

## Vorlage Stadtparlament

Datum	24. Mai 2022
Beschluss Nr.	1769
Aktenplan	329.20 Hilfe und Pflege zu Hause

### Rekapitalisierung der Spitex St.Gallen AG

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Stadt St.Gallen gewährt der Spitex St.Gallen AG zu Lasten der Laufenden Rechnung 2022 einen einmaligen Betrag in der Höhe von CHF 3,0 Mio. à fonds perdu zur Deckung des Bilanzverlustes und zur Wiederherstellung einer soliden Kapitalbasis.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziff. 1 nach Art. 8 Abs. 1 Ziff. 6 Bst. a der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.

---

#### 1 Zusammenfassung

Am 19. Mai 2020 stimmte das Stadtparlament der Vorlage «Gründung und Anschubfinanzierung der Spitex St.Gallen AG» zu. Die SXSG AG wurde am 14. August 2020 gegründet. Hauptaktionär der Aktiengesellschaft ist mit 80 Prozent die Stadt St.Gallen. Die restlichen 20 Prozent sind im Eigentum des Hilfsvereins Stadt Spitex.

Die AG wurde mit CHF 3,3 Mio. Kapital ausgestattet. Darüber hinaus stellte die Stadt St.Gallen CHF 890'000 für die Initialisierung zur Verfügung.

Die Initialisierungskosten und die Kapitalausstattung wurden auf der Basis des Businessplans aus dem Spitexprojekt ermittelt. Diese haben sich im Nachhinein als zu optimistisch erwiesen. Die junge Organisation musste ihre ersten Schritte in einem Umfeld machen, in dem sich diverse Widrigkeiten kumuliert haben. Das Langjahr 2020/21 schloss schliesslich mit einem Periodenverlust von CHF 1,76 Mio ab

Die aktuelle Vorlage zeichnet die Entwicklung der SXSG AG nach, zeigt die Ursachen und Hintergründe auf, weshalb und in welcher Höhe dem Stadtparlament nun Mittel für eine Rekapitalisierung beantragt werden. Sie informiert über die Massnahmen seitens der Stadt St.Gallen in ihren zwei Rollen als Hauptaktionärin einerseits und als Auftraggeberin und Gewährleisterin des Versorgungsauftrages andererseits.

In Kapitel 4 wird zunächst die finanzielle Entwicklung der SXSG AG seit der Gründung detailliert aufgearbeitet. Kapitel 5 geht auf die Herausforderungen im Personalbereich ein, welche massgeblich zum Mehraufwand in der Startphase beigetragen haben.

Kapitel 6 beinhaltet drei betriebswirtschaftliche Themen im Spitex-Umfeld: Einerseits geht es um die Produktivität als zentrale Steuerungsgrösse im Spitexbetrieb, zweitens um die Zusammensetzung und den optimalen Einsatz des Personals entsprechend seiner Qualifikation (Skill-und-Grade-Mix) und drittens um die Bündelung spezifischer Aufgaben zu Kompetenzzentren. Alle drei Aspekte wirken sich auf die Dienstleistungsqualität, die Effizienz und die damit letztlich auf die Finanzen aus.

Kapitel 7 gibt Auskunft über die Rekrutierung und Zusammensetzung der strategischen und operativen Führung der SXSG AG in der Startphase. Zum Verständnis, wie es zur schwierigen Finanzlage der SXSG AG kommen konnte, wird in Kapitel 8 ein Blick zurück auf das Umsetzungsprojekt geworfen. Im Spannungsfeld zwischen dem jederzeit zu erfüllenden Versorgungsauftrag und den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie verkürzte sich die Vorlaufzeit für die Vorbereitung des operativen Starts und wesentliche Schritte mussten auf die Zeit nach dem 1. Januar 2021 verschoben werden. Problematisch war auch die Lücke in der Verfügbarkeit aktueller Steuerungsdaten aus den bisherigen Spitex-Organisationen (die Planungsdaten im Projekt datierten von 2018/2019) sowie das initiale Fehlen eines Management-Information-Systems für die neue Organisation.

Ausgehend vom Rechnungsabschluss per 31.12.2021 blickt Kapitel 9 in die Zukunft und zeigt die geplante Entwicklung für die Jahre 2022 und 2023 auf. In seiner rollenden Planung hat der Verwaltungsrat die betrieblichen Entwicklungsschritte mit ihren finanziellen Auswirkungen auf der Zeitachse festgehalten. Dabei unterscheidet er eine realistische und eine pessimistische Variante. Beide Varianten beinhalten einen allgemeinen Personalaufbau sowie die Rekrutierung spezifischer Profile für den Auf- und Ausbau der Kompetenzzentren Disposition, Abklärungsteam, Psychiatrie und Palliative Care, jedoch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Ebenfalls gehen beide von einer stetigen Steigerung der Produktivität aus, wobei die pessimistische einen temporären Einbruch aufgrund einer vierten Covid-Welle im Winterhalbjahr 2022/23 einbaut. Zentral ist jedoch in beiden Forecasts, dass die SXSG AG die Gewinnschwelle (Break Even) etwa zur Jahresmitte 2023 erreicht.

Der Stadtrat wollte mehr über die Hintergründe der desolaten finanziellen Situation der SXSG AG in Erfahrung zu bringen. Dabei interessierten auch Sanierungswürdigkeit und Sanierungsfähigkeit der Gesellschaft. Der Stadtrat stellte der SXSG AG die Expertise der Dienststelle Finanzen (FIN) zur Verfügung, um das Reporting gegenüber der Stadt zu optimieren, mit Fokus auf die Zukunftsfähigkeit des Betriebes. Darüber hinaus war es dem Stadtrat ein Anliegen, eine neutrale externe Sicht auf die Geschehnisse, den Zustand und die Perspektiven der jungen Gesellschaft zu erhalten. Er bestärkte den VR darin, die Revisionsstelle mit einer ordentlichen statt der vorgesehenen eingeschränkten Revision zu beauftragen (Opting-up) sowie, darüber hinaus, von dieser einen Analysebericht erstellen zu lassen. Einen Teil der zu beantwortenden Fragen steuerte die GPK bei. Die wichtigsten Erkenntnisse dieser Analyse sind am Ende von Kapitel 10 zusammengefasst.

In Kapitel 11 wird hergeleitet, wie der vom Stadtrat beantragte Rekapitalisierungsbetrag von CHF 3 Mio. zustande kommt.

In Kapitel 12 fasst der Stadtrat die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und verortet sie im Spannungsfeld von Versorgungsauftrag, strategischer sozialpolitischer Zielsetzung und Vorgeschichte. Sein Fazit zieht er im abschliessenden Kapitel 13. Er erachtet eine Einheitsorganisation für das ganze Stadtgebiet nach wie vor als richtige Organisationsform für die künftigen Aufgaben und Herausforderungen im Bereich der Spitex. Die bereits getätigten Investitionen in den Transformationsprozess

waren nötig. Mit einem weiteren à-fonds-perdu-Beitrag sollen die verschiedenen Schwierigkeiten der Anfangsphase aufgefangen werden, so dass die junge Gesellschaft betriebswirtschaftlich wieder solide und mit einer gesicherten Perspektive unterwegs sein kann. Sie soll die ihr zugedachte Aufgabe erfüllen und sich entwickeln können, damit sie ihren Beitrag zur Umsetzung der städtischen Strategie Alter und Gesundheit 2030 zu leisten vermag.

## 2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung -----	1
2	Inhaltsverzeichnis -----	4
3	Ausgangslage-----	5
4	Finanzielle Entwicklung der Spitex St.Gallen AG -----	6
4.1	Zwischenabschluss per 30.07.2021 .....	6
4.2	Zwischenabschluss per 30.09.2021 .....	7
4.3	Information der GPK und der KSSI Anfang Januar 2022.....	7
4.4	Revidierter Abschluss des Langjahres 2020-2021 per 31.12.2021 .....	8
5	Entwicklung im Personalbereich -----	8
5.1	Betriebsstart mit personellem Unterbestand.....	8
5.2	Kündigungswellen am Standort Ost im Frühling 2021 .....	9
5.3	Personalentwicklung bis Ende 1. Quartal 2022 .....	9
6	Strategische Ziele-----	10
6.1	Von der SXSG AG ergriffene Massnahmen im Bereich der Produktivität.....	10
6.2	Aufbauorganisation, Skill-und-Grade-Mix.....	11
6.3	Ablauf- und Prozessorganisation, Kompetenzzentren .....	12
7	Führung der Spitex St.Gallen AG -----	12
7.1	Verwaltungsrat .....	12
7.2	Geschäftsleitung .....	13
8	Rahmenbedingungen im vorangegangenen Spitexprojekt und in der Umsetzung -----	13
8.1	Zwei Monate Verzug auf den Projektplan infolge des Lockdowns im Frühling 2020.....	13
8.2	Jederzeitige Aufrechterhaltung der Versorgung (gesetzlicher Versorgungsauftrag) .....	14
8.3	Nicht rechtzeitig erkannter und behobener Personalabfluss in der Projektphase .....	15
8.4	Einbindung der bisherigen Vereine ins Projekt mehrheitlich gescheitert .....	15
9	Entwicklung Kapitalbasis und Liquidität -----	15
9.1	Forecast 2022-2023 mit zwei Varianten .....	16
9.2	Gewinnschwelle wird voraussichtlich Mitte 2023 erreicht .....	16
9.3	Risiken der Überschuldung und der Zahlungsunfähigkeit.....	17
10	Massnahmen des Stadtrates und Erkenntnisse aus dem Analysebericht -----	18
11	Massnahmen zur Wiederherstellung der Kapitalbasis -----	21
12	Erkenntnisse und Würdigung -----	22
13	Fazit -----	25

### 3 Ausgangslage

Die Schaffung der Spitex St.Gallen AG (SXSG AG) ist ein vom Stadtparlament in mehreren Vorlagen<sup>1</sup> bestätigter politischer Auftrag, um die Versorgung der Bevölkerung der Stadt St.Gallen mit Leistungen der Pflege zu Hause zukunftsfähig aufzustellen, damit die demografisch bedingte Zunahme der Nachfrage nach ambulanten Leistungen bewältigt sowie die fachlichen und qualitativen Ansprüche an dieses Angebot erfüllt werden können. Letztere sind in den vergangenen 20 Jahren aufgrund der Umstellung der Spitalfinanzierung auf Fallpauschalen im Jahr 2012, aber auch aufgrund des medizinischen und pflegewissenschaftlichen Fortschritts stetig gewachsen und werden sich auch künftig wandeln und weiterentwickeln. Ebenso schlägt sich der gesellschaftliche Wandel in veränderten Erwartungen und Bedürfnissen der Generationen, die ins Alter kommen, nieder.

Im Rahmen der städtischen Alterspolitik<sup>2</sup> kommt der Spitex eine zentrale Bedeutung zu, soll sie doch zusammen mit den Leistungserbringern der Hilfe zu Hause (Pro Senectute, Haushilfe- und Entlastungsdienst) ermöglichen, dass Menschen trotz alters- und gesundheitsbedingten Einschränkungen so lange wie möglich selbstständig leben können und auf diese Weise vorzeitige Heimeintritte vermeiden oder hinausgezögert werden. Im Rahmen der neuen Altersstrategie sind verschiedene Ausbauschritte vorgesehen, so etwa die Ausdehnung der Betriebszeiten auf die Nacht, präventive Leistungen für bestimmte Zielgruppen und ein besserer und flächendeckender Zugang zu spezialisierten Pflegeleistungen wie Palliative Care, Demenzpflege, Wundpflege etc. Für die wirksame Umsetzung dieser Vorhaben ist, gerade in einer so vielfältigen Landschaft gemeinnütziger sozialer Angebote, wie sie sich in der Stadt St.Gallen entwickeln konnte, eine starke, leistungsfähige, innovative und kooperationsbereite Spitex ein zentraler Erfolgsfaktor. In diesem Sinn ist die Einheitsspitex für die Stadt St.Gallen das geeignete Instrument, um die in der Altersstrategie skizzierte Vision einer städtischen Sozialpolitik Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Gründung und die Betriebsaufnahme der SXSG AG wurden in einem rund zwei Jahre dauernden städtischen Projekt unter Mitwirkung der bisherigen Leistungserbringer und unter Einbezug des Personals vorbereitet. Für die Umsetzung des politischen Auftrages unter der Federführung der Direktion Soziales und Sicherheit wurde eine Projektorganisation unter externer Leitung installiert. Diese nahm ihre Arbeit Ende 2018 auf. Für das Umsetzungsprojekt stand ein Budget von CHF 480'000 zur Verfügung.<sup>3</sup> Am 19. Mai 2020 stimmte das Stadtparlament der Vorlage «Gründung und Anschubfinanzierung der Spitex St.Gallen AG» zu. Die SXSG AG wurde am 14. August 2020 gegründet. Die Aktiengesellschaft befindet sich zu 80 Prozent im Eigentum der Stadt St.Gallen. Minderheitsaktionär ist mit 20 Prozent Aktienanteil der Hilfsverein Stadt Spitex (früher: Verein Spitex Centrum – Stadt Spitex). Die AG wurde mit einem Kapital von insgesamt CHF 3,3 Mio. ausgestattet. Davon sind CHF 500'000

---

<sup>1</sup> [«Braucht St.Gallen vier Spitex-Organisationen? Postulatsbericht»](#); Vorlage Stadtparlament vom 24. Oktober 2017, Nr. 992, vom Stadtparlament als erledigt abgeschlossen am 14.02.2018; [«Schaffung einer Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen. Finanzierung des Umsetzungsprojekts»](#); Vorlage Stadtparlament vom 19. September 2018, Nr. 2119 vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 30.10.2018; [«Gründung und Anschubfinanzierung der Spitex St.Gallen AG»](#); Vorlage Stadtparlament vom 25. Februar 2020, Nr. 3915 vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 19.05.2020.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die [«Strategie Alter und Gesundheit 2030»](#), vom Stadtrat am 10. August 2021 genehmigt.

<sup>3</sup> [«Schaffung einer Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen. Finanzierung des Umsetzungsprojekts»](#); Vorlage Stadtparlament vom 19. September 2018, Nr. 2119, vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 30.10.2018.

Aktienkapital und weitere CHF 2,8 Mio. Betriebskapital als Agio.<sup>4</sup> Darüber hinaus stellte die Stadt St.Gallen einen Betrag von CHF 890'000 à fonds perdu für den Initialisierungsaufwand zur Verfügung.<sup>5</sup> Die anderen drei Spitex-Vereine haben auf ein finanzielles Engagement zu Gunsten der neuen Organisation verzichtet. Die Verantwortung für die Kapitalausstattung der SXSG AG oblag damit der Stadt St.Gallen. Initialisierungskosten und Kapitalausstattung wurden auf der Basis des Businessplans aus dem Spitexprojekt<sup>6</sup> ermittelt, haben sich im Nachhinein jedoch als zu optimistisch erwiesen. Die junge Organisation musste ihre ersten Schritte in einem Umfeld machen, in dem sich diverse Widrigkeiten kumuliert haben. Sie werden in den folgenden Kapiteln weiter ausgeführt.

Die SXSG AG übernahm von den Spitexvereinen sämtliche Klientinnen und Klienten, das an einer Anstellung interessierte Personal sowie einen Teil der mobilen Sachanlagen, um von den drei Standorten<sup>7</sup> aus ab dem 1. Januar 2021 den städtischen Versorgungsauftrag zu erfüllen.

## **4 Finanzielle Entwicklung der Spitex St.Gallen AG**

### **4.1 Zwischenabschluss per 30.07.2021**

Am 16. August 2021 informierte der Verwaltungsrat die beiden Aktionäre über den Halbjahresabschluss 2021. Es wurde deutlich, dass der Aufwand seit der Gründung aufgrund der vielgestaltigen Herausforderungen zum operativen Start und in den ersten Betriebsmonaten<sup>8</sup> weit über Budget lag und dass das erste Geschäftsjahr mit einem grossen Verlust abschliessen würde. Der Verwaltungsrat wies auf das Risiko hin, dass es im weiteren Verlauf zu einer Unterkapitalisierung aufgrund eines hälftigen Kapitalverlusts kommen könnte. In der Folge würde, um die Fortsetzung der Geschäftstätigkeit und damit die Erfüllung des Versorgungsauftrages sicherzustellen, neues Kapital erforderlich sein. Zugleich informierte er über die von ihm getroffenen Gegenmassnahmen, die mit unterschiedlichem Zeit-horizont nach und nach zum Tragen kommen würden.

- Ab 2022 sollte so eine Aufwandreduktion von CHF 300'000 bis 350'000 pro Jahr erzielt werden.
- Ab 2026 würde dieser Betrag auf CHF 500'000 bis 600'000 jährlich steigen.

Als kurzfristig wirksame Massnahmen wurde z.B. die Reduktion der Temporär- und Springereinsätze durch die Rekrutierung von neuem Stammpersonal definiert, um die Personalkapazitäten nach der Kündigungswelle im Frühling 2021 aufzufüllen. Weiter war für den Informatikbereich das Insourcing des Supports durch entsprechende interne Kapazitäten beschlossen worden (Einsparung CHF 190'000 jährlich) sowie das Insourcing des Finanz- und Rechnungswesens (Buchhaltung, Abschlüsse, Controlling) durch die Anstellung einer entsprechenden Fachperson (Einsparung CHF 70'000 jährlich). Mittelfristig ist die Reduktion von drei auf zwei Standorte vorgesehen: Der befristete Mietvertrag des

---

<sup>4</sup> Aufgeteilt jeweils im Verhältnis 80 % zu 20 % zwischen der Stadt St.Gallen und der Stadt Spitex (AK CHF 400'000 resp. CHF 100'000, Agio CHF 2,24 Mio. resp. CHF 0,56 Mio.).

<sup>5</sup> Details zur Kapitalausstattung und den Initialisierungskosten vgl. [Vorlage Stadtparlament vom 25. Februar 2020, Nr. 3915](#), vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 19.05.2020.

<sup>6</sup> Referenz: Version 0.7 vom 25.02.2020.

<sup>7</sup> Hauptsitz im Kreis Centrum (Davidstrasse 38); West (Fürstenlandstrasse 142); Ost (Greithstrasse 7)

<sup>8</sup> Namentlich der Unterbestand beim Personal von 30 MA per Betriebsaufnahme, zwei Kündigungswellen am Standort Ost, die SXSG AG im Fokus der Medien und der Gewerkschaft bzw. des SBK, diverse Lasten aus der Projektphase, abrupter Abgang des Geschäftsführers im Mai 2021, überdurchschnittlich hohe zeitliche Inanspruchnahme der VR-Mitglieder. Weitere Ausführungen hierzu in den Kapiteln 5.1, 5.2 und 12.

im Vergleich zu den peripheren Standorten teuren Hauptsitzes an der Davidstrasse läuft Mitte 2025 aus (Einsparpotenzial CHF 193'000 jährlich).<sup>9</sup>

Zur Schadensminderung und um den Zeitpunkt einer allfällig nötigen Kapitalerhöhung hinauszuschieben, wurde im Nachgang seitens der Dienststelle Gesellschaftsfragen geprüft, inwieweit im Rahmen des städtischen Budgets 2021 Möglichkeiten bestehen, der SXSG AG einen Teil der bereits entstandenen zusätzliche Aufwände aus dem Change-Prozess abzugelten.

- In einem Nachtrag zum Jahreskontrakt 2021 wurde die Restfinanzierung um CHF 6 pro Stunde für Pflege- und Hauswirtschaft sowie um CHF 10 für Akut- und Übergangspflege erhöht.<sup>10</sup>
- Ausserdem wurden der SXSG AG unter dem Titel Organisationsentwicklung gegen Nachweis entsprechender Aufwendungen Kostenbeiträge von CHF 530'000 à fonds perdu gewährt.

Der budgetäre Spielraum für beides ergab sich durch das tiefere realisierte Stundenvolumen der SXSG AG sowie durch die allgemein tiefere Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause im Coronajahr 2021 auch bei anderen Leistungserbringern mit und ohne städtischen Leistungsauftrag. Die beiden Massnahmen im Rahmen des städtischen Budgets 2021 haben den Jahresverlust der SXSG AG zwar gemindert, sie waren jedoch nicht ausreichend, um eine weitgehende Kostendeckung herzustellen.

#### **4.2 Zwischenabschluss per 30.09.2021**

Der Zwischenabschluss per Ende des 3. Quartals 2021 wurde dem Aktionariat zeitnah zur Verfügung gestellt. Zu diesem Zeitpunkt wurde ein Jahresverlust von CHF 2,97 Mio. erwartet – die im Abschnitt 4.1 aufgeführten Massnahmen im Restfinanzierungsbereich waren dabei noch nicht berücksichtigt. Der Stadtrat und die Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlaments (GPK) wurden an ihren Sitzungen vom 16. resp. vom 17. November 2021 über die finanzielle Schieflage der SXSG AG orientiert. Präsident und Vizepräsident des Verwaltungsrates standen dem Stadtrat und den GPK-Mitgliedern Rede und Antwort. Verschiedene Abklärungen sowie die Erarbeitung einer Vorlage für Massnahmen zur nachhaltigen Rekapitalisierung der SXSG AG, die dem Parlament zu gegebener Zeit unterbreitet werden sollte, wurden in die Wege geleitet.

#### **4.3 Information der GPK und der KSSI Anfang Januar 2022**

Anfang Januar 2022 wurden die beiden vorberatenden Kommissionen frühzeitig über erforderliche Sanierungsmassnahmen zu Gunsten der SXSG AG informiert. Als ungefähren Kapitalbedarf wurde der GPK und der Kommission Soziales und Sicherheit (KSSI), basierend auf konservativ geschätzten provisorischen Zahlen zum Jahresabschluss 2021, eine Summe von rund CHF 5,5 bis 6 Mio. für die Abgeltung zusätzlicher Initialisierungskosten sowie der Wiederherstellung der ursprünglichen Kapitalausstattung von CHF 3,3 Mio. genannt. Kalkuliert wurde dabei mit einem erwarteten Verlust von CHF 2,8 Mio. für das Langjahr 2020/21 und mit einem budgetierten Verlust von CHF 2 Mio. im Geschäftsjahr 2022. Klarheit über den effektiven Periodenverlust 2020/21 würden jedoch erst die definitiven Zahlen der revidierten Rechnung geben.

---

<sup>9</sup> Der Umzug des Standortes Ost von der Greithstrasse (die Liegenschaft der Kath. Kirchgemeinde weicht einem Neubau) an die Martinsbruggstrasse erfolgte im Dezember 2021. Die Betriebszentrale wird zu gegebener Zeit von der Davidstrasse an den neuen Standort Ost verschoben, wo eine räumliche Erweiterung möglich ist.

<sup>10</sup> Mit der Übertragung des gesetzlichen Versorgungsauftrages an einen Dritten (Leistungserbringer) verpflichtet sich die politische Gemeinde zu einer nachhaltig kostendeckenden Restfinanzierung. Diese konnte in der Sondersituation eines ersten Betriebsjahres während eines fundamentalen Change-Prozesses mit der Fortschreibung der bisherigen Restfinanzierung nicht gewährleistet werden.

Um von neutraler Seite Aufschluss über Ursachen und Verantwortlichkeiten der finanziellen Schwierigkeiten zu erhalten, beantragte die Stadt als Hauptaktionärin beim Verwaltungsrat weitere Abklärungen durch eine externe Stelle. Der Verwaltungsrat war damit einverstanden und beauftragte die OBT AG als von der Generalversammlung gewählte Revisionsstelle. Da es sich um die erste Revision handelte, konnte die OBT AG eine externe Sicht gewährleisten. Anstelle der vorgesehenen eingeschränkten Revision wurde der Auftrag für eine ordentliche Revision erteilt. Darüber hinaus wurde der Revisionsgesellschaft ein Analyseauftrag erteilt, der auch mit Fragen aus dem Kreis der GPK ergänzt wurde. Den entsprechenden Analysebericht legte die OBT dem Verwaltungsrat und den Aktionären vor. Er wurde auch der GPK zugestellt und an einer GPK-Sitzung besprochen.<sup>11</sup>

#### **4.4 Revidierter Abschluss des Langjahres 2020-2021 per 31.12.2021**

Erste aufwandseitig implementierte Massnahmen des Verwaltungsrates begannen bereits Wirkung zu entfalten. Zusammen mit den auf der Restfinanzierungsseite vorgenommenen Massnahmen sowie den geleisteten à-fonds-perdu-Beiträgen sorgten sie dafür, dass der Periodenverlust mit CHF 1,76 Mio. rund eine Million tiefer lag, als noch beim Zwischenabschluss per 30.09.2021 befürchtet.

Das Langjahr 2020/21<sup>12</sup> schloss gemäss Revisionsbericht der OBT vom 10. März 2022 bei einem Betriebsaufwand von CHF 11,91 Mio. vor Abschreibungen mit einem Periodenverlust von CHF 1,76 Mio. ab. Die OBT AG als mandatierte Revisionsstelle bescheinigt den Verantwortlichen der SXSG AG mit Testat vom 10. März 2022 die Rechtmässigkeit des Abschlusses gemäss der schweizerischen Gesetzgebung und der Statuten der Gesellschaft und empfiehlt die Genehmigung der Jahresrechnung. Sie macht den Hinweis, dass ein gemäss den Vorgaben des Verwaltungsrates ausgestaltetes Internes Kontrollsystem (IKS) für die Aufstellung der Jahresrechnung noch nicht in allen wesentlichen Bereichen schriftlich dokumentiert ist<sup>13</sup> und dass die Hälfte des Aktienkapitals und der gesetzlichen Reserven per Bilanzstichtag nicht mehr gedeckt sind.

An der ordentlichen Generalversammlung vom 19. Mai 2022 haben die Aktionäre den Geschäftsbericht und die revidierte Jahresrechnung 2020/21 genehmigt. Sie haben dem Verwaltungsrat die beantragte Entlastung erteilt und die bisherigen Mitglieder für eine weitere statutarische Amtsdauer von zwei Jahren wiedergewählt. Ausserdem haben sie den eingeleiteten Fahrplan für die erforderliche Rekapitalisierung genehmigt, wobei die beschlussfähigen Massnahmen anlässlich einer ausserordentlichen Generalversammlung bis spätestens 31. August 2022 verabschiedet werden sollen.

## **5 Entwicklung im Personalbereich**

### **5.1 Betriebsstart mit personellem Unterbestand**

Der effektive Personalbestand der SXSG AG am 1. Januar 2021 lag bei 128 Mitarbeitenden mit total 85,45 Vollzeitäquivalenten (FTE).<sup>14</sup> Der Businessplan aus dem Spitexprojekt<sup>15</sup> war jedoch auf eine Organisation mit rund 180 Mitarbeitenden in 115 FTE ausgelegt – dies wiederum in Anlehnung an den

---

<sup>11</sup> Detaillierte Ausführungen vgl. Kap. 10.

<sup>12</sup> von der Gründung im August 2020 bis zum 31. Dezember 2021.

<sup>13</sup> Dieser Hinweis ist dem Umstand geschuldet, dass bei der ursprünglich vorgesehenen eingeschränkten Revision die Anforderungen tiefer sind und das Vorhandensein eines IKS nicht zwingend ist, vgl. Art. 729a [OR](#) für die eingeschränkte Revision und Art. 728a Ziff. 3 [OR](#) für die ordentliche Revision.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch Abbildung 1 auf S. 14.

<sup>15</sup> In der Version 0.6 vom 16.01.2020, die der Parlamentsvorlage [«Gründung und Anschubfinanzierung der Spitex St.Gallen AG»](#) vom 25. Februar 2020, Nr. 3915 zu Grunde lag.



effektiven Personalbestand in den vier Spitexorganisationen (SPO) per 31.12.2018. Der Verlust an Personal in den Jahren 2019 und 2020 wurde von den damaligen Auftragnehmern nicht durch systematische Nachrekrutierung aufgefüllt. Nennenswerte Personalverluste hatte es insbesondere an den Standorten Notker<sup>16</sup> und West gegeben, aus unterschiedlichen innerbetrieblichen Gründen. In den bisherigen Betrieben hatte eine schleichende Erosion stattgefunden, insbesondere im Kader, so dass deren Leistungsfähigkeit bezüglich der vollumfänglichen Erfüllung des Versorgungsauftrages zum Schluss geschmälert war.

Die Problematik der fehlenden Nachrekrutierung wurde im Spitexprojekt erst ab Mitte 2020 in ihrem vollen Umfang erkannt. Sie erstreckte sich nicht nur auf das Berufspersonal in den Kerndiensten, sondern auch auf die Ausbildungsverhältnisse. Für das Jahr 2021 waren praktisch keine neuen Auszubildenden (Fachangestellte Gesundheit FaGe, Pflegefachpersonen HF/FH) rekrutiert worden. Eine entsprechende Anmahnung an die Vereine seitens der Projektleitung und der Stadt als Auftraggeberin im Sommer 2020 blieb ohne nennenswerte Wirkung.

Der Verwaltungsrat der SXSG AG startete sodann im Sommer/Herbst 2020 mit der Gewinnung von Auszubildenden FaGe und Studierenden HF, welche ihre Ausbildung teils im März 2021, teils im August 2021 begannen.<sup>17</sup> Um den Unterbestand beim Berufspersonal der SXSG AG aufzufüllen, setzten zudem ab Januar 2021 aus dem operativen Betrieb heraus intensive Rekrutierungsbemühungen der neuen Verantwortlichen ein.

## **5.2 Kündigungswellen am Standort Ost im Frühling 2021**

Leider gelang es der neuen Führung nicht, den übernommenen Personalbestand zu halten. Die ohnehin dünne Personaldecke wurde im Frühling 2021 von zwei Kündigungswellen unter dem diplomierten Personal am Standort Ost massiv geschwächt. Ging man bei den Verantwortlichen zunächst von einem im Change-Zusammenhang normalen und erwartbaren Phänomen aus, wurde bald deutlich, dass dessen Dimension bedeutende Auswirkungen haben würde. Die Erfüllung des Versorgungsauftrages gegenüber den Klientinnen und Klienten war gefährdet. Entsprechend mussten kurzfristig kostspielige Ersatzmassnahmen getroffen werden (Einsatz von Temporärpersonal, zeitlich begrenzte Delegation von Pflegeleistungen an private Leistungserbringer). Der Umstand, dass der Stellenantritt der designierten Leitung HR infolge einer halbjährigen Kündigungsfrist erst per 1. Mai 2021 erfolgen würde, bewog den Verwaltungsrat dazu, sein Mitglied Anna Ravizza als interimistische Leitung HR zur Überbrückung ins operative Geschäft zu schicken. Nach der Kündigung des ersten Geschäftsführers und dessen Abgang im Frühsommer 2021 verblieb Anna Ravizza als Delegierte des Verwaltungsrates im operativen Betrieb und übernahm interimistisch die Geschäftsführung.

## **5.3 Personalentwicklung bis Ende 1. Quartal 2022**

Im weiteren Jahresverlauf kam es zu zusätzlichen Austritten. Insgesamt verzeichnete die Spitex SG AG im Jahr 2021 98 Abgänge (82 Kündigungen durch Mitarbeitende, 10 Kündigungen durch Arbeitgeber und 6 Pensionierungen). Demgegenüber konnten 59 Stellenbesetzungen vorgenommen werden.

---

<sup>16</sup> Die Spitex Notker musste ihren Betrieb per 01.08.2020 vorzeitig einstellen, weil sie aufgrund des Exodus<sup>1</sup> beim diplomierten Personal nicht mehr in der Lage war, die Pflegeleistungen ordnungsgemäss abzuklären und die Qualität zu sichern.

<sup>17</sup> In den Jahren 2018 bis 2020 wurden jeweils zwischen 32 und 35 Semesterbeiträge für Ausbildungsplätze gewährt, im Jahr 2021 sank dieser Wert auf 27, für das Jahr 2022 werden zwischen 22 und 25 Semesterbeiträge erwartet. Fehlende Nachrekrutierung wirkt sich aufgrund der mehrjährigen Ausbildungsdauer in bis zu vier nachfolgenden Jahren aus. Mittelfristig sollen wieder durchgehend 15 bis 17 Ausbildungsplätze angeboten werden, das entspricht 30 bis 34 Semesterbeiträgen.

Es gelang somit nicht vollständig, den Personalbestand wieder auf den Stand vom 01.01.2021 aufzufüllen. Die Bemühungen zur Personalgewinnung werden daher im laufenden Jahr 2022 unvermindert fortgesetzt.

Zur Kompensation der covidbedingten Absenzen in der Omikron-Welle<sup>18</sup> und um die Qualität sowie die fachliche Stabilität zu gewährleisten, wurden im Dezember 2021 durchschnittlich sieben FTE und seit Jahresbeginn 2022<sup>19</sup> durchschnittlich zwei FTE mit temporären Mitarbeitenden besetzt. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu den vom Verwaltungsrat nach dem Halbjahresabschluss 2021 getroffenen Massnahmen (vgl. Abschnitt 4.1), hat sich jedoch für die Aufrechterhaltung der Versorgung als unausweichlich erwiesen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass auch das repetitive Pool-Testing, dem sich die Belegschaft zwischen September 2021 bis März 2022 zum Schutz der Klientinnen und Klienten unterzog, viele personelle Ressourcen band und zu zahlreichen Kurzabsenzen führte, bis bei positiven Pools jeweils die Nachtestung mittels PCR-Tests Klarheit brachte.

Die Umstrukturierungen, die vielen Kündigungen, die ständigen Planänderungen aufgrund von Covid-Absenzen beim Personal, aber auch die mediale Aufmerksamkeit haben die bestehenden Mitarbeitenden physisch wie psychisch stark belastet. Der Personalbestand inkl. Verwaltung und Auszubildende lag per 31.03.2022 bei 74,6 FTE, wovon 10 Prozent auf Führung und Verwaltung entfallen.

Die Rekrutierung einer neuen Geschäftsführung erwies sich als schwierig. In zwei Anläufen gelang es bis Ende 2021 nicht, die Stelle neu zu besetzen. Erschwerend wirkte sich hierbei ebenso wie bei der Gewinnung von qualifiziertem Pflegepersonal die angeschlagene Reputation der SXSG aus. Der Verwaltungsrat beschloss vor diesem Hintergrund im Januar 2022, die Bemühungen vorübergehend zu pausieren, bis die existentiellen finanziellen Fragen der SXSG AG geklärt sind. Entsprechend wurde das Mandat von Verwaltungsrätin Anna Ravizza als Geschäftsführerin bis Ende 2022 verlängert.

## **6 Strategische Ziele**

### **6.1 Von der SXSG AG ergriffene Massnahmen im Bereich der Produktivität**

Die vom Verwaltungsrat ergriffenen Massnahmen nach Vorliegen des Halbjahresabschlusses 2021 sind bereits in Abschnitt 4.1 ausgeführt. Zu Besorgnis Anlass gab auch die tiefe Produktivität des Spitexbetriebs. Die Produktivität ist die zentrale Steuer- und Messgrösse für den betrieblichen Erfolg einer Spitexorganisation. Sie setzt die verrechenbaren Leistungsstunden ins Verhältnis zu den total rapportierten Stunden (Leistungsstunden plus Overheadstunden sowie Ferien und Absenzen wegen Krankheit, Unfall, Mutterschaft etc.). Im Businessmodell einer Spitexorganisation sind die verrechenbaren Stunden der Ausgangspunkt für die Erträge aus der Abgeltung durch die Krankenversicherer (KLV-Tarife) und der Klientinnen resp. Klienten (Patientenbeteiligung für KLV-Leistungen, Tarifeinnahmen für hauswirtschaftliche Leistungen) sowie der Restkostenbeiträge der öffentlichen Hand. Eine tiefe Produktivität schlägt folglich unmittelbar auf den finanziellen Betriebserfolg durch und führt ins Defizit, sobald die Erträge die Kosten nicht mehr zu decken vermögen.

In den ersten Betriebsmonaten der SXSG AG wurde die Entwicklung der Produktivität von den Verantwortlichen ungenügend monitorisiert, was einerseits mit der absorbierenden Personalthematik zu tun hatte, welche wichtige andere Themen aus dem Fokus verdrängte, aber auch mit dem Umstand, dass

---

<sup>18</sup> Kurzabsenzen von durchschnittlich 20 % zwischen Dezember 2021 und März 2022.

<sup>19</sup> Stand Ende März 2022.

sich das Instrumentarium für das interne Controlling erst im Aufbau befand. Ausserdem war bis zum Betriebsstart unentdeckt geblieben, dass die Produktivität der vier Spitexvereine im Projektverlauf und bis zum Auslaufen der Leistungsvereinbarungen per 31.12.2020 offenbar stark gesunken war. Bei Betriebsstart (Januar 2021) lag die Produktivität gerade noch bei 39 %<sup>20</sup>, während in der Planerfolgsrechnung aus dem Spitexprojekt mit einem Wert von 57 %<sup>21</sup> kalkuliert wurde. Mit Vorliegen des Halbjahresabschlusses 2021 wurde der dringende Handlungsbedarf erkannt. Die Analyse identifizierte unklare Zuständigkeiten und Berechtigungen in der Disposition der Einsätze sowie ungenügende Kenntnisse und uneinheitliche Nutzung der elektronischen Planungs- und Leistungserfassungsinstrumente mitarbeiterseitig als die massgeblichen Ursachen des Problems. Diese Gemengelage hat einen starken organisationskulturellen Aspekt, sodass sich eine Verbesserung im Rahmen des Change-Prozesses nur Schritt für Schritt zusammen mit der gesamten Belegschaft erzielen lässt. Die Geschäftsführung, unterstützt durch die Expertise der Softwarelieferantin der ERP-Branchenlösung Perigon, ist mit allen Teamleitungen in einen intensiven Verbesserungsprozess eingestiegen, um die entsprechenden Prozesse zu definieren, bis an die Basis zu schulen und nachdrücklich auf deren Einhaltung zu pochen.

Auf der organisationalen Ebene wurden die Zentralisierung des Dispositionsteams und die Entlastung der Teamleitungen von dieser Aufgabe beschlossen. Es wurde dafür spezifisches Personal rekrutiert. Die Aufgabe des Dispositionsteams, das mit 2,4 FTE dotiert ist, besteht darin, die Fachmitarbeitenden (FaGe, Diplomierte HF/FH) effizient einzusetzen, eine wirtschaftliche und ressourcenorientierte Planung umzusetzen sowie die Wünsche der Klientschaft und der Angehörigen in der Einsatzplanung bestmöglich zu berücksichtigen. Damit können die knapp vorhandenen Kapazitäten beim diplomierten Personal im Kerngeschäft direkt bei den Klientinnen und Klienten eingesetzt werden. Von dieser Massnahme, die aktuell in Umsetzung ist, versprechen sich die Verantwortlichen der SXSG AG viel, denn sie hilft, den Kulturwandel hin zu einer Spitexorganisation zu vollziehen, welche betriebswirtschaftlich agiert, ohne dabei Abstriche bei Qualität und Ressourcengerechtigkeit zu machen.

## **6.2 Aufbauorganisation, Skill-und-Grade-Mix**

Eine optimal auf die Aufgaben angepasste Zusammensetzung der Belegschaft (Skill-und-Grade-Mix<sup>22</sup>) trägt wesentlich zum betrieblichen Erfolg und damit zu gesunden Finanzen bei. Der Verwaltungsrat hat aufgrund der im ersten Betriebsjahr 2021 gewonnenen Erkenntnisse den mittelfristig anzustrebenden Skill-und-Grade-Mix definiert. Ausgangspunkt sind die ausgewiesenen erbrachten Leistungen. Damit wird dem effektiven Pflege- und Betreuungsbedarf der Klientinnen und Klienten der SXSG AG Rechnung getragen. Ziel ist es, die Mitarbeitenden in den Kerndiensten ihren Kompetenzen

---

<sup>20</sup> Nettoproduktivität, d.h. unter Ausklammerung des Zeitaufwandes für die Ausbildung der Lernenden FaGe und der Studierenden HF/FH.

<sup>21</sup> Informationen zur Produktivität der einzelnen Leistungserbringer standen der Stadt im Leistungscontrolling jeweils nur retrospektiv für ein abgelaufenes Betriebsjahr zur Verfügung. Sie waren Teil des Datensatzes aus den jeweils bis Mai des Folgejahres vorzulegenden Kostenrechnungen. Inwieweit die Produktivität in den Vorgängerorganisationen aktiv und zeitnah als Mess- und Steuerungsgrösse genutzt wurde, ist nicht bekannt und dürfte uneinheitlich gewesen sein.

<sup>22</sup> Unter Skill-und-Grade-Mix wird die Zusammensetzung des Personalkörpers nach engl. «Skills» (Fähigkeiten, Berufs- und Lebenserfahrung) und engl. «Grades» (formale Qualifikationen wie bestimmte Bildungs- und Berufsabschlüsse) verstanden. Die Frage nach dem optimalen Skill-und-Grade-Mix in einer Institution stellte sich bei den Pflegeberufen, sei es im Spital, im Heim oder in der Spitex, insbesondere im Gefolge der Berufsbildungsreform mit der Einführung der Fachangestellten Gesundheitswesen (FaGe) als Ausbildungsberuf ab dem Jahr 2002.

entsprechend effizienter einzusetzen und die Qualität weiter zu gewährleisten. Im Vergleich zum Skill- und-Grade-Mix zum Betriebsstart zeigen sich zwischenzeitlich folgende Verschiebungen (Abbildung 1):

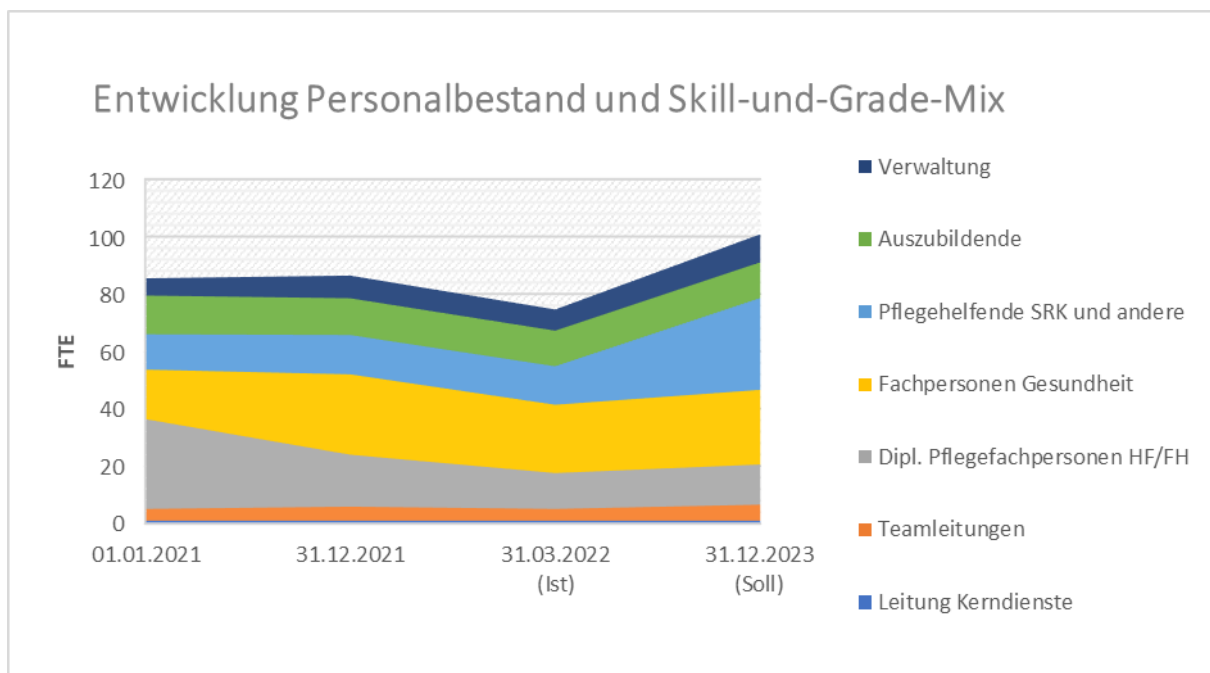


Abbildung 1: Entwicklung des Personalbestandes und des Skill-und-Grade-Mix in der SXSG AG (Gesamtbetrieb)

Leistungen der Hauswirtschaft und der Grundpflege (C-Leistungen) liegen im Kompetenzbereich der Pflegehelfenden SRK. Die Fachpersonen Gesundheit (FaGe, Ausbildungsberuf mit EFZ) führen ebenfalls C-Leistungen aus sowie, unter Anleitung des diplomierten Personals, einfache Behandlungspflege (B-Leistungen). Sie entlasten damit die Diplomierten Pflegefachpersonen HF/FH. Diese wiederum werden mehrheitlich in komplexen Pflegesituationen eingesetzt (spezifische B-Leistungen) und übernehmen Abklärungs-, Beratungs- und Koordinationsaufgaben (A-Leistungen). Sie sind für die Fallführung zuständig und tragen damit die Verantwortung für die ressourcenorientierte Pflege, Beratung und Betreuung der Klientinnen und Klienten.

### 6.3 Ablauf- und Prozessorganisation, Kompetenzzentren

Parallel dazu wird die Disposition aller Standorte zentralisiert und mit spezialisierten Fachleuten besetzt. Hierbei liegt der Fokus auf einer effizienteren Planung, gesteigerter Klientenzufriedenheit sowie einer hohen Erreichbarkeit der fallführenden Ansprechpersonen für Klientinnen und Klienten sowie ihre Angehörigen. Die Erfahrungen im ersten Betriebsjahr haben gezeigt, dass daneben der Fokus auf die Bildung eines spezialisierten Abklärungsteams und auf den Auf- und Ausbau der Kompetenzzentren Psychiatrie und Palliative Care gelegt werden muss.

## 7 Führung der Spitex St.Gallen AG

### 7.1 Verwaltungsrat

Die Bestellung des Präsidiums und der Mitglieder des Verwaltungsrats der SXSG AG wurde nach der Zustimmung des Parlaments zur Gründung und Anschubfinanzierung der Gesellschaft am 19. Mai 2020 im Rahmen des Spitexprojekts auf der Basis definierter Anforderungsprofile an die Hand

genommen. Mit der Rekrutierung wurde ein externes Personalbüro beauftragt. Die Selektion geschah professionell unterstützt und mit dem Ziel, für die anspruchsvolle Aufgabe eine überzeugende, führungsstarke Persönlichkeit im Präsidium sowie ein sich ergänzendes und mit den einschlägigen fachlichen Kompetenzen und Erfahrungen dotiertes Team zu gewinnen. Die vorselektionierten Kandidaturen wurden jeweils von mindestens zwei Delegierten aus dem Kreis Projektleitung / Dienststellenleitung Gesellschaftsfragen / Direktorin Soziales und Sicherheit und einer Vertretung des Minderheitsaktionärs interviewt, wobei die finalen Entscheidungen im Konsens getroffen wurden. Zunächst wurde das Präsidium besetzt und dann, unter Mitwirkung des designierten Verwaltungsratspräsidenten, die weiteren VR-Mitglieder. Die Wahl der VR-Mitglieder erfolgte in Etappen: Am 11. August 2020 ernannte der Stadtrat zunächst Daniel Mächler, Eschenbach, zum designierten Verwaltungsratspräsidenten der zu gründenden Gesellschaft. Die weiteren VR-Sitze (Vizepräsident Matthias Frei, Abtwil, VR-Mitglieder Claudia Gonzales, Rüthi SG, und Cécile Schefer, Niederurnen) wurden durch das Aktionariat anlässlich der Gründungsversammlung am 14. August 2020 gewählt. Die verbleibenden zwei VR-Sitze wurden an der ausserordentlichen GV vom 20. September 2020 mit Dominik Chiavi, St.Gallen, und Anna Ravizza, Praz, besetzt. Der Stadtrat mandatierte jeweils die zuständige Direktorin Soziales und Sicherheit für die GV.

## **7.2 Geschäftsleitung**

Die Besetzung der Geschäftsführungsfunktion sowie der weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung oblag dem Verwaltungsrat. Mit der Rekrutierung wurde das gleiche externe Personalbüro beauftragt. Die Besetzung erfolgte in der Reihenfolge CEO, Leitung Kerndienste und Leitung HRM, wobei der designierte CEO ein Mitspracherecht hatte bei der Besetzung der weiteren GL-Mitglieder.

Der Verwaltungsrat gab am 8. Oktober 2020 die Wahl von Michael Zellweger zum CEO mit Stellenantritt am 1. Dezember 2020 bekannt. Er war zuvor Leiter Finanzen und Controlling der Züricher Kantonsapotheke und davor stellvertretender Geschäftsführer der Genossenschaft Spitex Bern. Für die Position der Leitung Kerndienste konnte mit Melanie Näf, zuvor Qualitätsverantwortliche und Wundexpertein bei der Spitex West, eine interne Lösung gefunden werden, welche für Kontinuität sorgen würde. Ihre Wahl wurde am 28. Oktober 2020 bekannt gegeben. Mit der Wahl von Liliane Niederer zur Leitung HR war die Geschäftsleitung der SXSG AG komplett besetzt, auch wenn der Stellenantritt der Personalchefin erst per 1. Mai 2021 möglich war. Der Verwaltungsrat setzte zur Überbrückung seine Delegierte Anna Ravizza als interimistische Leitung HR ein.

## **8 Rahmenbedingungen im vorangegangenen Spitexprojekt und in der Umsetzung**

Zum Verständnis der aktuellen Finanzlage und wie es dazu gekommen ist (vgl. Kapitel 4) sowie der personellen und organisationalen Entwicklung der SXSG AG (vgl. Kapitel 5 bis 7) ist ein Blick zurück auf das Umsetzungsprojekt hilfreich.

### **8.1 Zwei Monate Verzug auf den Projektplan infolge des Lockdowns im Frühling 2020**

Gemäss vorgesehenem Projektplan hätte die Vorlage zur Gründung und Anschubfinanzierung der SXSG AG dem Parlament in der Sitzung vom 24. März 2020 vorgelegt werden sollen. Sehr kurzfristig wurden jedoch in der Woche davor aufgrund des Lockdowns vom 17. März 2020 die Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen KSSI und GPK sowie schliesslich auch die Parlamentssitzung vom 24. März 2020 gestrichen. Schliesslich konnte die Vorlage erst am 19. Mai 2020 vom Stadtparlament beraten und beschlossen werden. Die zwei Monate Rückstand auf den Projektplan schlugen, weil die

rechtlichen Voraussetzungen für ein Weitermachen ohne Parlamentsbeschluss nicht gegeben waren, direkt auf die nachfolgenden Meilensteine durch:

- Verzögerungen in der Rekrutierungskaskade (Verwaltungsrat, Geschäftsführung, Kaderstellen)
- Verschiebung der Gründung von Anfang Juni auf Mitte August 2020 sowie eine Komprimierung der Projektarbeiten und eine Verlagerung eines Teils der Arbeiten in die Post-Merger-Phase<sup>23</sup>, weil eine Verschiebung des operativen Starts aufgrund der weitreichenden Konsequenzen (Pensionskasse, Unruhe in den Betrieben, Befürchtung zusätzlicher Fluktuation etc.) vom Steuerungsausschuss in Übereinstimmung mit der Projektleitung abgelehnt wurde.

Die Besetzung der Kaderstellen war im Hinblick auf den operativen Start Teil des kritischen Pfades. Glücklicherweise konnte die zentrale Funktion der Leitung Kerndienste intern besetzt werden. Der Geschäftsführer mit Stellenantritt am 1. Dezember 2021 hatte jedoch lediglich einen Monat Vorlauf auf die Betriebsaufnahme, und die Leitung HR musste interimistisch mit einem Verwaltungsratsmitglied besetzt werden, um die Zeit bis zum Stellenantritt der designierten Personalchefin am 1. Mai 2022 zu überbrücken.<sup>24</sup>

Die Auswirkungen der Pandemie waren auch in der Projektarbeit spürbar – als systemrelevante Betriebe im Gesundheitswesen musste Rücksicht genommen werden auf die eingeschränkte Verfügbarkeit des Spitex-Personals für die Mitarbeit im Projektteam und in den verschiedenen Teilprojekten; die Sicherung des Versorgungsauftrages gegenüber der Bevölkerung hatte Priorität. Entsprechend wurden Verschiebungen in der Projektplanung nötig. Bereits Ende März 2020 erkannte man im Steuerungsausschuss, dass aufgrund der pandemischen Lage und ihrer Auswirkungen ein Teil der Projektarbeiten nicht wie geplant vor der Integration würde geleistet werden können, sondern in die Phase nach dem 1. Januar 2021 hinübergezogen werden musste<sup>25</sup>. Dies betraf in erster Linie die Definition einheitlicher Geschäftsprozesse sowie die Schulung auf den zusätzlichen Modulen und neuen Versionen der Fachapplikation Perigon<sup>26</sup>. Beides musste, um den Starttermin vom 1. Januar 2021 zu halten, in Kauf genommen werden – im Bewusstsein, dass dies in der Folge den Übergang in den neuen Betrieb erschweren und für Reibungsverluste in der Startphase sorgen würde.

## **8.2 Jederzeitige Aufrechterhaltung der Versorgung (gesetzlicher Versorgungsauftrag)**

Die bedarfsgerechte Versorgung mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause ist ein Service Public, auf den die Bevölkerung einen gesetzlichen Anspruch hat.<sup>27</sup> Jede Klientin, jeder Klient soll die nach einer standardisierten Bedarfsklärung angeordneten Pflege- und Hilfeleistungen zeitgerecht, verlässlich und in gesicherter Qualität erhalten. Im Gegensatz zu einem privaten Spitexanbieter ohne Leistungsauftrag der öffentlichen Hand ist es der SXSG AG nicht erlaubt, Aufträge abzulehnen oder abgeklärten Bedarf nur teilweise durch Leistungen abzudecken. Ist sie aus Ressourcengründen nicht in der Lage, die erforderlichen Leistungen mit eigenem Personal zu erbringen, muss sie eine Lösung finden, z.B. durch den Beizug von Temporärkräften, Leihpersonal von anderen Organisationen oder durch die

---

<sup>23</sup> Das Spitexprojekt war aufgrund der Zuständigkeiten und der politischen Entscheidungsabläufe so geplant, dass der grösste Teil der Zusammenführungsarbeiten vor dem Stichtag stattfindet (Pre-Merger-Integration). In der Privatwirtschaft wird üblicherweise zuerst entschieden und dann umgesetzt (Post-Merger-Integration).

<sup>24</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 5.3.

<sup>25</sup> Post-Merger-Integration.

<sup>26</sup> Hierbei handelt es sich um eine gängige umfassende ERP-Softwarelösung für Spitexorganisationen.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 1 [Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13.02.2011 \(sGS 331.2, abgekürzt PFG\)](#) sowie Art. 23 und Art. 36<sup>bis</sup> [Gesundheitsgesetz vom 28.06.1979 \(sGS 311.1, abgekürzt GesG\)](#).

Beauftragung eines anderen Leistungserbringers. Dabei verbleiben die Verantwortung und die Fallführung immer bei der SXSG AG. Einzig im Bereich der Leistungen der Hilfe zu Hause (hauswirtschaftliche und sozialbegleiterische Leistungen), wo die SXSG AG nur eine subsidiäre Leistungspflicht hat, ist es möglich, Klientinnen oder Klienten an einen anderen städtisch beauftragten Leistungserbringer wie den Haushilfe- und Entlastungsdienst oder die Pro Senectute abzugeben, die wiederum für die Hilfe zu Hause unter Leistungspflicht stehen für ihre jeweilige Zielgruppe.

### **8.3 Nicht rechtzeitig erkannter und behobener Personalabfluss in der Projektphase**

Für Ausführungen zum nicht rechtzeitig erkannten und behobenen Personalabfluss in der Projektphase wird auf Abschnitt 5.1 verwiesen.

### **8.4 Einbindung der bisherigen Vereine ins Projekt mehrheitlich gescheitert**

Dem Stadtrat war die Einbindung der bisherigen Leistungserbringer ins Projekt von Beginn weg ein grosses Anliegen, um in einem gemeinsamen Effort die Qualitäten und das Know-how der bisherigen Betriebe in eine leistungsfähige moderne Organisation mit Wachstumspotenzial zu überführen. Im Rückblick ist festzustellen, dass ihm dies nicht gelungen ist. Das Vorhaben des Stadtrates, eine Spitex-Einheitsorganisation für das ganze Stadtgebiet zu schaffen, wurde, ebenso wie frühere Bestrebungen in diese Richtung<sup>28</sup>, lediglich von einem der vier Vereine voll unterstützt. Die Führungen zweier Vereine hatten sich schon in der Vernehmlassung des Postulatsberichtsentswurfs gegen die vom Stadtrat skizzierte Einheitsspitex ausgesprochen, der Vorstand einer SPO stand dem Ziel neutral gegenüber, stellte aber zu Projektbeginn klar, dass weder mit einer unterstützenden Mitwirkung noch mit einem finanziellen Engagement von ihrer Seite zu rechnen war. Die ablehnende Haltung in den Reihen dieser Vorstände und Geschäftsführungen setzte sich in der Projektorganisation fort, sowohl auf der strategischen Ebene des Steuerungsausschusses als teilweise auch im Projektteam, dem die operativen Führungskräfte angehörten. Der Minimalkonsens über die Art und Weise der Zusammenarbeit wurde in Form von Spielregeln im Projekthandbuch festgehalten und von sämtlichen Mitgliedern des Steuerungsausschusses im Sinne einer Selbstverpflichtung unterzeichnet. Rückblickend wäre ein anderes Vorgehen, entweder ohne die enge Anbindung an das Bestehende oder dann mit dem Einbezug der SPO bereits bei der Definition der anzustrebenden Organisation, zielführender und ressourcenschonender gewesen.

## **9 Entwicklung Kapitalbasis und Liquidität**

Der Verwaltungsrat der SXSG AG hat, wie in Kapitel 4 nachgezeichnet, das Aktionariat erstmals im August 2021 informiert und dieses danach engmaschig über die Kapitalentwicklung auf dem Laufenden gehalten. Nach Vorliegen des revidierten Jahresabschlusses 2021 und der Zahlen des ersten Quartals 2022 hat er seine Kapital- und Liquiditätsplanung für die kommenden Monate aktualisiert und einen Fahrplan zur Wiederherstellung einer gesunden Kapitalbasis skizziert. Daraus geht Folgendes hervor:

### **Langjahr 2021**

Eigenkapital (EK)	CHF 3,30 Mio.
Verlust 2021 (Verlustvortrag)	CHF -1,80 Mio.
Verbleibendes EK per 31.12.2021	CHF 1,50 Mio.

---

<sup>28</sup> Dem Spitexprojekt gingen zwei Jahrzehnte erfolgloser Bemühungen voran, die Strukturen des Versorgungssystems zu optimieren und Synergien zu nutzen. Diese Thematik wird ausführlich im [Postulatsbericht](#) behandelt.

## **Jahr 2022**

EK	CHF 3,30 Mio.
Verlustvortrag 2021	CHF -1,80 Mio.
Erwarteter Verlust 2022 gemäss Forecast	zwischen CHF -0,7 und -1,1 Mio.
Verbleibendes EK per 31.12.2022	CHF 0,4 bis 0,8 Mio.

### **9.1 Forecast 2022-2023 mit zwei Varianten**

Das Budget 2022 wurde Mitte Dezember 2021 vom Verwaltungsrat verabschiedet und liegt dem Aktionariat vor. Es ist jedoch aufgrund der Auswirkungen der Omikron-Welle und der Schwierigkeiten bei der Rekrutierung bereits wieder überholt, so dass man zu einer rollenden Planung übergegangen ist. Der erwartete operative Verlust für das Geschäftsjahr 2022 konnte zwischenzeitlich genauer beziffert und mit Massnahmen zur Erhöhung der Produktivität und einer Verlangsamung des Personalaufbaus auf zwischen CHF 0,7 bis 1,1 Mio. gedrückt werden. Die SXSG AG aktualisiert die Ist-Zahlen und den Forecast monatlich und informiert das Aktionariat quartalsweise. Hierbei wird mit zwei Szenarien, einem realistischen und einem pessimistischen, operiert.

Hier die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der «realistischen» und der «pessimistischen» Variante:

- Personalaufbau: Beide Szenarien rechnen im laufenden Jahr mit der Rekrutierung 12,4 zusätzlichen FTE, bei einem Zielwert von 78,6 FTE für den Bereich Pflege und Betreuung. Im Jahr 2023 soll ein spezifischer Personalaufbau für den Auf- und Ausbau der Kompetenzzentren Disposition, Abklärungsteam, Psychiatrie und Palliative Care realisiert werden. Im realistischen Szenario gelingt es, im kommenden Jahr hierfür die erforderlichen 8,5 FTE zu gewinnen, im pessimistischen geht es langsamer voran mit zunächst nur 4,5 FTE.
- Produktivität: Beide Varianten rechnen grundsätzlich mit einer kontinuierlichen Produktivitätsentwicklung. Im realistischen Szenario wird der Zielwert von 55 Prozent Ende 2023 erreicht, mit einem Zwischenziel von 48 Prozent bis Ende 2022. Im pessimistischen Szenario ist ein temporärer Einbruch der Produktivität auf 40 Prozent infolge einer 4. Covid-Welle hinterlegt, was die Entwicklung zurückwirft, so dass die Produktivität Ende 2023 erst 50 Prozent erreicht.

### **9.2 Gewinnschwelle wird voraussichtlich Mitte 2023 erreicht**

In beiden Varianten erreicht die SXSG AG etwa Mitte 2023 die Gewinnschwelle (Break Even, vgl. Abbildungen 2 und 3).



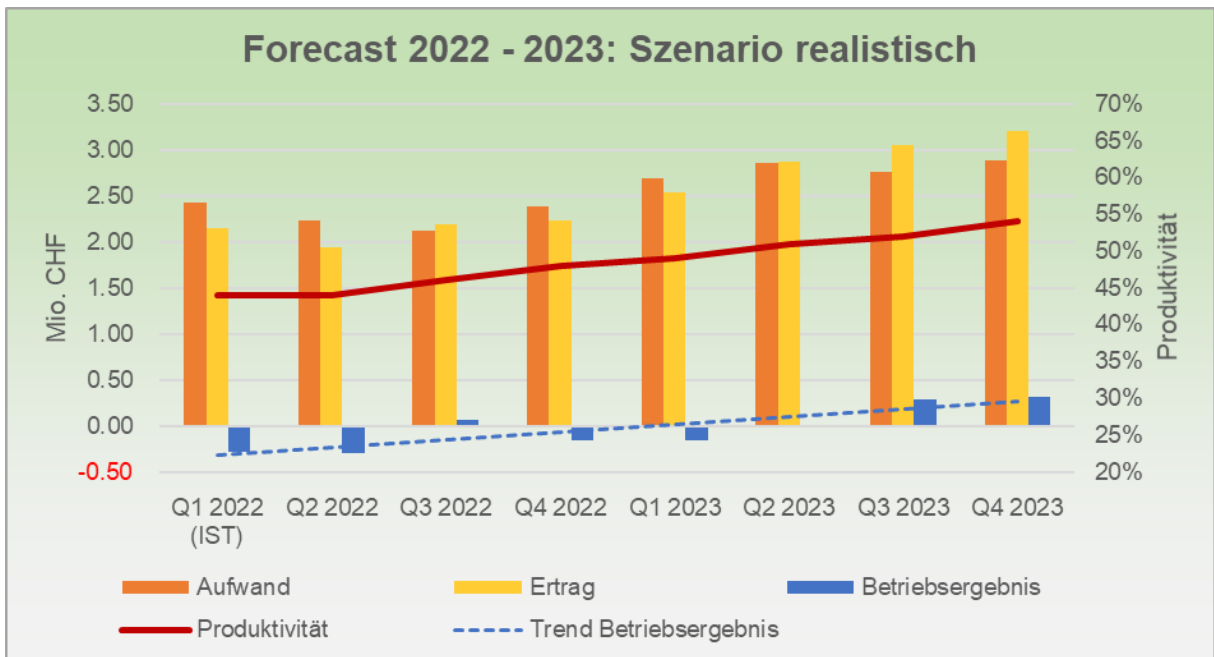


Abbildung 2: Rollende Planung 2022-23, Stand April 2022, Szenario realistisch

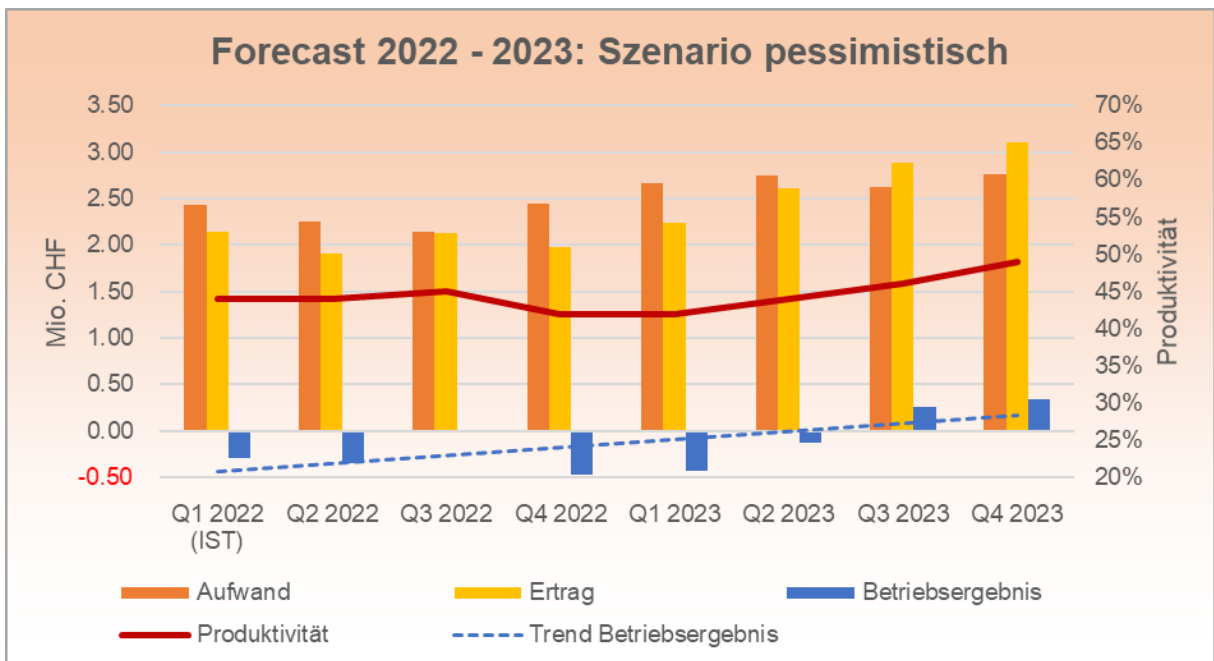


Abbildung 3: Rollende Planung 2022-23, Szenario pessimistisch

### 9.3 Risiken der Überschuldung und der Zahlungsunfähigkeit

Im Langjahr 2020/21 resultierte ein Verlust von rund CHF 1,8 Mio. In der realistischen Variante fallen von Januar 2022 bis zum erwarteten Break Even Mitte 2023 weitere rund CHF 0,8 Mio. Aufwandüberschuss an, der kumulierte Verlust bis zur Gewinnschwelle beträgt rund CHF 2,6 Mio. Vom initialen Eigenkapital über CHF 3,3 Mio. verbleiben damit noch rund CHF 0,7 Mio. In der pessimistischen Variante kumulieren sich die Verluste bis zum Break Even auf insgesamt CHF 3,5 Mio., dementsprechend tritt vor Erreichen der Gewinnschwelle die Überschuldung ein.

Neben der Überschuldung ist auch der Zahlungsfähigkeit (Liquidität) die nötige Aufmerksamkeit zu schenken: Die SXSG AG überwacht ihre Liquidität engmaschig und aktualisiert die Liquiditätsplanung monatlich. Um dem aufgrund der Fälligkeiten von z.B. Sozialversicherungsausgaben im Jahresverlauf unterschiedlichen Liquiditätsbedarf Rechnung zu tragen, wurden mit der SXSG AG Akontozahlungen für die städtische Restfinanzierung per Mitte Januar für die erste Jahreshälfte 2022 und sowie die vorzeitige Auszahlung der Ausbildungsbeiträge jeweils zu Semesterbeginn vereinbart.

## **10 Massnahmen des Stadtrates und Erkenntnisse aus dem Analysebericht**

Sowohl der Stadtrat als auch die GPK sahen sich veranlasst, mehr über die Hintergründe und Ursachen der desolaten finanziellen Situation der SXSG AG in Erfahrung zu bringen, so wie sie sich nach dem ersten Betriebsjahr präsentierte. Im Zusammenhang mit den sich abzeichnenden finanziellen Problemen interessierte den Stadtrat zunächst die Frage nach der Sanierungswürdigkeit und Sanierungsfähigkeit der Gesellschaft. Bevor über eine allfällige Rekapitalisierung der SXSG AG entschieden wird, sollte geklärt sein, ob und wann die SXSG AG die Gewinnschwelle erreichen kann, ob sie aktuell und in Zukunft in der Lage ist, den Versorgungsauftrag zu erfüllen, ob der Verwaltungsrat die dazu geeigneten Massnahmen beschlossen hat und was davon bereits umgesetzt ist bzw. sich in Umsetzung befindet.

Mit diesem Auftrag stellte der Stadtrat im November 2021 den Finanzverantwortlichen der SXSG AG die Expertise der Dienststelle Finanzen (FIN) zur Seite. Das Instrumentarium für die Steuerung und das finanzielle Reporting gegenüber der Stadt wurde in der Folge verfeinert und vom Quartals- auf einen Monatsrhythmus erhöht. Neben der vergangenheitsbezogenen Analyse der Ursachen wurde der Fokus vor allem auf die Zukunftsfähigkeit des Betriebes gelegt. Anstelle des statischen Budgets, das bei unerwarteten Entwicklungen und exogenen Einflüssen rasch überholt ist, wurde auf eine rollende Planung in verschiedenen Szenarien und damit auf eine zeitnahe Anpassung des Forecasts umgestellt<sup>29</sup>. Auch der Liquiditätsplanung im Monatsrhythmus wurde die nötige Aufmerksamkeit gewidmet.

Dem Stadtrat war es wichtig, in seiner Beurteilung der Sanierungswürdigkeit und -fähigkeit nicht nur auf die Berichterstattung der Gesellschaft und das ordentliche Reporting im Rahmen der Leistungsvereinbarung abzustellen, sondern auch eine neutrale externe Sicht zu erhalten. Der Verwaltungsrat wurde darin bestärkt, die Revisionsstelle mit einer ordentlichen Revision des ersten Jahresabschlusses 2020/21 zu beauftragen (Opting-up). Für den Stadtrat stellen das von den Revisoren ausgestellte Testat sowie die Erkenntnisse aus dem Analysebericht, der von der OBT AG im Anschluss an die Revision erstellt wurde,<sup>30</sup> wichtige Grundlagen dar, die das Vertrauen in den Verwaltungsrat der SXSG AG wesentlich gestärkt haben.

---

<sup>29</sup> Siehe die beiden Forecasts im Kapitel 9.1.

<sup>30</sup> Vgl. auch Abschnitt 4.3. Auftraggeber des Analyseberichts war der Verwaltungsrat, wobei sich der Fragenkatalog auf Inputs der SXSG AG selbst, der GPK und von FIN stützte. Der Analysebericht der OBT wurde dem Verwaltungsrat und der Hauptaktiönärin präsentiert.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Analysebericht der OBT sind nachstehend zusammengefasst<sup>31</sup>:

▪ **Übergang vom Projekt zum ordentlichen Betrieb**

- *Das Integrationsprojekt hatte einige zum Teil massive Herausforderungen zu bewältigen, welche den Wissenstransfer zur neuen Organisation nicht immer im geplanten Masse erfolgreich abschliessen liessen. Erwähnt werden der grundsätzliche Widerstand von drei der vier SPO, interne Probleme der involvierten SPO durch personelle Veränderungen in den Geschäftsführungen und die teilweise Übernahme der Führungsfunktion durch die Vorstände, der Zusammenbruch der Spitex Notker im Sommer 2020 und die Covid-Pandemie. Aufgrund dieser Schwierigkeiten konnte der vorgesehene Zeitplan meist nicht eingehalten werden und es kam zu Verschiebungen von Integrationsarbeiten in den neuen Betrieb hinein.*
- *Bei der Übergabe des Projekts von der Projektorganisation in die Hände der neuen Verantwortlichen der SXSG AG zeigten sich unterschiedliche Konzeptionen: Seitens des Projekts war ein kontinuierlicher Übergabeprozess über einen gewissen Zeitraum vorgesehen, bis die neuen Zuständigen schliesslich die gesamte operative Verantwortung ab dem 1. Januar 2021 übernehmen würden. Das Projektende war dabei von Anfang an auf Mitte 2021 geplant. Die neuen Verantwortlichen der SXSG AG erwarteten hingegen eine stichtagsbezogene Übergabe. Die angedachte enge Zusammenarbeit zwischen der Projektorganisation und den Verantwortlichen der SXSG AG hat in der Folge faktisch nur an drei gemeinsamen Steuerungssitzungen und je einer Übergabesitzung pro Teilprojekt stattgefunden.*

▪ **Wissenstand zum operativen Start**

- *Als historische betriebswirtschaftliche Grundlagen lagen die Zahlen der Spitexvereine aus dem Geschäftsjahr 2019 vor, jedoch keine aktuelleren Daten.*
- **Formelles, Bewilligungen** (z.B. ZSR-Nummer, Leistungsvereinbarung, Leistungsabrechnung)
- *Die für die Abrechnung der Leistungen mit den Krankenversicherern obligatorische ZSR-Nummer lag nicht rechtzeitig zum Betriebsstart vor, weil die formelle Voraussetzung einer unterzeichneten Leistungsvereinbarung nicht erfüllt war. Entsprechend konnten die Januar-Leistungen erst mit einem Monat Verspätung in Rechnung gestellt werden, mit negativen Folgen für die Reputation.*

▪ **Finanz- und Rechnungswesen**

- *Die Finanzaufgaben der vier SPO wurden im Projekt basierend auf den Finanzaufgaben bis Ende 2019 detailliert beschrieben und analysiert sowie diverse Kennzahlen dazu erhoben.*
- *Ein Soll-Ist-Abgleich war zum operativen Start nur beschränkt möglich, da entsprechende Daten der vier SPO nicht vollumfänglich vorhanden waren.*
- *Für die Nachverfolgung der Produktivität bestand in den einzelnen SPO kein laufendes Controlling, diese Kennzahl wurde nur auf Jahresbasis und im Nachhinein ermittelt.*
- *Das Budget für das erste Geschäftsjahr 2021 wurde im Herbst 2020 ausgehend von den Finanzdaten des Jahres 2019 der vier SPO erstellt.*
- *Die SXSG AG hatte die Führung der Finanzbuchhaltung sowie der Kreditorenbuchhaltung im März 2021 an eine Treuhandfirma ausgelagert. Ende Januar 2022 nach der Einstellung einer Mitarbeiterin Finanzen bei der Spitex St.Gallen AG wurde dieser Bereich wieder in die SXSG AG zurückgeholt.*

---

<sup>31</sup> Im Folgenden kursiv gesetzt, um auf den Zitatcharakter hinzuweisen.

- Die finanzielle Berichterstattung der Geschäftsleitung an den Verwaltungsrat findet monatlich anlässlich der VR-Sitzungen statt. Zwischenabschlüsse wurden pro Quartal erstellt und an den VR rapportiert. Ab Mitte 2021 wurden ebenfalls Liquiditäts- und Kapitalplanungen sowie eine Gegenüberstellung der Planzahlen mit den effektiven Abschlüssen samt Kennzahlen erarbeitet.
- Aus Sicht der OBT verfügen die Finanzverantwortlichen über genügend Fachwissen, um die Verantwortung im Finanzbereich wahrnehmen zu können.
- **Ursachen der grossen Diskrepanz zwischen Budget und Rechnung 2021**
  - Erträge sind tiefer als budgetiert wegen Unruhe beim Personal, nicht optimalen Personaleinsatzplänen, mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Standorten und tiefer Produktivität.
  - Aufwand ist höher als budgetiert aufgrund der hohen Fluktuation, des teilweisen Einsatzes von Interimspersonal, hohen Personalsuchkosten, einer hohen Rate an Krankheitsabsenzen beim Personal, Mehrkosten aufgrund Interimsmanagements, einem hohen ausserordentlichen Zeitaufwand des VR, hohen Infrastrukturkosten (ICT / Finanz- und Rechnungswesen / Miete) sowie der Bereinigung von Lasten der Vereine.
  - Tiefe Produktivität bedingt durch hohe Personalfuktuation und dadurch Einarbeitungsaufwendungen.
  - Die Fehlannahmen sind nicht in strategischen Fehleinschätzungen begründet, sondern Auswirkungen der fehlenden Zusammenarbeit zwischen den SPO und der Projektorganisation bzw. der SXSG AG, der unerwartet hohen Initialkosten und vor allem aufgrund der extrem hohen Fluktuationsrate beim Personal und der sich daraus ergebenden tiefen Produktivität.
  - Die Produktivität sollte aufgrund der Erfahrungsdaten anderer Spitex-Organisationen bei rund 57 % liegen. Faktisch lag die Produktivität bei Übernahme aber bedeutend tiefer bei rund 40 %.
  - Die Overhead-Kosten waren 2021 aufgrund der Projektarbeit des Verwaltungsrates, der erhöhten Kosten für Personalwesen, Geschäftsleitung, Pflegedienstleitung und die Auslagerung der Finanzbuchhaltung im Verhältnis zu den Gesamtkosten erhöht.
  - Die vom VR beschlossenen Massnahmen (Verbesserung der Einsatzplanung, organisatorische Anpassungen in den Teams, verbesserte Informationen an das Personal, Schulung des Personals wo nötig) sind geeignet, um wesentliche Verbesserungen zu erzielen. Oberstes Ziel beim Personal muss es sein, die Fluktuationsrate drastisch senken zu können, um nicht mehr auf teure Interimslösungen zurückgreifen zu müssen. Dadurch sollte auch die Produktivität automatisch wieder zunehmen.
- **IT-Strukturen**
  - Übergabe des Teilprojekts ICT vom Teilprojektleiter an den damaligen Geschäftsführer am 21.01.21: Im Protokoll waren diverse offene Punkte gelistet, die bis dahin noch nicht gelöst werden konnten. Die IT-Infrastruktur war deshalb im Grundsatz gegeben und gemäss VR im Januar 2021 zu 80 % in Betrieb. Die noch fehlenden 20 % erschwerten ein effizientes Arbeiten jedoch erheblich. Die sich ergebenden Soll-/Ist-Differenzen haben den reibungslosen Einsatz in der Anfangsphase bedeutend erschwert oder sogar verunmöglicht.
  - Aus Sicht der Projektverantwortlichen hinterliess der Corona-bedingte Zeitrückstand vor allem im Projekt ICT seine Spuren. Gegen Ende 2020 war es den delegierten Mitarbeitenden nicht mehr möglich, in der gewünschten Intensität mitzuarbeiten und die Belegschaft in die entsprechenden Schulungen zu schicken. Erschwerend kam hinzu, dass der Geschäftsführer in Abweichung zum geplanten Vorgehen ohne Not einen direkten und gleichzeitigen Umstieg auf die neue Perigon-Version und insbesondere die elektronische Planung für den ganzen Betrieb anordnete, ohne zuvor sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden diesen Schritt auch bewältigen konnten.

- *Im Nachhinein zeigte sich, dass die digitalen Kompetenzen der Mitarbeitenden an den verschiedenen Standorten sehr heterogen waren und insgesamt auf tieferem Niveau lagen als erwartet. Zusammen mit dem forschen Vorgehen bezüglich Perigon-Umstellung entstand eine desolante operative Situation zum Jahresbeginn 2021 hin, die sich mit einschneidenden Folgen noch monatelang in einer sehr schwachen Produktivität äusserte.*

Abschliessend fassen die Autoren des Analyseberichts zusammen:

*«[...] waren die Rahmenbedingungen für das erste Geschäftsjahr der Spitex St.Gallen AG geprägt von schwierigen Ausgangssituationen und Entwicklungen, welche die Aufgabe des Verwaltungsrates und der Geschäftsführung enorm erschwert haben. Aus unserer Sicht wurden jedoch die Probleme erkannt und die Weichen derart gestellt, dass damit einerseits ein effizienteres Arbeiten für die Angestellten nun möglich ist und andererseits die höhere Produktivität zur Gesundung der Finanz- und Liquiditätslage der Gesellschaft beitragen wird. Die zusätzlich beschlossenen Kostensenkungsmassnahmen werden dabei zusätzlich unterstützend wirken.»*

## **11 Massnahmen zur Wiederherstellung der Kapitalbasis**

Damit die SXSG AG die ihr zugeordneten Aufgaben (Erfüllung des Versorgungsauftrages in der Pflege zu Hause, zentrale Rolle in der Städtischen Strategie Alter und Gesundheit 2030) bewältigen kann, muss sie finanziell stabilisiert werden. Sie benötigt zusätzliche Mittel um die bereits erlittenen und noch zu erwartenden Bilanzverluste bis zum Erreichen der Gewinnschwelle zu kompensieren.

Im Businessplan, welcher der Vorlage zur Gründung und Anschubfinanzierung der SXSG AG zugrunde lag, wurden die Initialisierungskosten auf CHF 890'000 veranschlagt. Diese wurden der SXSG AG in Form eines à-fonds-perdu-Beitrages zu Lasten der Laufenden Rechnung zur Verfügung gestellt. Im Rahmen ihrer budgetären Spielräume in der Restfinanzierung hat die Stadt der SXSG AG im Geschäftsjahr 2021 mit CHF 530'000<sup>32</sup> bereits einen Teil der nicht vorhergesehenen Initialisierungskosten abgegolten.

In der folgenden Tabelle sind die tatsächlich angefallenen sowie die für das laufende Jahr 2022 erwarteten Initialisierungskosten aufgeführt. Ihnen gegenübergestellt ist deren Finanzierung bzw. Unterdeckung.

---

<sup>32</sup> Vgl. Abschnitt 4.1

Bereich	2020	2021	2022	2020-2022
	Seit der Gründung effektiv angefallene und bis Ende 2022 noch erwartete Initialisierungskosten [1'000 CHF]			
HR / Personal	0	1'012	490	1'502
Verwaltungsrat	110	212	160	482
ICT und Telefonie	380	748	0	1'128
Finanz- und Rechnungswesen	75	175	50	300
Lasten Vereine	0	253	0	253
<b>Total Initialisierungskosten</b>	<b>565</b>	<b>2'400</b>	<b>700</b>	<b>3'647</b>
<b>Finanzierte Initialisierungskosten [1'000 CHF]</b>				
Initialisierungskostenbeitrag gemäss Vorlage Nr. 3915 vom 25.02.2020, vom Stadtparlament unverändert beschlossen am 19.05.2020	890	0	0	890
OE-Beiträge aus Kreditresten (Kto. 4090.36590) aus der Laufenden Rechnung	0	530	0	530
<b>Total finanzierte Initialisierungskosten</b>	<b>890</b>	<b>530</b>	<b>0</b>	<b>1'420</b>
<b>Ungedeckte Initialisierungskosten [1'000 CHF]</b>				
<b>Total ungedeckte Initialisierungskosten</b>	<b>-325</b>	<b>1'870</b>	<b>700</b>	<b>2'245</b>

Tabelle 1: Initialisierungskosten und ihre Finanzierung

Zur Wiederherstellung einer soliden Kapitalbasis ist in der Bemessung des städtischen Beitrages der erwartete Verlust bis zur Erreichung der Gewinnschwelle (Break-Even) zu berücksichtigen. Der kumulierte Verlust in den ersten drei Betriebsjahren liegt laut Forecasts der SXSG AG bei CHF 2,6 bis 3,5 Mio. In der Folge beantragt der Stadtrat dem Parlament einen Rekapitalisierungsbetrag von CHF 3 Mio. Mit diesem Betrag ist die Kapitalbasis der SXSG AG wieder hergestellt und es wird keine Sanierung auf Vorrat beschlossen.

Ziel ist es, der Gesellschaft wieder zu einer soliden Kapitalbasis zu verhelfen. Dies soll ihr Krisenfestigkeit verleihen und die selbstgesteuerte Weiterentwicklung in Übereinstimmung mit ihrer Zweckbestimmung ermöglichen.

## 12 Erkenntnisse und Würdigung

Nachstehend sind die Erkenntnisse des Stadtrates zusammengefasst und im Dreieck von Versorgungsauftrag, strategischer Zielsetzung im Rahmen der städtischen Sozialpolitik und Vorgeschichte verortet.

### Zu optimistisch kalkulierte Kapitalausstattung bei der Gründung

Seitens der Projektverantwortlichen wurde nicht ausreichend antizipiert, dass die Produktivität unter dem Change-Prozess leiden und dies zu entsprechenden Ertragseinbussen führen würde. Dies wiederum wurde in der Planerfolgsrechnung und damit bei der finanziellen Ausstattung der Gesellschaft anlässlich der Gründung nicht berücksichtigt. Die Initialisierungskosten und das erforderliche Betriebskapital wurden im Businessplan und in der Folge in der Vorlage zur Gründung und

Anschubfinanzierung zu optimistisch kalkuliert, die Schwierigkeiten wurden klar unterschätzt. Das Betriebskapital fiel zu tief aus, um die grossen Startanstrengungen im ersten Betriebsjahr aufzufangen.

### **Holpriger Übergang von der Projektorganisation zu den neuen Zuständigkeiten der SXSG AG**

Im Übergang zwischen dem Umsetzungsprojekt und den neuen Verantwortlichen im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung der neu gegründeten SXSG AG gab es Missverständnisse und die Kommunikation war mangelhaft, was zu Fehleinschätzungen führte und die Schwierigkeiten beim operativen Start noch vergrösserte. Im Projekt war die Übergabe nicht als zeitpunktbezogenes Ereignis vorgesehen, sondern als kontinuierlicher Prozess. Der VR der SXSG AG erwartete jedoch eine Übergabe per Stichtag. Die angedachte enge Zusammenarbeit zwischen der Projektorganisation und den Verantwortlichen der SXSG AG hat faktisch nur an drei gemeinsamen Steuerungssitzungen und je einer Übergabesitzung pro Teilprojekt stattgefunden. Entsprechend fiel der Know-how-Transfer ungenügend aus.

### **Zu viele Schritte auf einmal, zu kurze Vorbereitung und in der Folge zu tiefe Produktivität**

Die junge Unternehmung, ihre Führung und das Personal hatten zu viele Herausforderungen auf einmal zu meistern:

- Die zwei Monate Verzug auf den Projektplan infolge des Lockdowns haben eine seriöse Vorbereitung wesentlich erschwert. Ein Teil der Arbeiten im ohnehin ehrgeizigen Zeitplan musste notgedrungen oberflächlich bleiben und auf die Zeit nach dem operativen Start verschoben werden. Dies betraf insbesondere die stark operativen Teilprojekte Pflege und Betreuung, Administration und ICT, wo gerade die Vielfalt der bisherigen Praxis einer intensiveren Auseinandersetzung, Entwicklungsarbeit und schliesslich Schulung und Testung bedurft hätte.
- Neue Führung, neue Software, neue Abläufe, aus vier unterschiedliche Organisationskulturen eine neue Identität entwickeln: Für alle Beteiligten stellte dies eine grosse Belastung dar. Den angestammten Mitarbeitenden wurde von der Führung insbesondere in den ersten Monaten zu wenig Wertschätzung entgegengebracht.
- Mit dem fixen Start am 1. Januar 2021 blieb der Führungscrowd der neuen Gesellschaft nichts anderes übrig, als aus dem Vorhandenen das Beste zu machen, ohne die Möglichkeit des Rückgriffs auf gesicherte Managementinformationen und einen kennzahlenbasierten Referenzrahmen. Die Verantwortlichen der SXSG AG waren gezwungen, vieles von Grund auf neu aufzubauen und zu entwickeln. So mussten sie beispielsweise die Datenbasis im Personalwesen Dossier um Dossier manuell aufbereiten, weil ihnen diese Grundlagen nicht in einer brauchbaren Form, nicht vollständig oder gar nicht übergeben werden konnten.
- Unklare Zuständigkeiten und Berechtigungen in der Disposition der Einsätze sowie ungenügende Kenntnisse und uneinheitliche Nutzung der elektronischen Planungs- und Leistungserfassungsinstrumente mitarbeiterseitig haben sich als prozessbedingte Ursachen der zu tiefen Produktivität erwiesen.
- Gleichermassen negativ auf die Produktivität wirkten sich die personellen Schwierigkeiten aus: Der Unterbestand zu Betriebsstart und die hohe Fluktuation mussten durch intensive Rekrutierung und den Einsatz von teurem Temporärpersonal ausgeglichen werden. Dadurch ist die Organisation stark mit sich selbst beschäftigt und nicht in der Lage, den Fokus im gewünschten Mass auf die Leistungserbringung zu Gunsten der Klientinnen und Klienten zu richten.

### **Kompletter Neuaufbau des Controllings**

Es fehlte zunächst ein verlässliches Monitoring, so dass die im Vergleich zu den Planungswerten massiv tiefere Produktivität und der stetige Personalabfluss während der Projektphase erst spät erkannt wurden. Gleichzeitig war der Start erschwert, weil dem Verwaltungsrat und der operativen Führung ein Teil

der benötigten Unterlagen, Kennzahlen und Prozesse seitens des Spitexprojekts nicht zur Verfügung gestellt werden konnte. Die Projektleitung, ohne Weisungsbefugnis gegenüber den früheren SPO, war auf die Kooperationsbereitschaft und Offenheit von deren Vertretungen in den jeweiligen Gremien (Steuerungsausschuss, Projektteam, Teilprojekte) angewiesen. Diese Zusammenarbeitsbasis war zu wenig verbindlich und stand einer schlanken, ergebnisorientierten Vorgehensweise entgegen.

Die generell wenig ausgeprägte Dokumentation und Formalisierung von Abläufen, Kennzahlen und Zuständigkeiten in den vier Vorgängervereinen brachte es mit sich, dass sehr viel operatives Wissen ausschliesslich personengebunden greifbar war. Bei Betriebsstart musste das Controlling daher komplett neu aufgebaut werden.

### **Unabhängige Einschätzung: ordentliche Revision und Analysebericht**

Die ordentliche Revision (Opting-up) und der Analysebericht der OBT<sup>33</sup> ermöglichten es, einen Blick hinter die Kulissen der SXSG AG zu werfen. Insbesondere der Analysebericht lieferte eine Auslegung aus betriebswirtschaftlicher Perspektive über den Zustand und die Perspektiven der jungen Organisation sowie die Qualität der strategischen und operativen Führung und ihrer Entscheidungen. Die Prüfer konnten sich anhand des umfangreichen Materials ein differenziertes Bild machen. In ihrem 18-seitigen Bericht beantworten sie die gestellten Fragen. Sie würdigen die Rahmenbedingungen, die von schwierigen Ausgangssituationen und Entwicklungen geprägt waren, welche die Aufgaben von Verwaltungsrat und Geschäftsführung enorm erschwert haben. Den Verantwortlichen wird attestiert, dass sie die Probleme erkannt und geeignete Massnahmen getroffen haben, damit effizient gearbeitet werden kann. Durch eine stetige Anhebung der Produktivität und die beschlossenen Kostensenkungsmassnahmen darf erwartet werden, dass sich die Finanz- und Liquiditätslage der Gesellschaft mittelfristig entschärft.

### **Begleitung durch die Dienststelle Finanzen: Engmaschiges Reporting mit Fokus Zukunft**

Während der OBT-Bericht primär vergangenheitsbezogen ausgerichtet ist, war es dem Stadtrat ein Bedürfnis, im Hinblick auf die hier beantragte finanzielle Unterstützung mit zusätzlichen CHF 3 Mio. Gewissheit zu erlangen, dass die SXSG AG die nötigen Korrekturmassnahmen ergriffen hat und in der Lage ist, diese auch umzusetzen. In der Folge trat die städtische Dienststelle Finanzen in einen intensiven Dialog mit den Finanzverantwortlichen der SXSG AG ein, um sicherzustellen, dass zusätzliche städtische Mittel eine nachhaltige Wirkung entfalten können. Seitens SXSG AG wurde das Instrumentarium für ein zeitnahes finanzielles Monitoring aufgebaut, das Gewähr bietet, den eingeschlagenen Kurs zu kontrollieren und Probleme frühzeitig zu erkennen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die SXSG AG das Vertrauen des Stadtparlaments verdient und dass die hier beantragten Mittel verantwortungsvoll, zweckdienlich und wirksam eingesetzt werden.

### **An der Organisationsform liegt es nicht**

Der Stadtrat bedauert, dass durch die Transformation vieles, was zuvor bei den bisherigen SPO gut lief, verloren gegangen ist. Ein grosser Teil des Fachpersonals, welches die eigenen Prozesse sowie die Klientinnen und Klienten gut kannte, konnte leider nicht gehalten werden. Der massive Personalabfluss war ein herber Verlust für die neue Organisation.

Der Stadtrat hat sich die Frage gestellt, ob als Rechtskleid eine andere Form als die gemeinnützige Aktiengesellschaft hätte gewählt werden sollen. Er ist zum Schluss gelangt, dass die Schwierigkeiten nicht auf diesen Entscheid zurückzuführen sind. Die SXSG AG ist heute noch nicht dort, wo sie gemäss Plan sein sollte. Doch sie hat die Fähigkeiten, den Willen und das Potenzial, sich zu verbessern und das ihr zuge dachte Ziel zu erreichen.

---

<sup>33</sup> Vgl. Kap. 10.



### **Stellenwert der SXSG AG in der städtischen Sozialpolitik**

Die SXSG AG ist aufgrund des klar geäußerten politischen Willens das von der Stadt St.Gallen geschaffene Instrument, um dem gesetzlichen Versorgungsauftrag für die Pflege zu Hause nachzukommen. Die Spitex ist Teil des öffentlichen Gesundheitssystems und muss im Zusammenspiel mit den anderen Akteuren (Ärztinnen- und Ärzteschaft, Spitäler, stationäre Einrichtungen der Langzeitpflege, Reha-Kliniken, etc.) ihre Aufgabe erfüllen. Daher ist aus Sicht des Stadtrates eine Rekapitalisierung unabdingbar, denn in der kurzen und mittleren Frist stehen keine ausreichend leistungsfähigen alternativen Anbieter zur Verfügung, welche die Aufgaben der SXSG AG übernehmen könnten. Die junge Organisation ist im Aufbau und benötigt zur Etablierung in ihrer Rolle und zur Erfüllung der ihr zugeordneten Aufgabe zusätzliche Mittel.

### **13 Fazit**

Der Entscheid des Stadtrates von 2017, die Spitexversorgung zukunftsfähig zu machen, indem sie auf die neue organisationale Basis einer Einheitsorganisation gestellt wird, ist nach wie vor richtig. Organisationale Veränderungsprozesse brauchen Zeit. Damit sie gelingen und nachhaltig verankert werden können, müssen sie von der Führung gemeinsam mit den Mitarbeitenden durchlebt und gestaltet werden. Die Verantwortlichen der SXSG AG hatten einen herausfordernden Start. Es unterliefen ihnen auch Fehleinschätzungen, doch haben sie die nötigen Lehren daraus gezogen. Ihre Aufgabe nehmen sie ernst, sie verfügen über die nötigen fachlichen Kompetenzen, engagieren sich mit Leidenschaft für ihren Betrieb und haben die richtigen Weichen gestellt, um die junge Organisation auf Erfolgskurs zu bringen.

Die bereits getätigten Investitionen in den Transformationsprozess waren nötig. Eine weiterer à-fonds-perdu-Beitrag soll das Erreichte nun sichern und verankern, so dass die Früchte der Anstrengungen nach eingetretener Stabilisierung auch geerntet werden können. Dann können auf der politischen Agenda stehende Anliegen wie der Ausbau des Angebotes auf 24/7 in näherer Zukunft tatsächlich realisiert werden. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die SXSG AG das Vertrauen des Stadtparlaments verdient und dass die hier beantragten Mittel verantwortungsvoll, zweckdienlich und wirksam eingesetzt werden.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Konto: KST 4500104 KOA. 363500