Nach dem Rückzug des Bundes - neue Finanzierungsmodelle (fast) überall

Autor(en): **Morell, Tino**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schauplatz Spitex : Zeitschrift der kantonalen Spitex Verbände Zürich, Aargau, Glarus, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau**

Band (Jahr): **- (2007)**

Heft 5

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-822359

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Nach dem Rückzug des Bundes – neue Finanzierungsmodelle (fast) überall

Landauf landab wurde und wird über eine neue Spitex-Finanzierung nachgedacht. Denn ab nächstem Jahr gibt's keine AHV-Beiträge mehr. Was ändert sich in den einzelnen Kantonen? Der Schauplatz Spitex hat dazu eine Umfrage durchgeführt. Eine der Schlussfolgerungen lautet: die leistungsbezogene Finanzierung kommt!

Von Tino Morell

Mit grösster Wahrscheinlichkeit wird die Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Ab diesem Zeitpunkt werden die Spitex-Organisationen keine AHV-Beiträge mehr erhalten. Die Zuständigkeit für die Spitex geht vollumfänglich auf die Kantone über. Die Kantone sind somit ab nächstem Jahr allein für das Angebot und die Finanzierung von Spitex-Leistungen zuständig und verantwortlich. Ob sie diese Aufgabe an die Gemeinden delegieren oder sie als Verbundaufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrnehmen, entscheidet jeder Kanton selber.

Wird die Spitex-Landschaft nun völlig umgekrempelt? Wer übernimmt in Zukunft den wegfallenden Bundesbeitrag? Hat die NFA zur Folge, dass neue Finanzierungsmodelle eingeführt werden? Wenn ja, wie sehen diese aus und welche Folgen haben sie für die Spitex-Organisationen? Wird das «spitexgerechte» Leistungsangebot nun von den Kantonen vorgegeben oder kann jede Gemeinde respektive jede Region selber bestimmen, wie ein bedarfgerechtes Angebot aussehen soll?

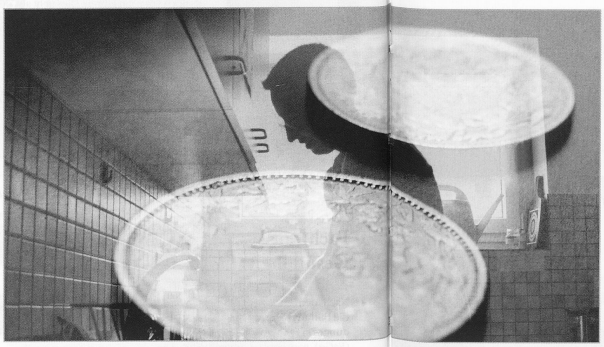
Der Schauplatz Spitex hat versucht, Antworten auf diese für die Zukunft der Spitex wichtigen Fragen zu finden. Er hat alle Geschäftsleitungen der Kantonalverbände, die den Schauplatz mittragen, eingeladen, einige Fragen zu beantworten und die Konsequenzen der NFA für die Spitex im jeweiligen Kanton zu beurteilen. Es geht dabei nicht darum, die richtige oder falsche Spitex-Philosophie, das richtige oder falsche Spitex-Finanzierungsmodell zu finden, sondern um eine Momentaufnahme und um die Einschätzung der Lage durch die Kantonalverbände.

Gesetze in Bearbeitung

An der Umfrage mitgemacht haben die Spitex-Kantonalverbände Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Thurgau und Zürich. Und wie nicht anders zu erwarten: Das dabei entstandene Bild ist vielfältig!

Im September 2007, gut drei Monate bevor die neue Regelung gelten soll, sind erst in vier der neun Kantone die gesetzlichen Grundlagen definitiv und verbindlich erlassen. In den andern fünf Kantonen steht die parlamentarische Debatte noch aus, es fehlt noch die Volksabstimmung für eine Gesetzesrevision, es fehlt die Ausführungs-Verordnung oder es läuft gar erst die Vernehmlassung zur Gesetzesrevision. Eine Beurteilung der Vorhaben ist trotzdem für alle neun Kantone möglich, da die grundlegende Ausrichtung der neuen Modelle kaum mehr Änderungen erfahren wird. Für Gemeinden und Spitex-Organisationen, die ihr Budget fürs nächste Jahr machen und die Geschäftspolitik festlegen müssen, ist die fehlende Verbindlichkeit allerdings alles andere als glücklich.

Wenden wir uns zuerst den bestehenden Beitragssystemen in den neun Kantonen zu. Es fällt auf, dass die Kantonsbeiträge im Allgemeinen sehr bescheiden ausfallen. Vier Kantone zahlen gar keine (AG, LU, SG, TG), in AR, GL und ZH sind sie sehr bescheiden (2 bis 8% der Erträge der Spitex-Organisationen) und nur in zwei Kantonen wird die Spitex heute in namhaftem Umfang mitgetragen, nämlich in BE und in GR, die je 50% des aufgelaufenen Defizits finanzieren.



Bilder Thema Finanzen: Georg Anderhub, Luzern.

Anders sieht es bei den Beiträgen der Gemeinden aus. Sie decken in der Vergangenheit in allen betrachteten Kantonen mit ihren finanziellen Leistungen einen grossen Teil des Aufwandes, nämlich zwischen 10% und 30%.

Lastenverteilung ähnlich

Unabhängig von Änderungen im Beitragssystem, die nachfolgend noch betrachtet werden, interessiert primär, ob in der Belastungsverteilung zwischen Kanton und Gemeinden grosse Veränderungen zu erwarten sind. Überraschenderweise ist dem trotz Systemänderungen nicht so – mindestens soweit dies heute voraussehbar ist, denn die Folgen geänderter Beitragsmodelle können noch nicht bis in alle Einzelheiten abgeschätzt werden.

Kantone, die bisher keine Beiträge ausrichteten, werden dies auch in Zukunft nicht tun. Kantone mit Beitragszahlungen in der Vergangenheit übernehmen auch weiterhin einen Kostenanteil. Der Anteil ändert sich grundsätzlich in Abhängigkeit vom Entscheid, welche Ebene wie viel der wegfallenden AHV-Beiträge übernimmt. Dabei wurde im Grossen und Ganzen salomonisch entschieden. Mindestens in sieben der neun Kantone wird der wegfallende AHV-Beitrag in etwa im bisherigen Beitragsverhältnis auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Eine Ausnahme macht hier der Sonderfall Glarus. Die Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ändert sich in den betrachteten Kantonen somit nur unwesentlich.

Leistung entscheidet

Änderungen sind hingegen beim Beitragssystem zu erwarten, und zwar teilweise grundlegende Änderungen. Der Trend zeigt klar in Richtung leistungsbezogene Finanzierung. Wer viel, die richtige und gute Arbeit leistet, soll belohnt werden. Pauschale Abgeltungen ohne Bezug zur erbrachten Leistung verschwinden langsam. Am ausgeprägtesten gilt dies für die Kantone AR, GR und ZH, in denen die kantonale Gesetzgebung dieses Modell für die Kantonsbeiträge vorgibt. Die grundlegende Systematik ist in allen drei Kantonen dieselbe:

1. Es werden anerkannte Kosten pro verrechnete Stunde beziehungsweise Leistungsstunde festgelegt oder berechnet.
2. Davon werden die direkten Einnahmen abgezogen (KLV-Tarif respektive Selbstzahler-Tarif)
3. An die verbleibenden ungedeckten Kosten zahlt der Kanton pro geleistete Stunde einen Beitrag.

Die Ausgestaltung des Systems im Einzelnen und die Berechnungsbasis variieren dann allerdings von Kanton zu Kanton stark. Die Kostenrechnung wird bei diesem Modell zu einem Muss und in verschiedenen Kantonen denn auch vorgeschrieben oder zur Einführung empfohlen. Die Bedeutung der Qualitätsüberprüfung steigt.

Im Kanton Bern werden sich voraussichtlich Kanton und Gemeinden auch weiterhin das Defizit hälftig teilen. Im Kanton Glarus wird für die Jahre 2008 bis 2010 eine Übergangslösung greifen (indexierter Globalbeitrag). Wie das System ab 2011 aussieht ist offen, da die politischen Rahmenbedingungen im Fluss sind (nur mehr drei Gemeinden?).

Auch dort, wo der Kanton nicht mitfinanziert und die Gemeinden die Restlast alleine tragen (AG, LU, SG, TG), ist die leistungsbezogene Finanzierung ein hochaktuelles Thema. Den Entscheid, wie ihre Spitex unterstützt wird, muss natürlich jede Gemeinde oder Gemeindeverbindung selber treffen. In den von den Gemeindeverbänden zusammen mit dem kantonalen Spitex Verband erarbeiteten Muster-Leistungsvereinbarungen werden weiterhin alle drei möglichen Finanzierungsvarianten angeführt (Defizitfinanzierung, Globalbeitrag, leistungsbezogene Finanzierung). In den Kantonen LU, SG, TG geht die abgegebene Empfehlung jedoch klar in Richtung leistungsbezogene Abgeltung.

Neben dem verstärkten unternehmerischen Denken (Leistungsbezug) zeigen die revidierten Gesetze und Regelungen noch eine weitere Entwicklung: In den meisten Kantonen wird das Einholen einer Betriebsbewilligung für die Spitex-Organisation zur Pflicht.

Für Verbundlösung

Die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der Kantonalverbände wurden gebeten, die neuen Beitragsregelungen und -modelle aus ihrer Sicht zu kommentieren und auch eine Prognose zu wagen, was denn die Konsequenzen für die Spitex sein werden. Die teilweise langen Kommentare lassen erahnen, wie viel Herzblut bei der Lösungssuche geflossen ist! Es würde den Rahmen dieser Zusammenfassung sprengen, hier eine gesamtheitliche Übersicht zu geben. Der Schauplatz muss sich hier deshalb auf einige wenige interessante oder mehrheitlich geltende Aspekte beschränken.

Dabei steht eines im Vordergrund: Die Verbundlösung Kanton/Gemeinden wird (respektive würde) von den meisten Kantonalverbänden unterstützt. Die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden für die Spitex wird nicht als gute Lösung angesehen und hinterlässt in den betroffenen Kantonen zwiespältige Gefühle. Was geschieht und wie reagieren die Gemeinden, wenn der Spardruck noch steigt und der Leistungsrahmen durch die kantonale Gesetzgebung nicht vorgegeben wird? Trotz vorhandener Muster-Leistungsvereinbarung wird befürchtet, dass nicht alle Gemeinden den gesundheitspolitischen Durchblick haben und die kurzfristige Finanzoptimierung der langfristigen Optimierung der Gesundheitsversorgung vorgehen könnte.

Wie Qualität messen?

So sehr die leistungsbezogene Finanzierung auch begrüsst wird, Unsicherheiten über die Folgen dieser Finanzierungsart sind nicht wegzudiskutieren. Vieles wird von der Festsetzung des Beitrages pro geleistete Stunde abhängen. Wie wird dieser Beitrag berechnet? Wie reagieren Organisationen und ihre Trägerschaften, wenn ihre Spitex zu den teureren gehört? Wird die Qualität der Pflege und Betreuung bei der Festsetzung von Leistungsbeiträgen auch genügend beachtet oder profitieren nur Organisationen, die sich am untersten Ende des Zulässigen bewegen? Was wären sachdienliche qualitative Vorgaben und wie können sie überprüft werden?

Zu Recht wird auch festgehalten, dass Globalbeiträge (Fixbeiträge) bei automatisierter Fortschreibung einen Leistungsausbau verhindern bzw. wirtschaftlich geführte und bedarfsorientierte Organisationen bestrafen. Oder dass generell die Gefahr im Raum steht, mit den neuen Finanzierungsmodellen die Ausbildung zu vernachlässigen, da sie ein nicht unbedeutender Kostenfaktor ist. Hier muss mit geeigneten Massnahmen – zum Beispiel mit Auflagen oder mit Sonderfinanzierungen – Gegensteuer gegeben werden.

Gemeinden sind gefordert

Trotz der vielen Fragen und Unsicherheiten darf festgehalten werden, dass die überwiegende Mehrheit der angefragten Kantonalverbände mit der erarbeiteten Lösung im Allgemeinen zufrieden ist oder leben kann. Der Optimismus, dass das neue Modell auch Chancen eröffnet, überwiegt.

Es zeigte sich im Verlaufe der Debatten und Modellerarbeitungen, dass die Spitex vielerorts und auch in Kantonsparlamenten grosse Unterstützung erfährt und auf viel Goodwill stösst. Die Funktionsweise und die Finanzierungsmechanismen der Spitex konnten einer breiteren Öffentlichkeit und den politischen Gremien näher gebracht werden. Das Bewusstsein, mit den verschiedenen Versorgungsbereichen (Spital, Pflegeheim, privat praktizierende Ärzteschaft usw.) verstärkt zusammenarbeiten zu müssen, ist dort und auch innerhalb der Spitex selber gewachsen. Das Stichwort dazu heisst Vernetzung.

Eines darf bereits heute – ohne Praxiserfahrung mit den neuen Modellen – gesagt werden: Der Rückzug des Bundes aus der Mitfinanzierung der Spitex führt unweigerlich dazu, dass die Verantwortung der Gemeinden für die ambulante Pflege und Betreuung gewachsen ist. Sie sind angehalten, die Spitex mit klaren Strategien und Zielvorgaben zu führen. Und sie sind gefordert, gewachsene Strukturen zu hinterfragen und – wo noch nicht geschehen – vernünftige Betriebsgrössen zu schaffen. Stellen sich die Gemeinden dieser Verantwortung, können regionale, föderalistische Lösungen zu sehr guten Ergebnissen führen. ❑