Stadt
Luzern
Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation Nr. 6 2010/2012

von Rolf Krummenacher
vom 11. Januar 2010
(StB 667 vom 14. Juli 2010)

Wurde anlässlich der 10. Ratssitzung vom 23. September 2010 beantwortet.

Auswirkungen der neuen Pflegefinanzierung auf die Stadt Luzern

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Kurzzusammenfassung
In der nachfolgenden Antwort wird aufgezeigt, wie sich die Neuordnung der Pflegefinanzierung gemäss heutigem Wissensstand finanziell auf die Stadt Luzern auswirkt, wie sich die berechneten Mehrkosten von rund 15 bis 16 Mio. Franken jährlich im Einzelnen zusammensetzen und wie sich der Stadtrat bei der Vernehmlassung des Pflegefinanzierungsgesetzes dem Kanton gegenüber positioniert und sich im VLG eingebracht hat.

Nach der Beantwortung von Frage 4 (Seite 6) der vorliegenden Interpellation wird der Stand der Dinge nach der ersten Lesung im Juni 2010 im Kantonsrat dargestellt und politisch eingeschätzt.

Zudem werden in der Antwort die voraussichtlichen Auswirkungen der neuen Pflegefinanzierung auf die städtischen Betagtenzentren und Pflegewohnungen sowie der damit zusammenhängende Klärungsbedarf thematisiert. Abschliessend stellt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat bis Herbst 2011 einen umfassenden „Entwicklungsbericht zur stationären und halbstationären Langzeitpflege und Betreuung" in Aussicht, in dem ein allfälliger weiterer Entwicklungsbedarf sowie Varianten möglicher erfolgsversprechender Entwicklungsschritte im Detail dargestellt werden sollen.

Vorbemerkungen zur neuen Pflegefinanzierung
Am 1. Januar 2011 tritt das **Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung** in Kraft. Dieses regelt im Kernpunkt die Aufteilung der Pflegekosten zwischen pflegebedürftigen Personen, Krankenversicherern und den Kantonen. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll die finanziell starke Belastung pflegebedürftiger Personen vermindert werden – wie ursprünglich bereits im Krankenversicherungsgesetz (KVG)

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: sk.grstr@stadtluzern.ch
www.stadtluzern.ch

von 1994 festgelegt – und damit der Grundsatz umgesetzt werden, dass der Aufenthalt in einem Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründen soll. Zum anderen sollen die Krankenversicherungen durch altersbedingte Pflegeleistungen finanziell nicht übermässig belastet werden. Die Neuordnung bringt im Wesentlichen folgende Änderungen:

- 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, wobei im Kanton Luzern die Zuständigkeit für die ambulante und stationäre Krankenpflege bei den Gemeinden liegt.
- 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.

In einem neuen Gesetz über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherungen (**Pflegefinanzierungsgesetz**) regelt nun der **Kanton Luzern** die Zuständigkeiten und Höhe der Restfinanzierung der Pflegekosten. In der Vernehmlassungsbotschaft vom Dezember 2009 geht der Kanton gemäss aktuellen Berechnungen davon aus, dass die Neuordnung der Pflegefinanzierung bei den Gemeinden zu jährlichen Mehrkosten von rund 40 Mio. Franken führen wird. Der Gesetzesentwurf wurde im Kantonsrat im Juni 2010 in erster Lesung beraten und wird im September 2010 in zweiter Lesung verabschiedet. Das Gesetz soll per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden.

Zu 1:
Wie hoch liegt die neue Belastung für die Stadt tatsächlich? Wie sieht die Situation für andere Gemeinden aus, beispielsweise auf der Landschaft oder in der Agglomeration?

Die Kosten der Neuordnung der Pflegefinanzierung für die **Stadt Luzern** lassen sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht genau bestimmen, da die gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene noch nicht definitiv feststehen, detaillierte Angaben über die Kostenstrukturen der privaten Leistungsanbieter (vor allem der privaten Pflegeheime, siehe Tabelle 2) noch weitgehend fehlen und die Entwicklung des zukünftigen Pflegebedarfs unsicher ist. Basierend auf

