

Sachgeschäft Senevita-Initiative

Erläuterungen

Antrag des Gemeinderates

Der Gemeinderat beantragt, der «Senevita-Initiative» des Bürgerforums Freienbach zuzustimmen.

Bericht

Ausgangslage

Am 9. Juli 2019 reichte Irene Herzog-Feusi, Präsidentin des Trägervereins Bürgerforum Gemeinde Freienbach, zusammen mit weiteren Initianten die «Senevita-Initiative» des Bürgerforums Freienbach mit Begleitschreiben und mit 883 vom Einwohneramt der Gemeinde Freienbach beglaubigten Unterschriften ein. Es handelt sich damit um eine Pluralinitiative im Sinne von § 9 Abs. 2 Gemeindeorganisationsgesetz (GOG).

Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 19. September 2019 die Pluralinitiative als zulässig erklärt und diesen Entscheid im Amtsblatt Nr. 40 vom 4. Oktober 2019 publiziert. Gegen diesen Beschluss wurde keine Beschwerde eingereicht.

Initiativbegehren

«In Form einer allgemeinen Anregung verlangen die in der Gemeinde Freienbach stimmberechtigten Unterzeichnerinnen und Unterzeichner gestützt auf § 9 und § 12, Abs. 1 lit. i des Gemeindeorganisationsgesetzes GOG (nach dem kreativen Ansatz), dass den Freienbacher Stimmbürgern zur «Leistungsvereinbarung» mit der Senevita AG vom 27. April 2017 bis spätestens Ende 2020 ein Kredit zur professionellen externen Abklärung der Gesamtkosten (Vollkostenrechnung auf 20 Jahre inkl. Kostenauswirkung auf die Finanzierung der öffentlichen Freienbacher Pflegezentren und Alterswohnungen) zur Urnen-Abstimmung unterbreitet und das Gutachten vollständig veröffentlicht wird.»

Sachgeschäft Senevita-Initiative

Genehmigungsinhalt

Stellungnahme und Erläuterungen der Initianten/ Eingabe vom 30. November 2019 (grau hinterlegt)

Warum die Vollkosten der «Leistungsvereinbarung» mit Senevita beziffert werden müssen:

- Sie bezieht sich auf eine zonenwidrige Nutzung des Gewerbe-Areals Ufenau-Park, Pfäffikon.
- Sie konkurrenziert die öffentlichen Angebote (Roswitha, Pfarrmatte und Sidi) – die öffentlichen Zuschüsse würden bis zum Geht-nicht-mehr an Senevita umgelenkt.
- Sie würde unsere Finanzreserven durch «gebundene Ausgaben» in kürzester Zeit aufbrauchen.

Ein geheim abgeschlossener Leistungsvertrag

Dass der Leistungsvertrag vom Gemeinderat am 27.4.2017 als Geheimvertrag abgeschlossen wurde, von dem die Öffentlichkeit erst Monate später erfuhr, ist brisant. Nach offiziellen Angaben soll dieser Vertrag die Aufnahme der Senevita in die kantonale Pflegeheimliste bewirkt haben, womit «gebundene Ausgaben» nach dem Giesskannenprinzip an die Pflegedienstleister ausgeschüttet würden. Merkwürdigerweise ist Senevita auf der aktuellen Pflegeheimliste des Kantons («gültig ab 1. Januar 2019») aber nicht mehr aufgeführt – in der Bedarfsplanung Stand 12/2018 allerdings schon.

Fragen über die Belastung der Steuerzahler durch den Leistungsvertrag wurden bisher aus der öffentlichen Diskussion ausgeklammert. Auch die Rechnungsprüfungskommission will sich dazu nicht äussern. Auf Anfrage des Bürgerforums Freienbach verweigerte sie genauere Auskünfte, Zitat: «Grundsätzlich geben wir keine direkten Auskünfte und Stellungnahmen an die Bevölkerung ab. Wir bitten Sie deshalb, Ihre Anfragen während des Jahres jeweils direkt an den Gemeinderat zu stellen.»

Der Gemeinderat wiederum gab hierzu einzig bekannt, er habe «in eigener Kompetenz» gehandelt. Das Volk habe kein Recht, bei seinem Deal mitzureden.

Extreme Belastung der Steuerzahler als Kostenträger

Doch es ist unumgänglich, die Frage nach den Kostenwirkungen dieses Vertrags zu stellen. Es geht dabei um fixe, «gebundene Ausgaben» für ein privates Pflegeplatzangebot, für welches nachweislich gar kein Bedarf besteht. Dieses Angebot würde vielmehr die bestehenden öffentlichen, gut geführten Pflegezentren konkurrenizieren und letztlich ausbluten, weil der Gemeinderat die Senevita an den kantonalen und kommunalen Zuschüssen gleichberechtigt beteiligen will.

Die Berechnung des Pflegeplatzbedarfs 2019 bis 2040 im ganzen Kanton (Bedarfsplanung Langzeitpflege 2019 bis 2040, RRB 890/2018) macht deutlich, dass mit dem Senevita Ufenau Park bis ins Jahr 2040 extreme Überkapazitäten bereitgestellt würden. Das Überangebot – einmal gebaut – würde uns enorm teuer zu stehen kommen.

Fortsetzung Sachgeschäft Senevita-Initiative Erläuterungen

Leere Betten gäbe es nämlich nicht. Die Senevita AG würde sie vom ersten Tag an mit alten Menschen belegen, die von auswärts in unsere Gemeinde eingeschleust würden. Laut Gesetz muss die Öffentlichkeit prinzipiell alle Restkosten übernehmen, wenn betagte Neuzuzüger hier Wohnsitz nehmen, aber nicht selbst für ihre Lebenskosten aufkommen können. Diese Gesamtkosten umfassen, je nach Pflegebedürftigkeit, pro Monat schnell bis zu 10 000 Franken und mehr. Gemäss Bundesamt für Statistik sind nur 40 Prozent aller Pflegebedürftigen in der Lage, die Kosten für Hotellerie und Betreuung im Heim selber zu bezahlen (Quelle: NZZ am Sonntag vom 18.11.2018).

Gigantische Gewinnmargen

Nach den Berechnungen des Bürgerforums Freienbach würden «dank» dem Leistungsvertrag pro Jahr rund 20 Millionen Steuergelder an die Senevita AG abfliessen. Ein grosser Teil davon käme aber nicht den Pflegebedürftigen, sondern ausschliesslich den Aktionären zugute. Die NZZ berichtete auch unter dem Titel-Bericht «Wer kassiert Ihre Rente?» vom 18.11.2018, dass Orpea, der französische Konzern, dem die Senevita AG gehört, im Jahr 2017 «für jedes Pflegebett im Orpea-Imperium 950 Euro ausgeschüttet» hat. Orpea veröffentlichte im Investorenbericht von 2018, dank aggressiver Expansion habe sie den Aktienkurs vervierfachen und die Dividenden verelffachen können. Für die Senevita AG ist das Geschäft mit alten Menschen ein gigantischer Wachstumsmarkt.

Obwohl also Senevitas übermässiges, unnötiges Bauprojekt volkswirtschaftlich gar nicht wünschbar ist, könnte sie dank dem Leistungsvertrag auch in Pfäffikon riesige Gewinne für ihre Aktionäre einfahren. Mit dem Segen des Gemeinde- und Regierungsrates würde ihr völlig überrissenes Angebot so oder so rentieren. Das Kostenrisiko läge ganz bei den Steuerzahlern.

Schlechtere Pflegequalität

Wenn aus dem Geschäft mit alten Menschen hohe Renditen erwirtschaftet werden müssen, wirkt sich dies negativ auf die Pflegequalität aus. In diesem Zusammenhang haben ausgerechnet die Verhältnisse in Senevita-Heimen immer wieder Anlass zu massiver Kritik.

Sparmassnahmen beim Essen, zu wenig und teils unqualifiziertes Personal und ein schlechtes Arbeitsklima machen schon seit Jahren Schlagzeilen.

Öffentliche Heime haben im Gegensatz dazu keine Investoren, die auf Gewinn spekulieren. Die Pflegebedingungen sind im Durchschnitt bedeutend besser und allfällige Überschüsse fliessen in Renovationsfonds. Dank öffentlicher Kontrolle verbringen Pflegebedürftige ihren Lebensabend in kommunalen Heimen würdiger und besser umsorgt, als wenn private Investoren «das Geschäft» bestimmen.

Umgehung einer Umzonung

Der dubiose Leistungsvertrag verfolgt aber nebst der fetten Rendite aus 75 unnötigen Pflegeplätzen noch ein zweites Gewinnziel – ein Millionengeschäft, das auf der Verletzung der geltenden Zonenordnung beruht.

Gemeinderat und Regierungsrat entschieden nämlich, es sei dank der Leistungsvereinbarung möglich, die von Senevita zusätzlich geplanten 84 Alterswohnungen als gewerbliche Nutzung = «gewerbeähnliches Wohnen/wohnnähnliches Gewerbe» zu bewilligen. Diese Art der Wohnnutzung erfordere kein spezielles Umzonungsverfahren für die Gewerbezone Ufenau Park auf dem Gelände der ehemaligen Federnfabrik Rüegg zwischen Churerstrasse und Bahnlinie.

Die in dieser Gewerbezone gar nicht bewilligungsfähige Wohnnutzung von 7589 m² Bruttogeschossfläche (statt lediglich 723 m²) würde gemäss einem weiteren, «intern» erklärten Gemeinderatsbeschluss eine gewaltige Aufwertung des Gewerbezonensareals zugunsten der Senevita bewirken.

Das Bürgerforum beanstandet diese behördeninterne Neuauslegung des Baureglements auf dem Rechtsweg. Die Beschwerde ist aktuell beim Verwaltungsgericht hängig.

Was bewirkt ein JA zur Initiative?

Ein JA zur Initiative ist ein Auftrag an den Gemeinderat, innert Jahresfrist eine Kreditvorlage zur Abstimmung zu bringen. Mit einem solchen Kredit soll ein unabhängiges, professionelles Gutachten in Auftrag gegeben werden, das uns über die Vollkosten der Senevita-Leistungsvereinbarung vom 27. April 2017 baldmöglichst klaren Wein einschenkt.

Der Auftrag an den Gemeinderat, eine Kreditvorlage vorzulegen, ist der erste Schritt, um Transparenz über das geheim vereinbarte «Geschenk» des Gemeinderates an die Senevita AG herzustellen. Dieser Kredit für die Vollkostenrechnung wird gegenüber den jährlichen «gebundenen Ausgaben» von rund 20 unnötigen Millionen winzig sein, die sonst an Senevita fliessen würden.

Nach einem JA gibt es dann also 2021 eine erneute Abstimmung. Diesmal zur Frage, ob das erforderliche Geld für das Gutachten zur Verfügung gestellt werden soll.

Mit dem – für Initiativen vorgeschriebenen, etwas umständlichen – doppelten Urnengang können wir Stimmbürger indirekt doch noch bewirken, dass der Gemeinderat, der gerne als «die Gemeinde» auftritt, zu seinem Senevita-Deal öffentlich Auskunft geben muss.

Gleichzeitig wird dadurch auch gegenüber den Mitbürgern in allen anderen Schwyzer Gemeinden offengelegt, was diese pro Kopf ebenfalls mitzahlen müssten, wenn Senevita bei uns mit ihrem Geschäftsmodell auf Steuerzahlerkosten durchmarschieren könnte.

Wer zahlt, befiehlt

Mit der doppelten Abstimmung wird endlich eine öffentliche Diskussion zur gemeinderätlichen Leistungsvereinbarung erreicht, die uns sonst verwehrt bleiben würde. Weil die neue Kantonsverfassung dem Gemeinderat erlaubt, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben am Volk vorbei voranzutreiben, ist unsere demokratische Mitbestimmung stark eingeschränkt. Über den Umweg einer Kreditvorlage wird zumindest eine politische Debatte über diese Zumutung möglich. Das Bürgerforum Freienbach ist überzeugt, dass eine offene Diskussion das AUS für die Leistungsvereinbarung bedeutet.

Gute Aussichten auf Vertragsbeendigung

Der Senevita-Leistungsvertrag würde erst mit der Eröffnung der Überbauung in Kraft treten. Er kann aus wichtigen Gründen geändert oder aufgelöst werden. In Kapitel 13 des Vertrags steht zur Geltungsdauer und Kündigung: «Die «Leistungsvereinbarung» wird für eine Dauer von 20 Jahren – ab Eröffnung des Ufenau Parks – abgeschlossen».

Der Vertrag ist also hinfällig, wenn das Bauprojekt auf diesem Areal nicht realisiert werden kann. Dann findet keine Eröffnung statt, welche die «Leistungsvereinbarung» in Kraft setzen würde.

Unter Ziff. 13 des Leistungsvertrags ist auch festgehalten, dass «eine Auflösung der vorliegenden Vereinbarung aus wichtigem Grund sowie eine einvernehmliche Vertragsbeendigung vorbehalten» bleibe. Das lässt auf ein gutes Ende hoffen.

Transparenz über alle Wirkungen

Das mit der Initiative verlangte Vollkosten-Gutachten soll Klarheit darüber verschaffen, wie sich ein Ausstieg aus dem Vertrag finanziell auf unsere Gemeinde und auf die bereits bestehenden Pflege-Angebote auswirken würde. Die Initianten gehen davon aus, dass der Gesamtschaden bei Vertrags-Kündigung auch dann gering ausfällt, wenn Senevita wegen der Vertragsauflösung allenfalls eine «Entschädigung» einfordern würde.

Senevitas Geschäftsmodell auf dem Buckel der Steuerzahler, das jährlich 20 Millionen vergeuden würde, kann mit einem JA zur Initiative verhindert werden.

Stellungnahme des Gemeinderats

Verfahren und rechtliche Würdigung

Die Initianten nehmen im Initiativbegehren Bezug auf die Leistungsvereinbarung vom 27. April 2017 zwischen der Gemeinde Freienbach und der Senevita AG betreffend Senevita Ufenau-Park in Pfäffikon. Diese Leistungsvereinbarung wurde für eine Dauer von 20 Jahren – ab Eröffnung des Ufenau-Parks – abgeschlossen. Sie verlängert sich stillschweigend jeweils um 5 Jahre, wenn sie nicht durch eine der Parteien – mindestens 12 Monate vor Ablauf – schriftlich gekündigt wird. Vorbehalten bleiben eine Auflösung der Vereinbarung aus wichtigem Grund sowie eine einvernehmliche Vertragsbeendigung. Als wichtiger Grund gilt gemäss Vertrag insbesondere mangelnde Qualität trotz Abmahnung oder grobe Verletzung der Leistungsvereinbarung.

Die Initianten wollen erklärermassen die Auflösung des Vertrags erreichen. Dafür sei «Druck aus der Bevölkerung» nötig. Die Kredit-Abstimmung beziehungsweise ein Gutachten sei erforderlich, damit die Vollkosten des «gemeinderätlichen Deals» auf den Tisch kommen würden. Die Offenlegung werde ermöglichen, dass die Stimmbürger diese «Zwangsjacke» noch rechtzeitig abschütteln könnten (vgl. Zusatz-Informationen des Bürgerforums Freienbach zur Senevita-Initiative vom 7. Mai 2019 [Seite 6 unten]). Mithin stellt die Verhinderung des Senevita Ufenau-Parks beziehungsweise die Auflösung der Leistungsvereinbarung das eigentliche Kernziel der Initiative dar. Erreicht werden soll es via Gutachten mit anschliessender Druckausübung.

Das Initiativbegehren verlangt nicht explizit eine (ausserordentliche) Aufkündigung des Vertrags oder ein Tätigwerden für eine Anpassung oder Auflösung des Vertrags. Mit einer solchen Forderung wäre die Initiative ungültig. Verlangt wird vielmehr ein Verpflichtungskredit für ein Gutachten, dessen Erkenntnisse Einsicht bringen und Druck auf den Gemeinderat ausüben sollen.

Dennoch stellt sich die Frage, ob der von der Initiative eingeschlagene Weg, die Auflösung des Vertrags mittels Verpflichtungskredits zu erreichen, einen unzulässigen Versuch darstellt, Zuständigkeiten, die in den Kompetenzbereich des Gemeinderates fallen, an die Gemeindeversammlung zu verschieben, womit die Initiative ebenfalls ungültig wäre.

Die Anforderung, wonach Initiativen Zuständigkeiten der Stimmberechtigten zum Gegenstand haben müssen, wirft in der Praxis regelmässig Fragen auf (vgl. GANDER, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBI 91/1990 S. 378 ff., Seite 400). Gemäss Gander wird denn auch recht häufig der Versuch unternommen, mit Initiativen in die Zuständigkeiten des Gemeinderates einzugreifen. Unproblematisch

Fortsetzung Sachgeschäft Senevita-Initiative Erläuterungen

zu beurteilen sind danach offenkundige Eingriffe, wenn ausdrücklich der Erlass eines Verwaltungsaktes im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates anbegehrt wird. Daneben gebe es aber auch subtilere Arten, indem dem Gemeinderat auf dem Initiativweg der Auftrag erteilt werde, in seinem Zuständigkeitsbereich in einer bestimmten Richtung tätig zu werden. Gewählt werde schliesslich auch ein dritter Weg, indem Initiativbegehren Kreditbewilligungen zum Gegenstand hätten für Massnahmen, deren Anordnung in der Kompetenz des Gemeinderates liegen. Gemäss Gander sind solche Initiativen zulässig, da die Kreditgewährung Sache der Gemeindeversammlung sei. Allerdings verpflichte die Annahme der Initiative den Gemeinderat nicht, von der Ausgabenbewilligung Gebrauch zu machen.

Bei der vorliegenden Initiative mit einem angebotenen Verpflichtungskredit zwecks Einholung eines externen Gutachtens handelt es sich nicht um eine offenkundige Missachtung der Zuständigkeiten. Vielmehr handelt es sich um eine Mischform aus dem zweiten und dritten Fall. Dem Gemeinderat wird unterschwellig der Auftrag erteilt, in seinem Zuständigkeitsbereich in einer bestimmten Richtung tätig zu werden. Erreicht werden soll dies mit einem Kredit für ein externes Gutachten, dessen Erkenntnisse die Auflösung der Vereinbarung begünstigen oder gar ermöglichen sollen. Das Tätigwerden des Gemeinderates wird mit der Initiative zwar bezweckt, eine Verbindlichkeit für den Gemeinderat wird aber zum Vorneherein nie resultieren können.

Bei Annahme der Initiative ist der Verpflichtungskredit für externe Abklärungen vorzubereiten (zwei-Schritt-Verfahren bei der allgemeinen Anregung).

Eine direkte Einflussnahme der Stimmberechtigten oder gar das Erwirken einer Vertragsauflösung durch die Stimmberechtigten bleibt jedoch aufgrund der Rechtslage ausgeschlossen.

Finanzielles

Die Restkosten zur Finanzierung der Pflegekosten in Pflege- und Altersheimen, soweit diese nicht durch die versicherte Person oder durch gesetzliche Verpflichtungen Dritter gedeckt werden, tragen die Gemeinden (§ 19a Gesetz über soziale Einrichtungen, SEG). Die Kosten werden von den Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl getragen. Das bedeutet:

- Die Kosten werden zentral auf Stufe Kanton erhoben und pro Kopf auf das gesamte Kantonsgebiet verteilt.
- Für eine Gemeinde ist es unerheblich, wie viele Pflegeplätze auf ihrem Gemeindegebiet vorhanden sind beziehungsweise welche Kosten pro Pflegeplatz anfallen. Selbst wenn in Freienbach keine Pflegeplätze vorhanden wären und diese in den Nachbargemeinden ange-

boten würden, hätte die Gemeinde Freienbach mutmasslich in etwa die gleichen Kosten zur Pflegefinanzierung zu tragen.

- Die Veränderung der anfallenden Pflegekosten zu ermitteln, welche gestützt auf die Leistungsvereinbarung mit der Senevita anfallen, erscheint ausserordentlich schwierig. Insbesondere wenn diese, wie von den Initianten gefordert, für die kommenden 20 Jahre ermittelt werden sollen.

Neben diesen, sich auf die Rechnungslegung stützenden Überlegungen, sollte auch beachtet werden, dass sowohl auf Stufe Bund als auch auf Stufe Kanton Änderungen an der Rechtsordnung vorgenommen werden können, welche erheblichen Einfluss darauf haben, wer die Pflegekosten zu tragen hat.

Die Initiative spricht allerdings nicht nur von den ungedeckten Pflegekosten im Sinne der Pflegekosten in Alters- und Pflegeheimen, die nicht durch die versicherte Person oder durch gesetzliche Verpflichtungen Dritter gedeckt werden. Abgeklärt werden sollen die «Gesamtkosten (Vollkosten-Rechnung auf 20 Jahre inkl. Kostenauswirkungen auf die Finanzierung der öffentlichen Freienbacher Pflegezentren und Alterswohnungen)». Gemäss den von den Initianten eingereichten Zusatzinformationen vom 7. Mai 2019 geht es hierbei um «B 1 Kosten Senevita-Alterswohnungen» (Seite 8) und um «B 2 Kosten Senevita-Pflegeplätze» (Seite 9) gleichermassen. Auch wenn eine verlässliche Eruiierung von Gesamtkosten auf 20 Jahre hinaus mittels Gutachten kaum erwartet werden darf, sind gewisse gutachterliche Berechnungen oder zumindest Prognosen denkbar.

Entscheid Gemeinderat zur «Strategie Führung Pflegezentren»

An der Gemeindeversammlung vom 6. Dezember 2019 hat der Gemeinderat ausführlich über den Strategiebericht «Trägerschaft Alter, Wohnen und Pflege» orientiert. Er hat gestützt auf diesen Bericht beschlossen, dass weiterhin die beiden Pflegezentren (Pfarrmatte und Roswitha) in eigener Regie geführt werden. Im Weiteren hat er festgehalten, dass für künftige Optimierungen (Anpassungen an veränderte Marktgegebenheiten) die Betriebskommission Pflegezentren den Handlungsspielraum innerhalb der wirkungsorientierten Verwaltungsführung respektive des Globalbudgets nutzen soll.

Im Zeitraum, welcher benötigt wird, um den von den Initianten geforderten Bericht zu erstellen, haben die Pflegezentren die Chance, ihr Leistungs- und Angebotsprofil weiter zu schärfen.

Gleichzeitig haben der Gemeinderat Freienbach und die Betriebskommission Pflegezentren die Möglichkeit, den Tatbeweis zu erbringen, dass es ihnen mit dem im Gemein-

deratsbeschluss festgelegten Vorgehen ernst ist und sie gewillt sind, die Pflegezentren Roswitha und Pfarrmatte in eine erfolgreiche Zukunft zu führen (GRB 389 vom 7. November 2019, publiziert auf der Website, Rubrik Aktuelles und Publikationen, Gemeinderatsbeschlüsse).

Fazit

Die grosse Anzahl Unterschriften für die Senevita-Initiative weist darauf hin, dass ein breites Interesse der Bevölkerung an der Kostenentwicklung bei der Pflegefinanzierung besteht.

Mit ihren umfangreichen Ausführungen/Behauptungen haben die Initianten aber auch erhebliche Verunsicherung ausgelöst. In einer solchen Situation macht es Sinn, wenn sich neutrale Fachleute mit der Angelegenheit befassen, einen entsprechenden Bericht erstatten und damit grösstmögliche Transparenz geschaffen wird.

Gestützt auf diese Überlegungen kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass es Sinn macht, der Initiative zuzustimmen, um dann in einem zweiten Schritt die für den Expertenbericht notwendigen Mittel via Verpflichtungskredit einzuholen.

Empfehlung des Gemeinderates

Der Gemeinderat empfiehlt, der «Senevita-Initiative» des Bürgerforums Freienbach zuzustimmen.