

Sitzung vom 8. April 2015

343. Anfrage (Intransparenz bei Berechnung von Betreuungstaxen einzelner Heime)

Kantonsrat Hans-Peter Amrein, Küsnacht, hat am 26. Januar 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Entsprechend dem am 1.1.2012 eingeführten Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG, 813.20) ist festgelegt, dass der Kanton für die Spitalfinanzierung und die Gemeinden vollständig für die Pflegefinanzierung zuständig sind. Die Gemeindeautonomie ist bei den Taxordnungen der Heime zwar zu beachten, andererseits nimmt die Verordnung über die Kostenermittlung und Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL, 832.104) auch die Kantonsregierung in die Pflicht.

Leider muss derzeit festgestellt werden, dass die Betreuungstaxen in den einzelnen Heimen im Kanton sehr unterschiedlich berechnet werden. Der Preisüberwacher spricht gar von Wildwuchs. Während die Grundtaxen von Qualität und Angebot der einzelnen Heime abhängig sind und dem einzelnen Bewohner angerechnet werden und die Pflegekosten für die KVG-pflichtigen Pflegeleistungen auf Krankenkassen, öffentliche Hand und Bewohner nach fixem Schlüssel aufgeteilt werden, herrscht bei den Betreuungstaxen eine stossende Intransparenz. Die Aufteilung in Betreuung und Hotellerie, die unterschiedliche Mitberechnung der Pflegestufe BESA und die ungleiche Verrechnung der Gebäudeamortisation führen zu einer wechselnden, tendenziell steigenden Belastung der Heimbewohner und indirekt zu immer höheren Ansprüchen an Ergänzungsleistungen.

Viele Gemeinden sind der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe, eine detaillierte Kostenträgerrechnung vorzulegen, noch nicht nachgekommen. Die Taxordnungen für ihre Heime sind (auch deshalb) vielmals wenig transparent und die einzelnen Heime dadurch untereinander auch nicht vergleichbar.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie werden die säumigen Gemeinden dazu gebracht, die vorgeschriebene detaillierte Kostenträgerrechnung zu erstellen? Setzt die zuständige Direktion diesen Gemeinden eine Frist und wenn ja, bis wann; wenn nein, warum nicht?

2. Wie kann die Preisgestaltung in den Heimen transparenter und dadurch vergleichbar gemacht werden? Hat die zuständige Direktion in dieser Sache den Gemeinden schon entsprechende Vorgaben gemacht und wenn ja, welche und bis wann? Wenn nein, bis wann gedenkt sie dies zu tun und was für Vorgaben gedenkt sie zu machen?
3. Wie nimmt der Kanton seine Aufgabe wahr, dem oben beschriebenen Wildwuchs in den Taxordnungen der einzelnen Heime entgegenzuwirken?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

Das Pflegegesetz (LS 855.1) unterscheidet bei der Finanzierung eines Aufenthalts in einem Pflegeheim zwischen Pflegekosten einerseits und den Kosten für Hotellerie (Unterkunft und Verpflegung) und Betreuung anderseits. Die Pflegekosten sind hauptsächlich vom Sozialversicherer, teilweise von der Heimbewohnerin oder dem Heimbewohner und im Übrigen von der Gemeinde zu tragen (vgl. Art. 25a Abs. 5 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG, SR 830.1], bzw. §§ 5 und 9 Pflegegesetz). Für die Kosten von Hotellerie und Betreuung haben die Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich selbst aufzukommen. Das Pflegegesetz hält aber in § 12 Abs. 2 fest, dass die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Pflegeheime für Hotellerie und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen in Rechnung stellen dürfen und dies in der Jahresrechnung ausgewiesen werden muss. Diese Regelung stellt sicher, dass der Restfinanzierungsanteil der Gemeinde an den Pflegeleistungen nicht mit überhöhten Hotellerie- und Betreuungstaxen ausgeglichen wird und damit der Tarifschutz nach Art. 44 Abs. 1 KVG nicht unterlaufen wird (vgl. auch Weisung zum Pflegegesetz, Vorlage 4693, S. 33 [ABl 2010, 918 S. 950]). Das Kostendeckungsprinzip verbietet aber nicht, unterschiedliche Standards für Hotellerie und Betreuung anzubieten. Die Verordnung über die Pflegeversorgung (LS 855.11) verlangt für diese beiden Bereiche lediglich ein Mindestangebot, das von den Gemeinden bzw. Pflegeheimen zur Verfügung zu stellen ist (§§ 5 und 6). Für darüber hinausgehende Angebote dürfen – entsprechend der unterschiedlichen Nachfrage nach Komfort bzw. Leistung – die vollen Kosten verrechnet werden, was wiederum die in der Praxis unterschiedlichen Betreuungs-

taxen erklärt. Auch die Abgeltung mittels Pauschalen bzw. die Rechnungsstellung (pro Tag, abgestuft nach Pflegebedarfsstufen usw.) ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen, hat sich aber an die Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu halten. Das bedeutet, dass der Gesamtertrag der Betreuungstaxen die gesamten Kosten nicht übersteigen darf und die Höhe der Betreuungstaxe im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der erbrachten Betreuungsleistung stehen muss. Schliesslich sind die Gemeinden auch frei, bestimmte Leistungen finanziell zu unterstützen, um die Taxen zu senken und die Heimbewohnerinnen und -bewohner so finanziell zu entlasten.

Diese Umstände erschweren die direkte Vergleichbarkeit der Angebote in den Pflegeheimen. Es ist Aufgabe der zukünftigen Bewohnerin oder des zukünftigen Bewohners eines Pflegeheims, vor dem Abschluss des Heim- oder Pensionsvertrags von der Institution detaillierte Informationen über das Angebot und über die dafür in Rechnung gestellten Taxen zu verlangen. Dazu können auch die vom Bundesamt für Gesundheit publizierten, auf der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) beruhenden Betriebskennzahlen der Schweizer Pflegeheime dienen (www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/14641/index.html?lang=de). Diese Kennzahlen umfassen u. a. frankenmässige Angaben über die Gesamtkosten und die Kosten für KVG-pflichtige Pflege pro Pfl egetag. Weitere Informationen zur Pflegefinanzierung enthält auch die von der Gesundheitsdirektion im Mai 2013 in überarbeiteter Auflage herausgegebene Broschüre «Pflegefinanzierung: Informationen für Patientinnen und Patienten, Angehörige, Institutionen und Gemeinden» (vgl. www.gd.zh.ch/pflegefin). Diese enthält auch Hinweise zum Vorgehen bei Streitigkeiten zwischen Leistungsbezürgern und Pflegeheimen: Ist die Höhe der Taxen umstritten, kann sich die Bewohnerin oder der Bewohner entweder bei der Informationsstelle der Gemeinde oder bei der Unabhängigen Beschwerdestelle für das Alter (UBA Zürich und Schaffhausen) beraten lassen und gegebenenfalls den Rechtsweg beschreiten.

Die vom Pflegegesetz vorgegebene Bemessung der Betreuungstaxen, wonach höchstens kostendeckende Taxen verlangt werden dürfen, ist für Gemeinden und beauftragte Leistungserbringer verbindlich. Die Höhe der Betreuungstaxen muss bei der Rechnungsstellung gesondert aufgeführt werden (§ 20 Abs. 1 lit. c Pflegegesetz). Für die Rechnungslegung (Kostenrechnung) der Pflegeheime gelten gemäss § 22 des Pflegegesetzes die Vorschriften der Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL; SR 832.104). Es liegt an den

Gemeinden, bei ihren eigenen sowie bei den von ihnen beauftragten Pflegeheimen für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu sorgen. Als Träger bzw. Betreiber einer Institution oder als Auftraggeber sind sie nahe am Geschehen und als Vertragspartner – Leistungseinkäufer bzw. Finanzierer – in einer starken Position; sie sind ausserdem gestützt auf § 23 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes zur Überprüfung der (Kosten-)Rechnungen berechtigt, alle betriebs- und patientenbezogenen Daten und Unterlagen einzuverlangen, die für den Vollzug und die Durchsetzung der Gesetzgebung benötigt werden.

Kommt die Gemeinde ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben nicht nach, kann Aufsichtsbeschwerde beim Bezirksrat erhoben werden (§ 141 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Dieser hat mit den zur Abhilfe geeigneten Mittel einzuschreiten und hievon der für das Gemeindewesen zuständigen Direktion Kenntnis zu geben (§ 142 Abs. 1 GG).

Die Zuordnung der massgeblichen Personalkosten auf die verschiedenen Leistungssparten ist in der Praxis nicht einfach, da Pflege-, Hotellerie- und Betreuungsleistungen teilweise von ein und derselben Pflegefachperson erbracht werden. Vor diesem Hintergrund hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) eine Klärung auf nationaler Ebene veranlasst: Dabei wird angeregt, einheitliche Standards für eine bessere Differenzierung zwischen verschiedenen Leistungssparten in nationalen Verbandsrichtlinien für Pflegeheime oder aber mittels Präzisierung der VKL festzulegen. Seitens der nationalen Verbände der Leistungserbringer liegt bereits ein erster Entwurf für eine einheitliche Leistungserfassung vor, der indessen noch verschiedener Klärungen bedarf. Sobald hier ein Ergebnis vorliegt, kann die Gesundheitsdirektion diese Richtlinien für verbindlich erklären.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi