

**Zweite Verlängerung der Frist zur
Behandlung der Volksinitiative
«Für eine gerechte Aufteilung der
Pflegefinanzierung»**

Entwurf Kantonsratsbeschluss

Zusammenfassung

Die Frist zur Behandlung der Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» soll um neun Monate bis zum 31. Dezember 2015 verlängert werden. Es soll im Rahmen einer Befragung der Gemeinden, der Parteien und der Leistungserbringer geprüft werden, ob den Stimmbürgerinnen und -bürgern ein überarbeitetes Modell der Begrenzung der Restfinanzierungskosten als Gegenvorschlag zur Initiative zur Abstimmung unterbreitet werden soll.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. Januar 2014 die Frist zur Unterbreitung einer Botschaft und eines Entwurfs für seine Stellungnahme zur Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» bis am 31. März 2015 verlängert, damit geprüft werden kann, ob die aus der Umsetzung der Motion M 284 von Erwin Arnold über die Einleitung einer Revision des Pflegefinanzierungsgesetzes resultierenden Änderungsvorschläge der Initiative als Gegenentwurf gegenübergestellt werden können.

Der Regierungsrat hat gestützt auf die Motion M 284 eine Teilrevision des Pflegefinanzierungsgesetzes erarbeitet und in die Vernehmlassung gegeben. Die als möglicher Gegenvorschlag zur Volksinitiative darin vorgesehene Begrenzung der Restfinanzierungskosten der Pflegeheime pro Planungsregion wurde in der Vernehmlassung von den Parteien, den Gemeinden und den Leistungserbringern weitestgehend abgelehnt. Die Ablehnung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Vorgabe von kantonalen Maximaltarifen in der Pflegefinanzierung der Gemeindeautonomie widersprechen und zu einem Qualitätsabbau in der Heimversorgung führen würde.

Die Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» sieht eine hälftige Umverteilung der Pflegerestfinanzierungskosten der Gemeinden (2013: 102,9 Mio. Fr.) auf den Kanton vor, löst jedoch das grundsätzliche Problem der hohen Pflegekosten und der mangelhaften Kostensteuerung nicht. Nach Rücksprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden erachtet es der Regierungsrat deshalb nach wie vor als dringlich, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der auch steuernde und kostensenkende Instrumente beinhaltet. Eine Begrenzung der Restkosten in der Pflegefinanzierung ist nötig, um das Kostenwachstum in der Pflegefinanzierung zu stoppen und die Gemeinden teilweise zu entlasten. Die Gemeinden, die Parteien und die Leistungserbringer sollen darum zu den möglichen Instrumenten für die Begrenzung der Restfinanzierung der Gemeinden vertieft befragt werden. Diese Befragung und die Gesetzgebungsarbeiten erfordern eine zweite Erstreckung der Frist zur Vorlage einer Botschaft zu der Initiative bis zum 31. Dezember 2015.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine zweite Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung».

1 Einleitung

1.1 Die Volksinitiative

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 geltendem Recht 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 3. 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 verabschiedet 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 bezahlten 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 Rechtliches

Die Gesetzesinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» wurde von 4282 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (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 (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Der Kantonsrat kann die in § 82b des Kantonsratsgesetzes festgelegte Frist angemessen verlängern (§ 82i Kantonsratsgesetz).

Mit Beschluss vom 27. Januar 2014 verlängerte Ihr Rat unserem Rat diese Frist bis zum 31. März 2015, damit geprüft werden kann, ob die 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)

resultierenden Änderungsvorschläge der Initiative als Gegenentwurf gegenübergestellt werden können (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates 2014, S. 144 ff.).

Aus den nachfolgend genannten Gründen beantragen wir Ihnen eine zweite Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2015.

2 Begründung für die zweite Fristerstreckung

Im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung der Motion M 284 von Erwin Arnold über die Einleitung einer Revision des Pflegefinanzierungsgesetzes haben wir von Mai bis Juli 2014 den Entwurf einer Teilrevision des Pflegefinanzierungsgesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Als zentralen Revisionspunkt – und als möglichen Gegenvorschlag zur Initiative – sah der Gesetzesentwurf, wie in der Motion M 284 verlangt, die Schaffung einer Rechtsgrundlage vor, damit unser Rat neu Maximaltarife für die von den Gemeinden zu leistende Restfinanzierung festlegen kann (Plafonierung der Restfinanzierungskosten). Diese Maximaltarife hätten pro Planungsregion festgelegt werden und sich an den Pflegekosten jener Leistungserbringer in der Planungsregion orientieren sollen, welche die Pflegeleistung in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen. So hätte sich für die Gemeinden eine geschätzte Ersparnis in der Restfinanzierung der Pflegeheime von 6 bis 8 Millionen Franken pro Jahr ergeben, je nachdem welcher Massstab bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit angelegt worden wäre (Mittelwertberechnung oder Abdeckung des 40. Perzentils). Dieser Vorschlag wurde von sämtlichen im Kantonsrat vertretenen Parteien, vom Verband Luzerner Gemeinden und der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden sowie von den Leistungserbringern entschieden abgelehnt. Die Ablehnung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Vorgabe von kantonalen Maximaltarifen in der Pflegefinanzierung der Gemeindeautonomie beziehungsweise der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung möglichst in einer Hand = AKV-Prinzip) widersprechen sowie zu einem Qualitätsabbau in der Heimversorgung führen würde. Von zahlreicher Seite wurde die Ansicht vertreten, die bestehenden Instrumente im Pflegefinanzierungsgesetz, allenfalls ergänzt durch die in der Vernehmlassung vorgeschlagene einheitliche Kostenrechnung, reichten für die Steuerung durch die Gemeinden völlig aus.

Die Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» sieht eine hälftige Umverteilung der Pflegerestfinanzierungskosten der Gemeinden (2013: 102,9 Mio. Fr.) auf den Kanton vor. Sie löst jedoch das grundsätzliche Problem der hohen Pflegekosten und der von vielen Gemeinden bemängelten ungenügenden Kostensteuerung nicht. Nach Rücksprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden erachtet es unser Rat deshalb als dringlich, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der auch steuernde und kostensenkende Instrumente beinhaltet. Eine Begrenzung der Restkosten in der Pflegefinanzierung ist nötig, um das Kostenwachstum in der Pflegefinanzierung zu stoppen und die Gemeinden in einem gewissen Umfang zu entlasten. Wie Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, ist eine Begrenzung der Restfinanzierungskosten ohne den befürchteten Qualitätsabbau möglich. Dass nur wirtschaftliche, effiziente und wirksame Leistungen vergütet werden

und dass Betriebsvergleiche zur Ermittlung dieser Leistungen durchgeführt werden, sind zentrale Prinzipien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), welchem auch alle übrigen Leistungserbringer (Spitäler, Ärztinnen und Ärzte, Physiotherapeutinnen und -therapeuten u. a. m.) unterstehen. Indem der Bund mit der neuen Pflegefinanzierung den Beitrag der Krankenversicherer an die Pflegekosten neu begrenzt, ist die Einhaltung dieser Prinzipien insofern nicht mehr sichergestellt, als die Krankenversicherer keinen Anreiz mehr haben, deren Einhaltung durch die Spitex-Anbieter und die Pflegeheime zu überprüfen. Damit besteht die grosse Gefahr, dass die Gemeinden die ihnen von den Leistungserbringern vorgelegten Pflegevollkosten unbeschert der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit der erbrachten Leistungen übernehmen und damit zu hohe Restfinanzierungsbeiträge leisten. Dies gilt auch für die Qualität der erbrachten Leistungen, denn hohe Pflegekosten bedeuten nicht automatisch eine hohe Qualität der Leistungserbringung, weshalb umgekehrt die Argumentation auch nicht verfehlt, die Begrenzung der Restfinanzierung auf eine wirtschaftliche Leistungserbringung gefährde die Qualität der Pflegeleistungen. Ein auf einer einheitlichen Kostenrechnung basierendes Benchmarking der Leistungserbringer, namentlich der Pflegeheime, ermöglicht die Ermittlung der Kosten der wirtschaftlichen und zugleich qualitativ hochstehenden Leistungserbringung und damit eine adäquate Bemessung der Restfinanzierungsbeiträge der Gemeinden.

Aus allen diesen Gründen ist es angezeigt, die Gemeinden, die Parteien und die Leistungserbringer zu den möglichen Instrumenten für die Begrenzung der Restfinanzierung durch die Gemeinden vertieft zu befragen. Dabei sollen die in der ersten Vernehmlassung geäusserten Bedenken hinsichtlich AKV-Prinzip, Bemessung der Maximaltarife und Sicherstellung der Qualität berücksichtigt werden. Damit für diese Befragung und die allfällige Ausarbeitung eines Gegenvorschlags ausreichend Zeit zur Verfügung steht, ist eine zweite Erstreckung der Frist zur Vorlage einer Botschaft zur Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» bis zum 31. Dezember 2015 nötig, sachlich gerechtfertigt und angemessen. Diese Frist wird es uns auch ermöglichen, rechtzeitig für die Beratung in Ihrem Rat den zu einem allfälligen Gegenvorschlag gehörigen Verordnungsentwurf vorzubereiten.

Unabhängig von der eigentlichen Behandlung der Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» nimmt unser Rat diese mit zum Anlass, die darin angesprochene Frage der Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden in einem separaten Projekt über alle Aufgabenbereiche hinweg generell (Volksschule, Pflegefinanzierung, Finanzausgleich u. a. m.) zu überprüfen.

3 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus den dargelegten Gründen gestützt auf § 82i des Kantonsratsgesetzes, die Frist, innert der wir Ihnen eine Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» zu unterbreiten haben, bis zum 31. Dezember 2015 zu verlängern.

Luzern, 9. Dezember 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über die zweite Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung»

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82i des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. Dezember 2014,
beschliesst:

1. Die Frist, innert welcher der Regierungsrat eine Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» zu unterbreiten hat, wird bis zum 31. Dezember 2015 verlängert.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: