vollstationären Pflegeeinrichtungen, 2002

³ Altenpflege-Monitor, in: Altenpflege 1/2008

⁴ Günter Roth: Qualität in Pflegeheimen, 2002



Gezielt kommunizieren dank Gemeindeadressen

Die Geschäftsstelle des Schweizerischen Gemeindeverbandes verkauft die Post-, E-Mail- und Websiteadressen der Schweizer Gemeinden als Excellisten oder als Klebeetiketten.

Schweizerischer Gemeindeverband, Solothurnstr. 22, 3322 Urtenen-Schönbühl, Tel. 031 858 31 16, verband@chgemeinden.ch