



Vorlage Stadtparlament

vom 3. Februar 2015

Nr. 2652

152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Barbara Frei-Grimm und Lisa Etter-Steinlin: Sparmassnahmen im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause; Beantwortung

Am 13. Januar 2015 reichten Barbara Frei-Grimm und Lisa Etter-Steinlin die beiliegende Einfache Anfrage betreffend „Sparmassnahmen im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause“ ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

Die Anfragerinnen wollen im Wesentlichen wissen, weshalb nur bei den vier Spitex-Organisationen (SPO), die einen städtischen Leistungsauftrag haben, eine Kürzung der Restfinanzierung für erbrachte pflegerische Leistungen vorgenommen wurde und die SPO verpflichtet worden seien, für rein hauswirtschaftliche Einsätze bei den Kundinnen und Kunden eine Wegpauschale von CHF 5 zu erheben, währenddessen die ebenfalls im städtischen Auftrag tätigen Pro Senectute (PS) und der Haushalts- und Entlastungsdienst (HED) von beidem ausgenommen seien. Die aufgeworfenen Fragen könnten zur Annahme verleiten, die finanziellen Kürzungen seien Folge einer unterschiedlichen Wertung der Leistungen der einzelnen Organisationen durch den Stadtrat. Dies trifft keinesfalls zu – sämtliche erbrachten Leistungen liegen im Interesse der Stadt. Der Stadtrat hat sich von sachlichen Kriterien leiten lassen. Er ist sich bewusst, dass Vergleiche immer Schwierigkeiten bergen, weil die Gefahr besteht, dass Organisationen gegeneinander ausgespielt werden. Sowohl im Vorfeld als auch in der Budgetdebatte selbst des Stadtparlaments vom 9. Dezember 2014, in der die genannten Massnahmen gutgeheissen wurden, hat der Stadtrat die Gründe dafür erläutert. Sie seien im Folgenden nochmals angeführt:

1 Ausgangslage

Von Gesetzes wegen sind Gemeinden zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Dienstleistungen der Hilfe und Pflege zu Hause verpflichtet. Um diese Leistungen für die



Bevölkerung erschwinglich zu machen, werden sie zu rund einem Drittel aus Steuergeldern finanziert, hauptsächlich in Form von Restfinanzierungsbeiträgen. Die Subventionierung der Hilfe und Pflege zu Hause basiert auf den Kostenrechnungsdaten der Leistungserbringer.

Zurzeit unterhält die Stadt St.Gallen Leistungsvereinbarungen mit sechs Anbietern: Es handelt sich um vier SPO sowie um die Regionalstelle St.Gallen der PS und den HED. Während sich die SPO in ihrem Selbstverständnis dem Gesundheitswesen zuordnen, verstehen sich die PS und der HED klar als Leistungserbringer im Sozialbereich. Dies hat unter anderem Auswirkungen auf die Organisation der Leistungserbringung und auf die Kostenstrukturen. PS und HED bieten primär hauswirtschaftliche und sozialbetreuerische Leistungen (Hilfe zu Hause) an, während die SPO den Verbund von pflegerischen und hauswirtschaftlich-sozialbegleiterischen Leistungen betonen („Alles aus einer Hand“). Bei der PS und HED werden die Einsätze im Klientenhaushalt in der Regel von Laienpersonal im Stundenlohn geleistet. Bei den SPO werden die Leistungen mehrheitlich von fest angestelltem Fachpersonal mit entsprechender Berufsqualifikation¹ erbracht. In der Folge resultieren unterschiedliche Produktionskosten für eine Stunde „Hilfe zu Hause“ (Zahlen 2013):

Leistungserbringer	Normkosten ²	Kliententarif ³	Restfinanzierung ³
SPO (Durchschnitt)	CHF 61/Std	CHF 34/Std.	CHF 27/Std
HED	CHF 55/Std	CHF 31/Std	CHF 24/Std
PS	CHF 44/Std	CHF 28/Std	CHF 16/Std

Die Höhe der Restfinanzierung ergibt sich aus der Differenz zwischen den Normkosten, die den anbietenden Organisationen entstehen, und dem Tarif, den die Leistungsempfängerinnen und -empfänger entrichten.

Generell gilt in der städtischen Ausgabenpolitik, dass gleichwertige Leistungen zum günstigsten Preis einzukaufen sind. Es kann nicht darum gehen, mittels Einsatz von Steuergeldern unterschiedliche Kostenstrukturen verschiedener Anbieter auszugleichen. Die Leistungsbeziehenden sollen ihre Entscheidung, bei welchem Anbieter sie die benötigten Leistungen abrufen, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten treffen. Eine Subventions- und Tarifpolitik, welche diese Kostenunterschiede gegenüber den Endkunden in dem Masse ausebnet, dass für unterschiedlich teure Leistungen gleiche Tarife und Konditionen resultieren, führt zu einer Marktverzerrung und gleichzeitig zu einem ineffizienten Einsatz von Steuergeldern. Darum wurde schon vor Jahren im Grundsatz eine Aufgabenteilung festgelegt, gemäss der sich die SPO hauptsächlich auf pflegerische Leistungen, die PS und der HED

¹ Bei kassenpflichtigen Pflegeleistungen ist die jeweils erforderliche Berufsqualifikation des Personals vorgegeben. Bei den nicht-kassenpflichtigen Leistungen der Hilfe zu Hause gibt es hingegen keine zwingenden Vorgaben.

² Die Normkosten sind im Leistungsvertrag festgelegt (*ex ante*) und so kalkuliert, dass sie die mutmasslichen Produktionskosten decken. Die tatsächlichen Vollkosten lassen sich erst nachträglich der Kostenrechnung entnehmen (*ex post*).

³ Seit 1. April 2013.



hauptsächlich auf hauswirtschaftlich-sozialbetreuerische Leistungen ausrichten sollen. Dennoch sind in den Leistungsvereinbarungen aller Organisationen beide Bereiche (*Pflege* und *Hilfe*) enthalten, weil es in Einzelfällen sinnvoll sein kann, dass dieser Grundsatz durchbrochen wird. Das soll aber (gerade in Zeiten des Finanzdrucks bei der öffentlichen Hand) die Ausnahme bilden.

2 Zu den einzelnen Fragen

1. Weshalb müssen weder die Pro Senectute noch der HED eine Wegpauschale erheben?

Bei den im Laiensystem organisierten PS und HED fällt für den Weg vom und zum Klientenhaus in der Regel keine bezahlte Arbeitszeit an, da sich die Haushelferinnen dieser Anbieter in den meisten Fällen direkt von zu Hause zum betroffenen Haushalt in den Einsatz begeben (Arbeitsweg ist keine Arbeitszeit). Bei den SPO hingegen fallen vom und zum Stützpunkt sowie zwischen den einzelnen Einsätzen Wegzeiten an. Soweit es sich um Pflegeleistungen handelt, dürfen diese den Kundinnen und Kunden aufgrund des Tarifschutzes⁴ nicht in Rechnung gestellt werden. Ungedeckte Kosten müssen deshalb von der öffentlichen Hand getragen werden.

Dies gilt jedoch nicht für den Bereich der Hilfe zu Hause, also für die hauswirtschaftlich-sozialbegleiterischen Leistungen. Hier werden die Kundinnen und Kunden in vielen Gemeinden über einen Wegkostenanteil an der Finanzierung dieser entlohten Arbeitszeit beteiligt, wie es auch in der Privatwirtschaft, z.B. bei Hauslieferungen oder bei Einsätzen von Handwerkern, eine Selbstverständlichkeit darstellt. Die Verrechnung einer Wegpauschale ist gegenüber den Klientinnen und Klienten der PS nicht zu rechtfertigen, weil hier der Weg zum Klientenhaus nicht Teil der entlohten Arbeitszeit ist und daher der PS keine Kosten verursacht.

Beim HED kommen bezahlte Wegzeiten zwar vor, sind aber von minimaler Bedeutung. Bei Kurzeinsätzen bis zu einer Stunde wurden den Kundinnen und Kunden schon bisher Fahrtspesen in der Höhe der Kosten eines Busbillets verrechnet. Die Verrechnung einer Wegpauschale ist daher ebenfalls nicht gerechtfertigt.

2. Weshalb wurde die Restfinanzierung der hauswirtschaftlichen Leistungen weder bei der Pro Senectute noch beim HED gekürzt, obwohl die Tarife für die Klientinnen und Klienten um einen Franken angehoben wurden?

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen der Anbieter im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause hinsichtlich Geschäftsmodell, Tarif sowie betriebswirtschaftlicher Kennzahlen wurden die Möglichkeiten zur Umsetzung der notwendigen Sparanstrengungen sorgfältig und organisationsindividuell erörtert. Bei den SPO wurde das Sparziel über eine Sparvorgabe an

⁴ Dieser ist im Art. 44 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10; abgekürzt KVG) verankert.



die Leistungserbringer und die entsprechende Kürzung der Restfinanzierung erreicht. Die geforderte Einsparung von CHF 1.00/Std. entspricht 1,15 Prozent der Vollkosten bei den Pflegeleistungen und 1,59 Prozent bei der Hauswirtschaft. Die moderate Vorgabe soll von den SPO im Sinne eines Sparauftrages durch kostensenkende Massnahmen im Betrieb aufgefangen werden. Vergleichbare Sparvorgaben mussten auch innerhalb der Stadtverwaltung umgesetzt werden.

Bei der bereits sehr günstig produzierenden PS wurde wenig Sparpotenzial geortet. Gleichzeitig bestand seit längerem Nachholbedarf bei der Entlohnung des Personals im Sozialzeitengagement. Das Regionalkomitee der PS hielt an seiner geplanten Lohnentwicklung fest, war aber bereit, diese teilweise aus den eigenen Reserven zu finanzieren. Eine im Vorjahr noch zurückgestellte Tarifierhöhung um einen Franken wurde dafür per 1. Januar 2015 umgesetzt.

Beim HED war in den vergangenen Jahren aufgrund von Qualitätsentwicklungsmassnahmen und punktuellen Verbesserungen der Anstellungsbedingungen von Laienmitarbeiterinnen mit hohem Beschäftigungsgrad ein deutlicher Kostenanstieg zu verzeichnen.⁵ Entsprechend wurde per 1. April 2013 eine Tarifierhöhung von CHF 29 auf CHF 31 vorgenommen. Aufgrund von der hohen Verrechenbarkeit der eingesetzten Arbeitszeit war kein Kostensenkungspotenzial auszumachen. Nachfrage und Arbeitsmarktsituation zwingen vielmehr, die Anstellungsbedingungen weiter zu verbessern. Aufgrund der städtischen Finanzlage sind entsprechende Massnahmen jedoch nur über eine Tarifierhöhung finanzierbar. So beschloss der Stadtrat, den Tarif für eine Stunde Haushilfe des HED per 1. Januar 2015 von CHF 31 auf CHF 32 zu erhöhen. Gleichzeitig wurde der kalkulierte Restfinanzierungsbedarf pro Leistungsstunde für 2015 um CHF 0.18 zu Lasten des HED abgerundet.

3. Wie hoch wäre das generierte Sparpotenzial, wenn die Restfinanzierung bei diesen beiden Organisationen um 50 Rappen respektive um einen Franken gekürzt worden wäre?

Aufgrund der geplanten Leistungsmengen für 2015 resultiert folgendes Sparpotenzial:

Leistungserbringer	Geplante Leistungsstunden 2015	bei Kürzung Restfinanzierungsansatz um CHF 0.50	bei Kürzung Restfinanzierungsansatz um CHF 1.00
HED	13'100	CHF 6'550	CHF 13'100
PS	62'500	CHF 31'250	CHF 62'500
Total Sparpotenzial	75'600	CHF 37'800	CHF 75'600

4. Wie überprüft der Stadtrat, dass sowohl die PS als auch der HED während der verrechneten Stunden nur hauswirtschaftliche Leistungen und nicht sozialbegleitende Leistungen erbringt?

⁵ Vollkosten pro Leistungsstunde Haushilfe: 2009: CHF 47.39; 2013: CHF 56.18 entspricht einer Kostensteigerung von 18,5 Prozent innerhalb von vier Jahren.



Der Versorgungsauftrag im Bereich der nicht-kassenpflichtigen Leistungen (*Hilfe zu Hause*) umfasst sowohl hauswirtschaftliche als auch sozialbegleiterische Massnahmen. Dies gilt für alle beauftragten Leistungserbringer: Die Leistungsaufträge der SPO wie auch der PS und des HED umfassen explizit beide Komponenten. Eine Kontrolle oder Überprüfung, wie sie von den Anfragenden erwähnt wird, ist deshalb obsolet. Die Beurteilung, welche Leistungen im Einzelfall bedarfsgerecht sind, obliegt der Fachlichkeit der Leistungserbringer. Sie haben sich im Leistungsvertrag auf die Umsetzung der Grundsätze der Leistungserbringung (Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Förderung/Erhaltung der Selbstständigkeit der Klient/innen, Unterstützung der Selbstverantwortung der Klient/innen, Hilfe zur Selbsthilfe, etc.) verpflichtet. Solche Kontrollen wären für alle Beteiligten mit hohem personellem und entsprechend finanziellem Aufwand verbunden. Könnte der Stadtrat nicht davon ausgehen, dass sich alle beauftragten Organisationen korrekt verhalten, wäre ein nachhaltiger Vertrauensverlust die Folge, der eine weitere Zusammenarbeit verunmöglichte.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Einfache Anfrage vom 13. Januar 2015

