

Herausforderungen im Bereich der Pflegefinanzierung

23. November 2023

In Kürze

Die Groupe Mutuel beleuchtet in diesem Positionspapier aktuelle Herausforderungen und Handlungsfelder im Zusammenhang mit dem stark wachsenden Pflegebereich. Einerseits wird die demografische Entwicklung den Bedarf an Langzeitpflege stark erhöhen. Andererseits gibt es verschiedene politische Bestrebungen in diesem Bereich, wie die Umsetzung der Volksinitiative "Für eine starke Pflege", die Frage der Angehörigenpflege oder den Einbezug der Langzeitpflege in EFAS.



Ihre Kontaktperson bei der Groupe Mutuel

Luca Strebel

T. +41 79 244 04 68

lstrebel@groupemutuel.ch

1. Einführung

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) aus dem Jahr 1996 markierte eine wesentliche Ausweitung der Deckung der medizinischen Pflegeleistungen. Mit der damaligen Einführung übernahm die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) die Kosten für ambulante, häusliche, stationäre, teilstationäre und Heimpflege. Die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) konkretisierte die von der OKP finanzierte Langzeitpflege, einschliesslich Abklärungen, Untersuchungen, Behandlungen und Grundpflege. Es ist dabei zu beachten, dass Betreuungsleistungen (Betreuungspflege) und Kosten für die Hotellerie nicht durch die OKP abgedeckt sind.

Um die finanzielle Kontrolle im Pflegebereich zu verbessern, wurde am 1. Januar 2011 eine neue Pflegefinanzierung eingeführt. Das zugrunde liegende Prinzip besagt, dass die Krankenversicherung lediglich einen Beitrag zur medizinischen Grundversorgung leistet. Dieser Beitrag ist abhängig vom Pflegebedarf.

Im Jahr 2020 betragen die Kosten der Pflege zu Hause 1,7 Milliarden Franken, verglichen mit den Ausgaben von 10,7 Milliarden Franken für Pflegeheime. Zwischen 2010 und 2020 verzeichnete die Pflege zu Hause einen Anstieg um 105%, während die Pflegeheimkosten um 31% stiegen.

2. Handlungsfelder

Demographischer Wandel

In den kommenden zwei Jahrzehnte wird die Schweiz einen erheblichen demographischen Wandel erleben. Nach dem mittleren Szenario des Bundesamts für Statistik wird die Zahl der 65-Jährigen bis 2040 um 52% steigen, während die der 80-Jährigen um 88% zunehmen wird. Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) prognostiziert einen Anstieg des Bedarfs an Langzeitpflege um über 56%. Insbesondere Pflegeheime werden mit einem prognostizierten Zuwachs von 69% bis 2040 etwa 54'335 zusätzliche Betten benötigen. Die Zahl der Personen, die Pflege zu Hause in Anspruch nehmen, wird voraussichtlich um rund 102'000 Personen steigen (+52%). Dieser

Anstieg verdeutlicht nicht nur die Notwendigkeit zusätzlicher Infrastruktur, sondern auch einen absehbaren Personalmangel. Ein Bericht von Obsan und der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) zeigt, dass Pflegeheime bis 2035 über 35'000 zusätzliche Pflegekräfte und Spitex-Organisationen über 19'000 Pflegekräfte benötigen.

Die Groupe Mutuel anerkennt den steigenden Pflegebedarf und betont die Notwendigkeit, die Effizienz der Pflegeleistung zu steigern. Trotz einer derzeit guten Versorgung mit Pflegefachpersonen braucht es signifikante und neue Massnahmen zur Effizienzsteigerung.

Umsetzung der Pflegeinitiative

Die Volksinitiative "Für eine starke Pflege", die am 28. November 2021 von 61% der Stimmbürger angenommen wurde, wird in zwei Schritten umgesetzt. Der damalige indirekte Gegenvorschlag wurde vom Parlament bereits in der Wintersession 2022 verabschiedet. Damit wird es Pflegefachpersonen ermöglicht, bestimmte Leistungen direkt über die OKP abzurechnen. Zudem soll eine Bildungsoffensive gestartet werden. Dies waren zwei zentrale Forderungen der Initianten. Im Moment läuft das Vernehmlassungsverfahren zu den Ausführungsbestimmungen, anschliessend wird das Datum des Inkrafttretens festgelegt. Dieser erste Teil hat auch finanzielle Auswirkungen auf die OKP. Durch die direkte Leistungsabrechnung werden zusätzliche Kosten erwartet, flankierende Massnahmen sind jedoch vorgesehen, darunter die Definition von nicht verordnungspflichtigen Pflegeleistungen und schweizweite Vereinbarungen zur Überwachung und Korrektur des Leistungsumfangs.

Der zweite Teil der Umsetzung der Volksinitiative "Für eine starke Pflege" konzentriert sich auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Pflegebereich. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), bis Frühjahr 2024 ein Gesetz in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zu erarbeiten. Diskutierte Vorschläge umfassen die Schaffung eines Bundesgesetzes über berufsgerechte

Arbeitsbedingungen, längere Fristen für die Ankündigungen von Dienstplänen, Lohnerhöhungen für kurzfristige Einsätze, die Verpflichtung zur Entwicklung von Empfehlungen für einen optimalen "Skill-Grade-Mix"-Regelung einer Verpflichtung zur Aushandlung eines GAV und die Regelung der Rolle der API (Advanced Practice Nursing Workers). Einige Vorschläge werden die Pflegekosten erhöhen, was zusätzliche Belastungen für die OKP bedeutet.

Die Groupe Mutuel wird ihre Position zu diesem zweiten Teil nach Bekanntgabe der Massnahmen und im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens festlegen.

Pflegende Angehörige

Pflegende Angehörige opfern regelmässig Zeit für Menschen in der Familie bzw. ihrem Umfeld mit Pflegebedarf. Rechtliche Massnahmen wie Hilflosenentschädigung, Betreuungsgutschriften und Assistenzbeiträge wurden bereits ergriffen. 2021 wurde zudem ein bezahlter Urlaub für die Pflege von Angehörigen eingeführt. Verschiedene Kantone haben zusätzliche Massnahmen ergriffen. Die Versicherer stehen nun vor Forderungen nach Rückerstattung für Pflegeleistungen durch Angehörige, welche durch Pflegeorganisationen angestellt wurden. Es stellt sich hier allerdings die Frage der allenfalls mangelnden Qualität für eine solche Anstellung wegen ungenügender Ausbildung. Zudem fordern parlamentarische Vorstösse die Einführung einer Vergütung für die Langzeitpflege durch pflegende Angehörige.

Die Groupe Mutuel unterstützt eine Rechtsdefinition für pflegende Angehörige im KVG nicht, dies um weitere Kostenbelastungen für die OKP zu verhindern.

Kostenübernahme der Langzeitpflege durch die OKP

Aktuell erfolgt die Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen uneinheitlich. Während ambulante Leistungen vollständig von der OKP getragen werden, beteiligen sich bei stationären Leistungen sowohl die OKP als auch die Kantone. Dieses System führt zu Fehlanreizen, weshalb das

Parlament seit 2009 eine einheitliche Finanzierung diskutiert. Die Groupe Mutuel unterstützt diesen Ansatz, um einen Rückzug der Kantone aus der Finanzierung zu verhindern und die finanzielle Belastung der Prämienzahler zu mildern. In der Wintersession 2022 entschied der Ständerat jedoch, die Langzeitpflegekosten nach einer 7-jährigen Übergangsfrist vollständig in die OKP zu integrieren, indem Art. 25a des KVG aufgehoben werden soll und die Finanzierung durch die OKP nicht mehr durch Fixbeiträge beschränkt würde. Dieser Entscheid würde für die OKP jährlich zu zusätzlichen Kosten in Milliardenhöhe führen.

Die Groupe Mutuel lehnt einen Einbezug der Langzeitpflege ohne klare Bedingungen bezüglich Transparenz ab und warnt vor hohen Mehrbelastungen für die Prämienzahler.

3. Positionierung der Groupe Mutuel

Wie bereits erwähnt, werden die Pflegekosten zu Lasten der OKP stark steigen, sowohl aufgrund der demografischen Entwicklung als auch aufgrund vorgesehener Gesetzesänderungen. Heinz Brand (alt Nationalrat und ehemaliger Präsident von *santésuisse*) fasst diese Entwicklung treffend zusammen, wenn er bezüglich den Pflegekosten von "der grössten finanziellen Zeitbombe im Gesundheitssystem" spricht.

Während die durch die Demografie bedingte Entwicklung unaufhaltbar und die Umsetzung der Pflegeinitiative als Volksentscheid zu akzeptieren ist, sind andere Elemente wie die Einbeziehung der Langzeitpflege in EFAS noch nicht besiegelt. Entsprechend gilt es hier, die ohnehin finanziell schwierige Lage nicht noch zu verschlimmern.

Darüber hinaus sollten auch Massnahmen zur Begrenzung der Kosten zulasten der OKP geprüft und unterstützt werden, wie die Förderung der Prävention und die Förderung der Effizienz in der Gesundheitsversorgung. Denn die Kapazitäten sind nicht unbegrenzt erweiterbar und die Schmerzgrenze in der Finanzierung bald erreicht.

Fazit

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) aus dem Jahr 1996 markierte eine wesentliche Ausweitung der Deckung der medizinischen Langzeitpflegeleistungen durch die OKP. Um die finanzielle Kontrolle im Pflegebereich zu verbessern, wurde am 1. Januar 2011 eine neue Pflegefinanzierung eingeführt. Das zugrunde liegende Prinzip besagt, dass die Krankenversicherung lediglich einen Beitrag zur medizinischen Grundversorgung im Pflegebereich leistet.

In den nächsten Jahren und Jahrzehnten steht der Schweiz ein signifikanter Anstieg der Kosten in der Langzeitpflege bevor, der sowohl auf demografischen Veränderungen als auch auf politische Massnahmen wie die Umsetzung der Volksinitiative "Für eine starke Pflege" oder dem wahrscheinlichen Einbezug der Langzeitpflege in EFAS beruht.

Während die durch die Demografie bedingte Entwicklung unaufhaltbar und die Umsetzung der Pflegeinitiative als Volksentscheid zu akzeptieren ist, sind andere Elemente, wie der Einbezug der Langzeitpflege in EFAS noch nicht besiegelt. Entsprechend gilt es hier, die ohnehin schwierige finanzielle Lage nicht noch zu verschlimmern.

Darüber hinaus sollten auch weitergehende Massnahmen zur Begrenzung der Kosten zulasten der OKP geprüft und unterstützt werden, wie die Förderung der Prävention und die Förderung der Effizienz in der Gesundheitsversorgung. Denn die Kapazitäten sind nicht unbegrenzt erweiterbar und die Schmerzgrenze in der Finanzierung bald erreicht.