



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Schnyder Erika

2020-CE-120

Finanzielle Verluste der Pflegeheime aufgrund von Corona, Ausgleich für leere Betten, verlorene Nebeneinnahmen und ausserordentliche Kosten

I. Anfrage

Das Coronavirus hat zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten geführt, spürbar auf allen Gesellschaftsebenen. Auch in den öffentlichen Einrichtungen, die sich um kranke oder betagte Menschen und um Menschen mit Behinderungen kümmern, verursachte das Virus Mehrkosten – so auch in den Pflegeheimen. Bekannterweise nehmen diese Einrichtungen, vor allem wenn sie von den Gemeinden abhängen, nicht nur Betagte auf, sondern bieten auch verschiedene Leistungen für die Bevölkerung im öffentlichen Auftrag an.

Diesbezüglich waren diese Einrichtungen mit noch nie dagewesenen Situationen konfrontiert, die nachfolgend erläutert werden.

Nachdem sich sowohl Bewohnerinnen und Bewohner als auch Mitarbeitende verschiedener Pflegeheime mit COVID-19 angesteckt hatten, wurden verschiedene Gesundheitsmassnahmen getroffen. So mussten z. B. Pflegeheime mit Corona-Positiven die Aufnahme neuer Bewohnenden während einer zweiwöchigen Quarantänezeit unterbrechen. In den am stärksten betroffenen Pflegeheimen war die Anzahl Personen, die wegen der Pandemie (oder anderer Ursache) verstorben waren, überdurchschnittlich hoch. Ganz allgemein mussten die Pflegeheime zudem auf bestimmte Leistungen und somit auf die entsprechenden Einkünfte verzichten.

Weil es ihnen nicht möglich war, neue Bewohnende aufzunehmen, kam es zu einer mehr oder weniger langen Latenzzeit (abhängig von den letzten Ansteckungsfällen), die für die betroffenen Einrichtungen aufgrund der leerstehenden Betten zu einem regelrechten Verdienstausschlag geführt hat.

Der Verdienstausschlag, mit dem sich die Pflegeheime auseinandersetzen mussten, betrifft nicht nur die leeren Betten, sondern auch weitere Betriebsverluste im Zusammenhang mit Einnahmen aus dem Verkauf von Mahlzeiten und anderen Leistungen für externe Personen, Tagesstätten, Krippen, ausserschulische Betreuungseinrichtungen u. v. a. m. Somit konnten die Pflegeheime in diesem Bereich keinen Umsatz erzielen, mussten aber gleichzeitig Personal- und Infrastrukturkosten stemmen. Zur Erinnerung: Die Pflegeheime, die von den Gemeinwesen abhängen, konnten ihrem Personal keine Kurzarbeitsentschädigung gewähren, wie dies andere Privatunternehmen taten.

Hinzu kamen Mehrkosten infolge Beschaffung von Material, das nicht im Voranschlag vorgesehen, jedoch aufgrund der Krise notwendig war. Beim Zusatzmaterial galt es die notwendigen Elemente zur Einrichtung von Büros, Räumlichkeiten, Isolationszimmern, Homeoffice-Infrastruktur sowie

damit verbundene Verwaltungskosten zu berücksichtigen. Auch Schutzmaterial musste erworben werden, soll heissen: Masken, Kittel, Brillen, Handdesinfektionsmittel, Handschuhe usw. In diesem Zusammenhang trieb die Preisexplosion aufgrund des akuten Materialmangels und der späten Einrichtung der Einkaufsplattform die Rechnung zusätzlich in die Höhe. Weiter ist unklar, ob diese Mehrkosten im Rahmen der MiGeL finanziert werden oder nicht.

Ausser den Materialkosten müssen die durch Personalkosten verursachten Mehrkosten berücksichtigt werden. Krankheitsbedingte Abwesenheiten in Zusammenhang mit COVID-19 oder Schutzmassnahmen für besonders gefährdete Personen verursachten in der Hotellerie finanzielle Verluste zulasten der Gemeinden, da der normale Betrieb mit Ersatzpersonal gewährleistet werden musste. Zudem gab es bei den Mitarbeitenden aller Pflegeheimbereiche eine deutliche Zunahme der Überstunden, die es – wie beim Staat – durch Geldleistungen abzugelten gilt. Diese Kosten entfallen – ausser für das Pflegepersonal – auf die Gemeinden, sofern sie nicht der Staat übernimmt.

Das Betriebsdefizit wird sich auf die Finanzen der Pflegeheime auswirken und damit – für diejenigen, die den Gemeinden oder einem Gemeindenetz angeschlossen sind – auch auf die entsprechenden Gemeinden, welche die Verluste finanziell mittragen müssen. Für die unabhängigen Pflegeheime (bei denen die Gemeinde ausser den Finanzierungskosten kein Betriebsdefizit übernimmt, wie namentlich bei den meisten Pflegeheimen der Stadt Freiburg) werden die Verluste noch schwieriger auszugleichen sein.

Hinzu kommt die (äusserst komplexe) Berechnung der Dotationen in Verbindung mit den RAI-Stufen der Bewohnenden sowie der finanziellen Subventionskürzungen in Verbindung mit dem Pflege- und Betreuungspersonal, das infolge Todesfälle, die nicht durch Neueintritte ausgeglichen wurden, überzählig ist. Diese Berechnung, die eine Erstattung der Subventionen bedingt, wird sich noch stärker auf die kumulierten Verluste dieser Einrichtungen auswirken, wodurch sich diese in einer schwierige Finanzlage wiederfinden könnten.

Dies vorausgeschickt, stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Hat der Kanton aussergewöhnliche Massnahmen ergriffen, um im Rahmen der COVID-19-Spezialkredite die Betriebsdefizite von Pflegeheimen zu finanzieren, die wegen COVID-19-Infektionen schliessen mussten und infolge der hohen Anzahl Todesfälle keine neuen Bewohnenden aufnehmen konnten?
2. Wenn nicht, wie gedenkt er die Gemeinden sowie die Pflegeheime, welche die aussergewöhnlichen Verluste in Verbindung mit COVID-19 selbst tragen müssen, zu entlasten?
3. Wie wird der Kanton die Subventionen für das Pflege- und Betreuungspersonal berechnen, das in den betroffenen Einrichtungen aufgrund der nicht ausgeglichenen Todesfälle in zu hoher Dotation vertreten ist?
4. Welche anderen Massnahmen wird der Kanton hinsichtlich Pflegeheime in Krisensituationen ergreifen?
5. Es wäre grundsätzlich gut, die Situation der Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden für den gesamten sozialmedizinischen Bereich zu kennen, im vorliegenden Fall im Rahmen der neuen Aufgabenteilung, die seit Jahren in den Schubladen der Verwaltung verstaubt!

19. Juni 2020

II. Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat ist sich bewusst, wie viel die Pflegeheime während der Corona-Krise geleistet haben, und dankt allen Mitarbeitenden für ihren Einsatz. Dank ihrer Pflege konnte die Zahl der Ansteckungen in Grenzen gehalten werden.

In einem Viertel der Pflegeheimen ist es zu Ansteckungen gekommen, 45 Pflegeheimbewohnende (bei 2863 Plätzen) sind leider zwischen dem 15. März und dem 15. Juli verstorben (16,4 % aller Todesfälle in den Freiburger Pflegeheimen in diesem Zeitraum).

Das Besuchsverbot war eine sehr strenge Massnahme, welche die sanitätsdienstliche Führungszentrale am 12. März 2020 angeordnet hat. Dank dieser Massnahme ist es zahlreichen Pflegeheimen gelungen, den Eintritt des Virus rechtzeitig zu verhindern und somit die Bewohnerinnen und Bewohner zu schützen.

Die Logistikzelle des Kantonalen Führungsorgans (KFO) konnte ebenfalls Schutzmasken und Händedesinfektionsmittel liefern, wodurch garantiert werden konnte, dass das Personal, das in engem Kontakt mit den Pflegeheimbewohnenden arbeitete, nicht zum Krankheitsvektor wurde. Zwischen dem 16. März und dem 15. April 2020 erfolgten zwar nur kleine, dafür regelmässige Lieferungen. Sobald die erste Grossbestellung eingetroffen war, gab es aber keine Mengenbeschränkungen mehr.

Der Staatsrat ist sich bewusst, welch grossen Beitrag die Pflegeheime geleistet haben. Sie mussten ihren Pandemieplan sehr schnell umsetzen und ihr Leistungsangebot erheblich anpassen. Manche mussten auch einen Einnahmerückgang hinnehmen. Aus diesem Grund analysiert die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die finanziellen Folgen der Corona-Krise für alle staatlich subventionierten Einrichtungen und Strukturen.

Für diese Analyse hat der Staatsrat ein Vorgehen nach den üblichen Regeln der Kostenaufteilung vorgegeben. Demnach werden die Kosten, die für gewöhnlich nicht in die finanzielle Zuständigkeit des Staates fallen und auch nicht von ihm subventioniert werden, nicht quantifiziert. Die Stellen, die diese Kosten normalerweise subventionieren oder finanzieren, bleiben auch weiterhin für die Deckung der Verluste und/oder Kosten im Zusammenhang mit der Corona-Krise zuständig.

Während der Krise hat die Gruppe Risikoinstitutionen (GRI) angeordnet, dass die Neueintritte in drei Pflegeheimen, die besonders stark betroffen waren, während eines kurzen Zeitraums im Monat Mai unterbrochen wurden. In den anderen Pflegeheimen haben die Kantonsbehörden die Neueintritte nie verboten.

- 1. Hat der Kanton aussergewöhnliche Massnahmen ergriffen, um im Rahmen der COVID-19-Spezialkredite die Betriebsdefizite von Pflegeheimen zu finanzieren, die wegen COVID-19-Infektionen schliessen mussten und infolge der hohen Anzahl Todesfälle keine neuen Bewohnenden aufnehmen konnten?*

In den drei besonders betroffenen Pflegeheimen, für welche die GRI den vorübergehenden Eintrittsstopp verhängt hatte, sieht der Staatsrat ausnahmsweise die Finanzierung einer Pauschale vor, welche die Verluste wegen den aufgrund der leeren Betten nicht einkassierten Pensionspreise (diese werden normalerweise den Bewohnenden in Rechnung gestellt) ausgleichen soll.

2. *Wenn nicht, wie gedenkt er die Gemeinden sowie die Pflegeheime, welche die aussergewöhnlichen Verluste in Verbindung mit COVID-19 selbst tragen müssen, zu entlasten?*
3. *Wie wird der Kanton die Subventionen für das Pflege- und Betreuungspersonal berechnen, das in den betroffenen Einrichtungen aufgrund der nicht ausgeglichenen Todesfälle in zu hoher Dotation vertreten ist?*

Zuerst sei daran erinnert, dass die Finanzierung des Pflege- und Betreuungspersonals in den Pflegeheimen im Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) geregelt wird. Auf dieser Grundlage wird die Personaldotation überwacht und kontrolliert, wodurch vermieden werden kann, dass zusätzliche Personalkosten finanziert werden, die nicht den vorgegebenen Kriterien entsprechen.

Der erhebliche und rasche Rückgang bei den Pflegeheimplätzen, gekoppelt an den auf die Gesundheitskrise zurückführenden Personalbedarf, hat dazu geführt, dass die Personaldotation je Bewohner/in höher ausgefallen ist, als zu normalen Zeiten. Für das Pflege- und Betreuungspersonal ist der Staatsrat grundsätzlich gewillt, die Überdotation bis zum 30. Juni 2020 zu finanzieren, und zwar nach den üblichen Kriterien der Lastenaufteilung zwischen den verschiedenen Beitragenden.

Hier ist anzumerken, dass auf Bundesebene derzeit Bestrebungen laufen: Auf Verlangen der Kantone fordert die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), dass die Finanzierungslasten, die das Gesundheitssystem aufgrund der Corona-Krise stemmen musste, zwischen den verschiedenen Kostenträgern aufgeteilt werden. Die GDK verlangt, dass die Pflegestufen gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) für die Pflegeheime vorübergehend angepasst und rückwirkend eine höhere Klassifikation vorgesehen wird, um den gesteigerten Pflegebedarf der Corona-Fälle gleichmässig zu verteilen. Je nach dem, wie die Gespräche ausgehen, könnten die Kosten zulasten der öffentlichen Hand geringer ausfallen.

4. *Welche anderen Massnahmen wird der Kanton hinsichtlich Pflegeheime in Krisensituationen ergreifen?*

Der Staat hat sich schon bereit erklärt, das gesamte Schutzmaterial als Bestandteil der Pflegekosten und somit als Ausgabe zulasten der öffentlichen Hand zu betrachten (vgl. Beschluss des Staatsrats vom 21. April 2020). Darüber hinaus hat der Staat einen beträchtlichen Schutzmaterialvorrat angelegt, damit es nicht wieder zu einem derart unangenehmen Engpass wie von März bis Anfang April kommt.

Auch hat der Staat eingewilligt, dass kranke Mitarbeitende ab dem ersten Tag ersetzt werden dürfen und dass er die damit verbundenen Kosten anerkennt. Eine Zusatzdotation für die positiven Corona-Fälle und die Quarantänen ist ebenfalls vorgesehen.

5. *Es wäre grundsätzlich gut, die Situation der Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden für den gesamten sozialmedizinischen Bereich zu kennen, im vorliegenden Fall im Rahmen der neuen Aufgabenteilung, die seit Jahren in den Schubladen der Verwaltung verstaubt!*

Der Steuerungsausschuss des Projekts zur Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) hat im Jahr 2018 den sozialmedizinischen Bereich analysiert. Wegen der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen waren jedoch 2019 und 2020 erhebliche Anpassungen nötig, um deren Auswirkungen in Kombination mit den verschiedenen Varianten der im Rahmen des DETTEC geplanten Aufgaben- und Lastenteilung zu analysieren. Der DETTEC-

Steuerungsausschuss arbeitet derzeit daran, die finanziellen Auswirkungen des ersten Massnahmenpakets ins Gleichgewicht zu bringen; im Laufe des Herbst 2020 will er dem Staatsrat seinen Schlussbericht unterbreiten. Im ersten Halbjahr 2021 wird dann ein Gesetzesvorentwurf in die Vernehmlassung geschickt.

14. September 2020