

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2018-882 von Pia Fankhauser: «Bundesgerichtsurteil zu Vollfinanzierung Pflegekosten» 2018/882

vom 22. Januar 2019

1. Text der Interpellation

Am 25. Oktober 2018 reichte Pia Fankhauser die Interpellation 2018-882 «Bundesgerichtsurteil zu Vollfinanzierung Pflegekosten» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Das Bundesgericht hat folgendes Urteil beschlossen:

Urteil vom 20. Juli 2018 ([9C_44/2017](#))

Pflegefinanzierung: Kantone müssen für Restkosten vollständig aufkommen

Soweit Pflegekosten nicht durch die gesetzlich limitierten Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Versicherten gedeckt sind, müssen die Kantone (oder ihre Gemeinden) vollständig für die Restkosten aufkommen, auch wenn das kantonale Recht dafür Höchstansätze vorsieht. Das Bundesgericht bestätigt einen Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen.

1. *Welches sind die finanziellen Auswirkungen für die öff. Hand (Gemeinden) aufgrund dieses Bundesgerichtsurteils?*
2. *Wie (Kompetenz Regierungsrat / Kompetenz Landrat) und in welcher Frist werden die kantonalen Gesetze und Verordnung angepasst?*
3. *Wie wirkt sich das Bundesgerichtsurteil auf die Tarifgestaltung gegenüber den Kundinnen und Kunden bei der Spitex und Bewohnerinnen und Bewohner in den Altes- und Pflegeheimen aus?*
4. *Warum erlässt der Kanton keine vernünftige Verordnung, in welcher die Abschreibungspraxis, Rückstellungen für Renovationen oder Erneuerungsbauten (Investitionskostenpauschale) festgelegt werden?*

2. Einleitende Bemerkungen

1. *Das Bundesgerichtsurteil 9C_446/2017 („St. Galler Urteil“) im Überblick*

Generell: Grundsätzlich darf der Kanton Pauschaltarife bzw. Pflegenormkosten (PNK) festlegen. Diese dürfen aber in den Alters- und Pflegeheimen (APH) nicht zu ungedeckten Pflegekosten führen. Wenn die Kosten oberhalb der PNK liegen, muss die öffentliche Hand die Differenz bezahlen (im Kanton BL sind die Gemeinden für die Finanzierung der Restkosten zuständig). De facto hiesse das, dass die PNK beim höchsten Kostensatz aller Heime in BL zu liegen hätten. Der Kanton kann aus wirtschaftlichen Gründen allenfalls die Streichung eines APH von der kantonalen Pflegeheimliste vornehmen.

Zur Wirtschaftlichkeit: Die Kosten müssen transparent ausgewiesen sein. Mittels sog. „Arbeitszeitstudien“ (AZS) kann der korrekte Kostenteiler zwischen den Aufwendungen für Pflege, Betreuung und Hotellerie ermittelt werden.

Umsetzung des St. Galler-Urteils in BL: Aktuell können im Kanton Basel-Landschaft keine heimdiagnostischen Pflegekostensätze erlassen werden, weil das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG; [SGS 362](#)) dies nicht zulässt (siehe auch später in Kapitel 2 und 3.2). Auch die Streichung von einzelnen APH von der Pflegeheimliste, wie im St. Galler-Urteil angeführt, würde in BL im Zusammenhang mit der „unmittelbaren Gewährleistung der Versorgungssicherheit“ zu Umsetzungsproblemen führen, da grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die vorhandenen Betten einem Bedarf entsprechen.

Zurzeit wird in BL darauf hin gearbeitet, dass die Ermittlung der Kosten der APH im Kanton vereinheitlicht, und damit die Kosten transparent und vergleichbar werden. Der Regierungsrat hat dazu in Umsetzung von § 14 Abs. 5 Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APG, [SGS 941](#)) die „Fachgruppe Monitoring APH“ eingesetzt, die Erfassungsmethodik zu erarbeiten. Die Fachgruppe hat ihre Arbeiten aufgenommen.

2. *Die rechtliche Situation im Kanton Basel-Landschaft*

Das EG KVG regelt in § 15c die Zuständigkeit des Regierungsrats für die Festlegung der Pflegenormkosten. Die gültige Bestimmung lautet:

§ 15c Anrechenbare Normkosten für Pflegeleistungen

¹ *Der Regierungsrat legt periodisch, mindestens alle 4 Jahre, nach Anhörung der Gemeinden und der Leistungserbringer die anrechenbaren Normkosten der Pflegeleistungen pro Leistungskategorie kantonsweit einheitlich fest.*

² *Die anrechenbaren Normkosten decken die Kosten der Pflegeleistungen, an welche die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Bundesgesetzgebung einen Beitrag leistet, unter Berücksichtigung einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung.*

³ *Die zuständige Direktion kann zum Zweck der Ermittlung der anrechenbaren Normkosten bei den Leistungserbringern Daten erheben und Betriebsvergleiche durchführen.*

3. *Der Prozess zur Anpassung der Pflegenormkosten im stationären Bereich auf 1.1.2019*

Die Tarifierung im stationären Pflegebereich auf den 1. Januar 2019 ist aufgrund des RRB Nr. 2017-1676 vom 28. November 2017 erfolgt.

Die Pflegefinanzierung wurde schweizweit per 1. Januar 2011 eingeführt und sieht vor, dass die Kosten der Pflege mit einem Beitrag der Krankenversicherer und mit einem Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner finanziert werden. Die «Restfinanzierung» wird von der öffentlichen Hand geleistet - im Kanton Basel-Landschaft durch die Wohngemeinden. Seit der Einführung der Pflege-

genormkosten erfolgte im Kanton Basel-Landschaft eine Anpassung in den Jahren 2012, 2014 und 2016. Die von Curaviva BL beantragte Erhöhung für 2018 wurde vom Regierungsrat zugunsten eines sog. «VAGS-Projekts¹» zurückgestellt und auf den 1. Januar 2019 verschoben. Auf der Basis der geltenden gesetzlichen Regelung des EG KVG sollen die Kosten der Pflege kantonsweit einheitlich als Pflegenormkosten durch den Regierungsrat für die Periode 2019-2022 festgelegt werden. Der ab 2019 vorgesehene Pflegenormkostenansatz für den Kanton Basel-Landschaft wurde im VAGS-Projekt „Methode Festsetzung Pflegenormkosten stationär“ gemeinsam mit Gemeindevertretungen ermittelt und am 8. Mai 2018 vom Regierungsrat in die externe Vernehmlassung bei Gemeinden und Alters- und Pflegeheimen gegeben.

Die im genannten VAGS-Projekt erfolgte Auswertung der Vernehmlassungsantworten zum vorgeschlagenen Pflegenormkostensatz von CHF 74.05 hat gezeigt, dass die Positionen zwischen Gemeinde- und Heimvertretungen weit auseinander lagen, zum Teil auch zwischen einzelnen Gemeinden. Hinzu kamen erstens die Stellungnahme der Preisüberwachung (PUE), welche einen deutlich höheren Ansatz verlangte, resp. die Festlegung von Normkosten grundsätzlich in Zweifel zog, sowie zweitens das bereits erwähnte Bundesgerichtsurteil vom 20. Juli 2018 (9C_446/2017) zu den Pflegekosten im Kanton St. Gallen, welches auch für den Kanton Basel-Landschaft von Bedeutung war.

Aufgrund dieser neuen Ausgangslage setzte sich im VAGS-Projekt die Ansicht durch, dass nur eine breit abgestützte Kompromisslösung unter Einbezug aller Stakeholder der Zielsetzung dient, eine gute Interimslösung für eine sachgerechte Restkostenfinanzierung auf der Basis der heutigen Gesetzeslage zu finden.

Grundlage für die Kompromisslösung war die Absicht, eine sachgerechte Aufteilung der Pflege- und Betreuungskosten zu finden, d.h. eine Aufteilung der Strukturkosten. Dazu wurde neu der Teiler² von 70:30 statt wie bisher 65:35 verwendet (die PUE verlangt einen Teiler von 75.6:24.4). Dies erfolgte in Abstimmung mit dem Arbeitsauftrag an die oben erwähnte «Fachgruppe Monitoring APH», die Erfassungsmethodik zu erarbeiten. Diese Fachgruppe arbeitete auf der Basis der bereits vorhandenen Empfehlungen der «AG Finanz- und Leistungscontrolling» aus dem Jahr 2014 Vorschriften zur Rechnungslegung und Leistungserfassung aus. Sobald die Regierung die Vorschriften für verbindlich erklärt, werden diese in den Kostenrechnungen aller Baselbieter APH eingesetzt (die einheitliche Methode verschafft Transparenz und Vergleichbarkeit). Auch hier wurde bereits der neue Teiler von 70:30 angewendet. Hinzu kommen für die Ermittlung und Festsetzung des Pflegenormkostensatzes die MiGeL-Kosten³ sowie ein Teuerungsausgleich auf Basis des Landesindex' der Konsumentenpreise (LIK). Der vom VAGS-Steuerungsausschuss verabschiedete Kompromissvorschlag wurde an einem Runden Tisch unter Vorsitz des Vorstehers der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion am 18. Oktober 2018 den Vertreterinnen und Vertretern des Gemeindeverbands (VBLG) und des Heimverbands (Curaviva BL) unterbreitet. Er wurde mit geringfügigen Modifikationen und zusätzlichen Beschlüssen einstimmig gutgeheissen. Auf der Basis dieser Konsenslösung legte der Regierungsrat einen Pflegenormkostensatz ab 1. Januar 2019 von CHF 77.85 pro Pflegestunde fest.

¹ VAGS = Verfassungsauftrag Gemeindestärkung, basierend auf § 47a der Kantonsverfassung ([SGS 100](#)).

² Angaben in %. Konkret: 70% Pflegeanteil und 30% Betreuungsanteil an den Strukturkosten

³ Kosten für Materialien aus der Mittel- und Gegenstände-Liste (MiGeL) des Bundes

3. Beantwortung der Fragen

1. *Welches sind die finanziellen Auswirkungen für die öff. Hand (Gemeinden) aufgrund dieses Bundesgerichtsurteils?*

Eine direkte finanzielle Auswirkung des «St. Galler-Urteils» lässt sich für den Kanton Basel-Landschaft nicht ableiten. Das Urteil war jedoch ein bestärkender Faktor für die aktuelle Erhöhung der Pflegenormkosten für die APH im Kanton Basel-Landschaft.

Bis Ende 2018 galt für die PNK in den APH im Kanton Basel-Landschaft ein Stundensatz von CHF 69.40. Ab 1. Januar 2019 gilt jener von CHF 77.85 (CHF 75.75 plus MiGeL-Zuschlag von CHF 1.20 plus Teuerung von 1.2%). Die Differenz pro Stunde beträgt CHF 8.45. Werden diese CHF 8.45 mit rund 1'600'000 Pflegestunden multipliziert, ist mit einer gesamthaften Mehrbelastung für die Gemeinden von rund CHF 13'520'000 pro Jahr zu rechnen. Bei einer Wohnbevölkerung von 288'036 (Stand Ende 2017) erhöht sich die Bruttobelastung der Gemeinden für die Restfinanzierung der Pflege somit um gut CHF 47.00 pro Einwohner und Jahr.

	Betrag	Summe	pro Einwohner
Δ Satz neu ./alt	6.35	10'160'000	35.27
MiGeL-Zuschlag	1.20	1'920'000	6.67
Teuerungszuschlag	0.92	1'472'000	5.13
Total Zusatzbelastung (brutto)	8.47	13'552'000	47.07

Für die Jahre 2019 – 2022 sind aufgrund eines hochgerechneten Mengengerüsts die monetären Folgen prognostizierbar und können von den Gemeinden entsprechend budgetiert werden.

