



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Preisüberwachung PUE
Herr Stefan Meierhans
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Basel, 14. März 2018

**Regierungsratsbeschluss vom 13. März 2018
Stellungnahme zum Schreiben vom 15. Dezember 2017: Umsetzung Neuordnung der Pflegefinanzierung: Empfehlungen des Preisüberwachers zur Finanzierung der Pflegerestkosten**

Sehr geehrter Herr Meierhans

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu Ihren Empfehlungen. Der Kanton Basel-Stadt unterstützt eine möglichst exakte Abbildung der Pflegekosten und ist sich der aus der Festlegung der Pflegekosten folgenden Verantwortung gegenüber Gesetzgeber und Bevölkerung bewusst. Wir schätzen Ihre Bemühungen für die Pflegeheimbewohnenden und nehmen wie folgt zu den einzelnen Ziffern Stellung:

Grundsätzliche Anmerkung

Im rubrizierten Schreiben wird auf Seite 2 bemerkt, dass Anlass des Schreibens sei, dass „bei einer Regelung mittels Normkosten eine Tendenz“ bestehe, dass „Pflegerestkosten unter anderem Titel (Betreuung, Pension) den Bewohnern verrechnet werden“.

Dass es bei 149'000 Pflegeheimbewohnern in über 1'500 Pflegeheimen in der Schweiz Einzelfälle gibt, welche falsch abgerechnet werden, ist bedauerlich, aber glaubhaft. Dass aber „eine Tendenz“ zu solchen Fehlrechnungen bestehen solle, ist überraschend, da die Zahlen und Kostenkontrollen des Kantons Basel-Stadt dies nicht so wiedergeben. Ferner sind auch der Ombudsfrau des Kantons Basel-Stadt keine derartigen Fälle bekannt. Sollte der Kanton Basel-Stadt davon betroffen sein, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns dazu nähere Angaben machen könnten, damit wir die entsprechenden Erkenntnisse zur Optimierung nutzen können.

Zu Ziffer 1

Der Kanton Basel-Stadt ist bestrebt, die Pflegekosten möglichst exakt abzubilden. Unseres Erachtens sind gut ausgestaltete Normkosten ein geeignetes Instrument dafür und heimspezifisch bestimmten Kosten vorzuziehen. Dies aus folgenden Gründen:

a) Anreizwirkung

Normkosten erhalten den Kostendruck auf die Heime. Könnten die Heime davon ausgehen, dass ihre Pflegekosten unabhängig von deren Höhe vom Kanton gedeckt würden oder zumindest verhandelbar wären, würden sie den ökonomischen Anreiz zur Effizienzsteigerung verlieren. Der Kanton Basel-Stadt sieht sich durch die im KVG verankerten WZW-Kriterien vielmehr dazu verpflichtet, eine effiziente Leistungserbringung in der Langzeitpflege zu fördern.

Diese Haltung wird auch vom Bundesrat in der Beantwortung der Interpellation Weber-Gobet (11.3447) vom 6. Juni 2011 gestützt: *„Der Umstand, dass einige Kantone im Rahmen der Restfinanzierung in der einen oder anderen Form eine Maximaltaxe definiert haben, ist aus Sicht des Bundesrates grundsätzlich nicht zu beanstanden. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit, welche insbesondere im KVG eine wichtige Rolle einnimmt, ist es vertretbar, dass die Kosten der Leistungserbringer nicht unbesehen und unlimitiert finanziert werden. Wenn dadurch bei einzelnen Leistungserbringern ungedeckte Kosten entstehen, so müssen diese selber bzw. die Trägerschaft dafür aufkommen.“*

Der Argumentation mittels Bundesratsentscheid in Sachen santésuisse gegen den Regierungsrat des Kantons Solothurn vom 11. Mai 2005 können wir nicht folgen. Der Bundesrat hat in Erwägung 8.2 festgehalten, wie die einzelnen Pflegeheime ihre Kostenrechnung zu führen haben. Dass innerhalb des Kantons der gleiche Tarif für alle Pflegeheime gelten sollte, hat der Bundesrat indes nicht in Frage gestellt. Demnach kann Erwägung 8.2 des besagten Entscheids nicht als Argument gegen kantonale Normkosten herbeigezogen werden. Ebenso ist anzumerken, dass der Entscheid aus dem Jahr 2005, also sechs Jahre vor Einführung der neuen Pflegefinanzierung (NPF) stammt. Es ist denkbar, dass der Bundesrat, in Anbetracht der Entwicklungen in der Pflegefinanzierung und den Gesundheitskosten seit dem Jahr 2005, heute zu anderslautenden Erwägungen kommen würde, wie die zuvor erwähnte Interpellationsantwort aus dem Jahr 2011 bekräftigt.

b) Struktur der Normkosten

Viel zielführender als die grundsätzliche Kritik an den Normkosten erscheint uns, zu definieren, was **gut ausgestaltete Normkosten** sind. Wenn Normkosten korrekt berechnet sind, geben sie ein sehr genaues Bild der Kostenrealität ab.

Die im Kanton Basel-Stadt festgelegten Normkosten sind in Folge einer langfristigen Anpassung der einzelnen Taxkomponenten erfolgt. Seit dem Jahr 2005 verfolgte das Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt das Ziel einheitlicher Heimkosten. Zusammen mit den einzelnen Heimen wurden deshalb die einzelnen Tarifkomponenten auf einen Einheitstarif hingeführt. Der geforderten Prozess, dass mit den einzelnen Heimen Vereinbarungen zur Reduzierung der Pflegekosten über eine gewisse Zeitperiode getroffen werden sollen, wurde vom Kanton Basel-Stadt de facto bereits vor über zehn Jahren umgesetzt.

Die aktuellen Normkosten im Kanton Basel-Stadt basieren auf dem so genannten CH-Index 2016 des RAI-Systems. Der Index beruht auf einer Zeitstudie aus dem Jahr 2016 (Datenerfassung: 2014/2015), bei welcher in zehn Kantonen exakte Zeitmessungen der Pflegezeit vorgenommen wurden. Es wurden über 3'000 Messungen vorgenommen. Jeder daraus folgenden Pflegestufe ist ein individueller Zeitwert hinterlegt, welcher aufzeigt, wieviel Pflegezeit der entsprechende Heimbewohnende benötigt. Die RAI-Einstufungen basieren folglich auf realen, aktuellen, in der Schweiz gemessenen Zeitwerten einer repräsentativen Stichprobe.

Das Einstufungsprozedere der Bewohnenden im Heim selbst ist ein zweiwöchiger Prozess, in welchem aufgrund ausführlicher Beobachtung und Dokumentation die Pflegestufe jedes einzelnen Heimbewohnenden festgestellt wird. Die Einstufung wird von den Heimen mindestens alle

sechs Monate einer Neubeurteilung unterzogen. Die Einstufungen können im Zweifelsfall jederzeit von den kantonalen Behörden oder den Krankenversicherern, welche dies regelmässig tun, überprüft werden. Ebenso kann ein Heim, wenn es annimmt, dass ein Bewohnender mehr oder weniger Pflegezeit benötigt als vorgesehen, jederzeit eine Neuvalidierung der Pflegeaufwandsgruppe vornehmen und den Bewohnenden gegebenenfalls neu einteilen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Pflegeaufwandsfassung nach RAI den effektiven Pflegeaufwand sehr genau erfasst.

Die „indirekten“ oder „strukturellen“ Kosten werden in den Tariffestsetzungen sowie der für alle Pflegeheime im Kanton Basel-Stadt seit dem 1. Januar 2017 obligatorischen Kostenrechnung nach CURAVIVA berücksichtigt. Dies geschieht unter anderem im Umlageverfahren durch die entsprechende Festsetzung des RAI-Punktwerts (RAI-Punktwert = Pflegepro-Stunde-erbrachte Pflege; ähnlich der Baserate im DRG-System), in dem dieser höher angesetzt ist als die reinen Personallohnkosten für die entsprechende Pflegezeit. Sollten die „indirekten“ Kosten in einem Pflegeheim ausserordentlich hoch und nicht mehr durch den entsprechenden Anteil der Pflegepro-Stunde zu decken sein, sieht es der Kanton Basel-Stadt nicht als primäre Aufgabe an, diese Kosten zu decken, sondern zusammen mit dem entsprechenden Heim Lösungen zu suchen, um diese Kosten zu senken.

Es ist unseres Erachtens kein zu berücksichtigender Grund ersichtlich, weshalb die Kosten der Pflege zwischen den einzelnen Heimen systematisch variieren sollten. Übrige Gründe für höhere Pflegekosten sind einzig betriebliche Ineffizienzen oder variierende Lohnansätze beim Personal. Die Beseitigung von Ineffizienzen ist Aufgabe der Heim-Trägerschaft. Eine Vergütung derselben durch den Kanton widerspräche der im KVG gebotenen Wirtschaftlichkeit. Unterschiedliche Lohnansätze beim Pflegepersonal und ein daraus folgender Wettbewerb der Heime um Pflegepersonal durch Lohnargumente ist durch den Kanton *zwingend* zu verhindern, da dies aufgrund der Angebotsknappheit (Fachkräftemangel) zu einer Lohnkostensteigerung und folglich zu einer unnötigen Gesundheitskostensteigerung führen würde.

Insofern kann davon ausgegangen werden, dass das vom Kanton Basel-Stadt angewendete System die Pflegekosten in sehr genauer Art und Weise und gesetzeskonform abbildet. Heimspezifische Tarife hingegen würden Tür und Tor öffnen für Spezialregelungen und Einzelfalllösungen, welche dem eigentlichen Ziel, der Kostentransparenz, entgegenwirken würden.

Der neu entwickelte CH-Index 2016 des RAI-System wird auch von den Kantonen Fribourg und Solothurn angewendet. Leider wurde die Reform, da sie die Pflegekosten insgesamt erhöht hat, von den Krankenversicherern vor Bundesgericht angefochten (Verfahrensnummer 2C_72/2017). Ein Urteil steht noch aus.

c) Administrativer Aufwand

Bei einer heimspezifischen Festlegung der Kostenberechnung ist der höhere administrative Aufwand für alle Beteiligten von Individualverhandlungen zu bedenken. Dabei ist zu beachten, dass es in der Schweiz rund 1'500 Pflegeheime gibt. Wenn mit jedem Pflegeheim Einzelverhandlungen um Tarife geführt werden müssten, teilweise auf Kantonsebene, teilweise auf Gemeindeebene, kann man von mehreren tausend Verhandlungen ausgehen mit ebenso vielen individuellen Verhandlungsergebnissen. Ob diese Methode tatsächlich zu einer transparenteren Abbildung der Pflegekosten führen würde, ist fraglich. Bei einer Delegation der Aufgabe an die Gemeinden ist zu hinterfragen, ob die zahlreichen kleinen und mittleren Gemeindeverwaltungen der Schweiz über die entsprechenden Ressourcen und Erfahrungen verfügen.

Insofern ist der Kanton Basel-Stadt überzeugt, dass mit *geeigneten* Normkosten den Interessen der Pflegeheimbewohnenden wie auch der steuerzahlenden Bevölkerung am besten gedient ist.

Zu Ziffer 2

Die Empfehlung E. 2 steht in Widerspruch zu Ihrer Position, wonach die heterogene Umsetzung der NPF durch die Kantone problematisch sei. Wenn der Kanton die Verantwortung für die Pflegekostenregelung gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG entsprechend der Empfehlung E. 2 an die Gemeinden delegiert, würde die Restfinanzierung noch heterogener ausfallen. Auch wenn der Kanton Basel-Stadt davon aufgrund der kleinen Anzahl Gemeinden weniger als andere Kantone betroffen wäre, sind in einer gesamtschweizerischen Perspektive die Konsequenzen zu bedenken, welche eine Delegation der Pflegekostenregelung an die Gemeinden mit sich zögen:

Die Festlegung von Pflegekostenregelungen, deren Durchsetzung und das korrekte Controlling davon ist ein sehr komplexes Verfahren, welches mindestens jährlich durchgeführt werden muss. Sehr viele kleine und mittlere Gemeinden müssten sich die Kompetenzen und Erfahrungen dazu erst aneignen, was einen enormen zeitlichen und personellen Aufwand bedeuten würde. Weiter gibt es keinen Grund, anzunehmen, dass die daraus folgenden Verhandlungen zu einem besseren Ergebnis führen würden, weder für die Pflegeheim-Bewohnenden noch für die Gemeinden selbst. Wie oben erwähnt ist anzunehmen, dass es zu unzähligen Individuallösungen führen würde und die Kostentransparenz und damit einhergehende Vergleichbarkeit marginalisiert würden.

Der Kanton Basel-Stadt pflegt aufgrund der kleinen Anzahl Gemeinden einen sehr engen Austausch mit den baselstädtischen Gemeindebehörden. Der Wunsch, dass die Pflegekosten durch die Gemeinden festgelegt werden können, wurde seitens der Gemeinden bisher nie geäussert..

Zu Ziffer 3

Eine schweizweit einheitliche Ermittlung der Pflegekosten würde der Kanton Basel-Stadt grundsätzlich begrüßen. In den letzten Jahren wurden bereits mehrere Versuche zu einer Harmonisierung unternommen, welche aber jeweils im föderalistischen Prozess gescheitert sind. Beispielhaft in jüngerer Zeit ist die parlamentarische Initiative Egerszegi (14.417), bei welcher sich National- und Ständerat selbst in einer Detailfrage ohne grosse Kostenwirkung erst in der Einigungskonferenz und nur zu einer Minimallösung durchringen konnten. Der Kanton Basel-Stadt ist deshalb aus realpolitischen Gründen skeptisch, ob eine schweizweit einheitliche Ermittlung der Pflegekosten im föderalen Umfeld durchsetzbar ist, insbesondere da in der Langzeitpflege nicht nur die Kantone, sondern auch die Gemeinden als Verhandlungsakteure fungieren und der Bundesgesetzgeber den Kantonen explizit die Kompetenz einräumt, die Restfinanzierung zu regeln.

Wie in den Ausführungen zu Ziffer 1 ausführlich dargelegt, ist der Kanton Basel-Stadt nicht der Meinung, dass die Ermittlung der Pflegekosten durch heimspezifische Einzelanalysen zu erfolgen hat, da die Methode trotz viel grösserem Aufwand für alle Beteiligten nicht zu besseren Ergebnissen führt. Zielführender und einfacher umsetzbar wäre eine schweizweite Verpflichtung zu einheitlichen Kostenrechnungen. Pflegeheime im Kanton Basel-Stadt sind seit dem 1. Januar 2017 verpflichtet, ihre Kostenrechnungen nach den Vorgaben von CURAVIVA einzureichen. Andere Kantone haben dies auch bereits umgesetzt. Dies führt ohne grossen Mehraufwand zu einer deutlich höheren Kostentransparenz. Die Kostentransparenz sollte das erste Ziel sein, bevor andere Massnahmen zu beschliessen sind.

Zu den indirekten Kosten sei auf die Ausführungen zu Ziffer 1 verwiesen.

Zu Ziffer 4

Falls die Pflegekosten *ausschliesslich* aufgrund der Anpassung des Verteilschlüssels Betreuung/KVG-Pflege erhöht werden, ist diese Feststellung korrekt.

Zu Ziffer 5

Wie oben dargelegt, erachtet der Kanton Basel-Stadt eine Umsetzung von Ziffer 1 weder als umsetzbar noch zielführend. Eine Ermittlung der Pflegekosten nach einheitlichen Standards unterstützt der Kanton Basel-Stadt hingegen. Kantonsintern ist dieses Ziel durch die Verpflichtung zur CURAVIVA-Kostenrechnung seit 1. Januar 2017 bereits umgesetzt. Dies ermöglicht dem Kanton ein viel umfassenderes Controlling. Eine schweizweite Umsetzung dieses Standards würde vom Kanton Basel-Stadt begrüsst.

Gerne möchten wir Sie auf folgende fachliche Anmerkung hinweisen:

Anmerkung zur Betreuungs- und Hotellerietaxe

Der Kanton Basel-Stadt hat nicht nur die Pflögetaxe, sondern auch den Wert für die Betreuungs- bzw. Hotellerietaxe zulasten der Bewohnenden einheitlich festgelegt. Nur in begründeten Ausnahmen dürfen die Pflegeheime davon abweichen, ansonsten gilt ein Standardwert. Der Kanton Basel-Stadt hat mit diesem System sehr gute Erfahrungen gemacht.

Sicherlich ist ein solches System in einem kleinen und homogenen Kanton wie dem Kanton Basel-Stadt einfacher umsetzbar als in anderen Kantonen, aber als Anregung für die Preisüberwachung sei hier der Hinweis abgegeben, dass auch dies ein Lösungsansatz sein könnte: anstelle der Konzentration auf die Analyse der Pflögetaxen könnte man den Fokus auf die Betreuungs- / Hotellerietaxen und eine „Regulierung“ dieser Taxen lenken. Gesetzliche Richtlinien können hier zwar nicht erlassen werden, da das KVG keine Basis dafür bietet. Aber mit Kostenvergleichen,

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Empfehlungen oder Benchmarks könnte den Bewohnenden, Heimen und Behörden eine Vergleichsbasis gegeben werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen und stehen Ihnen für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin