

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Konfessionelle Spitex-Vereine in Winterthur: Erhöhung des städtischen Defizitbeitrages auf jährlich max. Fr. 350'000.--

Antrag:

Für den Betrieb der konfessionellen Spitex-Vereine (Evangelischer Krankenpflegeverein Winterthur, Verein Katholische Gemeindepflege Winterthur und Verein Katholische Schwester-Krankenpflege Oberwinterthur) wird ab dem Jahr 2009 der jährlich wiederkehrende Defizitbeitrag von bisher insgesamt Fr. 82'000.-- um max. Fr. 268'000.-- auf insgesamt max. Fr. 350'000.-- erhöht.

Weisung:

1. Ausgangslage

Das kantonale Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz) vom 4. November 1962 verpflichtet die Gemeinden, für eine fachgerechte spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex) ihrer Wohnbevölkerung zu sorgen (§ 59a). Dabei können sie diese Aufgabe durch eigene Institutionen erfüllen oder Dritte damit beauftragen. Die vom Grossen Gemeinderat am 21. Januar 2008 erlassene Verordnung über die Spitex-Dienste sieht denn auch in Art. 1 vor, dass Spitex-Dienstleistungen zum einen von der Stadt Winterthur, zum anderen aber auch von anderen Trägerschaften angeboten werden können; zwischen letzteren und der Stadt Winterthur bestehen Leistungsvereinbarungen.

Spitex-Leistungen haben eine wichtige Funktion im Rahmen der städtischen Gesundheitsversorgung. Ein gutes Angebot an Spitex-Leistungen ermöglicht es älteren oder kranken Menschen möglichst selbständig und möglichst lange zu Hause wohnen zu können. Gerade im Bereich der Angebote für betagte Menschen ist die Spitex ein wichtiges Element. In seinen strategischen Leitlinien zur Bedarfsplanung von Angeboten für die betagte Bevölkerung formuliert der Stadtrat denn auch das Ziel, dass betagte Menschen so lange als möglich gut zu Hause leben können sollen. Ein bedarfsgerechter Ausbau der Spitex ist zur Umsetzung dieses Zieles deshalb nötig. Nicht zuletzt ist der Grundsatz "ambulant vor stationär" aber auch deshalb konsequent umzusetzen, weil ambulante Angebote wie die Spitex auch kostengünstiger als stationäre Angebote sind.

In der Stadt Winterthur werden Spitex-Leistungen hauptsächlich durch die städtische Spitex erbracht. Ergänzend dazu sind in der Stadt Winterthur auch private Spitex-Organisationen tätig, darunter drei konfessionelle Spitex-Vereine, nämlich der Evangelische Krankenpflegeverein Winterthur (im folgenden "Evangelische Spitex"), der Verein Katholische Gemeindepflege Winterthur (im folgenden "Katholische Spitex") sowie der Verein Katholische Schwestern-Krankenpflege Oberwinterthur (im folgenden "Katholische Krankenpflege Oberri"). Für diese bestehen seitens der Stadt Winterthur seit vielen Jahren Defizitgarantien in der

Gesamthöhe von Fr. 82'000.--: für die Katholische Spitex in der Höhe von Fr. 50'000.-- seit 1992 (GGR-Beschluss vom 25.11.1992), für die Katholische Krankenpflege Oberi in der Höhe von Fr. 16'000.-- seit 1983 (SR-Beschluss vom 16.11.1983) und für die Evangelische Spitex in der Höhe von Fr. 16'000.-- seit 1997 (SR-Beschluss Nr. 97-1072 vom 9.7.1997). Diese Defizitgarantien mussten bis anhin nur an die Evangelische Spitex (erstmalig 2005, dann wieder 2007) sowie (ebenfalls 2007) an die katholische Spitex ausbezahlt werden.

