

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 151-2014
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.784

Eingereicht am: 07.08.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Guggisberg (Kirchlindach, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 04.09.2014

RRB-Nr.: 148/2015 vom 16. März 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Erhöhung der Mindestzimmergrösse in Alters- und Pflegeheimen – Eine Kostenexplosion droht

Im Rahmen der Revision der Heimverordnung (HEV) soll die Mindestzimmergrösse in Alters- und Pflegeheimen im Kanton Bern auf mindestens 16 m² erhöht werden. Anstatt gezielt in die Pflegequalität investieren zu können, die den spezifischen Bedürfnissen der Pflegebedürftigen gerecht wird, müsste in die Infrastruktur investiert werden. Eine solche Massnahme dürfte bei zahlreichen Alters- und Pflegeheimen aufwändige bauliche Massnahmen nötig machen und zu massiven Mehrkosten führen. Mehrkosten, die auf die Heimbewohnerinnen und -bewohner abgewälzt werden müssten. Da ein erheblicher Teil davon bereits heute Ergänzungsleitungen bezieht, würden diese noch mehr steigen und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler dadurch noch stärker belastet.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie viele Alters- und Pflegeheime im Kanton Bern müssten infolge der neuen Regelung bauliche Massnahmen vornehmen?
2. Innert welcher Frist müssten die Zimmer auf mindestens 16 m² vergrössert werden?

3. Sind Ausnahmeregelungen geplant? Falls ja, wie sehen diese aus?
4. Wie viele Zimmer wären im gesamten Kanton betroffen?
5. Wie viele Heimplätze (Betten) würden durch die Erhöhung der Mindestzimmergrösse verloren gehen?
6. Welche Heime wären besonders stark von Mehrkosten betroffen?
7. Wie viele Heime würden durch die Neuregelung voraussichtlich in ihrer Existenz gefährdet?
8. Mit wie hohen Kosten müsste für sämtliche Umbauten im Kanton Bern (inkl. Planung) gerechnet werden?
9. Wie hoch wären die Kosten, die beim Kanton bzw. bei privaten Heimen anfallen würden?
10. Wie verändern sich mit der neuen HEV die Infrastrukturkosten im Vergleich zu den Betriebskosten?
11. Welche weiteren neuen Massnahmen in der HEV führen ebenfalls zu Kostensteigerungen?
12. Gibt es auch Massnahmen in der neuen HEV zur Verminderung der Gesamtkosten?
13. Wann soll die neue Heimverordnung in Kraft treten?

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Begründung: Die HEV wird im August 2014 in die Vernehmlassung geschickt. Vor Ablauf der Vernehmlassungsfrist sollten die Antworten auf die gestellten Fragen bekannt und öffentlich zugänglich sein.

Antwort des Regierungsrates

Der Interpellant befürchtet im Zusammenhang mit der Revision der Heimverordnung HEV eine drohende Kostenexplosion für die Alters- und Pflegeheime, weil die Mindestgrösse für ein Einbettzimmer von heute geltenden 10 m² auf 16 m² angehoben und somit an die für Neubauten geltenden Vorgaben angepasst werden soll. Der Regierungsrat befürwortet eine Erhöhung dieser Fläche sowohl aus Gründen der Lebensqualität als auch aus pflegerischen Notwendigkeiten. Damit jede Bewohnerin und jeder Bewohner noch einige wenige Möbel beim Umzug ins Heim mitnehmen und damit das Zimmer mit persönlichen und aus der Lebensbiografie wichtigen Gegenständen einrichten kann, bedarf es einer gewissen Zimmerfläche. Bei einer Individualfläche von 10 m² ist dies praktisch unmöglich. Neben der Standardeinrichtung von Pflegebett (2 m²), Schrank (2 m²) sowie Nachttisch und Stuhl (1 m²) sowie der Verkehrsfläche steht praktisch kein individuell möblierbarer Raum mehr zur Verfügung. In einem Pflegeheim bildet das eigene Zimmer die einzige Privatsphäre für die Bewohnenden. Die Reduktion des privaten Lebensraums auf ein einziges Zimmer gegen das Lebensende hin ist für Betroffene grundsätzlich nicht einfach. Eine zu kleine Individualfläche hat eine zusätzliche Verschlechterung der Wohnqualität für die betreffenden Bewohnerinnen und Bewohner zur Folge. Sich mit bedeutungsvollen persönlichen Gegenständen und Möbelstücken umgeben zu können, vermittelt das Gefühl von Geborgenheit

und "zu Hause sein". Eine qualitativ gute Pflege bedarf ebenfalls einer ausreichenden Zimmerfläche, beispielsweise muss für Pflegeverrichtungen und assistierte Transfers genügend Platz vorhanden sein. Sind Gehhilfen oder Rollstühle notwendig, steht mit 10 m² zu wenig Bewegungs- und Verkehrsfläche zur Verfügung. Mangelnder Platz zum Einsatz von Hilfsmitteln kann zu ökonomisch und personell suboptimalen Arbeitsabläufen führen.

Ein Vergleich mit den Vorgaben anderer Kantone zeigt, dass der Kanton Bern mit seiner Vorgabe von 16 m² im Mittelfeld liegt (Kanton Zürich 14 m²; Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn und Waadt 16 m²; Kanton St. Gallen 20–23 m²; Kanton Glarus 24 m²).

Die Angemessenheit der Vorgabe von 16 m² Individualfläche war in den Vorabklärungen im Jahr 2004 von den Vertretern der Heime sowie des Verbandes unbestritten. Die Infrastruktur vieler Alters- und Pflegeheime war entweder auf rüstige alte Menschen ausgelegt oder aber spitalähnlich. Aufgrund der zunehmenden Pflegebedürftigkeit der Bewohnenden und der Schwierigkeiten bei der Belegung von Mehrbettzimmern passten daher etliche Heime ihre Infrastruktur in den letzten zehn Jahren an. Einbettzimmer und moderne Wohnformen wie Pflegewohngruppen wurden geschaffen. Im Jahr 2006 erfolgte die Einführung des neuen Richtraumprogramms, das eine Individualfläche von 16 m² als Minimum fordert. Alle Institutionen, die seit 2006 neu gebaut wurden oder grundlegende Sanierungen durchgeführt haben, halten diese Vorgabe ein. Es handelt sich dabei um rund 50 Institutionen (von insgesamt 319 Institutionen). Derzeit werden rund 30 Institutionen saniert oder neu gebaut; auch sie halten diese Vorgaben ein.

Im Gegensatz zur Befürchtung des Interpellanten geht der Regierungsrat daher davon aus, dass die Erhöhung der Mindestfläche pro Bewohnerin respektive pro Bewohner in Alters- und Pflegeheimen nicht zu einer Kostenexplosion führt. Mit der Umsetzung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 wurde auch die Finanzierung der Infrastruktur angepasst. Im Aufenthaltstarif ist ein Infrastrukturbeitrag enthalten, der es den Heimen ermöglicht, Rückstellungen für Neu- oder Umbauten zu tätigen beziehungsweise Hypotheken zu verzinsen oder zu amortisieren. Die Berechnungsbasis dieses Infrastrukturbeitrags bildet nicht etwa der Minimalwert von 16 m², sondern der Richtwert von 18 m² Individualfläche pro Bewohnerin respektive pro Bewohner. Somit haben die Heime bereits seit 2011 die Möglichkeit, ihre Um- oder Neubauvorhaben selbst zu finanzieren. Der Infrastrukturbeitrag wird von den Institutionen zweckgebunden geäußert. Der Verband der Berner Pflege- und Betreuungszentren (vbb) hat für seine Mitglieder entsprechende Empfehlungen zur Handhabung dieser Mittel veröffentlicht. So wird vorgegeben, dass die Einnahmen aus den Infrastrukturbeiträgen einem separaten Ertragskonto gutgeschrieben werden sollen und dass die Einnahmen für die Infrastruktur ausschliesslich für die Beschaffung, die Wiederbeschaffung sowie für die Kapitalkosten von Anlagegütern verwendet werden dürfen. Zurzeit wird ein kantonales Monitoring aufgebaut zur Sicherstellung der zweckgebundenen Verwendung dieser Mittel.

Die vorgesehene Totalrevision der HEV musste aufgrund verschiedener dringlicher Grossprojekte zurückgestellt werden. Der Regierungsrat wird sich nach Ausarbeitung der Vorlage mit dem Geschäft befassen. Das Inkrafttreten der revidierten HEV und somit der Vorgaben zur Mindestfläche pro Bewohnerin respektive pro Bewohner in Alters- und Pflegeheimen ist nun für Mitte 2018 vorgesehen. Alters- und Pflegeheime, welche die neuen Vorgaben zur Mindestindividualfläche noch nicht erfüllen, erhalten somit mehr Zeit zur Anpassung ihrer Infrastruktur.

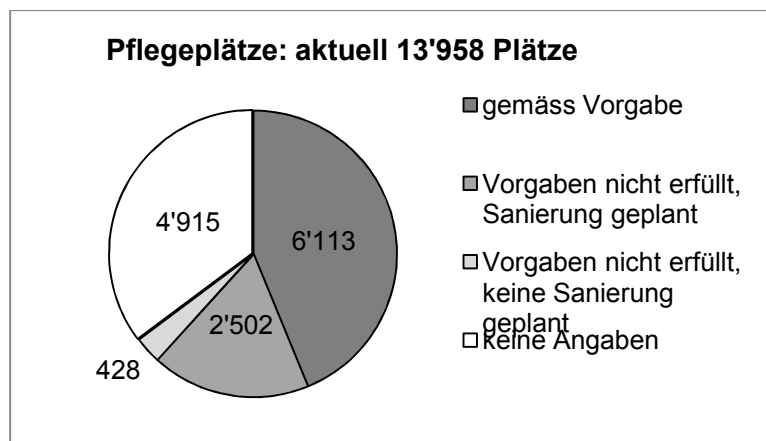
Zu Frage 1:

Wie viele Alters- und Pflegeheime im Kanton Bern müssten infolge der neuen Regelung bauliche Massnahmen vornehmen?

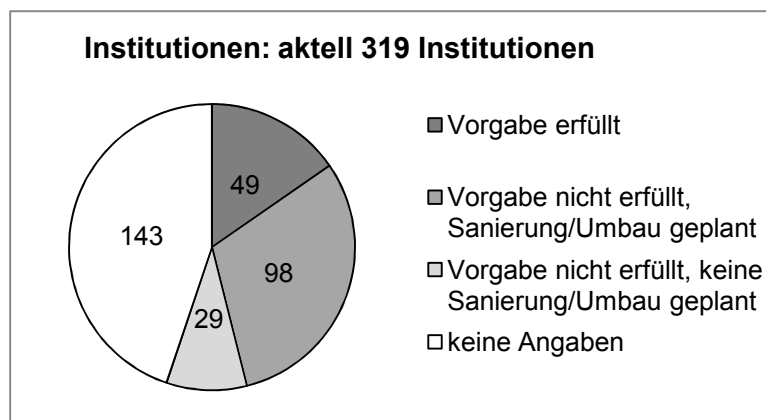
Um diese Frage beantworten zu können, wurden sämtliche Heime angeschrieben und um Mithilfe gebeten. Im ganzen Kanton Bern sind insgesamt 319 Institutionen mit derzeit 13'958 Pflegeplätzen bewilligt und in Betrieb. Insgesamt machten gut 59 % der Alters- und Pflegeheime mit und füllten die Umfrage aus. Aus 187 Institutionen bzw. zu 9'043 Pflegeplätzen in 7'822 Zimmern liegen somit Angaben vor. Aus der Umfrage ergeben sich folgende Resultate:

- 997 Einbettzimmer liegen unter 16 m²
- 914 Zweibettzimmer liegen unter 32 m²
- 35 Dreibettzimmer liegen unter 48 m²

Insgesamt gibt es also 2'930 Pflegeplätze in 1'946 Zimmern, welche die zukünftigen Vorgaben von 16 m² Mindestindividualfläche nicht erfüllen. Davon sind aber für 2'502 Pflegeplätze in den nächsten fünf bis zehn Jahren eine Sanierung zur Werterhaltung oder ein Um- bzw. Neubau geplant.



Von den Institutionen, die eine Rückmeldung geschickt haben, erfüllen 49 die Vorgabe von 16 m² vollständig, 98 haben angegeben, dass sie in den nächsten fünf bis zehn Jahren eine Sanierung zur Werterhaltung oder einen Um- bzw. Neubau planen. Ein Um- oder Neubau ist nicht allen Institutionen möglich, insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden sind diese Möglichkeiten beschränkt. Auch Institutionen, welche in Mietobjekten betrieben werden, können nur bedingt Um- bzw. Neubauten planen; jedoch wird es als zumutbar erachtet, in der mittelfristigen Planung einen Umzug in den Vorgaben entsprechende Gebäude anzustreben.



Eine Stichprobe bei den Heimen in der Stadt Bern,¹ die keine Rückmeldung gemacht haben, ergab, dass von total 1'137 Plätzen 795 Plätze den Vorgaben entsprechen, für 179 Plätze bereits Um- oder Neubauvorhaben geplant werden und 163 Plätze den Vorgaben nicht entsprechen. Eine verlässliche Schätzung für alle Institutionen, welche keine Rückmeldungen gemacht haben, ist nicht möglich, da sich die Voraussetzungen der Institutionen stark unterscheiden.

Zu Frage 2:

Innert welcher Frist müssten die Zimmer auf mindestens 16 m² vergrössert werden?

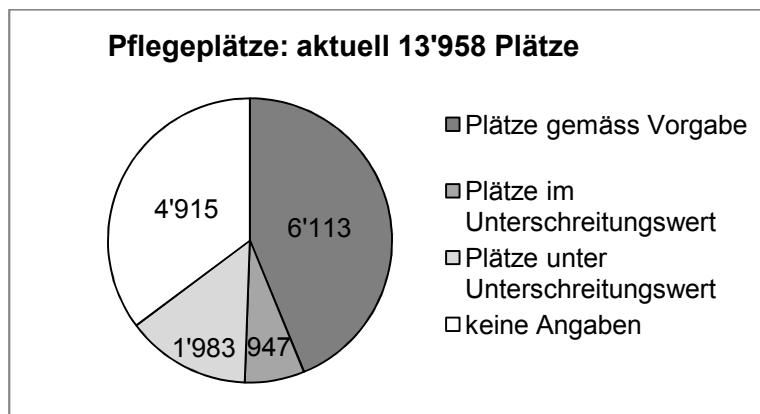
Die Zimmer müssen innerhalb einer Übergangsfrist von voraussichtlich zehn Jahren nach Inkrafttreten der neuen HEV angepasst werden. Da das Inkrafttreten der neuen Verordnung auf voraussichtlich Mitte 2018 vorgesehen sowie das Raumprogramm bereits seit 2004 bekannt ist und für Neubauten seit 2006 umgesetzt wird, ergibt sich somit eine Übergangszeit von 24 Jahren.

Zu Frage 3:

Sind Ausnahmeregelungen geplant? Falls ja, wie sehen diese aus?

In bereits bestehenden Gebäuden ist die Möglichkeit einer Unterschreitung des Mindestwertes von 16 m² Individualfläche pro Bewohnerin um ca. 10% vorgesehen. Das bedeutet, dass Zimmer in bestehenden Heimen, die mindestens 14.4 m² Individualfläche (exkl. Nasszelle; in Doppel- und Mehrbettzimmern exkl. Nasszelle und Entrée) pro Person aufweisen, weiterhin bewilligungsfähig sind.

Zum heutigen Zeitpunkt liegen gemäss Umfrage² 416 Einbettzimmer bei unter 14 m², 731 Zweibettzimmer liegen unter 28 m² und 35 Dreibettzimmer erfüllen 42 m² nicht. Das entspricht umgerechnet 1'983 Plätzen.



Für lediglich 255 Plätze von diesen 1'983 Plätzen, welche nicht einmal 14 m² Minimalfläche aufweisen, ist in den nächsten fünf bis zehn Jahren keine Sanierung zur Werterhaltung oder kein Um- bzw. Neubau geplant.

¹ Basis für diese Analyse bildeten die Unterlagen der Heime, die dem ALBA zur Verfügung stehen.

² Um den Institutionen das Ausfüllen der Umfrage etwas zu erleichtern, wurde mit 14 m² ein Grenzwert in ganzen Zahlen gesetzt.

Zu Frage 4:

Wie viele Zimmer wären im gesamten Kanton betroffen?

Von den 7'822 Zimmern, zu welchen aus der Umfrage Angaben vorliegen, weisen 1'946 Zimmer weniger als 16 m² Individualfläche pro Person und Zimmer auf. Unter Berücksichtigung der möglichen Unterschreitung um maximal 10 Prozent des Mindestwertes in bestehenden Gebäuden sind noch rund 1'182 Zimmer betroffen. Dazu kommt die nicht bekannte Anzahl an Zimmern der Heime, welche nicht an der Umfrage teilgenommen haben.

Zu Frage 5:

Wie viele Heimplätze (Betten) würden durch die Erhöhung der Mindestzimmergrösse verloren gehen?

Wenn davon ausgegangen wird, dass Zweibettzimmer noch als Einbettzimmer respektive Dreibettzimmer noch als Zweitbettzimmer genutzt werden können oder je zwei zu kleine Einbettzimmer zu einem ausreichend grossen Einbettzimmer zusammengenommen werden müssten, so würden von den im Rahmen der Umfrage ermittelten 2'930 Plätzen von der Vorgabe zur Zimmergrösse von 16 m² rund 1'480 Plätze betroffen. Wird der Unterschreitungswert von ca. 10 Prozent für bestehende Gebäude berücksichtigt, sind von der Änderung der Vorgaben zur Zimmergrösse noch rund 1'000 Plätze betroffen. Dazu kommt die nicht bekannte Anzahl an Zimmern in Heimen, welche nicht an der Umfrage teilgenommen haben.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass angesichts der vorhandenen Nachfrage nach Pflegeplätzen die Institutionen daran interessiert sind, diese Plätze neu zu erstellen respektive andere Institutionen diese Plätze gerne übernehmen. Der Regierungsrat geht deshalb nicht davon aus, dass durch die Erhöhung der Mindestzimmergrössen Pflegeplätze verloren gehen. Zudem machen viele Institutionen die Erfahrung, dass es zunehmend schwieriger wird, zu kleine Zimmer respektive Mehrbettzimmer überhaupt noch zu belegen. Die Trägerschaften haben deshalb ein Interesse daran, ihre bauliche Infrastruktur den Erwartungen der (künftigen) Bewohnerinnen und Bewohner sowie deren Angehörigen entsprechend auszugestalten.

Zu Frage 6:

Welche Heime wären besonders stark von Mehrkosten betroffen?

Von Investitionen in die Infrastruktur wären alle Heime betroffen, die in den letzten zehn Jahren keine Sanierungen durchgeführt haben und bei denen die Individualfläche pro Person weniger als 14,4 m² beträgt. Wie oben beschrieben, stehen den Heimen aufgrund des Investitionsbeitrags jedoch genügend Mittel zur Verfügung, um diese Sanierungsmassnahmen durchzuführen.

Zu Frage 7:

Wie viele Heime würden durch die Neuregelung voraussichtlich in ihrer Existenz gefährdet?

Allein aufgrund der Neuregelung bezüglich der Zimmergrösse dürfte kein Heim in seiner Existenz gefährdet sein. Zumal die Berechnung der Infrastrukturpauschale, welche von den Heimen erhoben und zweckgebunden geäußnet wird, nicht auf dem Minimalwert von 16 m², sondern sogar auf dem Richtwert von 18 m² Individualfläche pro Person in ihrem eigenen Zimmer beruht.

Zu Frage 8:

Mit wie hohen Kosten müsste für sämtliche Umbauten im Kanton Bern (inkl. Planung) gerechnet werden?

Die Kostenfolge ist schwierig abzuschätzen, denn diese hängt wesentlich davon ab, ob mit relativ einfachen Eingriffen eine Anpassung möglich ist oder ob grosse Sanierungsmassnahmen oder sogar ein Neubau geplant werden müssen. Die Infrastrukturpauschale basiert auf einem Preis pro Pflegeplatz von CHF 240'000 für Neubauten.

Zu Frage 9:

Wie hoch wären die Kosten, die beim Kanton bzw. bei privaten Heimen anfallen würden?

Der Kanton zahlt seit 1. Januar 2011 keine Investitionsbeiträge mehr an die Heime. Alle Heime führen ihren Betrieb nach privatwirtschaftlichen Kriterien. Denn mit Einführung der neuen Pflegefinanzierung per 1.1.2011 im Kanton Bern sind sämtliche Infrastrukturvorhaben der stationären Langzeitpflege über die im Tagestarif integrierte Infrastrukturpauschale zu finanzieren.

Zu Frage 10:

Wie verändern sich mit der neuen HEV die Infrastrukturkosten im Vergleich zu den Betriebskosten?

Diese Frage kann nicht ohne aufwändige Einzelrecherchen und eine genaue Überprüfung der Buchführung jedes einzelnen Heims beantwortet werden. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre zeigt sich jedoch, dass die Betriebskosten bei einer gut durchdachten und energetisch fortschrittlichen Bauweise günstiger sind als in einem Altbau, der weite Wege und nicht optimierte Abläufe im Betrieb nach sich zieht.

Zu den Fragen 11 und 12:

(11) Welche weiteren neuen Massnahmen in der HEV führen ebenfalls zu Kostensteigerungen?

(12) Gibt es auch Massnahmen in der neuen HEV zur Verminderung der Gesamtkosten?

Bereits seit 2003 bestehen Vorgaben des KVG in Bezug auf ein Qualitätsmanagement der Alters- und Pflegeheime. Pflegedienstleitungen müssen über eine Führungsweiterbildung verfügen. Mit der Revision der HEV werden diese bestehenden Vorgaben festgehalten. Die kantonale Abgeltung basiert auf den genannten Standards.

Die ergänzenden Ausführungsbestimmungen auf Stufe der geplanten Direktionsverordnung haben die Form von Minimalstandards und betreffen die Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebsbewilligung. Die Struktur der Standards ist mit ihrer Klarheit so angelegt, dass der administrative Aufwand für Institution und Verwaltung eher abnehmen sollte. Wo immer möglich wurde auf bisherige Anforderungen verzichtet (z.B. Pflicht zur Zertifizierung) und tendenziell die Eigenverantwortung der Institutionen gestärkt; z.B. werden die bisher durch den Kanton durchgeführten Prüfungen der Vorgaben zur Heimleitung und Pflegedienstleitung von Selbstdeklarationen abgelöst. Insgesamt führt die Verordnungsänderung nicht zu Mehrkosten in den Versorgungsbereichen, sondern zu einer gewissen administrativen und finanziellen Entlastung.

Zu Frage 13:

Wann soll die neue Heimverordnung in Kraft treten?

Das Inkrafttreten der neuen Verordnung ist auf Mitte 2018 vorgesehen.

An den Grossen Rat