

Kanton Appenzell Ausserrhoden
Departement Gesundheit und Soziales
Amt für Soziales
Kasernenstrasse 17
9102 Herisau

Per E-Mail an:
gesundheit.soziales@ar.ch
heidi.brassel@ar.ch

Bern, 16. August 2021

Anhörung zur Pflegefinanzierung: Höchstansätze für das Jahr 2022

Stellungnahme von **senesuisse**

Sehr geehrte Frau Brassel
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung über die kantonalen Höchstansätze der anrechenbaren Pflegekosten 2022. Obwohl unserem Verband erst gerade ein einziges Pflegeheim als Mitglied aus Ihrem Kanton verzeichnet ist, sind wir als in der Langzeitpflege tätiger Verband von den Auswirkungen direkt betroffen und nehmen deshalb gerne Stellung.

Aus Sicht des Verbands **senesuisse** ist der Bericht ausgezeichnet gelungen, er gibt einen optimalen Einblick in die Entwicklungen der Kosten von Alters-/Pflegeinstitutionen. Einzig die Schlussfolgerungen können wir nicht ganz nachvollziehen, zumal die Erhöhung nicht im erforderlichen Ausmass vorgeschlagen wird, welches zur Bundesrechtskonformität nötig wäre.

Inhaltlich weisen wir auf einen einzigen Fehler hin, welcher uns bei der Durchsicht aufgefallen ist: Auf Seite 15 des Entwurfs müsste es korrekterweise heissen, dass im Kanton GR nur gerade auf Pflegestufe 1 ein tieferer Höchstansatz zur Pflegekostenvergütung besteht.

Wir begrüssen das geltende System, dass die Betriebe auch weiterhin ihre Pensions- und Betreuungstaxen selber festlegen können. Die Anpassung des Aufteilungsschlüssels auf 75/25 Prozent ist korrekt und hat sich wie erwartet als sinnvoll erwiesen.

Die vorgeschlagene Erhöhung der maximalen Pfl egetaxen von CHF 1.22 pro Pflegeminute auf CHF 1.24 pro Pflegeminute (plus MiGeL-Entschädigung für Produkte der „Liste B“) ist unter der aktuellen Rechtsprechung aber bundesrechtswidrig. Sie reicht für das im Bericht formulierte Ziel nicht aus, dass „eine Mehrzahl der Pflegeheime kostendeckend arbeiten können sollte“. Gerade weil es sich nicht um Normkosten, sondern um eine Obergrenze handelt, verlangen wir per 2022 eine Erhöhung auf mind. CHF 1.35 pro Pflegeminute.

Betreffend Ergänzungsleistungen stellt der Bericht fest, dass die für Pflegeheime bereits seit längerem geltenden Höchstansatz von täglich 185 Franken plus Patientenbeitrag zunehmend nicht mehr ausreicht. Aufgrund der höheren Ansprüche (auch gerade im Bereich der Hygiene und Abstandsregeln), der steigenden Lohnkosten, der tieferen Belegung und des Aufteilungsschlüssels muss per 2023 eine Erhöhung auf 190 Franken diskutiert werden. Deutlich dringender ist aber noch immer die nötige Lösung einer Finanzierungsmöglichkeit für Betreutes Wohnen mit Ergänzungsleistungen.

1. Stellungnahme zur Erhöhung des Höchstansatzes für Pflegekosten

Der Verband **seneuisse** hat seit jeher die Meinung vertreten, dass seitens Bundesparlament in Art. 25a KVG den Kantonen vorgeschrieben wurde, für die gesamte Restkostenfinanzierung der Pflegekosten aufkommen zu müssen. Dies wurde zuletzt vom Bundesgericht im Urteil 9C_446/2017 am Beispiel des Kantons St. Gallen ganz klar bestätigt: „Der verbleibende Betrag, der weder von der Krankenversicherung noch von den Bewohnern bezahlt wird, ist von der öffentlichen Hand (Kanton oder Gemeinden) zu übernehmen“ (E. 3.3). Entsprechend hat der ganz direkt betroffene Kanton SG die Anpassungen vorgenommen (im Kantonsvergleich noch nicht ersichtlich) und muss diese auch durch alle anderen Kantone erfolgen.

Zwar ist das im Kanton AR gewählte System der Höchstansätze nicht grundsätzlich rechtswidrig, doch führt das Bundesgericht aus (E. 6.1): „Doch müssen diese Ansätze so gewählt sein, dass sie grundsätzlich für alle nicht unwirtschaftlichen Betriebe eine Kostendeckung ermöglichen (E. 7.4.3): „Sind diese im Einzelfall nicht kostendeckend, erweisen sie sich als mit der Regelung von Art. 25a Abs. 5 Satz 2 KVG nicht vereinbar.“

Gemäss den Aussagen „Controllingbericht 2020“ waren bei den aktuellen Ansätzen ganze **19 von 24 Betrieben in der Pflege nicht kostendeckend** (Seiten 12 und 18). Dabei lag der Kostendeckungsgrad bei 15 Betrieben unter 95 Prozent und würde somit auch die geplante Erhöhung des Höchstansatzes zu keiner Kostendeckung führen. Die in den betrieblichen Kostenrechnungen ausgewiesenen Beträge pro Pflegeminute lagen zwischen 1.05 und 2.03 Franken (Seite 9). **Der Durchschnittswert lag für 2020 bei 1.35 Franken** (Seite 10).

Unter diesen Umständen kann keine Rede davon sein, dass mit einer Erhöhung auf 1.24 Franken plus MiGeL die bundesgesetzliche Vorgabe eingehalten würde!

Entsprechend verlangt **seneuisse**, dass nicht rein finanzpolitische Motive zur widerrechtlichen Tiefhaltung der Restfinanzierung führen dürfen, sondern eine rechtsgemässe Mintfinanzierung durch die öffentliche Hand stattfindet. Dies muss nach unserer Auffassung mit einer Höchstgrenze von **mindestens CHF 1.35 pro Pflegeminute** erfolgen, um wenigstens den Durchschnitt der Betriebe zu decken (das Bundesgericht hielt im Urteil zur Kanton St. Gallen fest, dass nicht einmal das 75. Perzentil bundesrechtskonform sei!). Wenn ein System mit Höchstansätzen und nicht ein solches mit Fixbeiträgen an alle Betriebe existiert, müssen die Obergrenzen hoch genug sein, damit eine Kostendeckung allen Betrieben möglich ist.

Betreffend MiGeL erlauben wir uns folgende Präzisierung: Die Neuregelung des Bundes sieht drei Kategorien von Pflegematerialien vor: Liste A (Kleinmaterial und Produkte, welche für mehrere Patient*innen verwendet werden), Liste B (bisherige MiGeL) und Liste C (neue Liste, in welche Produkte zur einzig professionellen Anwendung aufgenommen werden sollen). Für die Finanzierung ist von Bedeutung, dass die Produkte der A-Liste weiterhin über die Kantone/ Gemeinden als Restfinanzierer zu bezahlen sind, gleiches gilt für eine 1-jährige Übergangsfrist für die Kosten der neuen „Liste C“. Der Kanton kann also nicht davon ausgehen, dass die gesamten MiGeL-Kosten neu von den Krankenkassen bezahlt werden, sondern **muss bis Oktober 2022 selber die Ausfinanzierung von A-Material und C-Material sicherstellen**. Wir begrüßen die Regelung zur Fortführung der Finanzierung fürs 2021 (mit separater Erhebung der neu von den Krankenversicherern bezahlten Beträgen zum Einsatz für die Kosten zur Einführung von EDPs). Bei genauer Betrachtung des MiGeL-Finanzierungsregimes wird aber klar, **dass rund 1 rp. pro Pflegeminute weiterhin vom Restfinanzierer zu tragen ist und deshalb die beantragte Erhöhung der Kostenobergrenze nicht ausreicht**.

Auch die Folgen von Covid-19 sprechen für eine deutlich stärkere Anhebung der Kostenobergrenzen: Wie im Bericht korrekt festgehalten wird, sind erhebliche Mehrkosten angefallen, sowohl für (Schutz-Material) als auch Personal. Wir möchten uns an dieser Stelle herzlich dafür bedanken, dass der Kanton AR in vorbildlicher Art und Weise die Betriebe informiert und unterstützt hat, wie kaum ein anderer Kanton. Dennoch müssen wir mit Blick auf die Finanzierungsfrage klar festhalten, dass die vorgesehene Erhöhung auch wegen der Folgen von Covid-19 niemals ausreichen wird, um die angemessene Finanzierung sicherzustellen. Dabei handelt es sich eindeutig (wie auch von der GDK bestätigt) zu einem Grossteil um Pflegekosten, welche durch die zuständigen Restfinanzierer beglichen werden müssen.

Folgende weiteren mindestens Argumente sprechen dafür, dass diese Erhöhung des Höchstansatzes auf das Jahr 2022 hin angezeigt ist:

- Dank der im Bericht genannten Anpassung der MiGeL-Finanzierung – und damit einer Rechnungsstellung an die Krankenversicherer – müssen Kanton/Gemeinden nicht die volle Erhöhung der Pflegekosten selber tragen.
- Auch mit der vorgeschlagenen Erhöhung liegt der Kanton AR überwiegend unter den in Nachbarkantonen geltenden Ansätzen.
- Für die Berechnung der Teuerung in Pflegeheimen ist es falsch, auf den Landesindex der Konsumentenpreise abzustellen. Weil rund 70-80 Prozent der anfallenden Kosten durch Löhne entstehen, ist für die Kostensteigerung vielmehr die Lohnentwicklung beim (Pflege-)Personal massgebend. Der Fachpersonalmangel und Forderungen nach Lohnleichheit führen zu Kostensteigerungen.
- Noch immer verrechnen 6 Betriebe nicht den möglichen Höchstansatz. Dies zeigt, dass eine Sensibilität besteht, die Kosten nicht einfach auf das kantonale Maximum festzulegen, sondern situationsgemäss nachweisbare und sinnvolle Erhöhungen zu vollziehen. Folglich wird das Korrektiv der sozialen Kontrolle auch bei einer Erhöhung der Höchstgrenzen funktionieren.

Antrag: *Die Höchstgrenze der verrechenbaren Pflegekosten für Pflegeheime muss per 2022 auf mindestens CHF 1.35 pro Pflegeminute erhöht werden. Zudem ist die Finanzierung der MiGeL „Liste A“ und „Liste C“ zu garantieren.*

2. Stellungnahme zu den Ergänzungsleistungen

Betreffend Ergänzungsleistungen (EL) reichen gemäss Aussagen im Bericht die festgesetzten Tagesmaxima von 185 Franken plus Patientenbeitrag nicht mehr in allen Regionen für einen kantonalen Pflegeheimaufenthalt. Es muss aus unserer Sicht der einheimischen Bevölkerung möglich sein, in ihrem angestammten Umfeld ins Pflegeheim einzutreten, auch wenn ihre finanziellen Mittel nicht ganz ausreichen. Mit Blick auf die stetig steigenden Kosten im Bereich von Betreuung und Hotellerie **fordern wir eine angemessene Erhöhung auf das Jahr 2023 hin, auch gerade wegen des bewährten Aufteilungsschlüssels 75/25.**

Was **seneuisse** mit Blick auf die Bewohnerstruktur des Kantons AR nicht verstehen kann, ist der Verzicht auf eine Regelung über Zusatzfinanzierung für **Betreutes Wohnen**. Wenn der Anteil der Bewohner in den Pflegestufen 0-3 um die 38 Prozent liegt, fehlt es ganz offenbar an einer ausreichenden Finanzierung, um für eine Vielzahl dieser Personen den Aufenthalt in einer für sie besser geeigneten Struktur zu ermöglichen. Dies ist mit Blick auf die bundesrechtliche Lösung mit tiefen Mietzinsmaxima auch nicht erstaunlich. Immerhin hat das Bundesparlament den Handlungsbedarf erkannt und die Motion 18.3716 überwiesen.

Für Personen mit weniger als 1 Stunde Pflege pro Tag sollte es bessere Lösungen als den Heimaufenthalt mit „Vollpauschalangebot“ geben. Das Betreute Wohnen ist diese optimale Lösung, welche die Bedürfnisse der Betagten besser abdeckt und Pflegeplätze einspart. Solche altersgerechte Wohnungen ermöglichen die Aufrechterhaltung von Mobilität und regelmässigen sozialen Kontakten; gleichzeitig ist die Leistung der nötigen Pflege dort besser garantiert als am ursprünglichen Wohnort. Auch bei zunehmendem Pflegebedarf müssen die Bewohnenden ihre altersgerechte Wohnung nicht verlassen und können durch das ihnen bekannte Pflegepersonal betreut werden. Die Zentrierung mehrerer Wohnungen an einem Ort ermöglicht zusätzliche Einsparungen bei den Pflegekosten, weil nebst dem Wegfall von Anfahrts- und Abfahrtsweg für einfachere Tätigkeiten im Gegensatz zur „externen Spitex“ nicht nur bestens ausgebildetes Pflegepersonal eingesetzt werden kann. Damit wird erst noch der vorhandene Mangel an tertiärem Pflegepersonal reduziert. Wie das Beispiel des Kantons Bern zeigt, sind bereits mit einer Tagespauschale von 115 Franken gute Angebote finanzierbar und könnte somit der Heimaufenthalt erspart oder zumindest deutlich verzögert werden.

Inhaltlich kann auf die Studien der nationalen Verbände zu den Inhalten des Betreuten Wohnens (Imhof/Mahrer 2019) sowie deren Kosten (Büro Bass 2020) abgestellt werden.

**Antrag: Die Ergänzungsleistungen sind auf das Jahr 2023 hin zu erhöhen:
Dabei sind sie dringend um eine Kategorie „Betreutes Wohnen“ zu ergänzen,
welche die Zusatzfinanzierung für geeignete Angebote vorsieht.**

Wir danken Ihnen für die wertvolle Arbeit und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

seneuisse



Dr. Albert Rösti
Präsident



Christian Streit
Geschäftsführer