Bedeutung der konfessionellen Spitex-Vereine für die Stadt Winterthur

Die konfessionellen Spitex-Vereine stellen in Ergänzung zur städtischen Spitex einen wichtigen Anteil des Angebots an Spitex-Leistungen in der Stadt Winterthur sicher. Angesichts der stetig steigenden Nachfrage nach pflegerischen Spitex-Leistungen könnte der Bedarf durch die städtische Spitex alleine schon lange nicht mehr gedeckt werden. Die Stadt Winterthur hat deshalb ein grosses Interesse daran, dass dieses Angebot auch in Zukunft gewährleistet und durch entsprechende Leistungsvereinbarungen abgesichert sein wird.

Die drei Vereine werden gemäss Planung 2009 rund 13'500 zu verrechnende Stunden erbringen, im Vergleich dazu beträgt die durch die städtische Spitex vorgesehene Leistungsmenge rund 73'800 Stunden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Aufwand pro verrechnete Stunde bei allen Vereinen wesentlich tiefer liegt als bei der städtischen Spitex. So weist die städtische Spitex gemäss Budget 2009 einen Aufwand von Fr. 133.-- pro Stunde aus, bei den Vereinen liegt dieser aufgrund der vorliegenden Zahlen für das Budget 2009 zwischen Fr. 97.50 und Fr. 110.55 pro Stunde.

Vor diesem Hintergrund wäre es durchaus sinnvoll, die drei Vereine mit der Erbringung noch grösserer Leistungsmengen zu beauftragen. Dabei würde jedoch ausser Acht gelassen, dass die konfessionellen Spitex-Vereine bereits heute praktisch an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt sind. Eine Ausweitung der Leistungsmengen im grossen Stil ist zumindest mit den heutigen Strukturen nicht denkbar. Wollten die Vereine ihr Angebot deutlich ausweiten, würde dies u.a. auch einen Ausbau ihrer Administration zur Folge haben, mit der Konsequenz, dass die Kosten entsprechend steigen und sie ihre Leistungen auch nicht mehr so günstig wie heute anbieten könnten. Mit anderen Worten: das städtische Angebot wird heute in idealer Weise durch die Leistungen der Privaten ergänzt; der restliche Bedarf muss durch die städtische Spitex abgedeckt werden.

Auswirkungen der NFA

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) per Anfang 2008 stellte der Bund die bis anhin auf die AHV-Gesetzgebung (Art. 101^{bis} Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG] vom 20. Dezember 1946, SR 831.10; Art. 222 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVV] vom 31. Oktober 1947, SR 831.101) gestützte Subventionierung der Spitex ein. Ein Teil der bisherigen Finanzierung des Bundes wird vom Kanton durch Staatsbeiträge an die Spitex-Organisationen aufgefangen; ein weiterer Teil dieser Kostenverteilung geht jedoch zu Lasten der Gemeinden.

Seit diesem Jahr können die konfessionellen Spitex-Vereine deshalb nicht mehr mit Beiträgen des Bundes rechnen. Hingegen haben sie Anspruch auf höhere Staatsbeiträge, sofern sie über eine Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde verfügen. Die verbleibende Differenz zu den Beiträgen des Bundes muss die Gemeinde übernehmen, soll der Betrieb der privaten Organisationen weiterhin gewährleistet bleiben. Die bis anhin gewährten – und grösstenteils nicht beanspruchten – Defizitgarantien reichen dafür jedoch nicht aus. Für 2008 hat der Stadtrat den Vereinen im Sinne einer Übergangsförderung eine befristete Defizitgarantie gewährt. Ab 2009 soll nun eine bedarfsorientierte Finanzierung in der Form eines Defizitbeitrages erfolgen, und es werden entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

2. Entwicklung der Spitex-Leistungen

Der nachstehenden Tabelle ist die Entwicklung des Umfangs an Spitex-Leistungen zu entnehmen. Wiedergegeben ist die Anzahl verrechenbarer Stunden für pflegerische Leistungen, welche die städtische Spitex bzw. die konfessionellen Spitexvereine erbrachten bzw. erbringen (2008 und 2009 sind Budgetzahlen):

	2005	2006	2007	2008	2009
Städtische Spitex	55'893	59'932	67'028	71'000	73'800
Konfessionelle Spitexvereine	12'729	13'105	13'243	13'400	13'500

3. Finanzielles

Die Beiträge der öffentlichen Hand (2007: Bund, Kanton und Stadt Winterthur; ab 2008: Kanton und Stadt Winterthur) an die konfessionellen Spitex-Vereine setzen sich wie folgt zusammen:

3.1. Finanzierung 2007 der konfessionellen Spitex-Vereine (vor Einführung NFA)

	Kath. KP Oberi	Evang. Spitex	Kath. Spitex	Total
Staatsbeitrag 2007	60'672	61'051	58'494	
Bundesbeitrag 2007	84'014	73'858	37854	
Defizitbeitrag Stadt 2007	0	16'000	20'000	
Total Subventionen 2007	144'686	150'909	116'348	411'943

3.2. Finanzierung 2008 der konfessionellen Spitex-Vereine (nach Einführung NFA)

Für das vergangene Jahr (2008) hat der Stadtrat im Sinne einer einmaligen Übergangslösung die Defizitgarantien für die drei konfessionellen Spitex-Vereine erhöht (Wegfall Bundesbeiträge) und die entsprechenden Kosten als gebunden erklärt (vgl. SR.08.236-1). Insgesamt wurde für 2008 mit einer Defizitgarantie von Fr. 209'000.-- gerechnet. Das Gesamttotal der budgetierten Subventionen ist damit um rund Fr. 28'000.-- höher als 2007, weil eine kleine Reserve für Teuerung und Leistungsmengenausweitung einberechnet wurde.

	Kath. KP Oberi	Evang. Spitex	Kath. Spitex	Total
Staatsbeitrag 2008	85'500	69'400	76'500	
Defizitbeitrag Stadt 2008	66'000	93'000	50'000	209'000
Total Subventionen 2008	151'500	162'400	126'500	440'400

3.3. Finanzierung der konfessionellen Spitex-Vereine ab 2009

Die geplanten Leistungsvereinbarungen mit den konfessionellen Spitex-Vereinen sehen vor, dass der maximale Defizitbeitrag aufgrund eines eingereichten Budgets berechnet, der definitive Beitrag jedoch aufgrund der revidierten Jahresrechnung ermittelt wird. Die Berechnung des maximalen Defizitbeitrages pro Verein orientiert sich an der vereinbarten Leistungsmenge. Der maximale Defizitbeitrag wird jährlich zusammen mit der Genehmigung des Budgets vom Departement Soziales festgelegt.

Entscheidend ist insbesondere, wie hoch der jährliche Staatsbeitrag ausfällt. Dieser berechnet sich am Beispiel der für 2008 relevanten Daten folgendermassen: Aufgrund der von rund 30 Betrieben eingereichten Kostenrechnungen für 2007 hat der Kanton den anrechenbaren Aufwand pro Pflege-Pflichtleistungsstunde ermittelt bzw. daraus eine Kostenpauschale pro Stunde errechnet. Der so errechnete Betrag für 2008 beträgt Fr. 41.89 und wurde den staatsbeitragsberechtigten Spitexinstitutionen Mitte Oktober mitgeteilt. Dieser Betrag wird mit dem für die einzelnen Gemeinden unterschiedlichen Staatsbeitragsatz multipliziert (für Winterthur beträgt er zurzeit 44%).

Für 2009 kann deshalb nur von einem "mutmasslichen" Staatsbeitrag gesprochen werden, weil die erwähnte Kostenpauschale erst in der zweiten Jahreshälfte 2009 bekannt gegeben wird; in der nachstehenden Tabelle ist deshalb der inzwischen bekannte Beitragssatz für 2008 eingesetzt worden.

Die drei Vereine haben der Stadt Winterthur auf diesen Grundlagen ihre Budgets für 2009 eingereicht. Daraus ergibt sich:

	Kath.KP Oberi	Evang. Spitex	Kath. Spitex	Total
Budgetierte zu verrechnende Stunden	4'800	4'200	4'500	13'500
Aufwand / Ertrag				
Bruttoaufwand (gerundet)	468'000	465'000	483'000	
./. Ertrag aus Pflege- taxen und div. Eigen- leistungen	295'000	271'000	303'000	
./. mutmasslicher Staatsbeitrag 2009	88'000	77'000	83'000	
Total nötiger Defizit- beitrag der Stadt	85'000	117'000	97'000	299'000

Gemäss obiger Zusammenstellung benötigen die Vereine somit pro 2009 rund Fr. 300'000.-. Im Zeitpunkt der Budgetierung bzw. der Erstellung des Nachtrages waren die vom Kanton zu erwartenden Zahlungen noch nicht bekannt, es wurde deshalb damals ein mutmasslicher Defizitbeitrag eingesetzt, der auf Fr. 266'000.-- festgesetzt wurde. Aufgrund der heutigen Kenntnisse ist der im städtischen Budget 2009 enthaltene Betrag somit um rund Fr. 34'000.- zu tief angesetzt. Die Differenz zwischen Budget und effektiv für 2009 errechnetem Betrag wird somit aufgrund des gemeinderätlichen Kreditbeschlusses als gebunden zu erklären sein.

Der für 2009 gegenüber 2008 höhere Bedarf ist auf diverse Gründe zurückzuführen:

- Der vorerst für 2008 ermittelte und durch den Stadtrat als gebunden bezeichnete Betrag konnte aufgrund fehlender genauerer Angaben nur approximativ berechnet werden, voraussichtlich wird dieser sogar um ca. Fr. 30'000.-- höher ausfallen als oben ausgeführt, also ca. Fr. 240'000.-- betragen. Es ist geplant, diese Differenz ebenfalls als gebunden zu erklären.
- Die Eigenleistungen der Vereine wurden tiefer angesetzt. Bisher liessen die Vereine eine hohe Summe an Eigenmitteln (Legate und Spenden etc.) in die Betriebsrechnung einfließen. Diese Mittel sind jedoch zum einen nicht planbar und Schwankungen unterworfen, zum anderen sollen sie vermehrt als bisher für eigene Anliegen und Bedürfnisse der Vereine und deren Mitglieder eingesetzt werden können. Dies rechtfertigt sich insbesondere auch deshalb, weil auch bei der städtischen Spitex die Betriebsrechnung nicht durch Legate entlastet wird; diese werden vielmehr in den Legatefonds eingelegt und kommen direkt den Bedürfnissen von Kundinnen und Kunden zu. Dies soll bei den konfessionellen Vereinen in Zukunft in der Regel gleich gehandhabt werden.

4. Künftige Entwicklung

Die Vereine beabsichtigen, ihren Betrieb im Rahmen der bisher erbrachten Leistungen weiterzuführen. Generell ist insgesamt mit einem weiter zunehmenden Bedarf an Spitex-Leistungen zu rechnen. Wie weit dieser zusätzliche Bedarf durch die städtische Spitex aufgefangen werden oder zusammen mit den konfessionellen Vereinen abgedeckt werden soll, wird jeweils in den Jahreszielgesprächen mit den Vereinen im Mai des Vorjahres besprochen und festgelegt.

Gemäss der obigen Zusammenstellung ist pro 2009 mit einem total nötigen Defizitbeitrag von rund Fr. 300'000.-- zu rechnen. Der IAFP Spitex sieht zwischen 2009 und 2012 eine Kapazitätsausweitung von jährlich zwischen 2,5% und 2,8% vor. Damit dieser allfällig steigende Bedarf an Leistungen und die Teuerung (im Umfang von total 3 bis 5% pro Jahr) finanziert werden können und nicht bereits in unmittelbarer Zukunft dem GGR eine entsprechende neue Weisung zu unterbreiten ist, sollen die jährlichen Defizitbeiträge von derzeit Fr. 82'000.- - um maximal Fr. 268'000.-- vorderhand auf maximal Fr. 350'000.-- festgesetzt werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departementes Soziales übertragen

Vor dem Stadtrat
Der Stadtpräsident
E. Wohlwend

Der Stadtschreiber
A. Frauenfelder