dem heutigen Kenntnisstand ist insgesamt jedoch mit **Mehrkosten von rund 15 bis 16 Mio. Franken** zu rechnen, wie der folgende Überblick zeigt:
Gemäss den aktuell vorliegenden Modellrechnungen basierend auf dem Voranschlag 2010 wird die Stadt Luzern Restfinanzierungsbeiträge an die Pflegekosten der eigenen **Betagtenzentren und Pflegewohnungen in der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen (HAS)** von rund 20,1 Mio. Franken zu leisten haben. Gemäss Globalbudget 2010 betragen die städtischen Leistungen für die betroffenen Leistungsgruppen 1 bis 4 heute rund 8 Mio. Franken bzw. 10 Mio. Franken inkl. nicht aufgeführten kalkulatorischen Kosten beim BZ Staffelnhof und entsprechen damit einem Grossteil der kalkulatorischen Mietkosten, die ab 2011 neu auf die Bewohnertaxen überwälzt werden. Die Mehrbelastungen für die stadteigenen Heime werden demzufolge rund 10,1 Mio. Franken betragen.

Private Pflegeheime in der Stadt Luzern bieten aktuell 423 Pflegebetten an. Gemäss einer Umfrage bei den privaten Heimen werden davon rund 350 Betten von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern belegt. Auf der Basis des Restfinanzierungsbeitrages für HAS ergibt sich für private Heime damit ein Restfinanzierungsbeitrag von rund 7,3 Mio. Franken. Bei dieser rudimentären Berechnung bleibt unberücksichtigt, dass einerseits einzelne private Pflegeheime möglicherweise eine andere Kostenstruktur aufweisen als die eigenen Heime und andererseits, dass auch für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern, die in Pflegeheimen ausserhalb der Stadt Luzern wohnen, Restfinanzierungsbeiträge ausgerichtet werden müssen.

Der städtische Beitrag an die **Spitex** Stadt Luzern wird sich dagegen reduzieren, da künftig die Klientinnen und Klienten einen Beitrag von maximal Fr. 15.95 pro Tag an die Pflegeleistungen zu entrichten haben. Auf der Basis des Budgets 2010 dürfte sich der städtische Beitrag gemäss ersten Hochrechnungen von gegenwärtig 7,1 Mio. Franken auf rund 5,9 Mio. Franken reduzieren. Unberücksichtigt bleibt hier, dass auf dem Gebiet der Stadt Luzern verschiedene zusätzliche private Institutionen und freiberufliche Personen tätig sind, die Leistungen im Bereich der ambulanten Krankenpflege anbieten. Auch hier liegen zurzeit keine verlässlichen Angaben über den Umfang dieser Angebote und die Kostenstrukturen der Leistungserbringer vor. Deshalb wird für die Kosten in diesem Bereich mit einer Annahme von rund 0,7 Mio. Franken gerechnet.

Bei den **Ergänzungsleistungen** ist einerseits mit einer Entlastung von rund 2,9 Mio. Franken zu rechnen, da die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner im Bereich der Pflegetaxen deutlich entlastet werden. Andererseits werden die Vermögensfreibeträge bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen angehoben, was Mehrkosten von rund 0,5 Mio. Franken zur Folge haben wird.

Im vernehmlassten Entwurf zum kantonalen Pflegefinanzierungsgesetz wird die Obergrenze der Tagesansätze für Ergänzungsleistungen mit 133 Franken angegeben. Diese Obergrenze ist für die Verhältnisse in den Ämtern Luzern Stadt und Luzern Land (mit insgesamt 49 % aller

Pflegeheimplätze im Kanton Luzern) zu tief und wird zur Folge haben, dass Bewohnerinnen und Bewohner mit sehr tiefen Einkommen und Vermögen die Pensions- und Pflegetaxen trotz Ergänzungsleistungen nicht bezahlen können und deshalb auf zusätzliche Unterstützung angewiesen sein werden. In der Stadt Luzern werden solche zusätzlichen Leistungen über die **AHIZ** (Zusatzleistungen der Stadt Luzern zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrente) abgegolten; bei den meisten andern Gemeinden im Kanton Luzern aber immer noch über wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH). Zurzeit ist nicht abschätzbar, ob bei unveränderter gesetzlicher Grundlage weitere Zusatzkosten bei der AHIZ für Heimbewohner entstehen werden oder nicht.

Tabelle1: **Kostenveränderungen** in Mio. Fr.	**Total**	**Pflegeheime**			**Spitex**		**EL**	**AHIZ**
		Stadteigene	Private	andere Gemeinden	Stadt Luzern	Private, Freiberufliche		
Mehrkosten	ca. 29	20,1	7,3	?		0,7	0,5	?
Minderkosten	ca. –14	–10,0			–1,3		–2,9	
Total	15 – 16	10,1	7,3	?	–1,3	0,7	–2,4	?

Zu 3.:
Wie gedenkt sich der Stadtrat in der Vernehmlassung zu positionieren: sozialpolitisch, finanzpolitisch und bezüglich Aufgabenteilung?

Bereits heute ist die ambulante und stationäre Krankenpflege im Kanton Luzern Sache der Gemeinden. Die gesetzlichen Grundlagen sind im Gesundheitsgesetz (§ 44) und Sozialhilfegesetz (§ 69) des Kantons Luzern verankert und bestimmen, dass die Gemeinden die Finanzierung regeln und die Kosten tragen. Diese Bestimmungen wurden in der Finanzreform 2008 explizit gesetzlich verankert und per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Diese **Zuständigkeitsordnung** wird im Wesentlichen nicht in Frage gestellt.

Die Stossrichtung der Neuordnung der Pflegefinanzierung entspricht zudem grundsätzlich der bisherigen **strategischen Ausrichtung** des Stadtrats:

- Anrechenbarkeit von privatem Vermögen (sog. Dritte Säule) bei der Finanzierung des Heimaufenthalts, jedoch mit gegenüber bisher merklich angehobener Vermögensfreigrenze.
- Bevorzugung der personengebundenen Finanzierung (sog. Subjektfinanzierung) gegenüber der Finanzierung von Institutionen (sog. Objektfinanzierung).
- Finanzierung sozialer Härtefälle nicht mehr wie bis anhin über wirtschaftliche Sozialhilfe, sondern über Ergänzungsleistungen (EL) oder eine Zusatzleistung zu den EL (AHIZ).

(Vgl.: Stellungnahme zur Motion 99 2000/2004: „Bericht über die Heimtaxen" und B+A 44/2007: „Reform der Heimtaxen im Anschluss an die Finanzreform 08".)
Aus finanzieller Sicht hatte die **Finanzreform 2008** für Kanton und Gemeinden ein möglichst haushaltneutrales Ergebnis bzw. eine Entlastung der Gemeinden um 20 Mio. Franken zum Ziel. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung führt bei den Gemeinden nun aber zu massiven Mehrkosten. Gleichzeitig werden die Steuererträge der Gemeinden aufgrund der Steuergesetzreform 2011 um 75 Mio. Franken reduziert. Diese Mehrkosten und Ertragsausfälle stellen die Gemeinden – zusammen mit den absehbaren Folgen der Wirtschaftskrise bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe – vor erhebliche Probleme. Nachdem diese Änderungen ausserhalb des Einflussbereiches der Gemeinden liegen, ist es aus Sicht der Stadt Luzern – als stark betroffene Gemeinde – nahe liegend, zusammen mit dem Kanton nach Entlastungsmöglichkeiten bzw. alternativen Finanzierungsmodellen zu suchen.

In seiner **Vernehmlassungsantwort** zum Entwurf des kantonalen Pflegefinanzierungsgesetzes hat der Stadtrat folgenden Standpunkt vertreten (StB 145 vom 3. Februar 2010):

„Für die Stadt Luzern steht ausser Zweifel, dass die Mehrkosten, die aufgrund der Neuregelung der Pflegefinanzierung entstehen, nicht alleine durch die Gemeinden getragen werden können. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass ein Ausgleich der Mehrbelastung bei den Pflegekosten durch eine Anpassung des **Kostenteilers bei den Ergänzungsleistungen (EL)** erfolgen sollte. Heute bezahlen Kanton und Gemeinden die Kosten der Ergänzungsleistungen im Verhältnis 30:70. Neben den Ergänzungsleistungen werden verschiedene andere soziale Aufgaben im Verbund von Kanton und Gemeinden in der Regel im Verhältnis von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden finanziert. Dies trifft zum Beispiel bei der Prämienverbilligung der Krankenkassen, beim Zweckverband institutionelle Sozialhilfe ZISG, bei den sozialen Einrichtungen nach SEG und bei den Sonderschulen zu. Der Stadtrat fordert daher, die Kosten der Ergänzungsleistungen ab 2011 ebenfalls im Verhältnis 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen, um eine angemessene Entlastung der Gemeinden zu erreichen und beantragt, § 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV entsprechend anzupassen. Auch bei einem korrigierten EL-Teiler belaufen sich die Mehrkosten der Neuordnung der Pflegefinanzierung für die Luzerner Gemeinden immer noch auf über 15 Mio. Franken pro Jahr.

Die im Entwurf des Pflegefinanzierungsgesetzes vorgesehene **Obergrenze der Tagesansätze für Ergänzungsleistungen** (EL) von 133 Franken widerspricht aus Sicht des Stadtrats Art. 10 Abs. 2a ELG-neu, wonach die Kantone bei der Begrenzung der anrechenbaren Tagestaxen in den Heimen dafür zu sorgen haben, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Denn die Durchschnittskosten für Pension und Betreuung lagen bereits 2008 in den Ämtern Luzern Land und Luzern Stadt wesentlich über der von den EL anrechenbaren Tagestaxen. Zudem ist davon auszugehen, dass auch in den übrigen Ämtern die Kosten in den nächsten Jahren stark ansteigen werden. Dies insbesondere aufgrund des Alters der Anlagen (Bausubstanz), aber auch auf-

grund der sich verändernden Bewohnerstruktur (u. a. infolge der neuen Pflegefinanzierung und der Einführung von Swiss DRG oder Fallpauschalen in den Spitälern). Beides wird vielerorts einen baulichen und konzeptionellen Nachholbedarf auslösen. Der Stadtrat fordert daher die Erhöhung der Obergrenze der Tagesansätze für EL auf deutlich über 133 Franken.

Gemäss der Vernehmlassungsbotschaft soll die **Akut- und Übergangspflege** das ökonomische Ziel verfolgen, die Patient/-innen in einer kostengünstigeren Einrichtung als dem Spital zu behandeln. Gleichzeitig soll die Akut- und Übergangspflege durch einen Arzt oder eine Ärztin im Spital verordnet werden. Wird nun der ‚kantonale Kostenanteil' bei der Akut- und Übergangspflege den Gemeinden zugewiesen, wie dies die Vernehmlassungsbotschaft vorsieht, bewirkt dies nicht nur eine weitere Kostenverschiebung vom Kanton an die Gemeinden, sondern widerspricht auch dem AKV-Prinzip. Der Stadtrat fordert daher, dass die Restfinanzierung der Akut- und Übergangspflege wie vom Bundesgesetz ursprünglich beabsichtigt, vom Kanton übernommen und nicht den Gemeinden weitergegeben wird."

Zu 4.:
Positionieren sich andere Gemeinden gleich; ist daraus ein gemeinsames kommunales Vorgehen denkbar?

Der Stadtrat nahm alle sich ihm bietenden Gelegenheiten wahr, um seine (oben ausgeführte) Position darzulegen und für seine Forderungen Unterstützung zu finden. Eine Reihe von Gemeinden, vor allem in der Agglomeration, übernahmen dann auch die Position der Stadt. Vor allem aber folgte der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) in seiner Vernehmlassungsantwort vom 23. Februar 2010 weitgehendst (z.T. allerdings in leicht abgeschwächter Form) der Argumentation der Stadt Luzern und übernahm die oben ausgeführten Forderungen des Stadtrats.

Stand nach der ersten Lesung im Kantonsrat, politische Einschätzung

Dem Anliegen der Gemeinden nach finanzieller Entlastung und mehr Solidarität hat der Kantonsrat an seiner ersten Lesung am 22. Juni grundsätzlich Verständnis entgegen gebracht. Im Raum steht nun der Vorschlag, den sozidemografischen Topf des Finanzausgleichs um 10 Mio. Franken aufzustocken. Ein Teil der zusätzlichen Mittel soll dabei vom Kanton eingelegt werden, ein anderer Teil aus anderen Töpfen des Finanzausgleichs. Letzteres bleibt allerdings politisch umstritten. Allenfalls könnte die Stadt Luzern von dieser Regelung profitieren. Sie würde aber frühestens ab 1. Januar 2013 in Kraft treten.

Weiterhin umstritten bleibt die Obergrenze der bei den Ergänzungsleistungen anrechenbaren Tagestaxe. Der VLG hält dennoch an seinem Vorschlag von 141 Franken fest und vertritt damit die Interessen der Stadt Luzern. Im Hinblick auf die zweite Lesung erwarten VLG und

Stadt vom Regierungsrat eine verbindliche Aussage dazu. Bei der Akut- und Übergangspflege ist dagegen kein Entgegenkommen seitens des Kantons zu erwarten.
Auch wenn zwei Verbesserungen im Sinne der Stadt Luzern ausfallen würden, verbliebe für sie immer noch eine Zusatzbelastung von rund 10 Mio. Franken.

Zu 2.:
Gibt es Zusammenhänge zwischen der Kostenstruktur der städtischen Betagtenzentren und der neuen Pflegefinanzierung? Spielt im Speziellen die Form der Trägerschaft eine kostenrelevante Rolle?

Im „Entwicklungsbericht zur stationären Altersbetreuung in der Stadt Luzern" (B 31/2002) wurden die wesentlichen Elemente einer zukunftsgerichteten **Alterspolitik** im Bereich der stationären und halbstationären Langzeitpflege und Betreuung aufgearbeitet und in Form von 12 Entwicklungsthesen zusammengefasst. An dieser Politik hat sich der Stadtrat in der Folge ausgerichtet. Deren Inhalte flossen in die Leistungsvorgaben und den Leistungsauftrag mit Globalbudget der **Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen (HAS)** ein, in der die städtischen Betagtenzentren und Pflegewohnungen organisatorisch zusammengefasst sind. Weitere Ergänzungen und Konkretisierungen erfuhr die strategische Ausrichtung in der Zwischenzeit vor allem durch den B+A 3/2005: "Sanierungen in den städtischen Betagtenzentren", den B+A 10/2005: „Gesamtkonzept Spezialangebote der stationären und teilstationären Altersbetreuung" sowie den bereits erwähnten B+A 44/2007: „Reform der Heimtaxen im Anschluss an die Finanzreform 08".

Die Entwicklung des Angebots orientierte sich dabei am Fünfjahresziel C2.2 der städtischen Gesamtplanung: „Für betreuungs- und pflegebedürftige alte Menschen wird mit einem bedarfsgerechten Wohn- und Betreuungsangebot eine gute Lebensqualität geboten." Auf dieser Basis werden die städtischen Betagtenzentren (BZ) zurzeit gemäss einem zeitlich gestaffelten und abgestimmten Programm, das durch die notwendigen Provisoriumslösungen mitbedingt ist, erneuert und den veränderten Bedürfnissen angepasst. Die aktuelle Planung sieht folgende Staffelung bei einer Gesamtinvestitionssumme (inkl. Provisorien) von rund 160 Mio. Franken vor:

2007–2008	Sanierung Haus Rubin, BZ Eichhof (Projektplan Nr. I41504)
2009–2010	Sanierung Haus Morgenstern, BZ Wesemlin (Projektplan Nr. I41507)
2010–2013	Ausbau und Sanierung BZ Staffelnhof (Projektplan Nr. I411525)
2014–2017	Gesamtsanierung BZ Dreilinden (Projektplan Nr. I41507)

Die umfangreichen Infrastrukturanpassungen führten nicht nur zu einer Erhöhung der kalkulatorischen Mietkosten (2002: 9 Mio. Franken, 2010: 11,5 Mio. Franken ohne BZ Staffelnhof), sondern gleichzeitig auch zu einem Abbau von Pflegeplätzen, die z.T. durch Pflegeheime mit privater Trägerschaft kompensiert werden. Mit dem Hinzukommen des Betagtenzentrums

Staffelnhof im Zusammenhang mit der Fusion Littau-Luzern ist die Abdeckungsrate auf dem neuen Stadtgebiet nun zwischenzeitlich wieder leicht erhöht.

Tabelle 2: Anzahl Pflegeplätze	**1996**	**2000**	**2005**	**2009**	**2010 nach Fusion Littau-Luzern**
Stadt Luzern, HAS	**868**	**829**	**787**	**736**	**921**
▪ BZ Eichhof	323	297	268	255	255
▪ BZ Dreilinden	195	172	170	170	170
▪ BZ Rosenberg	132	134	133	133	133
▪ BZ Wesemlin	147	146	146	135	146
▪ PH Hirschpark	51	48	51	–	–
▪ Pflegewohnungen	20	20	19	43	43
▪ BZ Staffelnhof	–	–	–		175
Total private Heime	**360**	**364**	**372**	**402**	**419**
Landgut Unterlöchli	58	56	56	56	57
Elisabethenheim	80	80	80	80	80
Heim im Bergli	51	53	53	53	53
Pflegeheim Steinhof	95	99	99	111	111
AH und PH St. Raphael	46	46	46	46	46
Pflegeabt. Sonnmatt	30	30	30	30	30
Sternmatt	–	–	8	26	26
Tertianum Bellerive	–	–	–	–	16
Abdeckungsrate 80-Jährige und Ältere Total	**28,7 %**	**27,5 %**	**26,9 %**	**27,6 %**	**28,6 %**

Gleichzeitig wurden bei den stadteigenen Heimen Angebotsvielfalt und Angebote für besondere Krankheitsbilder schrittweise ausgebaut:

Ab 2001	Konzeptanpassung und Ausbau Pflegewohnungen (B+A 56/2002)
2005 – 2013	Aufbau spezialisierte Demenzabteilungen im BZ Dreilinden, BZ Eichhof, BZ Wesemlin und BZ Staffelnhof
2008 – 2010	Pilotbetrieb Übergangspflege im BZ Rosenberg
2008 – 2010	Pilotbetrieb Palliativabteilung im BZ Eichhof

Im Rahmen der laufenden Evaluationen zeichnet sich ein Erfolg der beiden Pilotbetriebe ab, was eine Weiterführung dieser neuen Angebote nahe legt. Bezüglich Finanzierung besteht bei der Übergangspflege allerdings eine Abhängigkeit vom Entscheid des Kantons zum neuen Pflegefinanzierungsgesetz.

Der **Leistungsauftrag mit einem Globalbudget für Heime und Alterssiedlungen** von 8,7 Mio. Franken für das Jahr 2010 umfasst die eigentlichen Kernleistungen im Pflegeheimbereich mit den Leistungsgruppen Grundleistungen, Pflegeleistungen, Spezialabteilungen und Arztdienst

sowie die sogenannten Nebenbetriebe oder Nebenleistungen: Alterssiedlungen, Restauration, Personalwohnungen und Therapiebad Dreilinden.
Bei den **Nebenbetrieben** – die von der neuen Pflegefinanzierung nicht betroffen sind – wurde bereits in den vergangenen Jahren das Ziel verfolgt, eine möglichst hohe Deckung der Vollkosten zu erreichen, mit vor allem den untenstehenden Massnahmen. Diese Zielsetzung, mit dem Ergebnis, dass das Defizit der Nebenbetriebe im Budget 2010 auf 767'000 Franken reduziert werden konnte, soll konsequent weiterverfolgt werden.

- Umsetzung des Leistungsauftrags und Businessplan Gastronomie, u. a. mit dem Ziel von Kosteneinsparungen und dem Realisieren branchenüblicher Umsatzrenditen beim Private Catering (StB 250 vom 16. März 2005).
- Abgabe der defizitär betriebenen und nur noch wenig nachgefragten Personalwohnungen beim Betagtenzentrum Eichhof an die Student Mentor Foundation Lucerne (B+A 16/2007: „Studentisches Wohnen Eichhof“).
- Erhöhung der Mieteinnahmen, insbesondere Einführung einer obligatorischen Betreuungspauschale, bei den Alterswohnungen und Entwickeln von Handlungsszenarien mit der Absicht, die Alterssiedlungen per 1. Januar 2012 ins Finanzvermögen zu verschieben (B+A 37/2009: „Alterssiedlungen – künftige Strategie“).
- Aufheben des Thermalbades zusammen mit der geplanten Gesamtsanierung des Betagtenzentrums Dreilinden (B+A 10/2008: „BZ Dreilinden“).

Bei den **Kernleistungen** spielt die neue Pflegefinanzierung hingegen eine entscheidende Rolle, indem die Restkosten der Pflegeleistungen in den Leistungsgruppen Pflegeleistungen und Spezialabteilungen, an welche die Heimbewohnerinnen und -bewohner in Zukunft lediglich noch bis maximal 20 % des höchsten Beitrags der Krankenversicherer zahlen, bei öffentlichen wie privaten Heimen über das Beitragswesen der Stadt in Form einer Subjektfinanzierung abgedeckt werden müssen. Im Gegenzug (quasi als Teilkompensation) wird bei den übrigen Kernleistungen eine hundertprozentige Deckung der Vollkosten erwartet. Das heisst, dass die kalkulatorischen Mietkosten, die für die längerfristige Finanzierung der Investitionskosten notwendig sind, in Zukunft auf die Bewohnertaxen geschlagen werden.

Damit werden die öffentlich-rechtlichen und die privat-rechtlichen Pflegeheime in Zukunft von der Stadt praktisch die **gleiche (subjektbezogene) Finanzierung** erhalten. Andere Unterschiede bleiben dagegen weiterhin bestehen:

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft wird die Betriebsrechnung der öffentlichen Hand grundsätzlich getrennt von der Investitionsrechnung geführt. Es ist weder eine Gewinn- und Verlustfortschreibung noch sind Rückstellungen für zukünftige Investitionen vorgesehen. In der Finanzbuchhaltung der Stadt Luzern würde nach Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung für die Abteilung HAS daher ein jährlicher „Gewinn“ ohne Verwendungszweck von geschätzten 14 Mio. Franken ausgewiesen. Als erste, kurzfristig realisierbare Massnahme soll die Abteilung Heime und Alterssiedlungen darum auf Anfang 2011 in die **Spezialfinanzierung** über-

führt werden. Von einer Spezialfinanzierung spricht man, wenn aufgrund von gesetzlichen oder rechtlichen Vorschriften bestimmte Erträge ganz oder teilweise für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werden und als selbstständiger Rechnungskreis innerhalb der Verwaltungsrechnung geführt werden. Damit lassen sich:

- die durch die Stadt zu leistende Restfinanzierung an die Pflegekosten der Spezialfinanzierung HAS gutschreiben und unter „Beiträge Gesundheit" belasten;
- die kalkulatorischen Zinsen auf Investitionen und Land sowie kalkulatorische Abschreibungen auf den Investitionen gemäss Anlagebuchhaltung (Curaviva) verrechnen;
- die laufende Rechnung der Spezialfinanzierung beim Abschluss im Falle eines Rechnungsüberschusses durch eine Einlage in das Vorschuss- bzw. Verpflichtungskonto oder im Falle eines Defizits durch eine Entnahme aus dem Vorschuss- bzw. Verpflichtungskonto ausgleichen;
- Schwankungen bei den kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen und Zinsen) sowie im Unterhalt über mehrere Jahre hinweg ausgleichen, die Heimtaxen können sich damit stetiger entwickeln;
- Über- oder Unterdeckungen, die dadurch entstehen, dass Heimtaxen über bzw. unter den tatsächlichen Kosten liegen (Vor- und Nachfinanzierung künftiger Investitionen), passivieren und für künftige Investitionen verwenden oder aktivieren.

Die Spezialfinanzierung unterliegt weiterhin den Bestimmungen für die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (gem. Art. 12 ff. Finanzhaushaltverordnung sowie Art. 15 ff Regelement über den Finanzhaushalt). Neu wird aber der ganze Jahreserfolg der Spezialfinanzierung zugewiesen. Die Bestimmungen betreffend Erfolgsbeteiligung werden damit hinfällig und es braucht ein neues, entsprechend angepasstes Reglement. Die Spezialfinanzierung stellt damit einen ersten Schritt über das reine Globalbudget hinaus in Richtung vermehrt marktwirtschaftlicher Grundsätze dar. Für die Leitung HAS ergibt sich ein verbessertes (überjähriges) Steuerungsinstrument gegenüber den einzelnen Teilbetrieben.

Auch bei der Spezialfinanzierung bleiben jedoch **Unterschiede zwischen öffentlich- und privat-rechtlich** geführten Pflegeheimen bestehen:

- Es besteht weiterhin Pflichtkonsum bei den Querschnittsfunktionen (Art. 30, Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt).
- Die Abteilung Heime und Alterssiedlungen trägt damit weiterhin systembedingte Mehrkosten und interne Verrechnungen gemäss den städtischen Richtlinien für Querschnittsfunktionen wie Stadtkanzlei, Personal, Finanzen, PIT und Immobilien.
- Auch die anderen Richtlinien, Reglemente und Verordnungen der Stadt bleiben bei einem Wechsel zur Spezialfinanzierung bestehen, was insbesondere im Personalbereich Einschränkungen gegenüber privat geführten Heimen nach sich zieht.
- Der Zugang zu Spenden, Legaten und Stiftungsbeiträgen bleibt bei öffentlichen Institutionen erfahrungsgemäss stark eingeschränkt.

- Schliesslich bleiben die durch das politische System bedingten Fristen, Termine und Prozesse für Budget, Investitionsmassnahmen u. a. auch bei der Einführung einer Spezialfinanzierung die selben wie bisher.

Die Vergleichbarkeit und ein Benchmarking mit privaten Pflegeheimen ist damit auch künftig nur eingeschränkt möglich und interpretationsbedürftig. Allfällige weitergehende Schritte in Richtung einer **rechtlichen Verselbstständigung** der Abteilung HAS bedingten jedoch zuerst eine genauere Analyse der Möglichkeiten und konkreten Auswirkungen mit allen Vor- und Nachteilen. Zudem benötigte der Stadtrat einen politischen Auftrag dazu, der im Moment nicht besteht. Zwar forderte eine Motion (108 2004/2008) von Thomas Gmür und Matthias Birnstil namens der CVP-Fraktion in der Vergangenheit den Stadtrat auf, die städtischen Betagtenzentren in eine neue Rechtsform zu überführen und dem Grossen Stadtrat dazu einen Bericht und Antrag vorzulegen. In seiner Stellungnahme zeigte sich der Stadtrat auch bereit, die Frage grundsätzlich zu prüfen und die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Der Grosse Stadtrat lehnte die Überweisung von Motion und Postulat am 8. Februar 2007 dann jedoch mit einer knappen Mehrheit der Stimmen ab.

Der Stadtrat hält den Zeitpunkt heute nun für gegeben, **die Frage der Trägerschaft im Zusammenhang mit einer generellen Überprüfung der Alterspolitik in der Langzeitpflege und Betreuung zu prüfen**. Eine Neuauflage des „Entwicklungsberichts zur stationären Altersbetreuung in der Stadt Luzern" von 2002 drängt sich auch aus anderen Gründen als der neuen Pflegefinanzierung auf:

- Nachfrage und Angebote in der ambulanten, halbstationären und stationären Langzeitpflege haben sich in den vergangenen Jahren verändert. Stichworte dazu sind: späterer Heimeintritt, kürzere Aufenthaltsdauer, komplexere Pflegesituationen, steigende Ansprüche an Komfort und Service, wachsende Personengruppen mit speziellen Bedürfnissen (Suchtkranke, Behinderte, Migranten u. a.). Einige dieser Trends dürften sich mit Einführung der neuen Pflegefinanzierung ab 2011 und der neuen Spitalfinanzierung mit Fallpauschalen (SwissDRG) ab 2012 weiter verstärken.
- Mit der Fusion Littau-Luzern ist per 1. Januar 2010 ein weiteres, grosses Betagtenzentrum mit 170 Pflegeplätzen in die Abteilung HAS integriert worden.
- Gleichzeitig mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung soll auf Anfang 2011 die neue Pflegeheimplanung des Kantons Luzern Gültigkeit erhalten. Diese wie das laufende Projekt „Starke Stadtregion" haben eine stärkere regionale Zusammenarbeit bei der Planung und Erstellung des Angebots zum Ziel. Dies bei einem prognostizierten Bedarf von bis zu 700 zusätzlichen Pflegeplätzen bis 2020 in der gesamten Planungsregion Luzern.
- Parallel dazu zeichnet sich für die nächsten Jahre ein Mangel vor allem an Pflegefachpersonal in bisher noch nicht gekanntem Ausmass ab.
- Mit all diesen Entwicklungen drängt sich auch eine Optimierung der Schnittstellen und der Zusammenarbeit in der „Versorgungskette" Spital – Spitex – Pflegeheim auf (vgl. neues Fünfjahresziel C2.4 in der städtischen Gesamtplanung 2010 bis 2014).

Der Stadtrat stellt dem Grossen Stadtrat darum einen umfassenden **„Entwicklungsbericht zur stationären und halbstationären Langzeitpflege und Betreuung"** auf Herbst 2011 in Aussicht mit im Wesentlichen folgenden Inhalten:

- Entwicklungstrends: Bedarf, Angebote, Auswirkungen neue Pflegefinanzierung, Optik Stadt und Stadtregion sowie Versorgungskette Spital – Spitex – Pflegeheim
- Profil der Abteilung Heime und Alterssiedlungen: Angebote, Organisation, Entwicklungsschritte
- Umsetzung von Varianten der Entwicklungsschritte im politischen Prozess

Stadtrat von Luzern

Stadt
Luzern
Stadtrat