

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 27. Oktober 2009

859859

GRG NR.	08	IN 16	59
---------	----	-------	----

Interpellation von Elsbeth V. Aepli vom 5. November 2008 „Zunehmender Aufwand der Gemeinden für Hilfe und Pflege zuhause“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zum eingangs erwähnten Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

1. Die Bezeichnung Spitex steht als Abkürzung für spitalexterne Hilfe und Pflege und hat sich im deutsch-schweizerischen Sprachraum als allgemeine Bezeichnung für die Hilfe und Pflege zu Hause etabliert. Die Spitex-Organisationen fördern, unterstützen und ermöglichen mit ihren Dienstleistungen das Wohnen und Leben zu Hause für Menschen aller Altersgruppen, die der Hilfe, Pflege, Betreuung, Begleitung und Beratung bedürfen. Die Spitex-Leistungen sind ein wesentlicher Teil des gesamtschweizerischen Gesundheits- und Sozialwesens. Sie lassen sich in kassenpflichtige und nichtkassenpflichtige Angebote unterteilen. Die Krankenversicherer übernehmen die Kosten der Untersuchungen, Behandlungen und Pflegemassnahmen zu Hause, die auf ärztliche Anordnung hin oder in ärztlichem Auftrag erbracht werden. Die Pflichtleistungen umfassen neben der Behandlung und Pflege auch die Abklärung des Pflegebedarfs, die Beratung und Anleitung zur Pflege sowie die Grundpflege. Die Leistungen der Krankenversicherer richten sich nach den alljährlich mit den kantonalen Spitex-Verbänden ausgehandelten Stundentarifen. Diese sind nicht kostendeckend. Deshalb ist die öffentliche Hand bei der Finanzierung massgebend beteiligt. Wer kassenpflichtige Spitex-Dienstleistungen bezieht, erhält den Rechnungsbetrag – abzüglich Selbstbehalt – von den Krankenversicherern rückvergütet. Nichtkassenpflichtig sind hauswirtschaftliche Leistungen (Unterhaltsreinigung, Besorgung der Wäsche, Einkauf usw.). Hier legen die Spitex-Organisationen die Preise fest. Üblicherweise werden nichtkostendeckende Tarife erhoben. Diese müssen von den Klientinnen und Klienten beglichen werden, so-

fern sie nicht durch eine Zusatzversicherung gedeckt sind. Die Spitex weist viele positive Aspekte auf. So unterstützt sie die Selbständigkeit und Unabhängigkeit ihrer Klientinnen und Klienten, wobei sie die Angehörigen und das weitere soziale Umfeld in die Pflege und Betreuung miteinbezieht. Dies steigert das Wohlbefinden der auf Hilfe angewiesenen Menschen und senkt die Kosten. Die Spitex arbeitet bedarfsgerecht, d. h. sie erbringt nur Dienstleistungen, welche die Klientinnen und Klienten auch tatsächlich benötigen. Sie ist daher in der Regel volkswirtschaftlich günstiger als stationäre Angebote. Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung, die das eidgenössische Parlament am 13. Juni 2008 verabschiedete, sollen die Selbständigkeit im Alter weiter gefördert und kostenintensive Pflegeheimweisungen nach Möglichkeit vermieden werden. Damit kommt der Hilfe und Pflege zu Hause auch zukünftig mehr Gewicht zu.

2. Vor der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) leistete der Bund Subventionen an private Organisationen, wie Spitex-Organisationen, Pro Senectute oder Rotes Kreuz, welche ihre Dienste im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause zu Gunsten von Betagten anboten. Um solche Leistungen gestützt auf Art. 101^{bis} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10) zu erhalten, musste es sich um gemeinnützige privatrechtliche Spitex-Organisationen handeln, die Spitex-Kerndienste bzw. Mahlzeitendienste anboten. Es wurde vorausgesetzt, dass das leitende Organ aus mindestens fünf unabhängigen Personen bestand und eine einwandfreie, von einer unabhängigen Stelle überprüfte Rechnung geführt wurde. Mindestens 30 % der verrechneten Stunden waren für Betagte zu erbringen. Weiter mussten die Spitex-Aufgaben zweckmässig durchgeführt werden, die Tätigkeit einem Bedarf entsprechen und das Tätigkeitsgebiet klar abgegrenzt und koordiniert sein. Vergünstigungen für Vereinsmitglieder durften ausserdem höchstens 20 % betragen. Diese Voraussetzungen wurden im Kreisschreiben über die Beiträge an Organisationen der privaten Altershilfe und über Beiträge an die Spitex-Organisationen, gültig ab 1. Juli 1999, näher erläutert. Mit der Subventionierung konnten auch Auflagen, wie z. B. bezüglich der Koordination, verbunden werden (Urteil der Eidgenössischen Rekurskommission für kollektive Leistungen der Alters- und Invalidenversicherung vom 28. September 2004).
3. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hatte in den 90er-Jahren zusammen mit den kantonalen Spitex-Verantwortlichen einen Grunddatensatz geschaffen, der seither flächendeckend in der ganzen Schweiz zur Anwendung kommt. Daraus resultierte die Spitex-Statistik des Bundes. Die Erhebung ist seit dem Jahr 2008 (Daten 2007) vom BSV in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Statistik (BFS) übergegangen. Die Statistik umfasst sowohl die privatrechtlich-gemeinnützigen wie auch die öffentlich-rechtlichen Spitex-Organisationen der Schweiz. Für sämtliche Organisationen, die 2007 Beiträge der AHV bezogen, war die Teilnahme an der Statistik obligatorisch. Daneben beteiligten sich an der Datenerhebung fast alle anderen privatrechtlichen-gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Spitex-Organisationen, welche von der AHV keine Beiträge erhielten. Die Statistik unterscheidet zwischen Kerndienstleistungen und weiteren Dienstleistungen, wobei der Mahlzeitendienst zum Kerndienst gezählt wird. Aus dieser Statistik geht hervor, dass die

Einnahmen der Spitex-Organisationen aufgrund von Subventionen im Rahmen von Art. 101^{bis} AHVG im Jahr 2007 im Kanton Thurgau 3.4 Mio. Franken (inkl. Mahlzeitendienst) betrugen. Insgesamt stiegen die Kosten für Ausgaben im Rahmen von Art. 101^{bis} AHVG im Spitex-Bereich (inkl. Mahlzeitendienst und Tagesheime) gesamtschweizerisch von 177.2 Mio. Franken im Jahr 2004 auf 190 Mio. Franken im Jahr 2007, was einer Kosten- und Leistungssteigerung von 7.22 % entspricht.

4. Nach Auskunft des BSV vom 19. Februar 2009 bestanden neben der Regelung für Kernleistungen der Spitex-Organisationen Leistungsverträge mit der Pro Senectute Schweiz, den Rotkreuz-Kantonalverbänden, der Schweizerischen Parkinsonvereinigung, der Schweizerischen Alzheimervereinigung, dem Verband Heime und Institutionen Schweiz (CURAVIVA) und der Schweizerischen Gesellschaft für Gerontologie. Seit 2008 besteht auch mit dem Spitex-Verband Schweiz eine Leistungsvereinbarung. Der Bund leistete im Jahr 2007 an die Pro Senectute Kanton Thurgau Beiträge gemäss Art. 101^{bis} AHVG in der Höhe von Fr. 7'136.-- und an den Rotkreuz-Kantonalverband Beiträge in der Höhe von Fr. 70'173.-- für Entlastungsdienste, welche seit 1. Januar 2008 nicht mehr subventioniert werden. Die Parkinson-Vereinigung Schweiz erhielt dagegen für den Kanton Thurgau keine Beiträge. Auch die Schweizerische Alzheimervereinigung Sektion Thurgau erhielt im Jahr 2007 keine entsprechenden Beiträge. Neben diesen und den kantonalen Spitex-Organisationen wurden keine weiteren Subventionen an Institutionen im Kanton Thurgau geleistet. Insgesamt wurden somit im Kanton Thurgau im Jahr 2007 Subventionen in der Höhe von Fr. 77'309.-- an gesamtschweizerische Institutionen ausbezahlt.
5. Im Rahmen der NFA kam es im Bereich der Betagtenhilfe zu einer Teilentflechtung: Die Subventionierung der privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten blieb beim Bund. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten wie Beratung betagter Personen, Organisation von Kursen und Wahrnehmung von Koordinations- und Entwicklungsaufgaben, wie beispielsweise die Koordination der Freiwilligenarbeit. Dagegen wurden neu die Kantone für die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten zuständig, was insbesondere die Krankenpflege, Hauspflege und Haushaltshilfe sowie Mahlzeitendienst und Tagesheime beinhaltet.

