



Postulat der CVP-Fraktion betreffend Senkung der Aufenthaltstaxen in der Alterspflege im Kanton Zug

(Vorlage Nr. 3045.1 - 16219)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
Vom 16. November 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 16. Januar 2020 ein Postulat betreffend Senkung der Aufenthaltstaxen in der Alterspflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 3045.1 - 16219) eingereicht. Der Kantonsrat hat das Postulat am 27. Februar 2020 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zum Postulat Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	1
3.	Senkung der Aufenthaltstaxen durch eine einmalige Abschreibung der Investitionskosten	3
4.	Nutzen des Synergiepotentials im Alters- und Pflegewesen des Kantons Zug	4
5.	Antrag	5

1. In Kürze

Das Postulat fordert den Regierungsrat einerseits auf, zusammen mit den Gemeinden durch eine einmalige Abschreibung der Investitionskosten von Zuger Alters- und Pflegeheimen die Aufenthaltstaxen zu senken. Andererseits bittet die Postulantin den Regierungsrat, zusammen mit den Gemeinden Massnahmen zur Ausschöpfung des Synergiepotentials im Alters- und Pflegewesen des Kantons Zug zu prüfen, insbesondere die einheitliche Führung und Organisation der Alters- und Pflegeheime. Der Regierungsrat sieht nach Anhörung der Gemeinden keine Handlungsmöglichkeiten auf Ebene Kantonsregierung, da die entsprechende Zuständigkeit fehlt bzw. die Schaffung einer übergemeindlichen Organisation zur Führung der Alters- und Pflegeheime rechtlich kaum umsetzbar wäre.

2. Ausgangslage

2.1. Gesundheitsversorgung im Kanton Zug: Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Zuständigkeit für die Sicherstellung einer bedarfsgerechten und qualitativ guten Gesundheitsversorgung der Zuger Bevölkerung ist wie folgt zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt: Der *Kanton* stellt die Versorgung der Bevölkerung in den Bereichen Akutmedizin und Rehabilitation (Spitäler) sicher (§ 4 Abs. 1 Spitalgesetz; BGS 826.11). Die *Gemeinden* stellen für ihre Wohnbevölkerung die Versorgung in der stationären Langzeitpflege und in der spitalexternen Krankenpflege sicher (§ 4 Abs. 2 Spitalgesetz). Für die spezialisierte Langzeitpflegeversorgung legen die Gemeinden die Leistungsaufträge gemeinsam fest und bestimmen deren

Abgeltungen; ausserdem legen sie im Rahmen des Bundesrechts die Höhe der Patientenbeteiligung fest (§ 7a Abs. 2 Spitalgesetz). Um die gemeinsamen Aufgaben zu erfüllen, organisierten sich die Gemeinden in der «Konferenz Langzeitpflege», die von der «Kommission Langzeitpflege» unterstützt wird. Diese Organisation hat sich bewährt und erlaubt den Gemeinden, in der Langzeitpflege eine gemeinsame Strategie zu verfolgen.

2.2. Taxen der Zuger Pflegeheime

Die Taxen der Pflegeheime sind aufgeteilt in Pflege-, Betreuungs- und Pensionstaxen und werden von den Institutionen mit der Standortgemeinde vereinbart (§ 7a Abs. 3 Bst. c Spitalgesetz).

Die *Pflegetaxe* ist nach dem Pflegebedarf abgestuft und deckt die Kosten der Pflegeheime für die Pflichtleistungen im Rahmen der medizinischen Pflege (§ 6 der Verordnung über die stationäre und ambulante Langzeitpflege [Langzeitpflege-Verordnung, LpfV; BGS 826.113] i. V. m. Art. 7 der Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung Krankenpflege-Leistungsverordnung [KLV; SR 832.112.31]). Die Gemeinden übernehmen die ungedeckten Pflegekosten, die nach Abzug der Krankenversicherungsbeiträge, der Patientenbeteiligung und allfälliger Vergütungen Dritter verbleiben (sog. Restfinanzierung). Sie sorgen durch eigene Beiträge dafür, dass die Kostenanteile für die betroffenen Personen finanziell tragbar sind. Die Restfinanzierung der Pflege durch die öffentliche Hand ist in Art. 25a Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und in § 4 Abs. 2 Spitalgesetz geregelt.

Die *Pensionstaxe* deckt die Kosten für die Unterkunft inkl. Pflegebett, für die Vollpension, für die Besorgung der persönlichen Wäsche, die Zimmerreinigung, für Heizung, Wasser, Strom und Kabelnetzanschluss sowie für die Teilnahme an Anlässen und kulturellen Veranstaltungen, die im Heim angeboten werden (§ 7 Langzeitpflege-Verordnung).

Die *Betreuungstaxe* deckt die Kosten für die Hilfe- und Betreuungsleistungen, die infolge Alter, Invalidität, Unfall oder Krankheit notwendig sind und keine KVG-Leistungen darstellen (§ 8 Langzeitpflege-Verordnung). Dazu gehören zum Beispiel Aktivierungsprogramme wie begleitete Ausflüge, Bewegungsgruppen, Singen, Gedächtnistraining sowie die Alltagsgestaltung auf der Abteilung.

Die Betreuungs- und Pensionstaxen werden von den Pflegebedürftigen übernommen und werden als «Aufenthaltstaxe» zusammengefasst. Wenn die Pflegebedürftigen nicht über die nötigen Mittel verfügen, um den Pflegeheimaufenthalt zu finanzieren, wird dieser über die Ergänzungsleistungen finanziert. Diese wiederum fallen zu Lasten des Kantons.

2.3. Taxberechnung

Die Berechnung der Taxen hat im ganzen Kanton einheitlich zu erfolgen und sich an den Kosten zu orientieren (§ 7a Abs. 1 Spitalgesetz). Bei der Kostenermittlung sind die bundesrechtlichen Vorschriften in der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL; SR 832.104) zu beachten, insbesondere auch die Vorschriften über die Anlagebuchhaltung. Der gesetzlichen Auflage nach einer sachgerechten Kostenrechnung kommen die Pflegeheime mit der Kostenrechnung des Heimverbandes Curaviva nach.

Den gesetzlichen Auftrag der einheitlichen Taxberechnung erfüllen die Gemeinden und die Pflegeheime seit dem Jahr 2016 mit dem sogenannten «Taxtool». Dieses berechnet basierend auf dem jeweiligen Budget des Pflegeheims nach vorgegebenen Regeln die Pflege-, Betreuungs- und Pensionstaxen. Bei der Einführung des «Taxtool» wurde entschieden, dass in der Kostenberechnung die Vollkosten des Betriebs (analog Spitalfinanzierung) abgebildet werden sollen. Damit wurde das Ziel verfolgt, bei gleichbleibendem Angebot eine selbstständige Finanzierung der Pflegeheime durch die Taxeinnahmen zu ermöglichen. Dies im Wissen darum, dass es aufgrund der Anrechnung der Anlagenutzungskosten bei einigen Pflegeheimen zu grösseren Taxveränderungen (v. a. bei den Pensionstaxen) kommen würde. Die Förderung des Wettbewerbs unter den Pflegeheimen über die unterschiedlichen Aufenthaltstaxen und die damit erwartete kostendämpfende Wirkung wurden höher gewichtet als die in der Folge steigenden Pensionstaxen. Der Regierungsrat kann nach fünf Jahren allerdings kaum eine kostendämpfende Wirkung feststellen; offensichtlich orientieren sich die Pflegebedürftigen bei der Wahl des Pflegeheims nicht primär an der Höhe der Taxen, sondern gewichten andere Kriterien höher wie zum Beispiel die Nähe zum bisherigen Wohnort oder zu engen Verwandten.

Auf oben erwähnte Vollkosten-Rechnung zielt das Postulat ab und fordert im Wesentlichen die Übernahme der Anlagenutzungskosten durch die öffentliche Hand (Kanton und Gemeinden), indem die Investitionskosten einmalig abgeschrieben werden. Damit sollen insbesondere die Pensionstaxen nachhaltig gesenkt werden.

3. Senkung der Aufenthaltstaxen durch eine einmalige Abschreibung der Investitionskosten

3.1. Haltung der Gemeinden

Die Gemeinden wurden über die Konferenz der Langzeitpflege zu einer Stellungnahme zur Forderung der PostulantIn aufgefordert. In ihrem Antwortschreiben lehnte die Konferenz Langzeitpflege aus verschiedenen Gründen die Übernahme der Investitionskosten durch die öffentliche Hand ab.

Aus Sicht der Gemeinden ist die Finanzierung der verschiedenen Lebenssituationen im Alter (Wohnen zu Hause, Wohnen mit Service, stationärer Aufenthalt im Pflegeheim) richtig ausgestaltet: Die finanzielle Belastung steigt im Verhältnis zu den beanspruchten Dienstleistungen und kann somit durch die BezügerIn oder den Bezüger über weite Strecken gesteuert werden. So besteht z. B. Wahlfreiheit unter den kantonalen Pflegeheimen, so dass die pflegebedürftigen Personen bzw. deren Angehörige bei einem anstehenden Eintritt in ein Pflegeheim auch die Kosten für den Aufenthalt in die Entscheidung miteinbeziehen können.

Gemäss Ansicht der Gemeinden wird mit den auf den Vollkosten beruhenden Taxen den Institutionen der Langzeitpflege ausserdem ein klares Preissignal für deren Investitions- und Betriebsentscheide gegeben. Dies sei auch im Zusammenhang mit der maximalen Tagestaxe der Ergänzungsleistungen bei Heimaufhalten zu sehen, die de facto eine Obergrenze für die Aufenthaltstaxe für die Pflegeheime darstelle. So seien der grösste Teil der Aufenthalte in Zuger Pflegeheimen mit der maximalen EL-Tagestaxe in Höhe von 185 Franken finanzierbar. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeige, dass ein Kostendach bei den Ergänzungsleistungen ein zentrales und äusserst wirkungsvolles Instrument zur Steuerung der Kosten für einen Aufenthalt im Pflegeheim sei, was auch den Selbstzahlern zu Gute komme.

Schliesslich machen die Gemeinden auf die wachsende finanzielle Belastung der öffentlichen Hand durch die Inanspruchnahme von Ergänzungsleistungen (Kanton) und die Restfinanzierung der Pflegekosten (Gemeinden) aufmerksam und lehnen auch aus diesem Grund eine

zusätzliche Finanzierung der Anlagenutzungskosten ab. Dies sei auch unter dem Aspekt zu betrachten, dass nur ein kleiner Anteil der älteren Bevölkerung überhaupt einen Aufenthalt in einem Pflegeheim benötige und die Verweildauer seit Jahren sinke.

3.2. Haltung des Regierungsrats

Die Gemeinden stellen die Versorgung der Zuger Bevölkerung mit pflegerischen Leistungen sicher und arbeiten dabei eng zusammen. Dem Regierungsrat kommt in diesem Aufgabengebiet nur eine subsidiäre Kompetenz zu, falls die Gemeinden ihrem Auftrag nicht (zeitgerecht) nachkommen. Der Regierungsrat geht in seiner Antwort davon aus, dass die Postulantin diese Zuständigkeiten nicht in Frage stellt.

Das «Taxtool» gewährleistet eine transparente, sachlich korrekte und gesetzesmässige Berechnung der Taxen. So stellt es u. a. sicher, dass den Bewohnenden von Pflegeheimen über die Betreuungstaxe keine Kosten für die Pflege überwältzt werden. Ebenso übernehmen die Gemeinden im Rahmen der Restkostenfinanzierung der Pflege unter dem Regime der Vollkostenrechnung via Umlagen einen Anteil an den administrativen Kosten und Anlagenutzungskosten.

Die Gemeinden lehnen die Forderung der Postulantin, über Investitionsbeiträge oder Subventionen der öffentlichen Hand die Pensionstaxen zu senken, klar ab. Wegen mangelnder Zuständigkeit kann der Regierungsrat nicht an ihrer Stelle tätig werden und mit einer einmaligen Zahlung an die Pflegeheime die Pensionskosten reduzieren. Ausserdem unterscheidet sich die Situation in den Gemeinden bzw. in den Institutionen betreffend Alter der Gebäude, Höhe des Anschaffungswerts sowie Eigentum am Land erheblich. Eine Gleichbehandlung der Institutionen durch den Kanton wäre angesichts dieser verschiedenen Faktoren sehr schwierig umzusetzen.

Im Übrigen besitzen die Gemeinden genügend Spielraum, um die Pensionskosten der Pflegeheime in einem sozial verträglichen Rahmen zu halten. Gemäss § 4 Abs. 2 Spitalgesetz können die Gemeinden eigene Beiträge sprechen, um die Kostenanteile für die Pflegebedürftigen finanziell tragbar zu gestalten. Das zeigt auch ein Beispiel aus der Stadt Zug: Beim geplanten Verkauf des Gebäudes des Zentrums Frauensteinmatt an die Stiftung Alterszentren Zug wird der Buchwert als Verkaufspreis vorgeschlagen, da der Marktwert ein Mehrfaches davon beträgt und mit den Einnahmen aus den Taxen nicht finanzierbar wäre. Dieses finanzielle Engagement der Stadt Zug ermöglicht es der Stiftung Alterszentren Zug, die Anlagenutzungskosten tief zu halten und sozial verträgliche Aufenthaltstaxen festzulegen.

4. Nutzen des Synergiepotentials im Alters- und Pflegewesen des Kantons Zug

Die Postulantin sieht in der einheitlichen Führung und Organisation der Alters- und Pflegeheime das Potential zur Verbesserung der Qualität und zur Senkung der Kosten.

Die einheitliche Organisation der stationären Versorgung in der Langzeitpflege im Kanton würde die Gründung einer übergemeindlichen Betriebsgesellschaft und die Zusammenführung der bestehenden Betriebe bedingen – bestehende Trägerschaften in Form von Stiftungen oder gemeinnützigen Aktiengesellschaften müssten aufgelöst oder enteignet werden. Eine entsprechende rechtliche Grundlage schaffen zu können, erscheint nicht realistisch.

Die Alters- und Pflegeheime orientieren sich in ihren strategischen und operativen Entscheiden an den geltenden und zukünftig zu erwartenden Rahmenbedingungen. Dazu gehören insbesondere die maximalen EL-Heimtaxen für den Aufenthalt, die im Kanton Zug für die normale Langzeitpflege auf 185 Franken pro Tag festgesetzt worden sind. Dieser Rahmen zwingt die Alters- und Pflegeheime, die Kosten ständig zu überwachen, was die Bereitschaft zur Zusammenarbeit z. B. in der Beschaffung von Verbrauchsmaterial mittel- und langfristig fördert. Das Beispiel der Alterszentren Zug zeigt, dass Pflegeheime an verschiedenen Standorten gewisse Leistungen zentralisieren und damit effizienter werden können.

Aus diesen Gründen sieht der Regierungsrat keinen weiteren Handlungsbedarf auf der politischen Ebene betreffend Massnahmen zur Ausschöpfung eines allfälligen Synergiepotentials.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der CVP-Fraktion betreffend Senkung der Aufenthaltstaxen in der Alterspflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 3045.1 - 16219) als nichterheblich zu erklären.

Zug, 16. November 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Haltung/Empfehlung der Konferenz Langzeitpflege zum Postulat der CVP-Fraktion betreffend Senkung der Aufenthaltstaxen in der Alterspflege im Kanton Zug z. Hd. der Gesundheitsdirektion