



Regierungsrat

Luzern, 22. Oktober 2021

## ANTWORT AUF ANFRAGE

A 561

Nummer: A 561  
Protokoll-Nr.: 1244  
Eröffnet: 10.05.2021 / Gesundheits- und Sozialdepartement

### **Anfrage Jung Gerda und Mit. über Lehren aus der Corona-Zeit in der Alterspolitik – Erkenntnisse für institutionelle Langzeitpflege**

Zu Frage 1: Wie sieht die Aufgabe des Kantons als Aufsichtsbehörde gegenüber den Luzerner Pflegeheimen aus?

Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) setzt ihren Auftrag der Bewilligung und Aufsicht im Rahmen des Betreuungs- und Pflegegesetzes (BPG) sowie der Verordnung zum Betreuungs- und Pflegegesetz (BPV) um. Als zuständige Aufsichtsbehörde besucht die DISG mindestens alle vier Jahre die Pflegeheime und prüft, ob die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss § 1a BPV erfüllt sind und ob das Wohlergehen der Bewohnenden gewährleistet ist (§ 1c Abs. 1 BPV). Die DISG behält sich vor, auch unangemeldete Aufsichtsbesuche vorzunehmen oder bei Bedarf die Aufsichtstätigkeit zu intensivieren.

Zu Frage 2: Wie beurteilt der Kanton als Aufsichtsbehörde die qualitative Umsetzung der Schutzmassnahmen durch die Pflegeheime im Kanton Luzern?

Die Pflegeheime zeigten eine hohe Disziplin in der Umsetzung der Massnahmen, so dass während der ersten Welle relativ wenige Infektionen und Todesfälle zu verzeichnen waren. Im Oktober 2020 stiegen die Fallzahlen von COVID-19 drastisch an und Ausbrüche von COVID-19 fanden nun auch bei den Pflegeheimen in unterschiedlichem Ausmass statt. Es betraf die Bewohnenden wie auch die Mitarbeitenden gleichermaßen. Daraus folgte, dass die DISG die Überprüfung der Schutzkonzepte vor Ort intensivierte. Die Abklärungsergebnisse zeigten, dass sich die Pflegeheime dem Schutz der Bewohnenden vor COVID-19 im Heimalltag mit grossem fachlichen und persönlichem Engagement annahmen. Dies zeigte sich insbesondere in der Umsetzung der Isolations- und Quarantänemassnahmen sowie im Umgang mit Hygiene- und Desinfektionsmassnahmen. Auch wurde der sicheren Abwicklung und Organisation von Besuchenden grosse Aufmerksamkeit geschenkt, um ein weiteres Besuchsverbot zu verhindern. Trotzdem musste der Einsatz von Hygienemasken sowie die Durchführung von Anlässen einige Male von der DISG als Aufsichtsbehörde thematisiert und eingefordert werden.

Zu Frage 3: In welcher Form hat der Kanton Luzern die Pflegeheime während der anspruchsvollen Pandemie-Zeit materiell und konzeptionell unterstützt?

Die Pflegeheime wurden in Koordination mit dem Verband Curaviva Luzern in unterschiedlicher Form unterstützt. Am 10. März 2020 informierte die DISG die Pflegeheime erstmals

über die neusten Entwicklungen von COVID-19 und wies auf die spezifischen Informationen für das Gesundheitswesen insbesondere die Merkblätter zu Informationen und Empfehlungen für die Pflegeheime des BAG hin. Diese elektronische Information erfolgte in den folgenden Monaten regelmässig und zeitnah zu relevanten Entscheiden.

In Zusammenarbeit mit Curaviva Luzern erarbeitete die DISG eine Mustervorlage für ein betriebliches Schutzkonzept, welches den Pflegeheimen zur Verfügung gestellt wurde.

Weiter erstellte die DISG zusammen mit Curaviva Luzern das Dokument "Abgestufte Schutzmassnahmen COVID-19 in Pflegeheimen" welches die Mindeststandards in Abhängigkeit der epidemiologischen Lage definiert, seit August 2020 im Einsatz ist und bis zum heutigen Datum nach Bedarf aktualisiert wird. Die Pflegeheime wurden von der DISG in regelmässigen Abständen darüber informiert, in welcher Stufe die aktuell gültigen Schutzmassnahmen umzusetzen sind.

Die Entwicklung von COVID-19 im Kanton Luzern verfolgte die DISG anhand der wöchentlich von den Betrieben gemeldeten Statistik, der Infektionen und später der durchgeführten Tests. Mit diesen Statistiken erfolgte ein Reporting zum Ausmass von COVID-19-Infektionen in den Pflegeheimen vom November 2020 bis Ende Juni 2021. Falls angezeigt, war die DISG mit den von COVID-19 betroffenen Einrichtungen in Kontakt, um ihnen bei Bedarf die Unterstützungsangebote aufzuzeigen.

Die Pflegeheime wurden zudem von der DISG mit Hinweisen auf die Bezugsmöglichkeiten von Schutzmaterial und Desinfektionsmittel sowie auf die Handlungsempfehlungen zur Aufnahme von Personen mit COVID-19 in die Pflegeheime bedient. Auch wurde über das Vorgehen der Impfungen in den Pflegeheimen und über die Testungen orientiert.

Die COVID-19-Situation brachte die Pflegeheime teilweise in personelle Engpässen. Der Kanton Luzern rief daher im November 2020 auf, dass sich freiwillige Helfer und Helferinnen mit medizinischer Grundbildung melden könnten. Dem Aufruf waren viele Fachpersonen gefolgt. Die Pflegeheime hatten somit die Möglichkeit, diesen Pool an Pflegepersonal bei Bedarf zu nutzen.

Zudem hat die DISG verschiedene individuelle Anfragen von Betrieben beantwortet. Auch Angehörige wandten sich vermehrt an die DISG, insbesondere im Zeitraum des Besuchsverbots bzw. der sukzessiven Lockerung.

Zu Frage 4: Konnte der Kanton als Aufsichtsbehörde infolge unterschiedlicher Betriebsgrößen, Rechtsform oder Trägerschaft der Pflegeheime Stärken und/oder Schwächen bei den operativen und strategischen Leitungen feststellen?

In erster Linie war zur Bewältigung der Krise ein stabiles und tragfähiges System in den Institutionen zwingend - sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene. Dies in Unabhängigkeit der Betriebsgrösse des Pflegeheimes, deren Rechtsform und Trägerschaft. Auf den Betriebsleitungen lag und liegt immer noch eine grosse Verantwortung bei der Bewältigung der Covid-19-Situation in der Einrichtung. Auf der operativen Ebene wurde vertieftes Fachwissen gefordert, zu welchem die Kaderpersonen in ihrem Aufgabengebiet ihren wertvollen Beitrag leisten konnten. Ausgewiesene Fachkenntnisse der Betriebsleitung in der Pflege und Betreuung erwiesen sich in der frühen Phase der Pandemie als Stärke, um im Betrieb rasch ein wirkungsvolles Schutzkonzept zu erarbeiten und umzusetzen. Weiter ist aufgefallen, dass der Informationsfluss zwischen der operativen und strategischen Ebene zu relevanten Gegebenheiten im Betrieb nicht immer einwandfrei gewährleistet war. Es lässt sich jedoch kein Zusammenhang zur Grösse oder Rechtsform des Betriebs feststellen.

Zu Frage 5: Welche kurz- und langfristigen Auswirkungen hat die aktuelle Pandemie auf den Versorgungsauftrag der Gemeinden?

Der Versorgungsauftrag der Gemeinden umfasst die Sicherstellung eines angemessenen Angebots an Krankenpflege und Hilfe zu Hause und an Krankenpflege im Pflegeheim.

Sich in einer Lebensgemeinschaft in einem Pflegeheim zu befinden, wenn Schutzmassnahmen angezeigt sind und Kontakte zu Angehörigen und Vertrauenspersonen nicht mehr oder nur noch eingeschränkt möglich sind, veranlasste betreuungs- und pflegebedürftige Personen respektive deren Angehörige, den Heimeintritt hinauszuzögern. Die Bedeutung des ambulanten Netzes nahm daher weiter zu. Trotz regionalen und temporären Leerbettenbeständen lag im Kanton Luzern die Bettenauslastung in Pflegeheimen im Jahr 2020 bei 95 Prozent. Die effektiven Auswirkungen werden sich im Jahr 2021 zeigen.

Im Zuge der COVID-19-Pandemie ist der Fachkräftemangel im Gesundheitsbereich deutlich sichtbar und spürbar geworden. Auch die aktualisierten Prognosen zum zukünftigen Bedarf an Pflegefachpersonal unterstreichen die Bedeutung der Ausbildungsverpflichtung im Kanton Luzern.

Zu Frage 6: Welches Verbesserungspotenzial identifiziert der Kanton Luzern im Kontext des ethischen Dilemmas «Schutz versus Autonomie» für eine nächste Pandemie?

Insgesamt kann der Kanton Luzern eine positive Bilanz zum Umgang mit dieser Pandemie ziehen. In einzelnen Institutionen und Gebieten sind aber zuviele Personen im Zusammenhang mit Covid gestorben. Das ethische Dilemma "Schutz versus Autonomie" wird uns auch in zukünftigen Krisensituationen begegnen und eine Güterabwägung erfordern. Es gilt dabei eine gute Balance zu finden, Menschen zu schützen und ihnen gleichzeitig ausreichend persönliche Rechte zuzusprechen. Diese Erkenntnis und auch das Wissen über das Ausmass von einschränkenden Massnahmen wie das Besuchsverbot werden wir zukünftig nutzen können.

Um ausgewogene Lösungen zu finden, werden wir auch weiterhin interdisziplinär zusammenarbeiten. Auch eine Koordination zwischen Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, Politik und betreffender Verbände leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Die Akzeptanz von Entscheidungen kann in der Bevölkerung eine aktive und sachliche Kommunikation aufzeigen.

Zu Frage 7: Wie sieht die jetzige und die prognostizierte zukünftige Auslastung in den Heimbetrieben aus?

Für das Jahr 2020 lag die Auslastung bei 95 Prozent, wobei diese zwischen Betrieben und während des Jahres schwankte. Prognosen sind aktuell nicht möglich. Der Kanton Luzern verfügt im interkantonalen Vergleich jedoch eine überdurchschnittliche Zahl von Pflegebetten pro Einwohner, so dass der ambulante Bereich in den nächsten Jahren weiterhin stärker wächst als der stationäre Bereich.

Zu Frage 8: Hat sich das Pflege- und/oder Betreuungsbedürfnis in den Heimbetrieben in unserem Kanton infolge der Pandemie verändert?

Sicher hat sich die Aufmerksamkeit für gewisse Themen erhöht. Eine grundsätzliche Veränderung der Bedürfnisse dürfte jedoch erst in ein paar Jahren beobachtet werden können. So gilt es einerseits den Fachkräftemangel sowie den Bedarf an ambulanten und stationären Angeboten weiter zu beobachten. Andererseits haben sich beispielsweise Bewohnende und

Angehörige vermehrt mit der Patientenverfügung auseinandergesetzt. Auch mit dem strukturierenden Element der angemeldeten Besuche konnten die Pflegeheime Erfahrungen sammeln.

Zu Frage 9: Was für finanzielle Auswirkungen hat die Pandemie auf die Pflegeheime (Ertragsausfall, erhöhte Administrations-, Betreuungs- und Materialkosten)? Welche Auswirkungen hat dies auf die Restfinanzierung der Pflegekosten der Gemeinden? Welche Auswirkungen allenfalls auf die Aufenthaltstaxen? Was für Hilfestellungen bietet der Kanton an?

Die Covid-19-Pandemie hat für die Pflegeheime im Kanton Luzern in den Jahren 2020 und 2021 finanzielle Auswirkungen. Ihnen sind einerseits Mehrkosten aufgrund erhöhtem Pflege- und Betreuungsaufwand, wegen erweiterten Schutzmassnahmen und -material und aufgrund zusätzlicher administrativer und organisatorischer Aufgaben entstanden. Andererseits können sie Mindereinnahmen infolge einer tieferen Auslastung und wegen fehlender Gastronomie-Erträge erzielt haben.

Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsregelungen müssen auch die Covid-19-bedingten Mehrkosten auf die Bereiche KVG-pflichtige Pflege («pflegerische Mehrkosten») und nicht KVG-Pflichtige Betreuung/Aufenthalt («nichtpflegerische Mehrkosten») aufgeteilt werden. Pflegerische Mehrkosten sind gemäss den Vorgaben der Pflegefinanzierung nach KVG abzugelten. Sie haben daher Einfluss auf die Höhe der zukünftigen Pflorgetarife, welche von den Gemeinden als Restfinanzierer mitgetragen werden.

Die nichtpflegerischen Mehrkosten gehen als Kosten für Aufenthalt (Hotellerie und Betreuung) zulasten der Bewohnerinnen und Bewohner respektive subsidiär zulasten der Gemeinden mittels Ergänzungsleistungen zur AHV.

Der Kanton kann die Betriebe und die Gemeinden mit Informationen unterstützen. Im Kanton Luzern obliegt der Versorgungsauftrag sowie die Finanzierung der Restkostenpflege und der Ergänzungsleistungen zur AHV den Gemeinden.