

Departement des Innern  
Regierungsgebäude  
9001 St. Gallen

Per E-Mail an: [info.diafso@sg.ch](mailto:info.diafso@sg.ch)

Bern, 29. Juni 2023

## VII. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz; Förderung und Finanzierung von Spezialangeboten

### Vernehmlassungsantwort des Verbandes **senesuisse**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Bucher  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen vielmals für die Einladung zur Beteiligung an der rubrizierten Konsultation. Weil **senesuisse** als Verband der wirtschaftlich unabhängigen Alters-/Pflegeinstitutionen direkt davon betroffen ist und sich für eine geeignete und altersfreundliche Finanzierung einsetzt, erhalten Sie innert Frist gerne unsere Stellungnahme.

Im Jahr 1996 wurde der Verband **senesuisse** gegründet. Seither vertritt er die Interessen und Anliegen von Leistungserbringern im Bereich der Langzeitpflege. Mehr als 450 Institutionen mit über 20'000 Pflegeplätzen sind Mitglied, darunter auch über 20 Betriebe im Kanton St. Gallen. Als Verband der nicht subventionierten Alters- und Pflegeinstitutionen setzt sich **senesuisse** seit jeher für wirtschaftliche und faire Lösungen ein, mit guter Versorgung für alle Betagten.

### A. Grundsätzliche Bemerkungen

#### 1. Subjektfinanzierung ist meist besser geeignet als Objektfinanzierung

Aus Sicht von **senesuisse** ist die betriebsbezogene Finanzierung mit Leistungsverträgen auf ein Minimum zu reduzieren. Solche Objektfinanzierungen haben bedeutende Nachteile:

- Betroffene Leistungsbezüger haben keine Auswahlmöglichkeiten;
- Es werden einzelne Anbieter gegenüber allen anderen bevorzugt;
- Unter den Leistungserbringern wird der gesunde Preis- und Qualitätswettbewerb ausgeschaltet; subventionierte Betriebe haben kaum Anreiz zu Effizienz;
- Angehörige müssen weite Wege in Kauf nehmen, wenn es nur einen Anbieter gibt.

Im Gegensatz dazu führt eine Subjektfinanzierung für die betroffene Person dazu, dass sie (mit den Angehörigen) selbst entscheiden kann, welches Angebot für die individuelle Situation am besten passt. Gerade in der Alterspflege ist dies von grosser Bedeutung, weil nicht nur ein Gebrechen, sondern die Gesamtsituation von Wohnen/Betreuung/Pflege betrachtet werden muss – inklusive möglicher Unterstützung durch die Angehörigen. Deshalb kann (im Gegensatz zur typischen Spezialisierung in Spitälern) kaum je ein einziges Angebot für Alle passend sein.

**Fazit: In der Regel sollte auf spezialfinanzierte Sonderangebote verzichtet werden, vielmehr sollte den Betroffenen über eine Subjektfinanzierung die Wahlfreiheit gelassen werden, wie sie ihre besonderen Bedürfnisse abdecken.**

## 2. Es fehlt die Regelung von Übergangspflege nach Spitalaufenthalten

In der unterbreiteten Vorlage fehlt ein äusserst wichtiges Angebot der Pflege, welches in Zukunft noch an Bedeutung gewinnt: Die Übergangspflege nach einem Spitalaufenthalt. Diese im Rahmen der neuen Pflegefinanzierung eingeführte Nachsorge im Anschluss an einen akutsomatischen Eingriff hat zum Ziel, dass Betroffene wieder in ihre Umgebung zurückkehren können. Leider ist die Regelung im Bundesgesetz ungenügend, so dass viele Kantone eigene Lösungen geschaffen haben – St. Gallen noch nicht.

Der Bericht von Ecoplan im Auftrag des BAG zeigt, dass die zu kurze Dauer von max. 14 Tagen sowie die fehlende Finanzierung der Aufenthaltskosten eine zu geringe Inanspruchnahme dieser sinnvollen Leistung mit sich bringt. Dadurch ziehen viele Betagte gleich dauerhaft ins Pflegeheim, anstatt nach intensiver Therapie von einigen Wochen Dauer wieder nach Hause zurückzukehren. Die Studie von Ecoplan kommt zum Schluss, dass die heutige „Übergangspflege“ (AÜP) von einem Finanzierungsinstrument für Pflegeleistungen zu einem eigentlichen Versorgungsangebot, einem interprofessionellen Übergangsangebot, weiterzuentwickeln ist.

Die «Thurvita Care» in Wil (mit der Spitalregion Fürstenland Toggenburg) ist ein Beispiel dafür, dass die «Brücke nach Hause» bei mehr als der Hälfte der Betroffenen funktioniert. Beispiele aus anderen Kantonen bestätigen dies. Es braucht dafür zumindest ein längerer Aufenthalt und eine Zusatzfinanzierung für die nötigen (vorwiegend therapeutischen) Leistungen.

**Antrag: Der Kanton SG sollte eine Zusatzfinanzierung für Übergangspflege schaffen, damit Betagte nach einem Spitalaufenthalt sich über 6-12 Wochen erholen und danach wieder nach Hause zurückkehren können.**

## B. Bemerkungen zum Bericht

### 1. Ausgangslage

Die Ausgangslage im Kanton St. Gallen ist gut beschrieben. Aus Sicht von **senesuisse** sind folgende Punkte zusätzlich zu beachten:

- **Ziffer 1.1 Bereitstellung und Finanzierung von Betagten- und Pflegeheimen:**  
Es fehlen Ausführungen zur Finanzierung der Aufenthaltskosten. Wie bereits in den früheren Vernehmlassungsantworten fordert **senesuisse** erneut eine höhere Grenze für Ergänzungsleistungen, zumal gemäss Bundesgesetz *der Aufenthalt in einem Pflegeheim nicht zur Sozialhilfeabhängigkeit führen soll*.  
**Antrag: Die EL-Obergrenze ist per 2024 auf mindestens 190 Franken zu erhöhen.**
- **Ziffer 1.2 Finanzierung von Sterbehospiz-Einrichtungen:**  
Gestorben wird weitaus am häufigsten in Pflegeheimen. Damit alle Bürger/-innen die ihnen bei diesem Prozess zustehenden Leistungen gleichwertig finanziert erhalten, ist grundsätzlich eine Subjektfinanzierung umzusetzen (vgl. obige Ausführungen). Zwar braucht es Sterbehospize – gerade für jüngere Personen, aber auch nicht minder finanzierte Leistungen für betagte Sterbende. **senesuisse** setzt sich dafür ein, dass sowohl Sterbehospize als auch Pflegeheime eine ausreichende Finanzierung erhalten, damit ein würdevolles und begleitetes Sterben für Alle möglich ist. Hierfür wäre für Pflegeheime eine Finanzierung über die bestehenden 12 Stufen hinaus umzusetzen, wie andere Kantone es bereits kennen.  
**Antrag: Die Finanzierung ist in über Pflegestufe 12 hinaus sicherzustellen.**
- **Ziffer 1.3 Bestehende Finanzierungslücken**  
Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, bei welchen Angeboten eine Zentralisierung und Objektivfinanzierung nötig ist. Aus Sicht von **senesuisse** ist dies auf ein nötiges Minimum zu reduzieren, gerade bei schwerer und komplexer Pflege von Betagten ist meist nicht einfach eine einzige spezialisierte Einrichtung das geeignetste Angebot.

Darüber hinaus ist eine wichtige Lücke nicht erwähnt, welche der Kanton St. Gallen im Interesse der Bürger und der eigenen Finanzen dringend schliessen sollte: Jene der Übergangspflege von Betagten nach Spitalaufenthalten.

**Anträge: Es ist eine Übergangslösung nach dem Spitalaufenthalt zu schaffen. Spezialangebote sind auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.**

- **Ziffer 1.4 Bestehende Angebote und Übergangslösungen**

Zwar anerkennt **seneuisse** durchaus, dass für gewisse Herausforderungen geeignete Strukturen und eine entsprechende Finanzierung nötig sind. Aus unserer Sicht/Erfahrung ist aber eine staatliche Planung mit entsprechenden Leistungsverträgen kaum geeignet, um den individuellen Bedürfnissen gerecht zu werden. Deshalb muss sich die Zentralisierung und Sonderfinanzierung aufs Nötigste reduzieren: Fälle, die hochspezialisierte Pflege sowie die permanente Anwesenheit von intensivmedizinischem Fachpersonal erfordern (beispielsweise für Patienten mit Tracheotomie).

Wenn die Erhöhung der EL-Finanzierung von 180 auf 220 Franken in diesen Einzelfällen möglich ist stellt sich die Frage, ob diese nicht auch in anderen Pflegeheimen zur Anwendung kommen sollte, wenn sie genauso geeignet sind und ausgewählt werden.

**Antrag: Spezialangebote sind auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.**

- **Ziffer 1.5 Trends und Entwicklungen**

Trotz immer späterem Pflegeheimeintritt führt die demografische Entwicklung zu einem steigenden Auslastungsgrad. Aus Sicht von **seneuisse** könnten viele Bedürfnisse mit «Betreutem Wohnen» optimal und kostengünstig abgedeckt werden. Das System des Kantons St. Gallen bremst aber unnötig, indem es etwa den Bedarfsnachweis betroffener Gemeinden verlangt, welche systembedingt solchen Angeboten skeptisch begegnen. Wenn der Kanton den künftigen Bedürfnissen gerecht werden will, muss nun ein Zubau solcher Angebote dringend vorangetrieben werden.

**Antrag: Es braucht eine grosszügigere Zulassung von «Betreutem Wohnen»; mit ausreichender Finanzierung – auch über Ergänzungsleistungen.**

- **Ziffer 2 Bedarf an spezialisierter Langzeitpflege**

Auch wenn **seneuisse** gegenüber staatlicher Planung skeptisch eingestellt ist, begrüssen wir die Erstellung eines Planungsberichts alle fünf Jahre. Aus unserer Sicht bewährt sich die Zuständigkeit der Gemeinden nicht, weil ihnen die Gesamtsicht fehlt. Entsprechend würden wir weitere Kompetenzen beim Kanton begrüssen, namentlich für eine geeignete Entwicklung des Betreuten Wohnens.

**Antrag: Das Betreute Wohnen sollte auf kantonaler Ebene betrachtet werden.**

- **Ziffer 2.1 Bedarfsanalyse**

Auch Pflegeheime betreuen heute Personen mit den erwähnten Krankheitsbildern. Deshalb sind diese bei der Bedarfserhebung auch zu berücksichtigen.

- **Ziffer 2.2 Gerontopsychiatrie**

Es stellt sich die Frage, wer die Unterscheidung zwischen dem «klassischen stationären Setting» und dem «notwendigen spezialisierten Setting» vornehmen soll. Sicherlich besteht ein Bedarf an regionalen spezialisierten Zentren, für «Sonderfälle». Für Viele ist aber das Pflegeheim der geeignete Aufenthaltsort, welcher zunehmend auch über Fachärzte der Psychiatrie und Pflegefachpersonal HF der Psychiatrie verfügt und entsprechend finanziert werden muss. Die geschätzten 90 Plätze widerspiegeln den tatsächlichen Bedarf an zu finanzierendem Angebot nicht genügend.

- **Ziffer 2.3 Schwerstpflege und komplexe Pflege**

Bereits heute erbringen diverse Langzeitinstitutionen im Kanton St. Gallen spezialisierte Pflege, welche für eine Vielzahl von Gebrechen angezeigt ist. Für diese Fälle gilt es, die Finanzierung ebenso sicherzustellen.

**Antrag: Schwerstpflegefälle sind auch in Pflegeheimen auszufinanzieren.**

- **Ziffer 2.4 Spezialisierte palliative Pflege**  
Die palliative Sterbebegleitung von Betagten gehört zum klassischen Angebot der Pflegeheime. Hospizbetriebe nehmen sowohl ältere als auch jüngere Menschen in der letzten Lebensphase auf – meist aufgrund eines äusserst komplexen Krankheitsbildes. In beiden Fällen ist eine kantonale Finanzierung nötig, die dem Bedarf entspricht.
- **Ziffer 2.5 Überblick**  
Die Schätzung stützt sich auf grobe Annahmen. Der effektive Bedarf muss besser ermittelt werden. Dabei müssen sowohl die Plätze der geplanten regionalen Zentren als auch die Spezialleistungen der bereits bestehenden Institutionen abgebildet werden.
- **Ziffer 2.6 Demenz**  
Die Fallzahlen dementieller Erkrankungen steigen stetig. Der Bedarf an spezialisierten Betreuungsformen ist offenkundig – und damit auch die Notwendigkeit der Finanzierung. Es kann nicht sein, dass für diese spezialisierten Abteilungen keine Lösung gesucht wird, sondern man einfach auf Einzellösungen mit den Gemeinden verweist.  
**Antrag: Die Finanzierung muss sämtliche für Pflegeheime geeignete Fälle von Demenzpflege abdecken, ohne Einzellösungen mit den Gemeinden.**
- **Ziffer 3.1 Zuständigkeiten**  
Grundsätzlich sollte die ganze Planung auf Kantonsebene erfolgen, auch jene für Pflegeheime und für Betreutes Wohnen. Nur so kann eine gesamtheitliche Sicht ohne partikuläre Eigeninteressen gewährleistet sowie ein regional passendes Angebot gesichert werden. Eine Subjektfinanzierung garantiert eine gute Auswahl für Betroffene, während der Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit einzelnen Betrieben den Wettbewerb verzerrt und einzelne Betriebe zu Monopolisten macht – mit entsprechenden Folgen.
- **Ziffer 3.2 Rahmenbedingungen für die Bereitstellung spezialisierter Langzeitpflege**  
Aufgrund der Erfahrungen aus anderen Kantonen zweifelt **senesuisse** daran, dass eine staatliche Planung den tatsächlichen Bedarf erfassen und abdecken kann. Noch grösser sind die Zweifel betreffend ärztlicher Anordnung, welche für die Aufnahme in ein spezialisiertes Angebot entscheiden soll: Es gilt die Wahlfreiheit der Betroffenen und ihre individuellen Bedürfnisse können einen anderen Aufenthaltsort als geeigneter erscheinen lassen (etwa bei bereits bestehendem Pflegeheimaufenthalt, zu welchem aber noch einige zusätzliche Leistungen finanziert werden müssten).  
**Antrag: Die Kriterien für spezialisierte Angebote sind genauer auszuarbeiten.**
- **Ziffer 3.3 Finanzierung der spezialisierten Langzeitpflege**  
Leider kann **senesuisse** nicht bestätigen, dass der zusätzliche Bedarf von spezialisierter Langzeitpflege in den Messinstrumenten RAI oder BESA abgebildet werden kann. Deshalb ist eine Lösung mit Zuschlägen nötig, welche gemäss Vorschlag jeweils eine Obergrenze (Zusatzzahlung pro Tag) beinhalten kann. Aufgrund der Anzahl Fälle in gewissen Bereichen stellt sich aber doch die Frage, ob eine Pauschale nicht deutlich effizienter wäre als eine individuelle Abrechnung. Dies müsste zudem unabhängig von der Institution geltend gemacht werden können, als klassische Subjektfinanzierung. Somit sollte nicht das Angebot finanziert werden, sondern die Person mit ihrem konkreten Bedarf. Nur für die wirklich spezifischen Fälle ist ein Sonderangebot zu schaffen.  
**Antrag: Umsetzung eines Modells mit Subjektfinanzierung für die meisten Fälle.**
- **Ziffer 4 Personelle und finanzielle Auswirkungen**  
In der vorliegenden Berechnung wurden nicht alle Fälle berücksichtigt, welche heute bereits existieren, namentlich in Institutionen der Langzeitpflege betreut werden. Betreffend Kostenkontrolle weisen wir nochmals darauf hin, dass anstelle der geplanten Finanzierung einzelner Betriebe besser ein System mit Finanzierung der betroffenen Personen umgesetzt wird, was deren Bedürfnissen besser gerecht wird.

- **Ziffer 6 Umsetzung und Verordnungsrecht**

Es ist korrekt, dass nicht alle Fälle in bestehenden Einrichtungen abgedeckt werden können, sondern Zusatzangebote zu finanzieren sind. Umso wichtiger ist die Definition dieser Abgrenzung, welche aber besser auf den Bedürfnissen der Person als auf dem Angebot spezialisierter Betriebe erfolgen sollte.


Für die Bedarfsanalyse sind auch bestehende Pflegeheime zu befragen, namentlich solche mit bereits bestehenden Spezialabteilungen.

Zudem ist ein Angebot für die Übergangspflege zu schaffen, welche den temporären Aufenthalt zur Wiedererlangung von selbständiger Rückkehr nach Hause finanziert.

Vielen Dank für das Engagement zur Umsetzung eines geeigneten Angebots zur Sicherstellung von spezialisierter Pflege und für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

**seneuisse**



Christian Streit  
Geschäftsführer