

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 241-2014
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1159

Eingereicht am: 17.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 13

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 438/2015 vom 22. April 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Wie werden die Qualität der Betreuung und die Wirksamkeit von Kontrollen im Alters- und Pflegeheimwesen sichergestellt?

Die institutionelle Betreuung von betagten Menschen ist ein Wachstumsmarkt, der in jüngster Zeit auch Investoren wie Hedgefonds anlockt, die sich grosse Renditen versprechen. Eine Reportage in der Sonntagszeitung vom 28. September 2014 zeigt, dass im Bereich der Alterspflege Einiges im Argen liegt. Es stossen immer mehr gewinnorientierte Unternehmen in den wachsenden Markt. Um Aufwand, Ertrag und Gewinn zu optimieren, bedienen sich die Heime mehrerer Tricks: Höhereinstufung von Bewohnerinnen und Bewohnern, Überbelegung oder Einsparungen beim Personal, indem die Personalschlüssel unterschritten werden. Gemäss Zahlen des Bundesamts für Gesundheit waren 2012 in der Schweiz mindestens 234 Heime rechtswidrig überbelegt. Im Kanton Bern hatten zwanzig Heime deutlich weniger Personal als vorgeschrieben ist.

Da der grösste Kostenfaktor die Personalkosten sind, sparen die Anbieter nicht selten beim Personal. Definierte Stellenschlüssel werden nicht eingehalten und die beschäftigten Angestellten haben eine zu tiefe Qualifikation. Für das Personal sind gesundheitliche Schäden aufgrund der Überbelastung die Folge, die Bewohnerinnen und Bewohner leiden unter einer massiven Einschränkung in der Autonomie und Würde, es kommt auch zur Unterschreitung von Pflegestandards. Die Kosten für das Gewinnstreben und die schlechten Arbeitsbedingungen tragen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, indem oft die EL die Kosten für die Bewohnerinnen und

Bewohner decken muss oder indem ausgebildete Fachkräfte frühzeitig aus dem Arbeitsprozess ausscheiden.

250 Mio. Franken Gewinn machten 850 der insgesamt 1558 Alters- und Pflegeheime im Jahr 2012. Viele gewinnorientierte Heim-Unternehmen erwirtschaften hohe Profite, z. B. mit falschen Einstufungen in zu hohe Pflegekategorien, mit vorschriftswidrig zu wenig qualifiziertem Personal oder mit Überbelegungen. Das ergibt eine Auswertung von Daten des Bundesamts für Gesundheit. Heute müssen staatlich subventionierte oder mitfinanzierte Unternehmen im Altersbereich weder Gewinne ausweisen noch Chefgehälter publizieren.

«Kennzahlen der Pflegeheime» des Bundesamtes für Gesundheit

Erstmals gibt es «Kennzahlen der Pflegeheime» des Bundesamts für Gesundheit (BAG), mit denen Pflegeheime 2012 schweizweit untereinander verglichen wurden. Insgesamt sind 49 Kennzahlen aller Institutionen dokumentiert. Dabei ist u. a. ersichtlich, wie viel Personal pro Heimplatz zu Verfügung steht oder wie hoch der Anteil des Pflegefachpersonals am gesamten Personal ist. Weitere Angaben betreffen die Kosten für einen Tag in der Institution, die Pflegeintensität der Patientinnen und Patienten oder das Betriebsergebnis.¹

Der Regierungsrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

- Welche Erkenntnisse zieht der Regierungsrat aus den neuen «Kennzahlen der Pflegeheime» des Bundesamts für Gesundheit in Bezug auf die Infrastruktur der Betriebe, die sich im Kanton Bern um Betagte kümmern? Was sagt die Statistik über die erbrachten Leistungen, die betreuten Klientinnen und Klienten, das Betreuungspersonal sowie über die Betriebsrechnung aus?
- Wie schneidet Bern im Vergleich mit anderen Kantonen ab, welche Schlussfolgerungen zieht der Regierungsrat und wo besteht Handlungsbedarf?
- Wie und wann werden in Alters- und Pflegeheimen im Kanton Bern Kontrollen durchgeführt? Welchen Ausbildungshintergrund haben die Kontrolleurinnen und Kontrolleure? Welche Bereiche werden kontrolliert?
- Erachtet der Regierungsrat die Ressourcen des ALBA als genügend, um umfassende und effiziente Kontrollen durchzuführen?
- Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen bei Verletzung der Vorgaben, insbesondere bei Nichteinhaltung der Stellenschlüssel oder bei Überbelegungen? Und genügen diese in den Augen des Regierungsrates?
- Wie viele Verletzungen wurden 2012 und 2013 festgestellt, und wie wurden diese sanktioniert?
- Wie sieht die Datengrundlage zu den Arbeitsbedingungen (Löhne, Arbeitszeit, Überstunden, Personalfuktuation und Krankheitsausfall) aus?
- Ist der Regierungsrat bereit, für alle sozialmedizinischen Institutionen Transparenzvorschriften bezüglich Kadergehälter und Gewinne einzuführen?

¹ <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/14641/index.html?lang=de>

Antwort des Regierungsrates

Im Kanton Bern existieren 320 Alters- und Pflegeheime, 130 Institutionen für Erwachsene mit einer Behinderung sowie rund 60 Wohnheime und Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung. Die Bewilligung und die Aufsicht über die Heime werden insbesondere durch das Alters- und Behindertenamt (ALBA) wahrgenommen. Gesetzliche Grundlagen für diese Tätigkeit bilden das Sozialhilfegesetz (SHG) sowie die Heimverordnung (HEV).

Die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zur Sicherstellung eines an den Bedürfnissen der aufgenommenen Personen orientierten Heimaufenthalts basiert auf zwei grundlegenden Controlling-Instrumenten des Kantons – einerseits dem Bewilligungs- und andererseits dem Aufsichtsprozess. Bevor eine Institution als Heim zugelassen wird, muss sie die Erfüllung von in der Heimverordnung (HEV) gesetzlich definierten Minimalvorgaben nachweisen. Diese strukturellen Minimalvorgaben dienen als Basis zur Sicherstellung einer vom Gesetzgeber definierten (Minimal-) Qualität der Betreuung und Pflege². Im Rahmen eines Betriebsbewilligungsverfahrens werden Vorgaben zur Heim- und Pflegedienstleitung, zum Personal, zur Infrastruktur, zur ärztlichen Versorgung und zum Betriebskonzept überprüft. Im Aufsichtsprozess wird die Qualität in der Umsetzung der im Bewilligungsverfahren festgelegten strukturellen Minimalvorgaben geprüft.

Erfüllt ein Heim die Vorgaben nicht oder hält es sich trotz Mahnung wiederholt nicht an die Vorgaben, so kann das ALBA

- Auflagen zur Betriebsbewilligung erteilen, die innerhalb einer gegebenen Frist umgesetzt werden müssen,
- eine Busse erteilen,
- die Betriebsbewilligung befristen oder
- die Betriebsbewilligung entziehen und auf diese Weise die Schliessung des Heims veranlassen.

Ein grundsätzlich angewandtes Kriterium der Wirksamkeit durchgeführter Kontrollen besteht darin, dass die Heime innerhalb vom Kanton gesetzten Fristen den Nachweis über die Erfüllung angeordneter Massnahmen zu erbringen haben. Als weitere Kriterien zur Überprüfung der Wirksamkeit von Kontrollen gelten

- die Anzahl wiederholt anzuordnender Massnahmen in einem Heim,
- die Anzahl von aufsichtsrechtlichen Anzeigen mit daraus resultierenden Auflagen zur Betriebsbewilligung in einem Heim sowie
- die Entwicklung der Qualität einzureichender Daten durch die Heime.

Zu Punkt 1:

Welche Erkenntnisse zieht der Regierungsrat aus den neuen «Kennzahlen der Pflegeheime» des Bundesamts für Gesundheit in Bezug auf die Infrastruktur der Betriebe, die sich im Kanton Bern um Betagte kümmern? Was sagt die Statistik über die erbrachten Leistungen, die betreuten Klientinnen und Klienten, das Betreuungspersonal sowie über die Betriebsrechnung aus?

Die Publikation „Kennzahlen der Pflegeheime“ des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) basiert auf der Statistik der Sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) des Bundesamtes für Statistik (BFS). Erhoben werden die Daten durch kantonale Erhebungsstellen. Die SOMED ist eine gesamtschweizerische Statistik und ermöglicht auch Vergleiche zwischen Kantonen und Gemein-

² Die Interpellantin spricht von „Qualität der Betreuung“, dennoch geht der Regierungsrat davon aus, dass sowohl betreuerische als auch pflegerische Leistungen gemeint sind.

den. Da es sich um eine Vollerhebung handelt, bei der sämtliche Pflegeheime der Schweiz Daten auf Betriebsebene liefern müssen, sind auch Vergleiche auf Betriebsebene möglich. Die SOMED wird seit dem Jahr 2006 erhoben. Die Kantone verfügen als Erhebungsstellen als erste Instanz über die jährlich erhobenen Daten. Diese werden von den Kantonen an das BFS geliefert. Zudem können die Kantone auch die Daten aller anderen Kantone beim BFS anfordern und analysieren. Das BAG hat im Jahr 2014 zwar erstmals umfassend Daten publiziert (Daten 2012), die Kantone haben aber schon länger die Möglichkeit, diese Daten zu analysieren und entsprechende Schlüsse daraus zu ziehen. Vor diesem Hintergrund ist zwar die Publikation des BAG neu – und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich – nicht jedoch die publizierten Daten selber.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) verwendet die der BAG-Publikation zugrunde liegenden Daten der SOMED hauptsächlich für Planungsaufgaben. Für die Erfüllung der Aufsichtspflicht erhebt die GEF zusätzliche, zeitnähere und auf die spezifischen Bedürfnisse einer Aufsichtsbehörde besser zugeschnittene Daten.

Eine Evaluation der Daten der SOMED-Statistik der 20 kritisierten Heime aus dem Kanton Bern macht deutlich, dass die Heime die Daten nicht mit der genügenden Sorgfalt eingegeben haben. In einer schriftlichen Stellungnahme erläuterten die betroffenen Institutionen insbesondere Abweichungen in Bezug auf den Stellenschlüssel und die Auslastung der Heime. Dies wird zum Anlass genommen, auf Kantonsebene den Prozess der Eingabe und der Validierung der Daten für die SOMED-Statistik zu überprüfen.

Zu Punkt 2:

Wie schneidet Bern im Vergleich mit anderen Kantonen ab, welche Schlussfolgerungen zieht der Regierungsrat und wo besteht Handlungsbedarf?

Die Publikation „Kennzahlen der Pflegeheime“ des Bundesamtes für Gesundheit zeigt für jedes Alters- und Pflegeheim der Schweiz rund fünfzig Kennzahlen. Jedes Heim wird einerseits mit dem jeweiligen Kantonsdurchschnitt und andererseits mit dem Durchschnitt der Gesamtschweiz verglichen. Gleichzeitig werden die auf Ebene Kanton aggregierten Kennzahlen für einen Kantonsvergleich verwendet. So interessant diese Darstellungsweise ist, sie eignet sich jedoch nicht für einen Vergleich im Sinne eines ‚Rankings‘. Viele Kennzahlen entsprechen im Grunde lediglich kumulierten Mengenangaben, wobei diese bei grossen Kantonen entsprechend grösser sind als bei kleinen Kantonen. Auch wenn gewisse Kennzahlen ins Verhältnis zur jeweiligen Kantonsbevölkerung gesetzt werden und die Streuung zwischen den Kantonen relativ gross ist, kann daraus nicht abgeleitet werden, ob die Situation in einem Kanton besser ist als in einem anderen. Hinter den teilweise weit voneinander liegenden Werten stehen andere kantonale Politiken (z. B. mehr ambulante Betreuung durch Spitex).

Insgesamt liegt der Kanton Bern bei den meisten mit anderen Kantonen vergleichbaren Kennzahlen im Mittelfeld (gesamtschweizerischer Durchschnitt), bei einigen liegen die Werte etwas höher oder tiefer. Bei keiner Kennzahl weicht der Wert des Kantons Bern stark vom schweizerischen Durchschnitt ab.

Zu Punkt 3:

Wie und wann werden in Alters- und Pflegeheimen im Kanton Bern Kontrollen durchgeführt? Welchen Ausbildungshintergrund haben die Kontrolleurinnen und Kontrolleure? Welche Bereiche werden kontrolliert?

Zur Aufsicht über die Alters- und Pflegeheime stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Erstens werden regelmässig Unterlagen eingefordert und überprüft. Durch das ALBA wird zum Beispiel jährlich der Stellenplan Pflege sämtlicher Institutionen eingefordert und bezüglich der Einhaltung der notwendigen Personaldotation gekoppelt an die Anzahl Bewohnerinnen respektive Bewohner und deren Pflegestufe überprüft. Zweitens erfolgen Prüfungen bei bewilligungsrelevanten und meldepflichtigen Änderungen. Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber sind verpflichtet, Änderungen bei den für die Erteilung der Bewilligungen massgebenden Voraussetzungen der Bewilligungsbehörde unverzüglich schriftlich zu melden. Dies sind z.B. Wechsel der Fach- bzw. Heimleitung, Änderungen im Leistungsangebot, Änderungen der Platzzahl, Wechsel der Trägerschaft, Umzug oder Umbau- und Sanierungsmassnahmen. Geänderte Voraussetzungen setzen einen neuen Betriebsbewilligungsprozess in Gange, im Zuge dessen die Einhaltung der Vorgaben erneut vollständig geprüft wird. Aufsichtsbesuche erfolgen drittens risikobasiert und/oder aufgrund einer aufsichtsrechtlichen Anzeige. Im Durchschnitt wird jedes Heim alle fünf Jahre vor Ort überprüft. Die Aufsichtsbesuche erfolgen in der Regel angemeldet, um sicherzustellen, dass die verantwortlichen Personen vor Ort sind und Auskunft geben können. Bei Bedarf, v.a. im Falle von Hinweisen und aufsichtsrechtlichen Anzeigen, erfolgt der Besuch unangemeldet. Viertens erfolgen Überprüfungen unterschiedlicher Art im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Anzeige. Grundsätzlich hat jede Person aufgrund von Artikel 27 HEV die Möglichkeit, Tatsachen zu melden, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde geboten erscheinen lassen. Liegt eine solche Meldung vor, klärt das ALBA im Rahmen seiner Aufsichtspflicht den Sachverhalt ab und ergreift die notwendigen Massnahmen.

Die mit der Aufsicht betrauten Personen verfügen über unterschiedliche Ausbildungshintergründe: sie bringen entweder eine Ausbildung in Krankenpflege der Tertiärstufe mit – teils mit weiterführenden Spezialisierungen wie Palliative Care oder Management im Pflege- und Gesundheitsbereich – oder sie haben eine Ausbildung im sozialwissenschaftlichen oder gerontologischen Bereich. Diese Diversität ist gewollt, da im Rahmen der Aufsicht verschiedene Blickwinkel und Fachgebiete beurteilt werden müssen. Besuche vor Ort werden in der Regel durch Zweierteams durchgeführt. Dieses Team besteht in der Regel aus einer Person mit Ausbildung in Krankenpflege und einer Person mit Ausbildung in Sozialwissenschaften oder Gerontologie, damit die verschiedenen Aspekte der Aufsicht optimal abgedeckt werden können.

Zu Punkt 4:

Erachtet der Regierungsrat die Ressourcen des ALBA als genügend, um umfassende und effiziente Kontrollen durchzuführen?

Der Regierungsrat erachtet die personellen Ressourcen der zuständigen Abteilung Alter des ALBA für eine gemäss den in der Vergangenheit durch verschiedene Grossrätinnen und Grossräte des Kantons Bern geforderte allumfassende Aufsicht als ungenügend. Insgesamt stehen für die Bewilligung und Aufsicht der 320 Alters- und Pflegeheime lediglich 450 Stellenprozent (verteilt auf 6 Personen) zur Verfügung. Mit diesem Stellenetat ist keine umfassende, regelmässige Kontrolle aller Heime möglich. Die Aufsicht konzentriert sich daher prioritär auf die Überprüfung von Unterlagen sowie insbesondere auf aufsichtsrechtliche Anzeigen und bekannte "Problemfälle/-heime". Entsprechend werden Besuche vor Ort risikobasiert durchgeführt.

Zu Punkt 5:

Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen bei Verletzung der Vorgaben, insbesondere bei Nichteinhaltung der Stellenschlüssel oder bei Überbelegungen? Und genügen diese in den Augen des Regierungsrates?

Erfüllt ein Heim die Vorgaben nicht oder hält es sich trotz Mahnung wiederholt nicht an die Vorgaben, so kann das ALBA

- Auflagen zur Betriebsbewilligung erteilen, die innerhalb einer gegebenen Frist umgesetzt werden müssen,
- Bussen aussprechen,
- die Betriebsbewilligung befristen oder
- die Betriebsbewilligung entziehen und auf diese Weise die Schliessung des Heims veranlassen.

Hinsichtlich der Einhaltung der Stellenschlüssel überprüft das ALBA jährlich per 1. Januar den Stellenplan aller Alters- und Pflegeheime. Heime, die den Stellenplan nicht erfüllt haben, erhalten eine Frist von maximal sechs Monaten zur Erfüllung des Mindeststellenplans. Wird der Stellenplan danach immer noch nicht erfüllt, wird ein Aufnahmestopp für neue Bewohnende verfügt und/oder die Betriebsbewilligung befristet. Falls notwendig, kann dem Heim die Betriebsbewilligung ganz entzogen werden. Der Regierungsrat erachtet diese Sanktionsmöglichkeiten als ausreichend.

Im Rahmen der Auswertung der Stellenpläne überprüft das ALBA auch die Belegung der Heime. Fast alle Heime halten die maximal bewilligte Platzzahl ein oder haben eine Bewilligung für eine befristete Überschreitung der Platzzahl erhalten. Dies zeigt sich auch in der Auswertung 2013 (vgl. Punkt 6). Die Aufsichtsbehörde wird in den allermeisten Fällen durch die Heime informiert, wenn diese befristet eine Überbelegung vornehmen. Meist geschieht dies aufgrund einer sozialen Notsituation, wenn z.B. eine betreuende Angehörige erkrankt und damit rasch ein Heimplatz für eine befristete Zeit gefunden werden muss. In einem solchen Fall wird eine Überbelegung durch die Aufsichtsbehörde bei Einhaltung der Vorgaben zur Pflegepersonalstellendotation sowie genügend Platzkapazität bewilligt.

Zu Punkt 6:

Wie viele Verletzungen wurden 2012 und 2013 festgestellt, und wie wurden diese sanktioniert?

Die Aufsichtsbehörde führt bisher weder eine Statistik über die einzelnen, nicht eingehaltenen gesetzlichen Vorgaben aus den Artikeln 7 bis 12 HEV für die Erteilung bzw. den Erhalt einer Betriebsbewilligung noch über die verfügbaren Massnahmen.

Das ALBA überprüft jährlich per 1. Januar den Stellenplan Pflege aller Alters- und Pflegeheime. Eine Analyse der Überprüfung aufgrund der Motion 219-2014 per 1. Januar 2013 ergab folgendes Bild:

- Von 303 bewilligten und betriebenen Institutionen haben zwei den Mindeststellenplan quantitativ unterschritten, d.h. insgesamt war nicht genügend Pflegepersonal angestellt.
- 14 Heime haben den qualitativen Mindeststellenplan für diplomiertes Pflegepersonal nicht erfüllt, jedoch deutlich mehr Fachpersonal wie z.B. Fachangestellte Gesundheit angestellt als erforderlich und damit die Stellenplanvorgaben quantitativ erfüllt; d.h. insgesamt war genügend Pflegepersonal angestellt, jedoch nicht genügend diplomiertes Pflegepersonal.

Zu Punkt 7:

Wie sieht die Datengrundlage zu den Arbeitsbedingungen (Löhne, Arbeitszeit, Überstunden, Personalfluktuaton und Krankheitsausfall) aus?

Die Überwachung der arbeitsrechtlichen Bedingungen des Personals gehört nicht zum Aufgabenbereich der GEF als Aufsichtsbehörde für die Alters- und Pflegeheime. Im Fall von Hinweisen und/oder aufsichtsrechtlichen Anzeigen zur Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben können auch Angaben zu Personaleinsatzplänen und/oder zur Personalfluktuaton erhoben werden.

Zu Punkt 8:

Ist der Regierungsrat bereit, für alle sozialmedizinischen Institutionen Transparenzvorschriften bezüglich Kaderlöhne und Gewinne einzuführen?

Der Regierungsrat erachtet es als nicht sinnvoll, Transparenzvorschriften in Bezug auf Kaderlöhne und Gewinne zu machen. Entgegen der Annahme der Interpellantin ist die Pflegefinanzierung auf die im Heim lebende Einzelperson ausgerichtet (personenorientierte Finanzierung) und nicht auf die Institution selbst. Entsprechende Vorschriften regeln die Tarifobergrenze für EL-Bezügerinnen und Bezüger (Hotellerie), die Investitionskosten (Infrastrukturpauschale pro Tag und Bewohner/in) sowie die Kostenobergrenze Pflege.

Die gesamte betriebswirtschaftliche Verantwortung der Pflegeheime liegt bei den Institutionen bzw. deren Trägerschaften. Sie sind in der Frage der Lohngestaltung frei, denn sie tragen das unternehmerische Risiko. Zudem müssen sie Rückstellungen bilden können, z.B. für Sanierungen oder um Verluste aufgrund schlechter Ertragslage ausgleichen zu können. Aufgrund des zunehmenden Mangels an (Pflege-)Fachpersonal stehen die Heime mit anderen sozialen Institutionen im Wettbewerb und müssen marktgerechte Löhne bezahlen.

An den Grossen Rat