Dennoch fallen die effektiven Mehrkosten der Gemeinden deutlich tiefer aus. Im Gegenzug zu den höheren PNK werden die APH die Heimtaxen (Betreuung und Hotellerie) reduzieren müssen. Sofern es den Gemeinden gelang, die Heimtaxen im gleichen Ausmass zu reduzieren, wie die Pflegenormkosten erhöht wurden, bedeutet dies bei Bezüglern von Ergänzungsleistung und Zusatzbeiträgen einen Nullsummeneffekt. Die Genehmigung der Heimtaxen liegt in der Kompetenz der Gemeinden / Versorgungsregionen.

Die exakte Quantifizierung dieses Effekts ist erst ex-post möglich, da entscheidende Parameter derzeit nicht bekannt sind, die in die Berechnung einfließen. Dazu müsste man u.a. die Zahl der künftigen Ergänzungsleistungs- und Zusatzbeitragsbezüger kennen, bzw. für jede einzelne Person den konkreten Umfang des Bezugs kennen. Der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion ist deshalb nur eine vage Schätzung möglich:

Konservativen Schätzungen zufolge kann mindestens die Hälfte des Restkostenanstiegs (rund CHF 6.75 Mio. der insgesamt CHF 13.55 Mio.) durch die sinkenden Betreuungskosten bei den Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträgen eingespart werden. Die Nettobelastung der Gemeinden beträgt demnach rund CHF 6.80 Mio. Das entspricht ca. CHF 23.60 pro Einwohner und Jahr.

Schliesslich entstehen auch für den Kanton zusätzliche Kosten, allerdings ausschliesslich beim erhöhtem Pflegebedarf gemäss § 1^{bis} der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen ([SGS 362.14](#)). Danach übernimmt der Kanton seit der Einführung des neuen APG (siehe § 38) auf Antrag des APHs die Pflegekosten für APH-Bewohnerinnen und Bewohner, welche Pflegeleistungen von mehr wie 240 Minuten pro Tag bedürfen. Der erhöhte Pflegeaufwand wird vom Kanton mit dem neu festgelegten PNK-Satz von CHF 77.85 pro zusätzliche Pflegestunde vergütet.

2. Wie (Kompetenz Regierungsrat / Kompetenz Landrat) und in welcher Frist werden die kantonalen Gesetze und Verordnung angepasst?

Die Kosten der Pflege wurden bisher einheitlich als sogenannte Pflegenormkosten durch den Regierungsrat periodisch, mindestens aber alle 4 Jahre festgelegt.

Diese rechtliche und finanzielle Konstellation verletzt jedoch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches durch die Erlassgeber herzustellen und seit dem 1. Januar 2018 verfassungsmässige Pflicht ist: § 47a Absatz 1 der Kantonsverfassung schreibt u.a. vor, dass die Erlassgeber nach Möglichkeit dem Grundsatz Rechnung zu tragen haben, dass die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen (fiskalische Äquivalenz).

Auch die Preisüberwachung regte in Ihrer Stellungnahme vom 2. November 2017 an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft an, die Verantwortung für die Pflegerestkostenregelung gemäss KVG Art. 25a, Abs. 5 den Gemeinden zu delegieren, um dem Äquivalenzprinzip gerecht zu werden. Die Restkostenfinanzierung sollte sich nach den heimspezifischen, effektiven Kosten der einzelnen Heime richten. Pauschale Normkosten, welche einheitlich für alle Leistungserbringer festgelegt werden, sind zu diesem Zweck ungeeignet. Auf die Festsetzung von Normkosten sollte deshalb ganz verzichtet werden.

Derzeit wird daher ein Entwurf für eine Teilrevision des EG KVG in einem weiteren VAGS-Projekt «Restfinanzierung Pflege nach EG KVG» unter Mitwirkung der Gemeinden erarbeitet. Da es sich um eine Gesetzesanpassung handelt, wird der Landrat darüber befinden.

Am 25. Juni 2018 hat der VAGS-Prozess-Ausschuss den Projektinitialisierungsauftrag erteilt, die Zuständigkeit zur Festlegung der Restfinanzierung Pflege gemäss Art. 25a Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom Regierungsrat an die Versorgungsregionen zu übertragen.

Es ist geplant, die Anpassungen der oben erwähnten Bestimmungen des EG KVG nach folgenden drei Phasen⁴ vorzunehmen:

- **Phase 2: Konzeptphase (bis 2. Quartal 2020):** Interne Erarbeitung der entsprechenden Rechtsnormen und deren Erläuterung. Produkt: Entwurf der Landrats-Vorlage „Teilrevision des EG KVG“ zur Verabschiedung an den Landrat nach durchgeführter Vernehmlassung.
- **Phase 3: Realisierungsphase (2. Halbjahr 2020):** Parlamentarische Beratung und Beschlussfassung des teilrevidierten EG KVG und gegebenenfalls Urnenabstimmung. Produkt: rechtskräftig revidiertes EG KVG.
- **Phase 4: Umsetzungsphase (ab 2022):** Gemeinden bzw. Versorgungsregionen legen die Restkostenfinanzierung per 1. Januar 2023 neu fest.

3. Wie wirkt sich das Bundesgerichtsurteil auf die Tarifgestaltung gegenüber den Kundinnen und Kunden bei der Spitex und Bewohnerinnen und Bewohner in den Altes- und Pflegeheimen aus?

Wie in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, hat das Bundesgerichtsurteil für die Tarifgestaltung im Kanton Basel-Landschaft keine direkte Rolle gespielt. APH und die Gemeinden haben gemeinsam einen Kompromiss erarbeitet. Die Pflegeleistungen werden seit dem 1. Januar 2019 um CHF 8.45 die Pflegestunde höher vergütet, was für die Gemeinden im Rahmen der geltenden Pflegefinanzierung höhere Kosten zur Folge hat. Hingegen sind die Gesamtkosten in den APH des

⁴ **Phase 1** der Erarbeitung des Entwurfs für den Projektauftrag wurde im Dezember 2018 abgeschlossen.

Kantons Basel-Landschaft in den letzten Jahren nur geringfügig gestiegen, so dass die Betreuungs- und die Hotellerietaxen entsprechend reduziert werden konnten.

Grundsätzlich wirkt sich das Bundesgerichtsurteil auf den Beitrag an die Pflegeleistungen, welche Bewohnerinnen und Bewohner tragen müssen, nicht aus⁵. Diese müssen aber, solange sie für den APH-Aufenthalt selber aufkommen können, für die Betreuung und die Hotellerie weniger bezahlen. Für EL-Bezügerinnen und –Bezüger bzw. für die Gemeinden ist die Auswirkung des Bundesgerichtsurteils tendenziell ein Nullsummenspiel.

Da es sich beim «St. Galler-Urteil» ausschliesslich um die Finanzierung stationärer Pflegeleistungen handelt, bleibt der ambulante Pflegebereich davon unberührt.

4. Hat der Kanton eventuelle Rückforderungen der Bewohner und Bewohnerinnen Rückstellungen gemacht oder entsprechende Informationen an die Gemeinden übermittelt?

Da das St. Galler-Urteil den Kanton finanziell nicht direkt betrifft, hat er auch keine Rückstellungen gebildet. Im Austausch mit den Gemeinden, sind die Mehrkosten, die per 2019 aus der Pflege entstehen, thematisiert worden. Konkret sind die Gemeinden im Vernehmlassungsverfahren mit einem Berichtsentwurf vorab, und mit der Zustellung des RRB Nr. 2018 - 1728 vom 13. November 2018 definitiv informiert worden.

Liestal, 22. Januar 2019

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

⁵ Ausgenommen sind die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegestufen 1 und 2. Diese Beiträge erhöhen sich um CHF 2.80 (Stufe 1) und um CHF 4.20 (Stufe 2) pro Pflgetag.