

Departement Finanzen und Gesundheit
des Kantons Glarus
Dr. Rolf Widmer, Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Per Mail an: finanzengesundheit@gl.ch

Bern, 5. September 2019 – CST/dgl

Vernehmlassung zum Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG) Antwort des Verbandes **senesuisse**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme in der rubrizierten Vernehmlassung. Als Verband der wirtschaftlich unabhängigen Alters- und Pflegeinstitutionen ist **senesuisse** von den Themen im kantonalen Pflege- und Betreuungsgesetz direkt betroffen. Die Ausgestaltung der Planung und Finanzierung von Pflegeheimen und Spitex betrifft unsere Mitglieder essentiell. Entsprechend äussern wir uns gerne innert Frist zur Revisionsvorlage.

Im Jahr 1996 wurde der Verband **senesuisse** gegründet. Seither setzt er sich für die Interessen und Anliegen wirtschaftlich unabhängiger Leistungserbringer im Bereich der Langzeitpflege ein. Er vertritt schweizweit mehr als 400 Institutionen mit rund 20'000 Pflegeplätzen. Als Vertreter wirtschaftlicher Leistungserbringer engagiert sich **senesuisse** für wirtschaftliche Lösungen im Bereich des Gesundheitswesens und wehrt sich gegen steigende Bürokratie und zusätzlichen Administrativaufwand, die kaum nützen. Vielmehr sollen die Bedürfnisse der betroffenen Personen im Zentrum der Bemühungen stehen.

A Grundsätzliche Stellungnahme zur unterbreiteten Vorlage

senesuisse erklärt sich mit dem Entwurf weitestgehend einverstanden.

- **senesuisse** begrüsst die Verschiebung der Kompetenzen von den Gemeinden zum Kanton.
- **senesuisse** fordert die Beibehaltung der 10-jährigen Bewilligungserteilung (Art. 5 BPG).
- **senesuisse** äussert sich kritisch zur Übernahme von 50 % der Kosten für ambulante Angebote der Betreuung und Hauswirtschaft (Art. 12 BPG).
- **senesuisse** begrüsst die vorgesehenen Kompetenzen der Informations-/Beratungsstelle, deren Unabhängigkeit aber auf jeden Fall gewährleistet sein muss (Art. 13 BPG).
- **senesuisse** ist für die Regelung der Aus- und Weiterbildungspflicht (Art. 14 BPG).
- **senesuisse** beantragt, auf unnötige Erhebungen und Veröffentlichungen von Daten zu verzichten und den Datenschutz vom Kanton zu gewährleisten (Art. 21 BPG).
- **senesuisse** befürwortet die Direktüberweisung der EL an Pflegeheime (Art. 2 Einf.-G).
- **senesuisse** unterstützt die Finanzierung von Betreutem Wohnen mit EL (Art. 2a Einf.-G).
- **senesuisse** begrüsst die Verlängerung der Übergangspflege auf 6 Wochen (Art. 24 GesG).

B Stellungnahme zu den einzelnen unterbreiteten Bestimmungen

Nachfolgend äussert sich **seneuisse** nur zu denjenigen Artikeln im Entwurf, welche für unseren Verband eine wichtige Bedeutung haben oder wo konkrete Anträge zur Nachbesserung gestellt werden. Mit den restlichen Regelungen erklären wir uns ohne Ausführungen einverstanden.

1. Art. 33 der Kantonsverfassung (Zuständigkeit des Kantons)

seneuisse begrüsst die neue Kompetenzregelung auf Kantonsebene ausdrücklich. Auch wenn die Gemeinden im Kanton GL relativ gross sind, können sowohl die Koordination (ohne Interessenkonflikte) sowie der Aufbau von Kompetenzen besser auf kantonaler statt kommunaler Ebene erfolgen. Dies stärkt eine sinnvolle gesamtkantonale Planung, vermeidet gemeindespezifische Finanzentscheide und ermöglicht eine bessere Effizienz.

2. Art. 4 und 5 BPG (Bewilligungspflicht / Bewilligungsvoraussetzungen)

Mit der sinnvollen Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen erklärt sich **seneuisse** für die Pflegeheime und Spitex-Organisationen ausdrücklich einverstanden. Weniger sinnvoll erscheint uns aber, auch die intermediären Strukturen und kleinere Anbieter diesen strikten Regelungen unterwerfen zu wollen. Aus unserer Sicht sollten diese nur dann dem bürokratischen Aufwand unterstellt sein, wenn sie eine gewisse Grösse haben und (Mit-)Finanzierung erhalten. Sonst werden sinnvolle kleinere Strukturen nahezu verunmöglicht.

Nicht verstehen können wir – insbesondere aus Sicht der Pflegeheime – dass Bewilligungen nicht nur befristet, sondern neu verkürzt für nur noch 5 Jahre (statt bisher 10) gültig sein sollen. Wer Einrichtungen der Alterspflege baut, tut dies mit dem Zeithorizont von 40-50 Jahren, wozu eine allzu grosse Diskrepanz mit 5-jähriger Befristung entstehen würde.

Antrag 1:

Die Angebote von Betreutem Wohnen und Tages-/Nachstätten sind nur dann der Bewilligungspflicht zu unterstellen, wenn sie entsprechende Finanzierung der öffentlichen Hand erhalten – deren Details sinnvollerweise im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz zu regeln wären. Zudem sollten – analog anderer Kantone – kleinere Angebote (bis zu 3-5 Plätzen/Personen) von der Bewilligungspflicht ausgenommen sein.

Antrag 2:

Bewilligungen müssen zumindest für Pflegeheime weiterhin für mind. 10 Jahre gültig sein.

3. Art. 7 BPG (Aufsicht)

Nach Ansicht von **seneuisse** hat die Beaufsichtigung bewilligter Betriebe partnerschaftlich zu erfolgen und ist deshalb nur im Ausnahmefall ohne vorherige Anmeldung zu vollziehen.

Antrag 3:

„... jederzeit – in der Regel – angemeldete (Frist von 3-4 Wochen im Voraus) und auf Anzeige hin unangemeldete ...“

4. Art. 9 BPG (Angebot)

seneuisse weist darauf hin, dass eine Gefahr der Überregulierung besteht. Es kann nicht im Interesse der Flexibilität für verändernde Bedürfnisse sein, wenn der Kanton die Angebote bis ins letzte Detail vorschreibt – sogar für Betreuung, hauswirtschaftliche Leistungen, und Mahlzeitendienst. Bei der Umsetzung wird Augenmass gefordert sein, damit keine Inhalte

verlangt werden, welche schon in wenigen Jahren nicht mehr dem Bedürfnis der Bürger entsprechen – zumal mit der Alterung der Babyboomer ganz neue Ansprüche erwachsen.

5. Art. 10 BPG (Leistungsvereinbarung)

Aus Sicht von **senesuisse** ist es für gewisse Leistungen sinnvoll, mit Leistungsvereinbarungen die Inhalte und Entschädigung zu definieren (etwa Onkologie-Spitex, mobile Palliative-Care-Teams, AÜP, 24-Stunden-Spitex auf dem Lande). Allerdings ist bei der Umsetzung darauf zu achten, dass ein transparentes und für alle offenes Bewerbungsverfahren eingerichtet wird.

6. Art. 11 BPG (Pflegeleistungen und AÜP)

senesuisse begrüsst den Verweis auf die Finanzierung, welche getrennt vom BPG weiterhin im Einführungsgesetz geregelt sein soll. Korrekt ist auch, dass für Leistungserbringer mit einer Aufnahmepflicht entsprechende Entschädigungen vorgesehen sind – und vor allem, dass die Dauer der Übergangspflege auf 6 Wochen erweitert wird (s. unten).

7. Art. 12 BPG (Weitere Leistungen)

senesuisse ist weiterhin sehr kritisch betreffend der in Absatz 2 vorgesehenen Mitfinanzierung für „ambulant erbrachte Leistungen“ in den Bereichen Betreuung und Hauswirtschaft. Zwar mag es aufgrund eines möglichst langen Verbleibs in einer eigenen Wohnung sinnvoll sein, solche Leistungen auch durch öffentliche Gelder mitzufinanzieren. Es besteht aber die Gefahr, dass durch dieses Giesskannenprinzip die bereits vorgesehenen Bedarfsabklärungen künftig zum Standard werden und die Bürokratie wuchert. Selbst für das von **senesuisse** stark propagierte Betreute Wohnen würden wir eine Finanzierungslösung bloss für EL-Empfänger bevorzugen.

Antrag 4:

Verzicht auf Abs. 12 von Art. 12 BPG und stattdessen Einführung einer Mitfinanzierung der Leistungen (inkl. Betreutem Wohnen) für Bezüger von Ergänzungsleistungen.

8. Art. 13 BPG (Informations- und Beratungsstelle)

Aus Sicht von **senesuisse** sind Beratungsstellen sinnvoll, weil es für Bürger oftmals nicht einfach ist, sich einen Überblick zu möglichen Leistungen und Anbietern zu verschaffen. Sollte eine dauerhafte Einführung der aktuell als Projekt laufenden Stelle erfolgen, so muss besonders darauf geachtet werden, dass auch deren Unabhängigkeit dauerhaft gewährleistet ist.

9. Art. 14 BPG (Aus- und Weiterbildungsverpflichtung)

Als Vertreter der nicht subventionierten Alters- und Pflegeheime macht sich **senesuisse** seit jeher für wirtschaftliche und deregulierende Lösungen im Bereich des Gesundheitswesens stark und wehrt sich gegen ständig steigende Bürokratie und zusätzlichen Administrativaufwand, die kaum je nützen. Leider besteht beim Pflegepersonal zunehmend eine Notsituation, welche staatliche Massnahmen rechtfertigen kann. Deshalb unterstützen wir (trotz prinzipiell ablehnender Haltung gegenüber staatlichen Vorschriften) die Möglichkeit zur Einführung der Ausbildungspflicht für alle Betriebe der Langzeitpflege. Bei deren Ausgestaltung sollte man sich aber eher an den guten Beispielen wie Bern und Zürich orientieren als am angesprochenen Kanton Aargau.

10. Art. 15 BPG (Beiträge an Organisationen)

Zur Klärung der Ansprüche auf solche Beiträge wünscht **senesuisse** eine Ergänzung.

Antrag 5:

„ ... privaten Organisationen, bei denen es sich nicht um bewilligte Leistungserbringer der ambulanten oder stationären Pflege und Betreuung handelt, Beiträge ...“

11. Art. 18 BPG (Förderung von innovativen Vorhaben)

Um die Entstehung von unerwünschten Monopolsituationen ohne Wahlfreiheit der Bevölkerung zu vermeiden, wünscht **seneuisse** folgende Ergänzung.

Antrag 6:

„ ... Betreuungsversorgung, der Vielfalt des Angebots beitragen sowie die Wahlfreiheit der Bevölkerung nicht einschränken.“

12. Art. 20 BPG (Rechnungslegung)

Diese Regelung ist einfach und klar. Mit dem neuen Branchenstandard (Kostenrechnung 2019), welcher von den Kantonen mit ausgearbeitet wurde, ist die Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der Daten zu den Pflegekosten gewährleistet.

13. Art. 21 BPG (Datenerhebung und -bearbeitung)

Bei den Gesundheitsdaten der Bürger handelt es sich um äusserst sensible, höchstpersönliche Daten. Diese dürfen vom Staat nur im absoluten Ausnahmefall eingesehen werden können. Deshalb sollte (wie es auch der Kanton ZH mit nahezu gleichlautendem Gesetzestext empfiehlt) sogleich eine neutrale vertrauensärztliche Stelle und nicht der Kanton Ansprechpartner sein.

Genau so vorsichtig sollte auch mit den Betriebsdaten umgegangen werden, für welche nebst der nationalen Veröffentlichung von SOMED und neuen medizinischen Qualitätsindikatoren keine Notwendigkeit für die Publikation weiterer Daten besteht. Solche Kennzahlen werden erfahrungsgemäss von den Medien zu falschen Aussagen missbraucht und führen in der Bevölkerung zu einer Verunsicherung.

Antrag 7:

Ergänzung von Abs. 1 in Art. 21 BPG (Erhebung von Daten):

„Der Regierungsrat ... der Leistungen erheben. Sie können Dritte mit der Datenerhebung beauftragen.“ Daten mit Aussagen zur Gesundheit dürfen dabei nur über vertrauensärztliche Stellen von Dritten erhoben und eingesehen werden.

Antrag 8:

Verzicht auf Abs. 3 von Art. 21 BPG (Veröffentlichung von Daten).

14. Art. 2 Abs. 3 Einführungsgesetz zum BG über die AHV/IV (Direktüberweisung)

seneuisse hat auf nationaler Ebene stark dafür gekämpft, dass der leider zunehmenden Fremdnutzung der für Pflegeheimaufenthalte bezahlten öffentlichen Geldern Einhalt geboten wird. Besonders nach dem Tod von Bewohnern verwenden deren Nachkommen die letzten EL-Beiträge für andere Zwecke als die Begleichung der Heimkosten (für welche diese eigentlich ausgerichtet werden). Weil anschliessend das Erbe ausgeschlagen wird, bleiben die Heime auf den Kosten für die erbrachten Leistungen sitzen. Ein Vorgehen gegen die Nachkommen, die EL zweckentfremdet verwenden, ist fast immer aussichtslos.

Durch den Entscheid des Parlaments zur Ergänzung von Art. 21a ELG wird wohl auf 2020 die Abtretung von Ergänzungsleistungen an die Heime möglich. Derzeit befindet sich noch die

Verordnung zum ELG in der Vernehmlassung, welche eine direkte Überweisung zumindest der Pflegeheimtaxe an den Aufenthaltsbetrieb vorsieht. Gerade bei in Heimen lebenden Personen ist zu beachten, dass auch eine Abtretung des sog. „Sackgeldes“ in der Regel sinnvoll ist, weil diese meist gar nicht mehr selbstbestimmt über das Geld verfügen können. Es sind die Heime, welche den optimalen Einsatz dieses Geldes zur Förderung der bestmöglichen Lebensqualität kennen und passende Leistungen im Interesse dieser Bewohnerinnen und Bewohner organisieren. Deshalb sollte der Betrag für „persönliche Auslagen“ auch direkt den Heimen abgetreten werden können, damit diese Zusatzleistungen wie etwa Coiffeur, Pedicure, Ausflüge und ein Glas Wein organisieren und finanzieren können – was auch die administrative Verwaltung seitens Rechtsvertreter und Ausgleichskasse vereinfacht.

Antrag 9:

Ergänzung von Art. 2 Abs. 3 des Einführungsgesetzes:

„Die Tagestaxen werden direkt dem Leistungserbringer ausgerichtet“. *Zudem können Heimbewohner oder ihre Stellvertretungspersonen die ihnen darüber hinaus zustehenden Beträge an den Leistungserbringer zur Direktüberweisung abtreten.*

15. Art. 2a Einführungsgesetz zum BG über die AHV/IV (EL für intermediäre Strukturen)

Es braucht gerade im Kanton Glarus (wie der Anteil an Heimbewohnern mit relativ geringem Pflegeaufwand zeigt!) dringend mehr Angebote zwischen ambulant und stationär: In erster Linie Liegenschaften mit betreuten Wohnungen. Solche altersgerechte Appartements fördern die Aufrechterhaltung von Mobilität und sozialen Kontakten, gleichzeitig ist die Sicherheit durch angepasste Infrastruktur sowie (optimalerweise hausintern) verfügbarer Pflege und Betreuung garantiert, welche punktuell, gezielt und mit kurzen „Spitin“-Einsätzen ohne lange Wegzeiten eine wirksame Unterstützung für die Tagesstruktur bietet. Dabei ist darauf zu achten, dass an diese Angebote relativ hohe Anforderungen zu stellen sind (anders als im Negativbeispiel des Kantons Graubünden), so dass nicht einfach eine betreute Empfangstheke besteht, sondern tatsächlich ein Aufenthalt bei weiter fortschreitenden gesundheitlichen Einschränkungen garantiert werden kann. Sonst droht zum einen Leerstand (weil man nicht dorthin zieht, wenn man danach ohnehin nochmals ins Heim umziehen muss) oder Enttäuschungen (vgl. die negativen Erfahrungen in Deutschland mit „Immobilien-Verwaltungen“).

Die Studie «Betreutes Wohnen in der Schweiz» beleuchtet die benötigten Angebote aus Sicht der Bedürfnisse. Im Auftrag von CURAVIVA Schweiz, **senesuisse**, Pro Senectute Schweiz und Spitex Schweiz hat Nursing Science & Care untersucht, was hinter dem Begriff «Betreutes Wohnen» als integrierter Teil einer umfassenden Langzeitversorgung älterer Menschen sowie bei der Betreuung von Menschen mit einer Behinderung stehen muss, um den individuellen Bedarf abzudecken. Daraus resultiert eine umfassende Definition sowie ein 4-stufiges Modell, das die strukturellen, inhaltlichen und fachlichen Voraussetzungen, respektive Minimalstandards, für Betreutes Wohnen festhält. Diese inhaltliche Definition sollte als Basis für die Vorgaben dienen und wird nun noch mit einer zweiten Studie ergänzt (BüroBass), welche die Kosten evaluiert.

Antrag 10:

Der Regierungsrat ist anzuhalten, für intermediäre Strukturen klare Vorgaben (am besten gestützt auf die beiden neuen nationalen Studien zum Betreuten Wohnen in der Schweiz) zu erlassen, damit eine echte Alternative zum Heimaufenthalt geschaffen wird und auf finanzieller Ebene tatsächlich Einsparungen realisiert werden können.

16. Art. 23 Einführungsgesetz zum BG über die AHV/IV (Restfinanzierung)

seneuisse begrüsst die neue Regelung, insbesondere auch die klare Zuständigkeit des Kantons sowie die Möglichkeit zur Einführung von einheitlichen Pflegerestkostenvergütungen. Dabei weisen wir auf den Bundesgerichtsentscheid 9C_446/2017 hin, welcher die Kantone zur garantierten Übernahme der gesamten auf ihrem Gebiet anfallenden Pflegekosten verpflichtet, soweit sie nicht ausdrücklich eine Unwirtschaftlichkeit nachweisen können.

17. Art. 24 Abs. 1a Einführungsgesetz zum BG über die AHV/IV (Übergangspflege)

Die Erweiterung der Übergangspflege auf bis zu acht Wochen ist äusserst sinnvoll. Die gesetzliche Dauer von zwei Wochen, ein willkürlicher politischer Kompromiss der letzten Minute, entspricht in keiner Weise der medizinischen, psychiatrischen oder pflegerischen Notwendigkeit und den bisherigen Erfahrungen. Dass Übergangspflege bei ausreichend langer Finanzierung sehr wohl die gewünschten Resultate erzielt, beweisen etwa die Beispiele Zürich und Luzern und das dreijährige Pilotprojekt im Kanton Aargau: Mehr als zwei Drittel der Patienten können nach rund vier Wochen wieder nach Hause zurückkehren. Ohne die gezielte und verlängerte Übergangspflege müssten diese früher in eine Pflegeinstitution eintreten. Damit führt die Übergangspflege zu eindeutigen volkswirtschaftlichen Kosteneinsparungen. Die Verbände der Leistungserbringer und auch die GDK als Vertreterin der Kantone fordern eine Neukonzeption der AÜP, weil diese in der heutigen Umsetzung ihre Ziele offensichtlich verfehlt. Dies ist im ersten Anlauf im Parlament noch wegen einer einzigen Stimme gescheitert, weshalb nun vorerst die Kantone selber handeln müssen.

Dabei sollte ausdrücklich vorgesehen werden, dass bei AÜP im Pflegeheim nicht nur die Pflege, sondern auch die Aufenthaltskosten vom Staat bezahlt werden. Dies hilft gleichzeitig, für einen Teil der offenbar überflüssigen Betten/Zimmer eine sinnvolle Verwendung zu finden: Anstatt einem viel teureren Aufenthalt im Spital oder der für ältere Personen meist ungeeigneten Reha könnten die bereits vorhandenen Strukturen in Pflegeheimen sinnvoll genutzt werden.

Antrag 11:

Bei der Umsetzung der neuen Regelung mit einer Verlängerung der AÜP auf bis zu 8 Wochen ist vorzusehen, dass bei stationärem Aufenthalt im Heim auch die Tagestaxen für den Aufenthalt bezahlt werden (wie dies auch im Spital der Fall wäre).

Wir danken Ihnen für die geleistete Arbeit sowie für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

seneuisse

Christian Streit
Geschäftsführer