



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

58/09 Beantwortung dringliche Interpellation vom 14. Oktober 2009 von Christian Blunshi und Mitunterzeichnenden namens der CVP/JCVP-Fraktion betreffend Neuordnung der Pflegefinanzierung

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der dringlichen Interpellation 59/09 verlangt die CVP/JCVP-Fraktion Auskünfte über die finanziellen Auswirkungen der neu ab 1. Januar 2011 geltenden, bundesrechtlich geregelten Pflegefinanzierung.

1. Ausgangslage

Gemäss Beschluss des Bundesrates treten das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung sowie die damit verbundenen Verordnungsänderungen am 1. Januar 2011 in Kraft. Dieses regelt im Kernpunkt die Aufteilung der Pflegekosten zwischen pflegebedürftigen Personen, Krankenversicherern und den Kantonen. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung verfolgt grundsätzlich zwei Ziele: Zum einen soll die finanziell starke Belastung pflegebedürftiger Personen vermindert und zum anderen sollen die Krankenversicherungen durch altersbedingte Pflegeleistungen finanziell nicht übermässig belastet werden.

Die sich aus der Neuregelung der Pflegefinanzierung ergebenden Änderungen lassen sich kurz wie folgt umschreiben:

- Die maximalen Kostenbeiträge der Krankenversicherer werden künftig vom Bundesrat festgelegt. Die Krankenversicherer müssen wie bis anhin nur einen Teil der Pflegekosten im Spitex- und Heimbereich vergüten.

- Die Kostenbeteiligung von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern bzw. Spitex-Klientinnen und -Klienten für Pflegeleistungen wird gegen oben begrenzt (max. 20 % des höchsten Beitrags der Krankenversicherer). Vollumfänglich zulasten der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner gehen hingegen die Kosten für Pension und Betreuung.
- Die Kantone werden verpflichtet, die Restfinanzierung der Pflegekosten im ambulanten und stationären Bereich in Form einer Subjektfinanzierung zu regeln.
- Unter dem Titel „Akut- und Übergangspflege“ wird eine neue Tarifkategorie geschaffen für die ärztlich angeordnete ambulante oder stationäre Nachbetreuung im unmittelbaren Anschluss an eine Spitalbehandlung. Während höchstens 14 Tagen müssen die Pflegekosten vollständig durch die Krankenversicherer und die Kantone bzw. Gemeinden übernommen werden

Die wichtigste Neuerung ist somit, dass die obligatorische Krankenversicherung an die Pflegeleistungen künftig nur noch einen fixen und nach Zeitaufwand abgestuften Beitrag leisten muss. Die Krankenkassen zahlen damit neu auch schweizweit einheitliche Beiträge je nach Pflegebedarfsstufe, wobei der kassenpflichtige Höchstbeitrag aktuell auf Fr. 108.00 pro Tag beschränkt wird. Der Beitrag der Pflegebedürftigen wird ebenfalls begrenzt: auf höchstens Fr. 21.60 pro Tag im Pflegeheim und Fr. 15.95 pro Tag für die Spitexdienstleistung. Die verbleibenden Kosten sind von der öffentlichen Hand, neu als Restfinanzierer bezeichnet, zu bezahlen. Bei der ambulanten Krankenpflege von Kindern und Jugendlichen wird jedoch im Kanton Luzern aus familienpolitischen Gründen auf eine Erhebung des Pflegebeitrages verzichtet.

Der Regierungsrat hat daher dem Kantonsrat den Erlass eines neuen Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz) beantragt. Dieses neue Gesetz setzt die Neuordnung der Pflegefinanzierung des Bundes, die am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird, im Kanton um und tritt per 1. Januar 2011 in Kraft. Die ambulante Krankenpflege (Spitex) und auch die Krankenpflege im Pflegeheim sind seit jeher Aufgaben der Gemeinden im Kanton Luzern. Der Regierungsrat hat deshalb vorgesehen, dass auch die künftige Restfinanzierung der damit verbundenen Kosten weiterhin durch die Gemeinden übernommen werden muss, bzw. im konkreten Einzelfall durch die Wohnsitzgemeinde einer pflegebedürftigen Person. Der Regierungsrat führte in seiner Botschaft B 155 dazu aus, dass sich diese langjährige Zuständigkeitsordnung bewährt habe und auch im Rahmen der Finanzreform 08 bestätigt worden sei. Deshalb ist trotz der damit verbundenen Finanzauswirkungen auf die Gemeinden kantonsintern nicht vom bisherigen Modell abgewichen worden.

Aus heutiger Sicht sind die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden im Kanton Luzern nicht abschliessend zu beurteilen. Zudem werden diese auch unterschiedlich ausfallen. Denn es gilt zu berücksichtigen, ob bisher die Heimtaxen bereits auf einer Vollkostenbasis, inklusive Investitions- und Amortisationskosten, errechnet wurden oder ob sie politisch und ohne Berücksichtigung der effektiven Kosten, insbesondere der Gebäudekosten, gestaltet wurden. Gemäss Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat führt die Neuordnung der Pflegefinanzierung im Kanton Luzern vor allem zu einer Entlastung der Patientinnen und Patienten (- 26 Mio. Fr.), der Krankenversicherer (- 5,4 Mio. Fr.) und des Kantons (- 5 Mio. Fr.). Für die Gemeinden rechnete der Kanton in der entsprechenden Botschaft (B 155) mit Mehrbelastungen von insgesamt Fr. 39.9 Millionen. Der Kanton hat weiter festgelegt, dass der Ausgleich der Belastungen aus der Neuordnung der Pflegefinanzierung für Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an hochbetagten Menschen nicht im Rahmen des Pflegefinanzierungsgesetzes ausgeglichen, sondern im Rahmen der bereits angelaufenen Revision des kantonalen Finanzausgleiches berücksichtigt werden müsste. In diesem Zusammenhang ist im Kantonsrat auch eine Motion überwiesen worden, die zum Ausgleich der Belastungen aus der Pflegefinanzierung eine Entlastung der Gemeinden im Bereich der Kosten im Volksschulbereich ab 2011 vorsieht.

Die Fragen der Interpellanten können ausgehend von diesen kurzen Erläuterungen wie folgt beantwortet werden:

1. Neben den beträchtlichen Einnahmeausfällen von ca. CHF 6 Mio. infolge der Steuergesetzrevision 2011 wird die Rechnung der Gemeinde Emmen nun auch noch mit zusätzlichen Ausgaben belastet. Im Aufgaben- und Finanzplan (AFIP) 2009 - 2013 wurde die neue Pflegefinanzierung noch nicht berücksichtigt. Trotzdem resultiert gemäss jener Planung für das Jahr 2013 ein Defizit von über CHF 11 Mio.:

a) Welche Mehrausgaben fallen der Gemeinde Emmen aufgrund der neuen Pflegefinanzierung an?

Der Gemeinderat Emmen hat im Budget 2011 gestützt auf die eigenen Berechnungen und die vorhandenen Mitteilungen anderer Gemeinden einen Betrag von Fr. 4.5 Millionen für die Finanzierung der Restkosten der Pflege eingestellt.

b) Wie wirkt sich die Neuordnung der Pflegefinanzierung auf die Finanzkennzahlen der Gemeinde Emmen aus?

Eine der Zielsetzungen der neuen Pflegefinanzierung besteht darin, pflegebedürftige Personen finanziell zu entlasten. Die vom Bundesgesetzgeber erlassene Lösung führt zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Hand. Die Kantone können entscheiden, ob der Kanton selbst oder die Gemeinden als Restfinanzierer auftreten müssen. Die im Kanton Luzern gewählte Lösung, welche die Gemeinden mit den Restfinanzierungskosten belastet, führt in der Gemeinde Emmen für das Budget 2011 zu einem erheblichen Mehraufwand. Das geplante Defizit wird langfristig die Finanzkennzahlen negativ beeinflussen.

c) Braucht es für den Vollzug der Pflegefinanzierung eine personelle Aufstockung der Verwaltung?

Für die gemeindeinterne Umsetzung der Neuordnung der Pflegefinanzierung bedarf es aus heutiger Sicht keiner zusätzlichen Stellenprozente in der Gemeindeverwaltung Emmen.

2. Künftig dürfen Personen, die sich in Pflegeheimen aufhalten, in der Regel nicht mehr in die Sozialhilfe fallen (Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG). Diese Personen sind durch die Ergänzungsleistungen (EL) zu finanzieren. Die Gemeinden bezahlen 70 Prozent dieser EL:

a) Mit welcher Mehrbelastung der Gemeinde Emmen ist im Bereich der Ergänzungsleistungen zu rechnen?

Die Auswirkungen der Pflegefinanzierung sind noch nicht in allen Belangen abschätzbar. Auch die Auswirkungen auf die Auslagen für die Ergänzungsleistungen sind noch nicht zu beurteilen. Dies hängt auch davon ab, welchen EL-Beitrag der Kanton in der entsprechenden Verordnung festlegt.

b) Wie wirkt sich die neue Pflegefinanzierung auf die wirtschaftliche Sozialhilfe aus?

Die Neuregelung der Pflegefinanzierung bezweckt, dass der Aufenthalt in einem Pflegeheim in der Regel keine Abhängigkeit mehr von der Wirtschaftlichen Sozialhilfe zur Folge haben sollte. Einleitend ist bereits dargestellt worden, dass deshalb mit der neuen Pflegefinanzierung eine markante Entlastung der Pflegebedürftigen verbunden ist. Nach dem bisherigen Modell mussten Pflegebedürftige mit Kosten bis Fr. 10'000.00 pro Monat rechnen. Diese bezahlen inskünftig in einem Pflegeheim pro Tag maximal Fr. 21.60 an die Pflegekosten. Dazu kommt pro Tag ein Beitrag von Fr. 130.00 - Fr. 140.00 für die Pensionskosten, was zu einer Halbierung der Kosten führt.

3. Problematisch bei der neuen Pflegefinanzierung ist namentlich, dass Tarifverträge zwischen den Leistungserbringern und den Krankenversicherern wegfallen. Dadurch sind die Kosten für die Pflegeleistungen in ihrer Höhe nicht mehr beschränkt. Da der Kanton, bzw. die Gemeinde die Restfinanzierung zu tragen hat, kann sich das Fehlen der Tarifverträge kostentreibend auswirken:

a) Beabsichtigt der Kanton, Pflegekosten festzulegen, die von allen Leistungserbringern eingehalten werden müssen? Oder hat die Gemeinde Emmen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner entsprechende Kosten zu bestimmen?

Die Taxgestaltung obliegt innerhalb der gesetzlichen Schranken weiterhin dem Leistungserbringer (Betagtenzentrum; Spitex). Von Gesetzes wegen sind jedoch die Beiträge der Bewohnerinnen und Bewohner (Betagtenzentren) und der Klientinnen und Klienten (Spitex) für die Pflegeleistungen beschränkt. Die Taxgestaltung obliegt den Betagtenzentren und dem Spitex-Verein Emmen.

4. Von der neuen Pflegefinanzierung sind neben der Gemeinde Emmen auch die Leistungserbringer (u.a. Betagtenzentren Emmen und Spitex-Verein Emmen) betroffen:

a) Werden die Finanzierung des Spitex-Vereins Emmen und die entsprechende Leistungsvereinbarung geändert werden müssen?

Bereits bisher hat die Einwohnergemeinde Emmen mit den Betagtenzentren (ab 2000 im Rahmen des Projektes Leistungsorientierte Betagtenzentren; ab 2010 mit der Betagtenzentren Emmen AG) und dem Spitex-Verein Emmen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Der Systemwechsel in der Pflegefinanzierung hat zur Folge, dass auch die bestehenden Leistungsvereinbarungen entsprechend angepasst werden müssen.

b) Wie wirkt sich die neue Pflegefinanzierung auf die Finanzierung der Betagtenzentren Emmen aus?

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung hat Auswirkungen auf die Gemeinde, die Bewohnerinnen und Bewohner sowie die Krankenkassen. Dagegen werden die Leistungserbringer (Betagtenzentren; Spitex) weiterhin die Vollkosten für ihre Leistungen (Pflege; Pension- und Betreuung; Nebenleistungen) ausweisen müssen. Neu ist aber, dass die Leistungserbringer die Rechnungen für ihre Leistungen an die Pflegenden, die Krankenkassen und den Restfinanzierer aufteilen müssen.

c) Welche Auswirkungen hat die neue Pflegefinanzierung auf die Steuern der Betagtenzentren Emmen (Steuern für Hotellerie, Betreuung und Pflege)?

Bisher ist dem Bewohner eine Einheitsteuer gemäss BESA-Einstufung verrechnet worden. Davon hat der Leistungserbringer jeweils den Anteil der Krankenkassen diesen direkt in Rechnung gestellt. Neu muss in den entsprechenden Steuerordnungen zwischen der Pflegesteuer und der Pensionsteuer unterschieden werden. Rechnungen sind den Bewohnern, den Krankenkassen und den Restfinanzierern zu stellen.

d) Ist für den Spitex-Verein und die Betagtenzentren Emmen mit einem administrativen Mehraufwand zu rechnen?

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung führt auch im Bereich der Spitex dazu, dass die Rechnungsstellung neu an drei Adressaten (Klientin/Klient, Krankenkasse, Gemeinde als Restfinanzierer) zu erfolgen hat. Die Rechnungen werden wie bisher pro Monat gestellt. Das hat einen Mehraufwand zur Folge.

5. Der Bundesrat hat beschlossen, die neue Pflegefinanzierung bereits im Juli 2010 in Kraft zu setzen:

a) Ist die Gemeinde Emmen - als zweitgrösste Gemeinde des Kantons Luzern - in die Ausarbeitung der neuen kantonalen gesetzlichen Grundlagen angemessen involviert?

Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat das Gesundheits- und Sozialdepartement beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der Neuordnung der Pflegefinanzierung zu erarbeiten. Vorerst ist festzuhalten, dass die allgemeinen Interessen der Gemeinden gegenüber dem Kanton in aller Regel vom Verband Luzerner Gemeinden VLG wahrgenommen werden. Deshalb wurden auch in der für die Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung eingesetzten Arbeitsgruppe die Einwohnergemeinden durch den Verband Luzerner Gemeinden VLG vertreten. Daneben waren auch das Finanzdepartement, die Ausgleichskasse des Kantons Luzern (AKLU), der Sozialvorsteher-Verband Luzern (SVL), die Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Alters- und Pflegeheime im Kanton Luzern (LAK), der Spitex Kantonalverband Luzern (SKL) und der Branchenverband der Krankenversicherer (Santésuisse) an der Ausarbeitung der Gesetzesgrundlagen beteiligt.

b) Ist der Gemeinderat mit der Absicht des Kantons, die Kosten der neuen Pflegefinanzierung den Gemeinden zu überbinden, einverstanden?

Der Gemeinderat Emmen hat sich in der Vernehmlassung einerseits gegen das im Pflegefinanzierungsgesetz vorgesehene Wohnortsprinzip und auch gegen die nun umgesetzte Kostenverteilung ausgesprochen. Nach Ansicht des Gemeinderates Emmen ist die Anknüpfung an das Wohnsitzprinzip verfehlt, weil sich dieses Vorgehen vor allem für die Agglomeration Luzern, mit einem meist deutlich höheren Durchschnittsalter der Bevölkerung überaus nachteilig auswirken wird. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass sich in den Kreisen Luzern Land und Luzern Stadt 49% aller Pflegeplätze des Kantons befinden. Dieses Prinzip könnte nach Ansicht des Gemeinderates Emmen dazu führen, dass sich die Einwohnergemeinden gegen die notwendige Realisierung von betreutem Wohnen im Alter einsetzen. Denn die Wohnsitznahme von älteren Personen könnte inskünftig zu erheblichen Kostenfolgen führen. Auch ist nicht berücksichtigt worden, dass den Gemeinden künftige keine Steuermöglichkeiten für die Ausgaben im Bereich der Pflegefinanzierung verbleiben.

Aus diesen Gründen hat der Gemeinderat Emmen vorgeschlagen, in diesem Bereich eine analoge Lösung, wie es der Kanton Zürich in die Vernehmlassung gegeben hatte, zu bevorzugen. Dort ist vorgesehen, dass die Krankenkassen Pflegebeiträge gemäss Festlegung des Bundesrates zu bezahlen haben. Vorgesehen ist weiter, dass 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgelegten Pflegebeitrags der Krankenkassen zu Lasten der Patientinnen und Patienten gehen. Die restlichen Kosten **teilen sich Kanton und Gemeinden** wie folgt auf: Der Kanton ermittelt „Normkosten“ auf der Basis repräsentativer Stichproben von Pflegeinstitutionen, die ihre Leistungen wirtschaftlich erbringen. Zu den Pflegeinstitutionen zählen Alters- und Pflegeheime, Pflegewohnungen, Sterbehospize und andere stationäre Pflegeeinrichtungen einerseits, und ambulant tätige Spitexorganisationen und freiberufliche Pflegefachpersonen andererseits. An diese Kosten leistet dann der Kanton abhängig vom Finanzkraftindex der jeweiligen Wohngemeinde einen Anteil. Die übrigen Kosten übernehmen die Gemeinden. Diese Regelung gilt für die Spitex im Kanton Zürich bereits seit 2008. Der Kanton hat diesen Einwänden keine Beachtung geschenkt und die Pflegefinanzierung so umgesetzt, dass die entsprechenden Kostenfolgen von den Gemeinden zu übernehmen sind.

c) Braucht es in der Gemeinde Emmen bis zum 1. Juli 2010 eine entsprechende Anschlussgesetzgebung?

Nein.

Emmenbrücke, 20. Oktober 2010

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber