

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, 9. August 2022

Anhörung zur Pflegefinanzierung: Controllingbericht 2021 und Höchstansätze für das Jahr 2023

Stellungnahme von **senesuisse**

Sehr geehrte Frau Brassel
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung. Obwohl unserem Verband erst ein einziges Pflegeheim als Mitglied aus Ihrem Kanton angehört, 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 bei den Schlussfolgerungen erwarten wir eine Nachbesserung, welche eine Erhöhung der aktuellen Pflegebeiträgen und EL vorsehen muss. Ursachen dafür sind namentlich die Covid-Pandemie, dadurch verursachte tiefere Belegung, sowie die im 2022 stattfindende Teuerung, Diese aktuelle Teuerung muss auch im Bericht (auf Seite 23) ergänzt werden, wobei für die Pflegeheime vor allem der Lohn der Pflegenden und die Energiekosten hohe Bedeutung haben.

Wir begrüssen das geltende System, dass die Betriebe auch weiterhin ihre Pensions- und Betreuungstaxen selber festlegen können. Dabei unterstützen wir die vorgesehene kantonale Intervention, bei Betrieben mit einer Überdeckung bei den Pflegekosten von mehr als 5 Prozent eine Senkung zu verlangen.

Die vorgeschlagene Beibehaltung der maximalen Pflorgetaxen von CHF 1.24 pro Pflege-minute (plus MiGeL-Entschädigung für Produkte der „Liste B“) ist unter der aktuellen Rechtsprechung bundesrechtswidrig. Sie reicht nicht aus, damit alle wirtschaftlich agierenden Pflegeheime kostendeckend arbeiten können. Gerade weil es sich nicht um Normkosten, sondern um eine Obergrenze handelt, verlangen wir per 2023 eine Erhöhung auf mind. CHF 1.30 pro Pflegeminute.

Betreffend Ergänzungsleistungen stellte der letztjährige 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 der nun auch noch enorm gestiegenen Energiekosten muss per 2023, spätestens aber per 2024 eine Erhöhung auf 190 Franken erfolgen. 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 ein erster Schritt in den Anpassungen vorgenommen 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 **11 von 23 Betrieben in der Pflege nicht kostendeckend**. Dabei lag der Kostendeckungsgrad bei 55 Betrieben gar unter 95 Prozent – trotz verbesserter Werte. Die in den betrieblichen Kostenrechnungen ausgewiesenen Beträge pro Pflegeminute lagen zwischen 0.95 und 1.74 Franken. **Der Durchschnittswert lag für 2021 bei 1.27 Franken** (2020 noch 1.35).

Unter diesen Umständen ist mit einer Beibehaltung des Ansatzes von 1.24 Franken die bundesgesetzliche Vorgabe nicht eingehalten! Auch der Bericht spricht auf Seite 23 davon, dass damit nur „eine Mehrzahl an Pflegeheimen“ die Pflegekosten decken kann – was nach geltender Rechtsprechung für festgesetzte Obergrenzen klar ungenügend ist!

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 1.30 pro Pflegeminute** erfolgen, um wenigstens mehr als 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. Schliesslich zeigt sich im Bericht, dass das System mit Obergrenzen funktioniert: Fünf Betriebe haben einen tieferen Ansatz verrechnet. Somit ist es nichts als korrekt, wenn eine Obergrenze die meisten Betriebe abdeckt, aber sich möglichst viele darunter positionieren können.

Aktuell erfordern die Verbesserung der Anstellungsbedingungen für Pflegepersonal und die Folgen von Covid-19 sprechen für eine Anhebung der Kostenobergrenzen: Wenn man den Pflegeberuf attraktiv und das Pflegepersonal im Beruf halten will, sind Nachbesserungen in den Anstellungsbedingungen nötig, wie sie nun vielfach umgesetzt werden. Wie im Bericht korrekt festgehalten wird, sind durch die Covid-Pandemie 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 Pflegefinanzierung auch wegen der Folgen von Covid-19 nicht ausreicht.

Folgende weiteren mindestens Argumente sprechen dafür, dass diese Erhöhung des Höchstansatzes auf das Jahr 2023 hin angezeigt ist:

- In der MiGeL-Finanzierung müssen Kantone/Gemeinden voll für die Kosten der für die allgemeine Infrastruktur benötigten Materialien („A-Liste“) aufkommen.
- Die Covid-Pandemie hat zu einer tieferen Auslastung geführt, welche nicht direkt durch den sofortigen Abbau von Pflegepersonal kompensiert werden kann, zumal aufgrund aufgeschobener Heimeintritte wieder mit steigenden Zahlen zu rechnen ist.

- Die ab 2022 zusätzlich anfallenden Kosten für das elektronische Patientendossier fehlen in der Berechnung der festgelegten Höchstansätze.
- 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 Lohngleichheit führen zu Kostensteigerungen.
- Noch immer verrechnen 5 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 2023 auf mindestens CHF 1.30 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) reicht das festgesetzte Tagesmaximum von 185 Franken plus Patientenbeitrag nicht mehr in allen Regionen für einen kantonalen Pflegeheimaufenthalt. Es muss 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 Erhöhung auf 190 Franken per 2023 oder spätestens 2024.**

Zu begründen ist diese notwendige Erhöhung namentlich mit vier Argumenten:

- Die bewährte Änderung des Aufteilungsschlüssels von 80/20 zu 75/25 wurde in den Ansätzen für die EL noch nicht berücksichtigt.
- Auch ausserhalb der Kategorie des Pflegepersonals steigen die Löhne an, was zu höheren Kosten für Betreuung und Hotellerie führt.
- Die aktuelle Teuerung wurde nicht berücksichtigt, besonders die enorm angestiegenen Energiepreise machen das Wohnen deutlich teurer.
- Durch die Covid-Pandemie sind die Belegungszahlen deutlich gesunken, während die Gesamtkosten für die Infrastruktur sich nicht (im gleichen Ausmass) reduzieren lassen.

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 einen Drittel 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

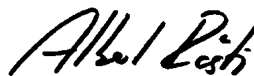
Pflegepersonal eingesetzt werden kann. Damit wird erst noch der vorhandene Mangel an tertiärem Pflegepersonal reduziert. Wie das Beispiel des Kantons Bern zeigt, sind bereits mit einer Tagespauschale von 115 Franken gute Angebote finanzierbar und könnte somit der Heimaufenthalt erspart oder zumindest 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 oder 2024 hin auf mindestens 190 Franken pro Tag 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
senesuisse



Dr. Albert Rösti
Präsident



Christian Streit
Geschäftsführer