In der Botschaft des Bundesrates zur NFA wurde damals ausgeführt, dass in den kantonalen Gesetzen eine Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex, Tagesheime, Mahlzeitendienst) aufgenommen werden müsse (BBl 2005 6195, Ziff. 2.9.2.2.4). Solange keine solche Regelung besteht, haben die Kantone gemäss Übergangsbestimmung zu Art. 112c BV die Subventionen nach den bisher gültigen Regeln der AHV auszurichten. Nach Einführung der NFA gilt daher gemäss Bundesverordnung die Mitfinanzierungspflicht weiterhin für diejenigen Organisationen, welche bereits vor NFA Beiträge erhielten. Damit soll die Kontinuität der Beitragsleistungen an gemeinnützige private Institutionen (Spitex-Träger), die früher nach Artikel 101^{bis} bisherigen Rechts AHV-Subventionen erhielten, gewährleistet werden. Diesbezüglich wurde auch das AHVG angepasst und insbesondere festgelegt, wie die Finanzierung in der Übergangszeit zu erfolgen habe. Dabei wurden die AHV-Subventionen an die Spitex-Organisationen in einem Pro-

zentsatz zur Lohnsumme festgelegt. Die Kantone haben somit den Prozentsatz anzuwenden, der im Jahr vor dem Inkrafttreten der NFA massgebend war. Dieser beträgt 24 % (Beitragssatz 2007). Beim Mahlzeitendienst richtete die AHV zudem einen Franken pro Mahlzeitendienst und bei den Tagesheimen 30 Franken pro Anwesenheitstag aus. Die Kantone haben diese Beiträge während der Übergangszeit ebenfalls zu übernehmen.

6. Mit Inkrafttreten der NFA lag es in der Kompetenz der Kantone, festzulegen, in welcher Form die damaligen Zahlungen des Bundes in die neue kantonale Finanzierungsregelung überführt werden sollen. Ebenfalls in der Kompetenz der Kantone lag die Aufteilung der Aufgaben und Kosten zwischen Kantonen und Gemeinden. Noch vor der Verabschiedung des Mantelerlasses zur NFA des Bundes hat daher der Regierungsrat im Rahmen der neuen Aufgabenverteilung gemäss NFA im Dezember 2005 eine Arbeitsgruppe beauftragt, einen Vorschlag als Ersatz für die wegfallenden Spitex-Bundessubventionen auszuarbeiten. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren unter der Leitung durch das kantonale Gesundheitsamt Vertreter der Gemeinden und der Spitex. Die Arbeitsgruppe prüfte verschiedene Varianten, wobei sich die Gemeindevertreter für die Variante der alleinigen Finanzierung durch die Gemeinden stark machten. Aufgrund der Spitex-Statistik TG ging das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) damals von den für 2004 bekannten Zahlen aus, wonach die Einnahmen aus Art. 101^{bis} AHVG der Spitex-Organisation 3.3 Mio. Franken und die Einnahmen aus Mahlzeitendienst 0.3 Mio. Franken, insgesamt somit 3.6 Mio. Franken betrugen. Hinzu kamen der jährliche Beitrag von Fr. 75'000.-- an den kantonalen Spitex Verband sowie Leistungen in der Höhe von Fr. 100'000.-- aufgrund bestehender Leistungsvereinbarungen, die gänzlich vom Kanton übernommen wurden. Der Regierungsrat schlug vor, die Sicherstellung der bisherigen Bundessubventionen für die Pflege und Betreuung zu Hause zukünftig vollumfänglich den Gemeinden zu übertragen. Im Rahmen der Globalbilanz Kanton/Gemeinden sollte daher die Übernahme der Zusatzbelastung aus der Übernahme der bisherigen Bundessubventionen inkl. Mahlzeitendienst ausgeglichen werden. Weitere Anpassungen waren aufgrund der bereits bestehenden Kompetenzordnung, wonach die Gemeinden für die Regelung der Hilfe und Pflege zu Hause zuständig waren (§ 11 des Gesundheitsgesetzes, RB 810.1), auf kantonomer Ebene nicht notwendig.
7. Um die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden aufzuzeigen, wurden in Bezug auf die Spitex die effektiven Spitexbeiträge pro Spitex-Organisation (Stand 2005) auf die Gemeinden aufgrund der Einwohnerzahlen verteilt. Die Auswirkungen der NFA auf die einzelnen Gemeinden konnten nur annähernd geschätzt werden. Anlässlich der Beratung in der Kommission zur NFA wurde darauf hingewiesen, dass für die Verteilung ein Schlüssel pro Einwohner gewählt worden sei. Für die Gemeinde Frauenfeld wurde so ein Minderertrag Spitex im Umfang von Fr. 441'366.-- prognostiziert. Es ist hier darauf hinzuweisen, dass bei der Ausarbeitung der Globalbilanz Kanton/Gemeinden der Kanton genau wie der Bund auf Zahlenmaterial verschiedener Referenzzahlen abstellte. Für die Spitex wurden dabei die bekannten Basiszahlen 2004 bzw. 2005 verwendet.

II. Zu den einzelnen Fragen

1. Aufgrund der Ausführungen in der Botschaft des Bundes zur NFA und aufgrund des Wortlauts der Übergangsbestimmung zu Art. 101^{bis} AHVG war weder dem zuständigen DFS, noch der oben erwähnten Arbeitsgruppe (mit Spitex- und Gemeindevertretern) in der Konsequenz klar, dass über die Leistungen der kantonal zugelassenen Spitex-Organisationen hinausgehende Dienstleistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände, der Pro Senectute, der Parkinson-Vereinigung Schweiz oder der Alzheimervereinigung davon betroffen sein könnten. In der Übergangsbestimmung ist denn auch explizit von Spitex-Trägern die Rede. Aber auch andere Kantone und Institutionen, wie etwa die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), gingen davon aus, dass von der Übergangsbestimmung namentlich die Spitex, die Tagesheime und der Mahlzeitendienst betroffen seien. Dass auch weitere, insbesondere gesamtschweizerische Institutionen wie Pro Senectute oder Rotkreuz-Kantonalverband als „Spitex-Träger“ betrachtet würden, war für niemanden erkennbar. Der Regierungsrat ging daher ebenfalls davon aus, dass aufgrund der NFA nur die Bundessubventionen im Bereich Spitex, Mahlzeitendienst und Tagesstätten wegfallen und von den Kantonen zu übernehmen sein würden.

In der Botschaft wurde im Übrigen klar ausgeführt, dass von der Hilfe und Pflege zu Hause nicht nur die Spitex-Dienste, sondern auch die Mahlzeitendienste betroffen sind (vgl. Botschaft zur NFA, Ziff. 5.1.1). Unerwähnt blieben einzig die Tagesstätten, da diese bisher im Kanton Thurgau vom Bund keine Subventionen erhielten und entsprechend nicht berücksichtigt werden mussten. Die obigen Ausführungen zeigen, dass sich die Summe dieser ebenfalls zu subventionierenden Beiträge gesamtschweizerischer Institutionen im Vergleich zur Gesamtsumme jedoch in Grenzen hält (ausgehend von den vom BSV angegebenen Beträgen von insgesamt Fr. 77'309.-- im Jahr 2007; vgl. Ausführungen oben in Ziff. 3).

2. In der NFA Botschaft wurde von einer Mehrbelastung der Politischen Gemeinden für die Spitex von rund 3.6 Mio. Franken ausgegangen. Die Umfrage bei den Gemeinden hat nun gezeigt, dass die Mehrbelastung durch die NFA im Jahr 2008 effektiv 3.9 Mio. Franken betrug. Die Gemeinden werden somit insgesamt um Fr. 300'000.-- höher belastet als erwartet. Dabei ist die Hälfte der Abweichung auf die Mehrkosten in Frauenfeld (+ Fr. 152'000.-- gegenüber der Globalbilanz) zurückzuführen. Im Gegensatz zu den anderen Gemeinden, welche entweder das Defizit der Spitex-Organisationen übernehmen oder die Beiträge nach dem budgetierten Betrag ausrichten, arbeitet Frauenfeld mit einer leistungsbezogenen Subventionierung.

Der Grund für das Abweichen gegenüber dem Globalbudget ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass die Dienstleistungen gesamtschweizerisch tätiger Institutionen in der Berechnung nicht berücksichtigt wurden. Mehr ins Gewicht fällt aber, dass die Kosten der ambulanten Dienstleistungen insgesamt und unabhän-

gig von der NFA im Kanton Thurgau zugenommen haben. Dies ist sowohl auf den Zuwachs der geleisteten Stunden für die Hilfe und Pflege zu Hause, als auch auf die Lohnkostenentwicklung zurückzuführen. Die Abweichung liegt jedoch unter 10 % und ist damit tragbar. Die effektiven Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden sind denn auch nicht für jeden Bereich einzeln, sondern im Gesamten zu betrachten. Hier ist auf die Auswertung der NFA zu verweisen, welche den Gemeinden in Form der Globalbilanz Rechnung 2008 bereits im September 2009 per E-Mail zugestellt wurde. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinden von der NFA mehr profitierten als ursprünglich angenommen. So fällt der Gewinn um 6.9 Mio. Franken höher aus als budgetiert und beträgt insgesamt 23.9 Mio. Franken. Trotz teilweiser Mehrbelastung in gewissen Bereichen profitieren die Gemeinden von der NFA. Auch von daher erweist sich demnach die Mehrbelastung der Gemeinden durch die Übernahme der Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause als durchaus zumutbar.

3. Aufgrund der Übergangsbestimmung zu Art. 101^{bis} AHVG sind die Leistungen im Bereich der Spitex, des Mahlzeitendienstes und der Tagesheime zu übernehmen. Davon betroffen sind nach wie vor hauptsächlich die Spitex-Kerndienste und andere Dienste, die lokal erfolgen und unter den Begriff der Hilfe und Pflege zu Hause fallen. Dazu sind neben den Spitex-Leistungen im engen Sinn insbesondere auch die Haushaltshilfe und die Mahlzeitendienste zu zählen. Bei den letzten beiden bestehen überschneidende und komplementäre Angebote von Spitex-Organisationen einerseits und der Pro Senectute andererseits. Die Gemeinde muss entscheiden, ob komplementär zur Spitexorganisation weitere Leistungsaufträge vergeben werden und wie die Koordination sicherzustellen ist. Aber auch mit dem Entlastungsdienst des Rotkreuz-Kantonalverbandes des Kantons Thurgau bestanden offenbar vor der NFA Leistungsverträge, welche grundsätzlich zu übernehmen sind. Die Leistungen und deren Finanzierung sind sinnvoll. Damit werden pflegende Angehörige in Ergänzung zu den Spitex-Leistungen entlastet.
4. Zurzeit wird die kantonale Umsetzung der Neuordnung der Pflegefinanzierung erarbeitet. Deren Auswirkungen auf die Gemeinden sind noch zu klären. Dabei ist im Besonderen dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung zu tragen, um keine Fehlanreize einzelner Anspruchsgruppen hin zu Pflegeheimen zu generieren. Ausserdem werden im Rahmen der bereits eingeleiteten Überarbeitung des kantonalen Alterskonzeptes die drei Säulen Pflegeheim, Spitex und Stärkung der Angehörigen resp. des sozialen Umfeldes ebenfalls thematisiert. Koordinationsbedarf besteht überall da, wo die Einführung kantonal einheitlicher Tarife sinnvoll und erwünscht ist oder wo die einzelnen Kompetenzen in wenigen Zentren gebündelt werden sollen, wie beispielsweise im Bereich der Palliative Care, der Akut- und Übergangspflege. Der konkrete Koordinationsbedarf hängt dabei von der Ausgestaltung der genannten Projekte ab.
5. Aufgrund der demographischen Entwicklung und aufgrund der zunehmenden Qualität der Spitex-Dienste ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Spitex auch in den nächsten Jahren zunehmen werden. Bei der Pflegequote liegt der Kanton Thurgau mit rund 20 Klienten pro 1'000 Einwohner im schweizerischen Durch-

schnitt. Dagegen liegt die Anzahl der geleisteten Pflegestunden pro Einwohner schätzungsweise 20 % unter dem schweizerischen Durchschnitt (Basis Spitex-Statistik 2006). Daraus kann sich ein gewisser Nachholbedarf ableiten lassen. Das Gesundheitsamt rechnet daher in den kommenden Jahren mit einer jährlichen Gesamtkostenzunahme von ca. 5 - 7 %.

III. Schlussbemerkungen

Die Ausführungen zeigen, dass die Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause die Gemeinden aufgrund der NFA etwas mehr belastet als ursprünglich angenommen. Die Abweichung ist aber nicht übermässig und betrifft vor allem die Gemeinde Frauenfeld. Die effektiven Auswirkungen der NFA sind denn auch im Ganzen zu betrachten und nicht auf die einzelnen Bereiche bezogen. Dabei zeigt sich für die Gemeinden eine durchwegs positive Bilanz, so dass die Mehrbelastung im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause zumutbar ist. Diese ist denn auch zu einem grossen Teil auf die Kostenentwicklung im Spitex-Bereich zurückzuführen und nur zu einem kleineren Teil auf die allgemeine Fehlinterpretation der Übergangsbestimmung zu Art. 101^{bis} AHVG. Entscheidend und seitens der Gemeinde im Auge zu behalten ist daher, dass auch zukünftig mit einem Zuwachs der Kosten im Spitex-Bereich zu rechnen ist. Diesem Kostenzuwachs stehen die Gemeinden nicht hilflos gegenüber. Sie sind nicht nur zur Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause verpflichtet, sondern sie sind auch in der Organisation derselben frei. Eine gute Planung, Koordination und Zusammenarbeit mit den einzelnen Spitex-Trägern trägt dabei wesentlich zu einer Lenkung der Kostenentwicklung bei. Es ist in diesem Zusammenhang durchaus opportun, die Subventionsbeiträge an Leistungsverträge mit Auflagen zu knüpfen und so auf eine effiziente Abwicklung und wirtschaftliche Tätigkeit der einzelnen Organisationen hinzuwirken.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach