

L
U
Z
E
R
N

Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung»

Entwurf Kantonsratsbeschluss



Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Die Initiative widerspricht der erst auf 2008 vorgenommenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ist für den Kanton finanziell nicht tragbar. Auch löst sie das Problem der hohen Pflegekosten nicht, da sie keine Verbesserung der Kostensteuerung vorsieht.

Die ausformulierte Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» verlangt, dass sich der Kanton zur Hälfte an den von den Gemeinden zu tragenden Kosten der Pflegefinanzierung (Restfinanzierung Pflege Spitex und Pflegeheim, anteilmässige Mitfinanzierung Akut- und Übergangspflege) beteiligt. Die Initiative wird damit begründet, dass die Pflegefinanzierung für die Gemeinden mit 70 Millionen Franken zu fast doppelt so hohen jährlichen Mehrkosten geführt habe, als dies vom Regierungsrat bei Erlass des Pflegefinanzierungsgesetzes dargestellt worden sei. Insbesondere aus diesem Grund hätten viele Gemeinden grosse finanzielle Probleme. In anderen Kantonen würden die Kosten der Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt oder gar vom Kanton alleine getragen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiative aus folgenden Gründen ohne Gegenvorschlag abzulehnen:

- Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung der Pflegefinanzierung sind in der Initiative falsch dargestellt. Die Mehrbelastung der Gemeinden alleine bedingt durch den Systemwechsel betrug 46,5 und nicht wie behauptet 70 Millionen Franken.
- Die Initiative ist lückenhaft und schafft falsche Anreize. Sie löst das Problem der hohen Pflegekosten nicht, da sie keine Verbesserung der Kostensteuerung mit sich bringt. Die Initiative reduziert im Gegenteil den Anreiz für die Gemeinden, ihre eigenen Spitex-Betriebe und Pflegeheime wirtschaftlich zu führen, sodass die Gefahr besteht, dass die Pflegefinanzierung insgesamt noch teurer wird. Der Kanton erhält gemäss Initiative keinerlei Mitsprache, obwohl er neu die Hälfte der Kosten tragen müsste. Er müsste deshalb massiv in die Kompetenzen der Gemeinden eingreifen und neu auf das Angebot und die Betriebsführung der Spitex und der Pflegeheime Einfluss nehmen. Steuerungsinstrumente, wie die Festlegung von Maximaltarifen für die Pflege und die Pflicht zur Genehmigung der Pfelegetarife und -taxen durch den Kanton, müssten eingeführt werden. Ebenso wäre die Regionalisierung von Pflegeheimen zu prüfen. Dies alles wäre mit zusätzlichen Kosten beim Kanton verbunden.
- Die einseitige Kostenverschiebung in der Pflegefinanzierung zulasten des Kantons ist nicht "gerecht". Die Mehrbelastung des Kantons in der neuen Spitalfinanzierung ist weit höher als jene der Gemeinden in der Pflegefinanzierung: Die Mehrkosten betragen 2013 bereits rund 60 Millionen Franken, und sie werden bis 2017 auf mindestens 90 Millionen Franken ansteigen.
- Die Initiative ist für den Kanton finanziell nicht tragbar. Sie führt für den Kanton zu jährlichen Mehrkosten von rund 50 Millionen Franken. Dieser Mehraufwand könnte nur durch eine Erhöhung des Staatssteuerfusses um eine Zehnteleinheit oder einschneidende Einsparungen (Personalabbau, Leistungsabbau und -kürzungen) getragen werden.
- Die Initiative widerspricht der gemäss Finanzreform 08 geltenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Pflegefinanzierung ist danach eine Gemeindeaufgabe, die Spitalfinanzierung Aufgabe des Kantons. Die Aufgabenteilung ist ein Gesamtsystem, das nicht einseitig geändert, sondern nur als Ganzes über alle Aufgabenbereiche hinweg neu justiert werden kann. Der Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 hat 2012 gezeigt, dass aus der Aufgabenteilung weder den Gemeinden noch dem Kanton massgebliche Mehrbelastungen entstanden sind. Die finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden in der Pflegefinanzierung ist ebenso wie der Mehraufwand des Kantons in der Spitalfinanzierung die Folge von Beschlüssen des Bundes. Der Regierungsrat hat, um den neuen Entwicklungen gerecht zu werden, eine Aufgaben-

und Finanzreform 2018 eingeleitet. Der Hinweis der Initianten auf die Regelung der Zuständigkeit für die Pflegefinanzierung in anderen Kantonen schliesslich ist untauglich, da er ausser Acht lässt, wer in den anderen Kantonen für die übrigen kostenintensiven Aufgaben (Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Spitalfinanzierung, Volksschule u.a.) zuständig ist und wie die Steuererträge dort zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung».

1 Die Volksinitiative

1.1 Wortlaut und Begründung

Am 24. Januar 2013 wurde die Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» eingereicht. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung beziehungsweise Ergänzung des Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz) vom 13. September 2010 (SRL Nr. 867) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

«Das Gesetz über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz) wird wie folgt ergänzt:

§ 6 Absatz 3 (neu)

Der Kanton beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten, welche die Gemeinden gemäss Absatz 1 zu tragen haben.

§ 8 Absatz 4 (neu)

Der Kanton beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten, welche die Gemeinden gemäss Absatz 1 und 2 zu tragen haben.

§ 10 Absatz 2 (neu)

Der Kanton beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten, welche die Gemeinden gemäss Absatz 1 zu tragen haben.»

Mit der beantragten Änderung des Pflegefinanzierungsgesetzes bezwecken die Initiantinnen und Initianten, dass sich der Kanton neu zu jeweils 50 Prozent an der Restfinanzierung der Pflegekosten der Spitex und im Pflegeheim sowie an der Mitfinanzierung der Kosten der sogenannten Akut- und Übergangspflege beteiligt. Gemäss geltender Regelung sind diese Kosten vollumfänglich von der jeweiligen Wohngemeinde zu tragen.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die Kantone im Rahmen des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung selber regeln könnten, wer innerhalb des Kantons für die Kosten der Pflegeleistungen aufzukommen habe, die nicht von der Krankenversicherung und der pflegebedürftigen Person gedeckt seien. Im Kanton Luzern bezahlten die Gemeinden seit dem 1. Januar 2011 100 Prozent dieser Restkosten. Dies aufgrund der Zustimmung des Kantonsrates zum Pflegefinanzierungsgesetz vom 13. September 2010. Im Vorfeld dieser Abstimmung seien die Mehrkosten für die Gemeinden vom Regierungsrat (Botschaft B 155 vom 30. März 2010) mit rund 40 Millionen Franken veranschlagt worden. Nach Inkrafttreten des Gesetzes sei dann das grosse Erwachen gekommen. Die Mehrkosten für die Gemeinden seien nach ersten Hochrechnungen der Kosten aus

dem Jahr 2011 mit rund 70 Millionen Franken fast doppelt so hoch wie damals angegeben. Inzwischen sei auch bekannt geworden, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat im Vorfeld der Abstimmung die Auswirkungen des Pflegefinanzierungsgesetzes beschönigt dargestellt und mit zu optimistischen Zahlen operiert habe. Insbesondere aus diesem Grund seien viele Gemeinden in grosse finanzielle Probleme geraten und hätten deswegen schon einschneidende Sparpakete verabschieden und teilweise die Steuern erhöhen müssen. Es bestehe unbestritten grosser Handlungsbedarf. Der Kanton müsse sich auch an der Pflegefinanzierung beteiligen. Die Initiative wolle die Kosten der Restfinanzierung gerecht zwischen Kanton und Gemeinden aufteilen. Angemessen sei eine je hälftige Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden. Zum Vergleich: In den Kantonen FR, GR, SG, SZ, TG, VS, UR würden die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. In BE, BS, GE, NW, VD, TI, NE, JU bezahlen die Kantone sogar 100 Prozent. Damit sich auch der Kanton Luzern mit 50 Prozent an der Restfinanzierung beteilige, müsse das kantonale Pflegefinanzierungsgesetz angepasst werden.

1.2 Zustandekommen und Behandlung

Die Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» wurde von 4282 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) stellte unser Rat fest, dass die kantonale Initiative zustande gekommen ist. Der entsprechende Beschluss wurde im Luzerner Kantonsblatt Nr. 8 vom 23. Februar 2013 veröffentlicht.

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig. Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Soweit eine Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1a und b KRG). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

Der Kantonsrat kann die in § 82b des Kantonsratsgesetzes festgelegte Frist von einem Jahr, innert welcher der Regierungsrat ihm Botschaft und Entwurf unterbreiten muss, angemessen verlängern (§ 82i KRG). Mit Beschluss vom 27. Januar 2014 verlängerte Ihr Rat diese Frist bis 31. März 2015, damit geprüft werden könne, ob der Initiative aus der Motion M 284 von Erwin Arnold über die Einleitung einer Revision des Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz, SRL Nr. 867) resul-

tierende Änderungsvorschläge als Gegenentwurf gegenübergestellt werden könnten (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2014, S. 144). Eine erneute Verlängerung der Frist für die Vorlage einer Botschaft zur Initiative lehnte Ihr Rat demgegenüber am 16. März 2015 ab.

2 Stellungnahme zur Initiative

2.1 Falsche Darstellung der finanziellen Auswirkungen der neuen Pflegefinanzierung

Die Kosten der Pflegefinanzierung wurden vom Kanton und vom Verband Luzerner Gemeinden gemäss gesetzlichem Auftrag evaluiert. Die Analyse zeigt, dass die rein durch den Systemwechsel bedingten jährlichen Mehrkosten für die Gemeinden 46,5 Millionen Franken betragen. Diese Kosten lagen zwar über unserer Schätzung von 39,9 Millionen Franken in der Botschaft zum Pflegefinanzierungsgesetz vom 30. März 2010 (vgl. KR 2010 S. 1363), jedoch weit unter den von den Initiantinnen und Initianten ins Feld geführten 70 Millionen Franken. Deren Behauptung, die Neuordnung der Pflegefinanzierung habe für die Gemeinden zu Mehrkosten von rund 70 Millionen Franken geführt, ist somit falsch.

Die Mehrkosten der Gemeinden sind die Folge des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 (vgl. Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS] 2009, S. 3517 und 6847), welches am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist. Die Neuordnung beinhaltet einen Systemwechsel bei der Finanzierung der Pflegeleistungen ambulant durch die Spitex und stationär im Pflegeheim sowie die Einführung der sogenannten Akut- und Übergangspflege im Anschluss an einen Spitalaufenthalt im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG). Wie vom Bund beabsichtigt, werden durch die neue Pflegefinanzierung die Krankenkassen, die Patientinnen und Patienten der Spitex sowie die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime finanziell massiv entlastet, und zwar einkommens- und vermögensunabhängig. Für die dadurch entstehende Finanzierungslücke hat nach der Regelung des Bundes die öffentliche Hand aufzukommen. Mit der neuen Pflegefinanzierung wurde insbesondere der Tarifschutz verbessert. Mit der gesetzlich vorgeschriebenen Begrenzung des Pflegekostenanteils der pflegebedürftigen Person ist es namentlich nicht mehr möglich, nicht von den Krankenversicherern gedeckte Pflegekosten als Betreuungs- und Aufenthaltskosten auf die Bewohnerinnen und Bewohner zu überwälzen. Diese Kosten fallen seit dem 1. Januar 2011 neu als Restfinanzierung der Pflegekosten bei den Gemeinden an. Neu werden auch die Pflege- sowie die Aufenthalts- und Betreuungstaxen in den Heimen, welche insbesondere einen Investitionskostenanteil enthalten, vollkostenbasiert festgelegt. „Politisch“ motivierte, nicht kostendeckende Heimtaxen sind so nicht mehr möglich.

Das Total der von den Gemeinden zu tragenden Restkosten belief sich im Jahr 2011 auf 95,2 Millionen Franken, im Jahr 2012 auf 100,2 Millionen Franken und im Jahr 2013 auf 102,9 Millionen Franken (Mehrkosten gegenüber 2010: 54 Mio. Franken), wobei die Kosten der Pflege im Heim zuletzt rückläufig waren. Die Kostenentwicklung ab 2011 lässt sich nicht mehr mit dem Systemwechsel begründen, sondern zur Hauptsache mit höheren Personalkosten der - mehrheitlich von den Gemeinden selber geführten - Pflegeheime und Spitex-Organisationen sowie vor allem mit der Zunahme der erbrachten Pflegeleistungen infolge der demografischen Entwicklung der Bevölkerung.

2.2 Falsche Anreize und Schmälerung der Gemeindeautonomie

Die Initiative will den Kanton zu einer Mitfinanzierung der Pflegerestkosten im Umfang von 50 Prozent verpflichten, ohne dass er bei der Gestaltung und Steuerung des Angebots mitreden könnte. Dies ist insbesondere deswegen problematisch, weil die meisten Spitex-Organisationen und Pflegeheime den Gemeinden gehören. Als Trägerinnen und Betreiberinnen dieser Leistungserbringer haben sie einen direkten Einfluss auf deren Angebot und die

damit verbundenen Kosten. Darüber hinaus will die Initiative die geltende Regelung beibehalten, dass allein die Gemeinden mit ihrem Pflegeheim und ihrer Spitex die Höhe der Restfinanzierung vereinbaren. Es ist nicht vorgesehen, dass der Kanton Vertragspartei oder zumindest Genehmigungsbehörde würde. Bei einer Mitfinanzierung durch den Kanton im Umfang von 50 Prozent ist somit zu befürchten, dass die Gemeinden weniger Anreize hätten, für einen wirtschaftlichen Betrieb ihrer Spitex und ihrer Pflegeheime besorgt zu sein und für die Restfinanzierung wirtschaftliche Tarife auszuhandeln. Die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs erscheint somit gemessen an den Anforderungen des AKV-Prinzips (Vereinigung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand) als wenig schlüssig. Sie führt einzig zu einer Umverteilung von Kosten von den Gemeinden auf den Kanton, sieht jedoch keinerlei erweiterte Instrumente zur Kostenkontrolle und -steuerung vor. Sie löst insbesondere das Problem der steigenden Pflegekosten nicht, das von vielen Gemeinden beklagt wird. Aufgrund der mit der Initiative verbundenen falschen Anreize ist davon auszugehen, dass die Pflegefinanzierung ohne entsprechende Gegenmassnahmen des Kantons insgesamt teurer wird.

Bei einer hälftigen Mitfinanzierung der Restfinanzierungskosten müsste der Kanton deshalb massiv in die heutigen Kompetenzen der Gemeinden bei der Spitex und den Pflegeheimen eingreifen und die Rechtsgrundlagen für eine weitreichende Einflussnahme auf die Angebotsplanung und -erbringung schaffen. Alles andere stünde im Widerspruch zum AKV-Prinzip, auf welches gerade die Gemeinden sich immer wieder berufen. Zu denken ist dabei vorab an die Steuerung der Restfinanzierung mittels Einführung von Maximaltarifen oder die Pflicht der Gemeinden, die Taxen und Tarife vom Kanton auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüfen und von ihm genehmigen zu lassen, wie dies vom Bund im Krankenversicherungsgesetz bei den Tarifen der übrigen Leistungserbringer (Spitäler, Ärztinnen und Ärzte, Physiotherapie u.a.) vorgesehen ist. Darüber hinaus müsste der Kanton im Rahmen der Angebotsplanung eine vermehrte regionale Zusammenlegung der Angebote prüfen. Damit dürfte der Kanton auch gezwungen sein, zusätzliche personelle Ressourcen bereitzustellen, um eine wirtschaftliche Verwendung seines hälftigen Beitrages an die Pflegefinanzierung sicherzustellen.

2.3 Initiative ist nicht "gerecht"

Die Initiative lässt ausser Acht, dass auf den 1. Januar 2012 ein Systemwechsel auch in der Spitalfinanzierung erfolgt ist (vgl. AS 2008 S. 2049). Danach muss der Kanton neu insbesondere auch bei stationären Spitalbehandlungen in Privatspitälern eine Mitfinanzierung leisten. Während die Pflegefinanzierung für die Gemeinden im Jahr 2013 zu Mehrkosten von 54 Millionen Franken gegenüber dem Jahr 2010 geführt hat (Gesamtkosten 2013: 102,9 Mio. Fr.; vgl. Kap. 2.1), hatte der Kanton im gleichen Zeitraum bereits eine höhere Mehrbelastung von 59,1 Millionen Franken zu verkraften (Gesamtkosten 2013: 311,4 Mio. Fr). Allerdings wird sich der Kostenanteil des Kantons an den stationären Behandlungskosten von 50 Prozent im Jahr 2013 aufgrund von verbindlichen Vorgaben im Bundesrecht noch auf mindestens 55 Prozent im Jahr 2017 erhöhen (2015: 51%; 2016: 53%, 2017: 55%). Dies bedeutet im Jahr 2017 eine zusätzliche rein systembedingte Mehrbelastung des Kantons um weitere rund 30 Millionen Franken pro Jahr. Die Teuerung und die generelle Zunahme der Fallzahlen sind darin noch nicht mit einberechnet. Damit kann von einer erheblich höheren Mehrbelastung des Kantons in der Spitalfinanzierung im Vergleich mit jener der Gemeinden in der Pflegefinanzierung ausgegangen werden.

Bei einer Annahme der Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» müsste sich der Kanton an den Kosten der Pflegefinanzierung hälftig beteiligen, obwohl er bereits die ungleich höheren Kosten der neuen Spitalfinanzierung zu tragen hat. Vor dem Hintergrund der mit der Finanzreform 08 angestrebten Haushaltneutralität für Kanton und Gemeinden und der höheren Mehrbelastung des Kantons in der Spitalfinanzierung gegenüber jener der Gemeinden in der Pflegefinanzierung erweist sich das Anliegen der Initiative entgegen ihrem Titel nicht als "gerecht".

2.4 Initiative finanziell für den Kanton nicht tragbar

Die Annahme der Initiative hätte für den Kanton einen Mehraufwand von mindestens 51,45 Millionen Franken pro Jahr zur Folge (Basis: Netto-Belastung Gemeinden in der Pflegefinanzierung 2013 von 102,9 Mio. Fr.). Dieser zusätzliche Aufwand ist für den Kanton mit den ihm heute zur Verfügung stehenden Mitteln nicht tragbar. Im Aufgaben- und Finanzplan 2015-2018 des Kantons konnte der mittelfristige Ausgleich der Erfolgs- und der Geldflussrechnung trotz des Sparpakets "Leistungen und Strukturen II" nicht erreicht werden. Ihr Rat hat zudem diverse Entlastungsmassnahmen aus "Leistungen und Strukturen II" abgelehnt, was die Finanzperspektive weiter belastet. Angesichts dieser angespannten Finanzlage des Kantons könnte ein weiterer jährlich wiederkehrender Mehraufwand von über 50 Millionen Franken nicht ohne Erhöhung des Staatssteuerfusses um eine Zehnteleinheit oder weitere, einschneidende Einsparungen, wie einen signifikanten Personalabbau von mehreren hundert Stellen oder eine rigorose Kürzung der Staatsbeiträge und den damit verbundenen Leistungsabbau, kompensiert werden. Es wären somit zusätzlich zu den bereits im Rahmen des Sparpakets "Leistungen und Strukturen II" beschlossenen Massnahmen weitere Aufwand-beziehungsweise Leistungsreduktionen auch bei den staatlichen Kernleistungen in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit (Behindertenbereich, Prämienverbilligung), Bildung, öffentlicher Verkehr, öffentliche Sicherheit und Finanzausgleich notwendig. Schliesslich wäre der Mehraufwand des Kantons auch bei der geplanten Aufgaben- und Finanzreform 2018 zu berücksichtigen, die eine ausgeglichene Belastung von Kanton und Gemeinden zum Ziel hat.

2.5 Initiative gefährdet Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden

Die Initiative steht in Widerspruch zur seit dem 1. Januar 2008 geltenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gemäss der Finanzreform 08. Gemäss dieser von den Stimmberechtigten mit 76,7 Prozent Ja-Stimmen angenommenen Reform sind die Gemeinden für die Belange der Pflegeheime und der Spitex und damit auch für die Restfinanzierung der dort anfallenden Pflegekosten zuständig. Dem Kanton obliegt auf der anderen Seite die Sicherstellung der Spitalversorgung und damit die Spitalfinanzierung. Das wichtigste Ziel der Finanzreform 08 war es, die staatlichen Aufgaben zu entflechten und entweder dem Kanton oder den Gemeinden zuzuweisen. Verbundaufgaben (= Aufgabe wird vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam erfüllt; Kanton und Gemeinden tragen die Kosten gemeinsam) sollten möglichst vermieden werden, da sie dem auch von den Gemeinden hochgehaltenen AKV-Prinzip widersprechen. Der Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 vom 29. Mai 2012 hat gezeigt, dass Aufgaben im Volumen von 950 Millionen Franken haushaltneutral entflochten wurden und weder den Gemeinden noch dem Kanton aus der Finanzreform 08 massgebliche Mehrbelastungen erwachsen sind (vgl. KR 2012 S. 1739). Die Mehrbelastung der Gemeinden durch die Pflegefinanzierung ist ebenso wie jene des Kantons in der Spitalfinanzierung die Folge von Beschlüssen des Bundes.

Die Initiative verlangt, dass sich neu auch der Kanton mit jeweils 50 Prozent an den Kosten der Restfinanzierung der Pflegeleistungen der Spitex und der Pflegeheime und an der Mitfinanzierung der Akut- und Übergangspflege beteiligt. Sie verlangt damit eine einseitige Änderung der bestehenden Aufgabenteilung. Die Aufgabe der Pflegefinanzierung würde von einer Gemeindeaufgabe neu zu einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Gegen diese Änderung sprechen aus der Sicht unseres Rates folgende Gründe:

- Die bei der Finanzreform 2008 bestätigte Zuständigkeit der Gemeinden für die Pflegeheime und die Spitex und damit für die Pflegefinanzierung war auch beim Erlass des Pflegefinanzierungsgesetzes (SRL Nr. 867) durch Ihren Rat am 13. September 2010 unbestritten. Eine vom Gesundheits- und Sozialdepartement im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion M 284 über die Einleitung einer Revision des Pflegefinanzierungsgesetzes von April bis Juli 2014 durchgeführte Vernehmlassung hat gezeigt, dass der Status der Pflegefinanzierung als Gemeindeaufgabe von den Gemeinden und den im Kantonsrat vertretenen Parteien auch heute nicht in Frage

gestellt wird. Gerade die Gemeinden haben grosses Gewicht auf die Respektierung des AKV-Prinzips gelegt.

- Bei der bestehenden Aufgabenteilung handelt es sich um ein politisch und finanziell sorgfältig austariertes, mit den Gemeinden abgesprochenes und von den Stimmberechtigten gutgeheissenes System. Eine Änderung der Aufgabenteilung sollte deshalb auf keinen Fall isoliert für eine bestimmte Aufgabe vorgenommen werden, sondern muss unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung bei allen Aufgaben oder zumindest der kostenintensiven Aufgaben (Volksschule, Prämienverbilligung, Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung, Ergänzungsleistungen, Finanzausgleich u.a.m.) geprüft werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass die geltende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden durch die punktuelle Änderung aus dem Gleichgewicht gebracht wird. Auch bei einem Vergleich der Aufgabenteilung mit der Aufgabenteilung in anderen Kantonen darf die Zuständigkeit für die Aufgabe Pflegefinanzierung nicht isoliert betrachtet werden, sondern es muss immer auch berücksichtigt werden, wer für die Finanzierung der übrigen (kostenintensiven) Aufgaben (Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Spitalfinanzierung, Volksschule u.a.m.) zuständig ist und wie die Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden. Bereits deshalb greift der Vergleich der Initiantinnen und Initianten mit den von Ihnen angeführten Kantonen zu kurz. Darüber hinaus gibt es neben den von den Initiantinnen und Initianten genannten Kantonen zahlreiche andere Kantone, in denen die Gemeinden für 100 Prozent der Kosten der Pflegefinanzierung aufkommen (AG, ZG und ZH). Entgegen der Behauptung der Initianten gehören auch St. Gallen und Schwyz zu den Kantonen, in denen die Gemeinden 100 Prozent bezahlen, im Kanton Uri übernimmt der Kanton lediglich die Kosten der Spitex. Unabhängig davon zeigt die Analyse der Situation in den anderen Kantonen, dass die Aufgabe Pflegefinanzierung fast ausnahmslos entweder eine Gemeinde- oder eine Kantonsaufgabe ist, das heisst, auch die übrigen Kantone versuchen, Verbundaufgaben zu vermeiden.

Ob die seit 2008 geltende Aufgabenteilung als Ganzes noch richtig ist, soll im Rahmen der geplanten Aufgaben- und Finanzreform 2018 überprüft werden. Dabei wird sich insbesondere zeigen, wie sich die finanzielle Belastung des Kantons und der Gemeinden seither entwickelt hat. Gestützt auf die so gewonnenen Erkenntnisse werden wir Ihrem Rat wenn nötig Anpassungen der Aufgabenteilung vorschlagen.

3 Verzicht auf Gegenvorschlag

Ihr Rat hat am 27. Januar 2014 beschlossen, unserem Rat die Frist zur Vorlage einer Botschaft und eines Entwurfs für Ihre Stellungnahme zur Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» zu verlängern. Begründet wurde dies damit, dass im Rahmen der Bearbeitung der Motion M 284 über die Einleitung einer Revision des Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung geprüft werden soll, ob daraus ein Gegenvorschlag zur Initiative resultieren könnte.

Wir haben das Gesundheits- und Sozialdepartement ermächtigt, von April bis Juli 2014 eine Vernehmlassung zum Entwurf zu einer Änderung des Pflegefinanzierungsgesetzes durchzuführen (Schaffung eines Betreuungs- und Pflegegesetzes). Als zentrale Neuerung und als möglichen Gegenvorschlag zur Initiative hat das Departement dabei vorgeschlagen, zur Entlastung der Gemeinden für die von ihnen zu leistende Restfinanzierung Maximaltarife einzuführen. Diese Maximaltarife sollten vom Kanton pro Planungsregion festgelegt werden und sich an den Pflegekosten jener Leistungserbringer in der Planungsregion orientieren, welche die Pflegeleistung in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen. In Bezug auf die Pflegeheime hätte sich so eine Ersparnis in der Restfinanzierung von 6 bis 8 Millionen Franken pro Jahr ergeben. Dieser mögliche Gegenvorschlag zur Initiative wurde jedoch von den Parteien, den Gemeinden und den Leistungserbringern grossmehrheitlich abgelehnt. Die Ablehnung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Vorgabe von kantonalen Ma-

ximaltarifen in der Pflegefinanzierung der Gemeindeautonomie beziehungsweise der Aufgabenteilung (AKV-Prinzip) widersprechen und zu einem Qualitätsabbau in der Heimversorgung führen würde.

Die weiteren in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Revisionspunkte waren grossmehrheitlich unbestritten. Sie zielen jedoch nicht in die Stossrichtung der Initiative und eignen sich damit für sich genommen nicht als Gegenvorschlag zu dieser. Da Ihr Rat zudem eine zweite Verlängerung der Frist zur Behandlung der Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» zur Prüfung eines alternativen Gegenvorschlages abgelehnt hat, verzichten wir darauf, Ihnen einen solchen zu unterbreiten. Unsere Vorschläge zur Revision des Pflegefinanzierungsgesetzes im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion M 284 werden wir Ihrem Rat zu einem späteren Zeitpunkt in einer separaten Botschaft zukommen lassen.

4 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus den dargelegten Gründen, die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Luzern, 31. März 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Für eine gerechte
Aufteilung der Pflegefinanzierung»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. März 2015,
beschliesst:

1. Die am 24. Januar 2013 eingereichte Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch