

**Evaluation von Steuerungs- und Finanzierungsmodellen zur Bereitstellung der
Infrastruktur für Pflegeheime im Kanton Bern**

Projektarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Stefan Leutwyler
aus Reinach AG
Brühlzelgli 9A, 3232 Ins

Maria Seelhofer
aus Kehrsatz BE
Fürstenlandstr. 28b, 9500 Wil SG

Bern, den 30. November 2008

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangslage und Ziel der vorliegenden Arbeit

Für die Zukunft besteht ein erheblicher Mehrbedarf an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern. Gleichzeitig ist in den Pflegeheimen ein erheblicher Nachholbedarf in Bezug auf die Infrastruktur infolge aufgelaufenem Unterhalt resp. der Notwendigkeit, die Infrastruktur auf die heutigen und zukünftigen Ansprüche der betreuten Personen auszurichten, feststellbar. Die Steuerungs- und Finanzierungsmodelle der öffentlichen Hand zur Bereitstellung der Infrastruktur für Pflegeheime sind so auszugestalten, dass die erforderlichen quantitativen und qualitativen versorgungspolitischen Zielsetzungen optimal erfüllt werden können und gleichzeitig den beschränkten finanziellen Mitteln des Kantons Rechnung getragen wird. Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, einen Beitrag zur Optimierung dieser Modelle zu leisten.

Rahmenbedingungen

Aus der Optik des Konzepts des Gewährleistungsstaates wird die Erfüllung öffentlicher Aufgaben immer stärker von privaten und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wahrgenommen. Die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung ist von hohem öffentlichem Interesse, daher obliegt die Aufsicht über die Leistungserbringung staatlichen Organen. Damit wird eine Trennung der Regulierungsfunktion von den operativen Aufgaben eines Wirtschaftsträgers vollzogen. Dies widerspiegelt sich auch in den gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen dieser Aufgabe. Diese erlauben in der heutigen Praxis der Steuerung und Finanzierung des Pflegeheimangebots im Kanton Bern eine weitgehende Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten sowie zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Kanton und Gemeinden). Eine besondere Form der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Leistungserbringern, welche in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen dürfte, ist die Form des Public Private Partnership (PPP). Dieser Problemlösungsansatz ist als ein Bündel von Massnahmen zwischen den zwei Extrempositionen reiner staatlicher Aufgabenerfüllung und materieller Privatisierung zu verstehen.

Steuerungs- und Finanzierungsmodelle

Es werden drei mögliche Steuerungs- und Finanzierungsmodelle präsentiert. Das Modell I „Investitionsbeitrag“ stellt die aktuelle Praxis dar. Bei diesem Modell wird die Infrastruktur durch die öffentliche Hand subventioniert und die entsprechenden Kosten haben keinen Einfluss auf die Wohnertarife. Auch vermögende Bewohnerinnen und Bewohner nutzen die Infrastruktur kostenlos. Beim Modell II „Subjektfinanzierung“ werden sämtliche Leistungen über die Wohnertarife finanziert. Zwischen öffentlicher Hand und den Leistungserbringern bestehen keine direkten Beziehungen mehr. Beim Modell III „PPP“ besteht eine vertragliche Beziehung zwischen einer privaten Trägerschaft und der Standortgemeinde, wobei die von beiden Partnern zu erbringenden Leistungen, die Risikoverteilung und die Mechanismen der Abgeltung ausgehandelt werden.

Ziele und Bewertungskriterien der Steuerungs- und Finanzierungsmodelle

Die Versorgung mit einem bedarfsgerechten Angebot an Pflegeheimplätzen soll im ganzen Kanton nach den gleichen Grundsätzen sichergestellt werden. Von Interesse ist, inwieweit die Steuerungs- und Finanzierungsmodelle die übergeordneten Zielsetzungen „Qualität“, „Verfügbarkeit“ sowie „Effizienz“ erfüllen. Die übergeordneten Zielsetzungen werden in der vorliegenden Arbeit durch individuell gewichtete Teilziele operationalisiert. Die verschiedenen Modelle werden in Bezug auf den Erreichungsgrad dieser Teilziele beurteilt.

Betreffend Modellgestaltung, Zielsetzungen und Bewertungen wurden fokussierte Interviews mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen Disziplinen geführt.

Ergebnisse des Modellvergleichs

Das bestehende Finanzierungsmodell erfüllt die gesteckten Zielsetzungen nur zu rund einem Drittel. Die Bewertung liegt deutlich hinter den beiden übrigen Modellen, welche die Ziele in wesentlich höherem Umfang erreichen (Modell II: 81 Prozent, Modell III: 77 Prozent). Der Vergleich zwischen den verschiedenen Modellen bezüglich ihres Zielerreichungsgrades bei den übergeordneten Zielen „Qualität“, „Verfügbarkeit“ und „Effizienz“ ergibt ein differenzierteres Bild: Das Modell III überzeugt bezüglich Qualität, da sämtliche qualitativen Ziele und Auflagen der Leistungserbringung durch die öffentlichen Hand vertraglich abgesichert werden können. Der bedeutendste Unterschied bezüglich „Verfügbarkeit“ liegt beim Aufwand in der praktischen Umsetzung für die beteiligten öffentlichen Verwaltungsträger. Das Modell III erfordert durch die notwendigen Vertragsverhandlungen mit sämtlichen Heimen einen enormen zeitlichen Aufwand sowie ein hohes Fachwissen für die vertragsführende Gemeinde. Bei beiden Aspekten stossen Gemeinden ohne die entsprechenden professionellen Verwaltungseinheiten umgehend an ihre Grenzen. Bezüglich der übergeordneten Zielsetzung „Effizienz“ erfüllt das Modell II mit deutlichem Abstand die zu Grunde liegenden Ziele am besten. Die entscheidenden Vorteile des Modells II liegen in der hohen Transparenz des Steuerungs- und Finanzierungsmodells, der hohen unternehmerischen Freiheit der Leistungserbringer und den weitgehend wettbewerblichen Bedingungen.

Gestaltungsempfehlungen

Das Modell II erfüllt die erforderlichen Zielsetzungen am weitgehendsten, jedoch nicht vollumfänglich. Die erkannten Nachteile des Modells II sollten durch flankierende Massnahmen noch vermindert werden können. Solche Ansatzpunkte für Optimierungen sind u.a. der Ausbau der kantonalen Vorgaben im Rahmen der Heimbewilligung resp. der Pflegeheimplanung, gezielte Interventionen der öffentlichen Hand bei fehlenden Angeboten, die Prüfung von Bürgschaften oder anderweitigen Sicherheiten durch die öffentliche Hand und ein Monitoring über die getätigten Investitionen. Bei einem allfälligen Systemwechsel sind die sorgfältige Vorbereitung und die Zusammenarbeit mit den involvierten Partnern von besonderer Bedeutung.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung.....	I
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
Anhangverzeichnis.....	IX
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage	1
1.1.1 Entwicklung des Angebots an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern.....	1
1.1.2 Die Pflegeheime im Kanton Bern.....	1
1.1.3 Herausforderungen	2
1.2 Zielsetzung der Arbeit	3
2 Methodik.....	3
3 Theoretische Grundlagen und Rahmenbedingungen	4
3.1 Der Staat als Gewährleister.....	4
3.2 Public Private Partnership.....	6
3.2.1 Systematik.....	6
3.2.2 PPP als Prozess.....	7
3.2.3 Eignungstest und Wirtschaftlichkeitsanalyse.....	8
3.2.4 Risiken	8
3.2.5 Strukturierung und Finanzierung.....	8
3.2.6 Rechtliche Rahmenbedingungen	9
3.3 Rahmenbedingungen und heutige Praxis der Steuerung und Finanzierung der Pflegeheime im Kanton Bern.....	10
3.3.1 Relevante gesetzliche Grundlagen	10
3.3.1.1 Öffentliche Sozialhilfe im Kanton Bern	10
3.3.1.2 Krankenversicherung	11
3.3.1.3 Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	11
3.3.1.4 Öffentliches Beschaffungswesen.....	12
3.3.2 Politische Grundlage.....	12
3.3.3 Die heutige Praxis der Finanzierung des Pflegeheimangebots im Kanton Bern..	13
3.3.3.1 Eigentumsverhältnisse.....	13
3.3.3.2 Die Steuerung und Finanzierung der Leistungen Hotellerie, Pflege und Betreuung	13
3.3.3.3 Die Finanzierung der Infrastruktur bei „öffentlichen“ Heimen.....	14
3.3.3.4 Die Finanzierung der Infrastruktur bei „privaten“ Heimen	15
4 Ziele und Bewertungskriterien der Finanzierungsmodelle.....	16
4.1 Übergeordnete Ziele	17
4.2 Operationalisierung der übergeordneten Ziele.....	17
4.2.1 Für Qualität sorgen	17
4.2.2 Verfügbarkeit sicherstellen	18
4.2.3 Effizienz garantieren.....	19
5 Steuerungs- und Finanzierungsmodelle	21
5.1 Modell I: Investitionsbeitrag	21
5.1.1 Die Grundzüge des Modells.....	21
5.1.1.1 Rolle der Trägerschaft.....	22
5.1.1.2 Rolle der Standortgemeinde	22
5.1.1.3 Rolle des Kantons	23

5.1.1.4	Risiken.....	23
5.1.2	Beurteilung des Modells aus Sicht der Kooperationsformen des Gewährleistungsstaats.....	23
5.1.3	Bewertung des Modells	24
5.2	Modell II: „Subjektfinanzierung“	29
5.2.1	Die Grundzüge des Modells.....	29
5.2.1.1	Rolle der Trägerschaft.....	30
5.2.1.2	Rolle der Standortgemeinde	30
5.2.1.3	Rolle des Kantons	30
5.2.1.4	Risiken.....	30
5.2.2	Beurteilung des Modells aus Sicht der Kooperationsformen des Gewährleistungsstaats.....	31
5.2.3	Bewertung des Modells	31
5.3	Modell III: Public Private Partnership.....	35
5.3.1	Die Grundzüge des Modells.....	35
5.3.1.1	Rolle der Trägerschaft.....	36
5.3.1.2	Rolle der Gemeinde	36
5.3.1.3	Rolle des Kantons	36
5.3.1.4	Risiken.....	36
5.3.2	Beurteilung des Modells aus Sicht der Kooperationsformen des Gewährleistungsstaats.....	37
5.3.3	Bewertung des Modells	37
5.4	Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse pro Modell und Vergleich der drei Modelle	40
6	Schlussfolgerungen und Gestaltungsempfehlungen	48
Anhang 1	Leitfaden als Hintergrund zu den Interviews	52
Anhang 2	Interview mit Herrn Dieter Widmer	54
Anhang 3	Interview mit Frau Doris Haldner und Herrn Thomas Wilhelm	57
Anhang 4	Interview mit Herrn Dr. Daniel Arn und Herrn Ulrich Seewer.....	60
Anhang 5	Interview mit Herrn Dieter Hannich und Herrn Philipp Grichting.....	63
Anhang 6	Berechnungen	66
	Literaturverzeichnis	X
	Selbständigkeitserklärung	XIII

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: PPP-Beschaffungsprozess.....	8
Abbildung 2: Grad der Kooperation in Organisations- und Vertragsmodellen	9
Abbildung 3: Modell I: „Investitionsbeitrag“	21
Abbildung 4: Modell II: „Subjektfinanzierung“	29
Abbildung 5: Modell III: „Public Private Partnership“	35
Abbildung 6: Vergleich des Zielerreichungsgrades der Modelle I, II und III.....	42

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Ziele und Bewertung der Zielerreichung pro Modell.....	41
Tabelle 2: Zielerreichung pro Modell absolut und prozentual	42
Tabelle 3: Vergleich in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung "Qualität"	43
Tabelle 4: Vergleich in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung "Verfügbarkeit".....	44
Tabelle 5: Vergleich in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung "Effizienz"	45
Tabelle 6: Vergleich in Bezug auf die Ziele mit Gewichtungsfaktor 3 (wichtigste Ziele).....	46

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BESA	BewohnerInnen-Einstufungs- und Abrechnungssystem
Bst.	Buchstabe
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
bzw.	beziehungsweise
DCF	discounted cash-flow, Barwertmethode
d.h.	das heisst
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (831.30)
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	und folgende
ff.	und fortfolgende
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BSG 631.1)
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (BSG 620.0)
Fr.	Schweizer Franken
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
inkl.	inklusive
IV	Invalidenversicherung
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001(SR 150.950)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
NFA	Die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen
ÖBG	Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2002 (BSG 731.2)
PPP	Public Private Partnership
RAI	Resident Assessment Instrument
resp.	respektive
S.	Seite
SHG	SHG Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 21. Juni 2001 (BSG 860.1)

SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organisation
z.B.	zum Beispiel

ANHANGVERZEICHNIS

- Anhang 1* Leitfaden als Hintergrund zu den jeweiligen Interviews
- Anhang 2* Interview mit Herrn Dieter Widmer, Leiter Alters- und Versicherungsamt Stadt Bern (29. September 2008)
- Anhang 3* Interview mit Frau Doris Haldner, Leiterin Portfoliomanagement, Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG), Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) des Kantons Bern und Herrn Thomas Wilhelm, Mitarbeiter Portfoliomanagement AGG und Gesamtprojektleiter PPP-Modell „Überbauung Zeughausareal Burgdorf“ (4. Oktober 2008)
- Anhang 4* Interview mit Herrn Dr. Daniel Arn, Fürsprecher, Advokaturbüro Arn Friedrich Strecker / service public ag und Herrn Ulrich Seewer, Geschäftsleiter service public ag (14. Oktober 2008)
- Anhang 5* Interview mit Herrn Dieter Hannich, Direktionspräsident tilia Stiftung für Langzeitpflege und Herrn Philipp Grichting, Ressortleiter Zentrale Dienste (14. Oktober 2008)
- Anhang 6* Berechnungen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Entwicklung des Angebots an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern

In den nächsten Jahrzehnten wird die Zahl der älteren Menschen im Kanton Bern stark ansteigen. Aktuellste Bevölkerungsprojektionen für das Jahr 2030 gehen davon aus, dass die Gruppe der über 80-jährigen Bevölkerung gegenüber heute absolut um rund 33'000 Personen auf rund 89'000 Personen zunimmt, was einer relativen Zunahme von 58 % entspricht (vgl. Bundesamt für Statistik 2007: 6). Heute leben im Kanton Bern rund 14'500 Personen in einem Pflegeheim, gemessen an der über 80-jährigen Bevölkerung steht für rund 26% der Personen ein Pflegeheimplatz zur Verfügung. Würde der Anteil der älteren Personen, welche heute einen Platz in einem Pflegeheim beanspruchen, gleich bleiben, ergäbe dies bis ins Jahr 2030 einen Mehrbedarf von rund 8'600 Pflegeheimplätzen¹. Die Entwicklung des Anteils der Personen mit Bedarf auf einen Pflegeheimplatz ist von verschiedensten Faktoren abhängig. Ein zentraler Faktor ist die Entwicklung der behinderungsfreien Lebenserwartung². Diese hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht und es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung weiter fortsetzen wird (vgl. Höpflinger/Hugentobler 2003: 27). Damit nimmt zukünftig der Anteil der betagten Bevölkerung, welche auf einen Pflegeheimplatz angewiesen ist, ab. Ein weiterer wichtiger Faktor, welcher den quantitativen Bedarf nach Pflegeheimplätzen mitbestimmt, ist das alternativ zum Pflegeheimeintritt bestehende Pflege- und Betreuungsangebot. Die Alterspolitik des Kantons Bern hat zum Ziel, durch verschiedenste präventive Massnahmen und ambulante Angebote sowie den Ausbau der Spitexdienstleistungen den Anteil der Personen mit Bedarf nach einem Pflegeheimplatz zu reduzieren (vgl. GEF 2004: 12).

Trotz diesen Entwicklungen wird es auch in Zukunft einen Mehrbedarf an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern geben. Die Pflegeheime bilden daher weiterhin eine wichtige Stütze der Altersversorgung im Kanton Bern (vgl. GEF 2004: 21).

1.1.2 Die Pflegeheime im Kanton Bern

Im Kanton Bern existieren rund 300 Pflegeheime, die teilweise auch als Altersheime, Alters- und Pflegeheime oder Krankenhäuser bezeichnet werden.³ Diese werden überwiegend von

¹ Bei einer durchschnittlichen Grösse eines Pflegeheims von rund 100 Plätzen müssten bis ins Jahr 2030 im Kanton Bern zusätzlich 86 Pflegeheime entstehen.

² Bei einer Erhöhung der Lebenserwartung ist es von besonderer Bedeutung, ob diese Erhöhung „gesunde“ Lebensjahre mit sich bringt oder vielmehr die Lebenszeit mit Behinderungen ausdehnt. Werden zusätzliche gesunde Lebensjahre gewonnen, erhöht sich die „behinderungsfreie Lebenserwartung“.

³ Die jeweiligen Bezeichnungen der einzelnen Heime sind historisch gewachsen und weisen heute nur noch bedingt auf das in diesen zur Verfügung stehende Pflege- und Betreuungsangebot hin. Eintritte in Pflegeheime erfolgen heute oft erst bei einem Bedarf nach Pflege und Betreuung. Somit nimmt die komplexere Pflege in allen Heimen einen immer grösseren Stellenwert ein. Die Angebote der Heime gleichen sich mehr und mehr an und

privatrechtlichen Trägerschaften betrieben (z.B. Aktiengesellschaften, Stiftungen, Vereine). Verschiedentlich treten auch öffentlich-rechtliche Trägerschaften (z.B. Gemeinden oder Gemeindeverbände) als Träger von Pflegeheimen auf. Kantonseigene Heime existieren bis auf drei Langzeitabteilungen in den kantonalen Psychiatrischen Kliniken keine. Von der jeweiligen Rechtsform der Trägerschaften sind die umgangssprachlich verwendeten Begriffe des „öffentlichen“ und des „privaten“ Heims zu unterscheiden. Diese Begriffe überlagern sich heute mehr und mehr und bezeichnen nicht trennscharf zwei verschiedene Heimkategorien oder Finanzierungsmodelle. Als „öffentliche“ Heime werden heute umgangssprachlich diejenigen Heime bezeichnet, welche – unabhängig ob in einer öffentlich-rechtlichen oder in einer privatrechtlichen Rechtsform – in den letzten Jahren von Kanton oder Gemeinden durch Bau- und Betriebsbeiträge subventioniert wurden. Als „private“ Heime werden umgangssprachlich diejenigen Pflegeheime bezeichnet, welche keine Subventionen durch Kanton oder Gemeinden erhalten haben und ihre Leistungen vollumfänglich über Bewohnertarife finanzieren. Diese Unterscheidung wird in der Praxis mehr und mehr vermischt, und die Bezeichnung von „öffentlichen“ und „privaten“ Heimen wird zunehmend problematisch.⁴ Dennoch werden diese Begriffe zum besseren Verständnis der Diskussionen in der vorliegenden Arbeit weiterhin verwendet.

Von den rund 300 Pflegeheimen im Kanton Bern ist rund ein Drittel als „private“ Pflegeheime im obengenannten Sinn zu bezeichnen. Diese bieten rund einen Viertel der Pflegeheimplätze im Kanton Bern an. Damit wird deutlich, dass diese Pflegeheime einen wesentlichen Teil des gesamtkantonalen Bedarfs abdecken.⁵

1.1.3 Herausforderungen

Die demographische Entwicklung führt in den nächsten Jahren zu einem erheblichen Mehrbedarf an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern. Gleichzeitig besteht in den Pflegeheimen ein erheblicher Nachholbedarf in Bezug auf die Infrastruktur, einerseits durch aufgelaufenen Unterhalt, andererseits durch die Notwendigkeit, die Infrastruktur auf die heutigen und zukünftigen Ansprüche der betreuten Personen auszurichten. Die Ansprüche an die Qualität von Pflegeheimplätzen haben sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert.⁶ Auch in diesem Zusammenhang besteht ein grosser Nachholbedarf (vgl. GEF 2004: 21). Diese Anforderungen führen in den nächsten Jahren zu einem erheblichen (Re-)Investitionsbedarf bei den Pflegeheimen. Die Steuerungs- und Finanzierungsmodelle sowie die Zusammenarbeit

richten sich insbesondere an pflegebedürftige Menschen. Konsequenterweise bezeichnet der Kanton Bern daher alle im Bereich der Alters- und Langzeitpflege tätigen Institutionen als Pflegeheime.

⁴ Siehe dazu auch die Kapitel 3.3.3.

⁵ Die Pflegeheime unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Grösse erheblich. Die kleinsten Pflegeheime beherbergen 5-10 Bewohner, die grössten Heime dagegen bis zu 300 Bewohner.

⁶ Es wird heute von den betroffenen Personen wie auch von deren Angehörigen oft der Anspruch auf einen Aufenthalt in einem Einzelzimmer mit eigener Nasszelle erhoben. Gleichzeitig muss die Grösse des Zimmers die Schaffung einer gewissen Privatsphäre durch individuelle Gestaltung zulassen. Das Raumkonzept muss zudem auf die Bedürfnisse des Betriebs (z.B. Abläufe und Hilfsmittel im Bereich der Pflege) ausgerichtet werden. Schliesslich ist die Infrastruktur auch aus technischer Sicht den heutigen und zukünftigen Standards anzupassen (z.B. Energieversorgung, Erdbebensicherheit, usw.).

zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Partnern ist so auszugestalten, dass die erforderlichen quantitativen und qualitativen versorgungspolitischen Zielsetzungen optimal erfüllt werden können und gleichzeitig den beschränkten finanziellen Mitteln des Kantons Rechnung getragen wird.

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Das Ziel dieser Arbeit liegt darin, einen Beitrag zur Optimierung der heutigen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle bei der Bereitstellung der Infrastruktur von Pflegeheimen zu leisten. Verschiedene Steuerungs- und Finanzierungsmodelle für die Leistungen von Pflegeheimen sollen evaluiert und einander gegenübergestellt werden. Aus der Diskussion und Bewertung der Stärken und Schwächen der entwickelten Modelle sollen Gestaltungsempfehlungen für das weitere Vorgehen im Kanton Bern erarbeitet werden.

2 Methodik

In einem ersten Schritt wird der Evaluationsgegenstand – das Steuerungs- und Finanzierungsmodell zur Bereitstellung der Infrastruktur von Pflegeheimen im Kanton Bern – beschrieben. Die Beschreibung umfasst die Verortung des Steuerungs- und Finanzierungsmodells innerhalb der theoretischen Grundlagen zur Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Leistungserbringern, die Darstellung der relevanten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen im Kanton Bern sowie der heutigen Steuerung und Finanzierung.

Abgeleitet von diesen Rahmenbedingungen und den zukünftigen Herausforderungen für den Kanton Bern werden die übergeordneten Ziele des zukünftigen Steuerungs- und Finanzierungsmodells herausgearbeitet. Es erfolgt eine Operationalisierung der übergeordneten Zielsetzungen. Anhand der daraus resultierenden konkreten und gewichteten Teilziele werden die verschiedenen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle bewertet. Als Grundlage der Bewertung dienen vier Experteninterviews. Auf der Basis der operationalisierten Ziele wurde ein Interviewleitfaden zur Durchführung eines fokussierten Interviews entwickelt. Diese Interviewform wurde gewählt, weil sie es erlaubt, Reaktionen und Interpretationen der Befragten auf einen vorab bestimmten Gesprächsgegenstand (in der vorliegenden Arbeit die Vor- und Nachteile verschiedenen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle) in einer relativ offenen Form zu erfassen und allfällige, durch die Befragenden noch nicht antizipierte Gesichtspunkte eines Gegenstandes zur Geltung zu bringen (vgl. Hopf: 353 f). Solche noch nicht antizipierte Aspekte konnten sich in der vorliegenden Arbeit auch auf die Zielsetzungen beziehen. So dienten die Interviews sowohl der Herausarbeitung von Kriterien für die Modellbewertung sowie für die Bewertung selbst. Die Interviewpartner wurden so ausgewählt, dass möglichst verschiedene Sichtweisen der Beteiligten in der Steuerung und Finanzierung der Infrastruktur der Pflegeheime zum

Ausdruck kommen. Den Interviewpartnern wurden vorgängig eine Zusammenfassung der Ausgangslage und der Modelle sowie ein Interviewleitfaden gestellt. Die Transkription der Interviews erfolgte durch ein zusammenfassendes Protokoll. Zur Sicherung der Qualität der erfassten Aussagen wurden die transkribierten Protokolle den Interviewpartnern nachträglich schriftlich gestellt, damit diese die Korrektheit und Vollständigkeit der aufgenommenen bestätigen konnten. Anhand der Aussagen der Interviewpartner sowie der Beurteilung der Autoren dieser Arbeit werden die verschiedenen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle in Bezug auf die erarbeiteten Zielsetzungen auf eine Skala von 0 (Ziel nicht erfüllt) bis 3 (Ziel vollständig erfüllt) bewertet. Die Aggregation der Teilzielbewertungen zur Bewertung der übergeordneten Ziele erfolgte durch ein quantitatives Verfahren. Anhand dieser Ergebnisse konnten die Steuerungs- und Finanzierungsmodelle in Bezug auf die übergeordneten Zielsetzungen miteinander verglichen und bewertet werden.

3 Theoretische Grundlagen und Rahmenbedingungen

3.1 Der Staat als Gewährleister

Zurzeit ist eine verstärkte Vermischung der gesellschaftlichen Sektoren zu beobachten. „Die Grenzen zwischen den klassischen gesellschaftlichen Sektoren (Staat, Markt, NPO-Sektor bzw. Zivilgesellschaft) haben sich deutlich verschoben und sie sind zusätzlich immer unübersichtlicher und verwischter geworden“ (Reichard 2006: 56). Die Rolle des Staates muss sich innerhalb dieser verwischten Grenzen je nach Gegenstand neu definieren. Im „Gewährleistungsstaat“ tritt der Staat als „Gewährleister“ von öffentlichen Dienstleistungen auf. Aus der Optik der Grundsätze Wirtschaftsfreiheit und Subsidiarität bedarf es eines besonderen öffentlichen Interesses, damit die Erfüllung einer Aufgabe durch den Staat gerechtfertigt ist (vgl. Jaag 2000: 41). Die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung unterliegt zweifellos einem solchen öffentlichen Interesse. Damit handelt es sich – wie auch weiter unten bei den gesetzlichen Grundlagen im Kanton Bern deutlich wird – bei der Bereitstellung von Pflegeheimplätzen grundsätzlich um eine „öffentliche Dienstleistung“. Reichard (2006: 55) versteht unter diesem Begriff Leistungen, „die im öffentlichen Interesse oder Auftrag mit einem erkennbaren Gemeinwohlbezug für die Gemeinschaft erbracht werden. Damit verbinden sich Merkmale wie allgemeine Zugänglichkeit und Verlässlichkeit sowie Befriedigung bestimmter menschlicher Grundbedürfnisse im Bereich der Infrastruktur, des Wohnens, der Bildung, der sozialen und gesundheitlichen Sicherung usw.“ Dabei ist nicht relevant, ob der Staat die Dienstleistungen selber erbringt oder diese durch Privatunternehmen, gemeinnützige Organisationen oder Privatpersonen erbracht werden (vgl. Reichard, 2006: 57 f). Hingegen weist Daeniker (2000: 59) darauf hin, dass bei einer Überführung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe zumindest die Aufsicht den staatlichen Organen vorbehalten bleiben muss und damit eine Trennung der Regulierungsfunktion von den operativen Aufgaben eines Wirtschaftsträgers erfolgt. Wie weiter unten beschrieben wird, ist dies bei den Pflegeheimen im Kanton Bern der Fall.

Die öffentliche Hand kann als Gewährleister von öffentlichen Dienstleistungen verschiedene Rollen und Aufgaben übernehmen. Reichard (2006: 61) nennt folgende Beispiele:

- Schaffen von angemessenen Rahmenbedingungen für gesellschaftliches Handeln
- Wahrnehmung der politischen Führungsfunktion
- Anregung und Motivierung gesellschaftlicher Akteure zu Eigeninitiative
- Moderation von Planungs- und Durchführungsprozessen unter Einbeziehung von Betroffenen
- Ausschreibungswesen und Vertragsmanagement
- Überwachung und Regulierung der Leistungsprozesse.

Kooperationsmodelle im Rahmen des Konzepts des Gewährleistungsstaates stehen in enger Beziehung mit den unter dem Begriff „Outsourcing“ diskutierten Modellen der staatlichen Aufgabenerfüllung. Der Outsourcing-Begriff wird unterschiedlich verwendet. Arn (2001: 6) definiert beispielsweise Outsourcing als Einkauf von staatlicher Logistik und stellt diesem Outsourcing-Begriff den Begriff des „Contracting out“ als Einkauf von staatlichen Aufgaben, die direkt beim Kunden erbracht werden, gegenüber. Stössel (1998: 23 f) hingegen geht von einem breiteren Outsourcing-Begriff aus: „Mit Outsourcing gliedert eine öffentliche Verwaltung die Aufgaben, welche sie selber nicht kosten- und/oder qualitätseffizient erfüllen kann, an Dritte aus. Bei diesen kann es sich um andere öffentlich-rechtliche Verwaltungseinheiten oder um privatrechtliche Organisationen handeln. Die ausgegliederten Leistungen können entweder dem Verwaltungsbedarf oder der direkten Konsumentenversorgung dienen.“ Bei Kooperationsmodellen in diesem Verständnis kommt bei der Leistungserbringung neben dem Effizienzaspekt auch dem Qualitätsaspekt eine besondere Bedeutung zu. Die nachfolgenden Ausführungen lehnen sich an diesen Begriff des „Outsourcings“ einer kantonalen Aufgabe an.

Im Rahmen von Kooperationsformen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Leistungserbringern werden weitere Begriffe verwendet. Einige davon gehen im oben definierten Begriff von „Outsourcing“ auf, andere bezeichnen weitere Formen der Zusammenarbeit. Einige zentrale Begriffe und deren Konzepte sind im Folgenden kurz dargestellt (vgl. PPP Schweiz 2006:74).

- *Ausgliederung*: Eine Verwaltungseinheit wird aus der Zentralverwaltung ausgelöst und die Leistungserbringung wird z.B. an eine öffentlich-rechtliche Anstalt übertragen.
- *Auslagerung oder Contracting out*: Die öffentliche Aufgabe wird vollständig an Private übertragen. Dabei kann der Private die Leistungen direkt an die Kunden abgeben.
- *Privatisierung*: Hier ist zwischen formeller und materieller Privatisierung zu unterscheiden. Bei der formellen Privatisierung (auch Organisationsprivatisierung genannt) werden die Verwaltungsaufgaben auf privatrechtlich organisierte

Verwaltungsträger übertragen, während bei der materiellen Privatisierung (Aufgabenprivatisierung) vollständig auf die staatliche Aufgabe verzichtet wird.

- *Konzessionen*: Das Recht zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, die grundsätzlich einem staatlichen Monopol unterliegt wird für eine gewisse Periode einem Privaten verliehen.
- *Public Private Partnership*: Partnerschaftliche, gemeinsame Aufgabenerfüllung durch öffentliche Hand und Private. Jeder Partner erfüllt diejenigen Aufgaben und trägt die Risiken, die er am besten bewirtschaften kann.
- *Subventionen*: Der Staat subventioniert gewisse Tätigkeiten, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt (z.B. Landwirtschaft, Spitex, Altersheime).
- *Sponsoring*: Private finanzieren Aufgaben von öffentlichem Interesse.

Eine besondere Form der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Leistungserbringern, welche in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen dürfte, ist die Form des Public Private Partnership. Auf deren theoretischen Grundlagen wird hier noch vertiefter eingegangen.

3.2 Public Private Partnership

3.2.1 Systematik

Bisher fehlt eine genaue wissenschaftliche Definition von PPP und heute lassen sich verschiedene Formen gemischtwirtschaftlichen Handelns unter diesem Namen zusammenfassen. PPP ist ein Problemlösungsansatz sowie ein Massnahmenbündel zwischen den Extrempositionen reiner staatlicher Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand und materieller Privatisierung (vgl. Bolz 2005: 14).

Partnerschaftliche Projekte zwischen Staat und Privatwirtschaft zeichnen sich gemäss Bolz (2005: 16 ff) durch sieben zentrale Merkmale aus. Diese können in unterschiedlicher Intensität ausgeprägt sein. Vorausgesetzt wird eine vertragliche Form der Zusammenarbeit. Gemeinsames Hauptziel von PPP ist die Steigerung von Effizienz und Effektivität. Die konstitutiven PPP-Merkmale können auch herangezogen werden, um die PPP von anderen Formen der Kooperation⁷ zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zu unterscheiden.

⁷ Investorenmodelle, die auch eine häufige Form der Bereitstellung von Infrastruktur darstellen, unterscheiden sich grundlegend von PPP. Beim Investorenmodell fehlt es beispielsweise an einer zweckmässigen Risikoallokation auf den geeigneten Partner. Der Private übernimmt alle Risiken und überwälzt die Kosten an die öffentliche Hand. Das Projekt ist zudem primär auf kommerzielle Interessen ausgerichtet. Der Investorenwettbewerb beseitigt zwar den Nachteil des Investorenmodells bezüglich Investorenauswahl, umfasst aber oft nicht den gesamten Projektzyklus. PPP kennt zudem ausgeprägte Instrumente und Verfahren zur Sicherung der öffentlichen Interessen. Dies ist weder bei Investorenmodellen noch Investorenwettbewerben der Fall. Indessen können sich PPP und Investorenwettbewerbe verfahrensmässig annähern.

1. *Öffentliche, nicht rein gewerbliche Aufgabe:* Bei PPP geht es immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie setzt meistens eine gesetzliche Grundlage voraus. Der Staat bleibt in der Gewährleistungsverantwortung und stellt die Aufgabenerfüllung sicher. Abzugrenzen davon sind rein gewerbliche Leistungen des Staates sowie bloße Finanzhilfen und Subventionen an Private. Ebenfalls unterscheidet sich PPP grundsätzlich von der Privatisierung: Bei einer materiellen Privatisierung zieht sich der Staat aus der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung zurück und überlässt diese der Privatwirtschaft.
2. *Private und öffentliche Partner:* Zu einer PPP gehören mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner. Kooperationen zwischen ausgegliederten öffentlichen Unternehmen und der Wirtschaft werden in der Regel nicht als PPP eingestuft.
3. *Bereitstellung einer nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erbringenden Leistung:* In PPP partizipiert der private Partner an der Erbringung einer nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten feststellbaren Leistung. Davon abzugrenzen ist die bloße Bereitstellung von staatlichen Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit. Typisch für PPP ist die wirtschaftliche Gegenleistung in Form einer Abgeltung durch den Staat oder Einnahmen von Benutzern aus dem öffentlichen oder privaten Bereich.
4. *Verantwortungsgemeinschaft:* Die beiden Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Der Private ist für die erbrachte wirtschaftliche Leistung mitverantwortlich, was sowohl eine entsprechende Zusammenbeitskultur wie auch entsprechende vertragliche Regelungen und Sanktionsmechanismen voraussetzt.
5. *Bündelung von Ressourcen:* PPP umfasst die Bereitstellung von Kapital, Betriebsmitteln oder Know-how zum gegenseitigen Nutzen und zur Effizienzsteigerung. Der Staat wahrt die öffentlichen Interessen bei PPP durch die Gestaltung des PPP-Kontrakts und durch angemessene Aufsichtsinstrumente.
6. *Bewusste Allokation von Risiken:* Jeder Partner trägt jene Risiken, die er aufgrund seiner spezifischen Kompetenzen am besten bewirtschaften kann.
7. *Lebenszyklusansatz:* Die Partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt auf lange Sicht. Dies erfordert aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen zweckmässige Anpassungs- und Gestaltungsmechanismen. Zentral ist die prozessorientierte Ausrichtung der Zusammenarbeit.

3.2.2 PPP als Prozess

Mit PPP wurde international ein Verfahren entwickelt, das erlaubt, im Sinne des modernen Gewährleistungsstaats die öffentlichen Interessen zu wahren und für eine wirtschaftliche Leistungserstellung mit Privaten zusammenzuarbeiten. Dem Prozessgedanken kommt in PPP eine hohe Bedeutung zu. Der PPP-Beschaffungsprozess nach Bolz (2005: 41 ff) zeigt die verschiedenen Phasen beispielhaft auf. Jede PPP ist anders und eine Anpassung ist je nach Projekt erforderlich. Unerlässlich sind jedoch die Prüfung der Rahmenbedingungen sowie eine Wirtschaftlichkeits- und eine Risikoanalyse.

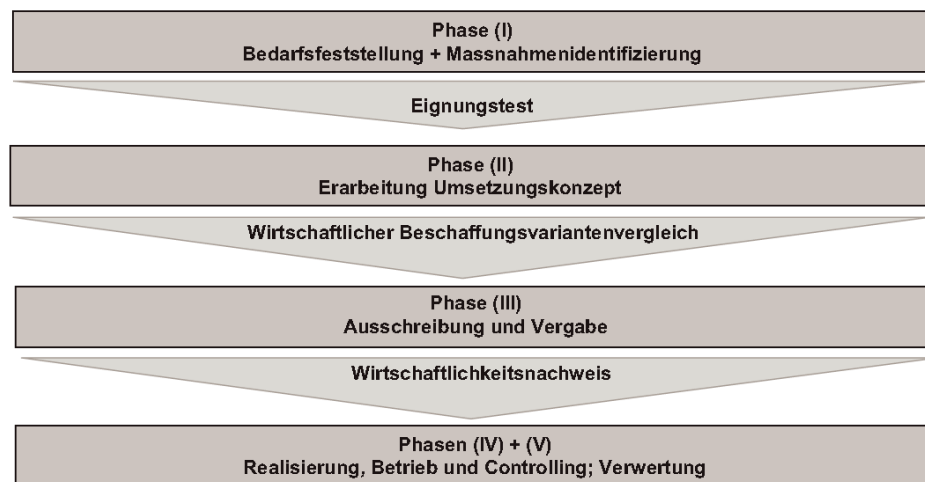


Abbildung 1: PPP-Beschaffungsprozess

3.2.3 Eignungstest und Wirtschaftlichkeitsanalyse

Zu Beginn des PPP-Verfahrens steht ein standardisierter Eignungstest, damit überprüft werden kann, ob die PPP-Variante für eine vorliegende Beschaffung grundsätzlich geeignet ist. Dieser erfolgt zweckmässigerweise mittels einer standardisierten Checkliste. Wenn der Eignungstest insgesamt positiv ausfällt, folgt die Wirtschaftlichkeitsanalyse, die sämtliche Kosten-, Erlös- und Risikopositionen des Beschaffungsprozesses über den gesamten Projektlebenszyklus auszuweisen hat. Um einen Vergleich mit der konventionellen Beschaffung anstellen zu können, sind die Kalkulationen auf der Basis der gleichen Leistungsdaten zu kalkulieren.

3.2.4 Risiken

Der Erfolg der PPP-Projekte ist oft in der richtigen Risikoverteilung begründet: Die Risiken werden jeweils von demjenigen Partner getragen, der sie am besten einschätzen, kontrollieren und bewirtschaften kann. Die Risikoanalyse erfolgt in drei Schritten: Risikoidentifikation, Risikoklassifikation und Risikobewertung. Die Zuordnung der Risiken auf die Projektpartner wird in jedem Projekt individuell beurteilt.

3.2.5 Strukturierung und Finanzierung

Im Allgemeinen bestehen für PPP verschiedene Strukturierungs- und Finanzierungsmöglichkeiten: Ausgehend vom Organisationsmodell werden das Vertragsmodell und schliesslich das Finanzierungsmodell bestimmt. Hinsichtlich Organisations- und Vertragsmodellen unterscheiden sich PPP in erster Linie durch den Grad und den Modus der Kooperation zwischen Eigenerstellung durch die öffentliche Hand und vollständiger Privatisierung. Nachfolgende Abbildung von Bolz (2005:30) zeigt die verschiedenen Grade der Kooperation in Modellen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten

Leistungserbringern. PPP-Projekte können grundsätzlich auch ohne privates Kapital durchgeführt werden. Die Einbindung privaten Kapitals ist wirtschaftlich nur vorteilhaft, wenn dadurch ein Risikotransfer erreicht werden kann und das Projekt eine langfristige, strategische Perspektive aufweist. Im Grundsatz wird die Finanzierung durch die langfristigen, zukünftigen zu erwirtschaftenden Cashflows bestimmt und die Finanzströme werden zwischen den Parteien vertraglich geregelt.

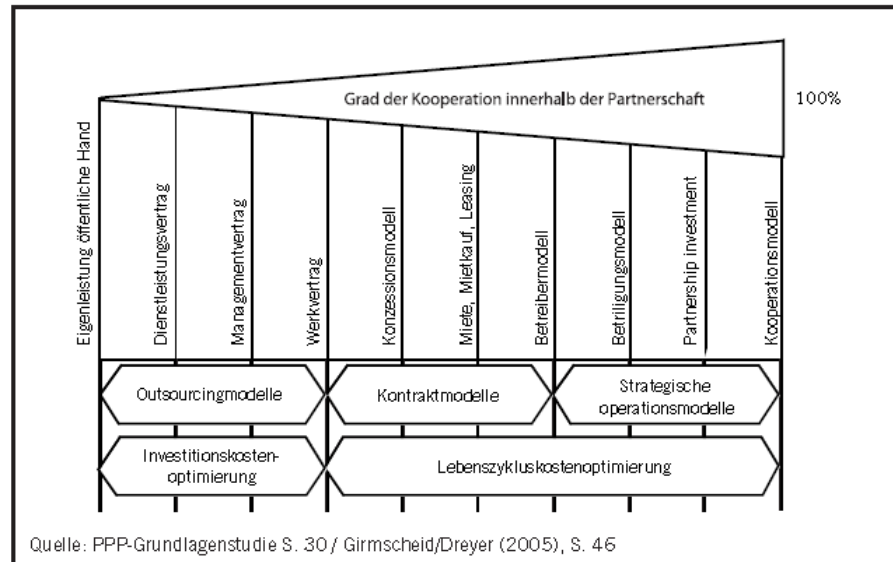


Abbildung 2: Grad der Kooperation in Organisations- und Vertragsmodellen

3.2.6 Rechtliche Rahmenbedingungen

Das schweizerische Recht kennt bezüglich Zusammenarbeit mit Privaten eine Vielzahl von Vorschriften, ist aber im Grundsatz offen formuliert. Die Herausforderung liegt somit weniger im „Ermöglichen“ von PPP-Projekten als im „Erleichtern, Fördern, Klären und Legitimieren“ (vgl. PPP Schweiz 2007: 85 ff). Die Lösung diverser Fragen durch eine einheitliche Verwaltungspraxis ohne neue Bestimmungen und Änderungen auf Stufe Gesetz oder Verordnung (z.B. im Bereich Steuerrecht bezüglich Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen), stehen im Zusammenhang mit vermehrten PPP-Projekten an.

3.3 **Rahmenbedingungen und heutige Praxis der Steuerung und Finanzierung der Pflegeheime im Kanton Bern**

3.3.1 Relevante gesetzliche Grundlagen

3.3.1.1 Öffentliche Sozialhilfe im Kanton Bern

Steuerungsphilosophie des Sozialhilfegesetzes

Das bernische Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001 (Sozialhilfegesetz, SHG) basiert in dem für die Projektarbeit relevanten Bereich der institutionellen Sozialhilfe auf einen Verwaltungsverständnis, welches den verschiedenen Aufgaben im Prozess der staatlichen Leistungserbringung Rechnung trägt und auch Dritte in diesen Prozess mit einbezieht. Während die öffentliche Hand – Kanton und/oder Gemeinden – für die Planung und die Bereitstellung des Angebotes verantwortlich sind, werden die Leistungen in der Regel nicht von dieser selbst, sondern von eigenständigen, privaten oder öffentlich-rechtlichen Trägerschaften erbracht. Demnach treten Kanton und Gemeinden in der Regel als Leistungsbesteller, privat- oder öffentlich-rechtliche Trägerschaften dagegen als Leistungserbringer auf. Für die Regelung des Verhältnisses dieser beiden Parteien ist der Abschluss von Leistungsverträgen vorgesehen. Der Gedanke des Gewährleistungsstaates kommt in diesem Gesetz sehr deutlich zum Ausdruck.

Angebote der institutionellen Sozialhilfe

Die Altersversorgung ist ein Angebot der institutionellen Sozialhilfe. Die institutionellen Leistungsangebote gemäss Art. 58 Abs. 1 SHG umfassen stationäre und nichtstationäre Leistungen, insbesondere der Vorsorge, Beratung und Betreuung, Pflege und Therapie, Unterbringung, Erziehung und Bildung, Beschäftigung und Integration. Die Leistungen werden von öffentlichen oder privaten Trägerschaften erbracht (Art. 58 Abs. 2 SHG).

Zu den Angeboten für ältere und pflegebedürftige Menschen gehören gemäss Art. 68 Abs. 2 SHG die Leistungen von Beratungs- und Informationsstellen, Einrichtungen zur Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex), Alters- und Pflegeheimen sowie Krankenheimen und Pflegeabteilungen in Spitälern.

Verantwortung für die Planung und Bereitstellung der Angebote

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons ist verantwortlich für die Bedarfserhebung und Planung der institutionellen Leistungsangebote (Art. 59 Abs. 1 SHG). Sie berücksichtigt dabei die Planungsgrundlagen, Berichte und Daten der Gemeinden und der Leistungserbringer (Art. 59 Abs. 3 SHG). Weiter stellt die Gesundheits- und

Fürsorgedirektion gemäss Art. 68 Abs. 1 SHG in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die erforderlichen Angebote für pflege- und betreuungsbedürftige sowie ältere Menschen bereit.

Abgeltung der Leistungsangebote

Die Leistungen der Leistungserbringer können vom Kanton oder von den Gemeinden mit Beiträgen abgegolten werden (Art. 74 SHG). Die entsprechenden Aufwände unterliegen dem Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden.⁸ Die Beiträge der Gemeinden an die Leistungserbringer sind nur mit Ermächtigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion lastenausgleichsberechtigt (Art. 80 Abs. 1 Bst. e SHG).

3.3.1.2 Krankenversicherung

Gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. d und Art. 39 Abs. 3 KVG erarbeiten die Kantone eine Planung für eine bedarfsgerechte Versorgung mit Pflegeheimplätzen, wobei sie private Trägerschaften angemessen in die Planung einzubeziehen hat. Der Kanton legt damit den Bedarf an stationären Pflegeheimplätzen fest. Er führt die dem qualitativen und quantitativen Bedarf entsprechenden Institutionen auf der kantonalen Pflegeheimliste auf. Die Aufnahme einer Institution auf die Pflegeheimliste ist Voraussetzung für die Mitfinanzierung von Leistungen durch die Krankenversicherer. Die Beiträge der Krankenversicherer decken einen bedeutenden Teil der Pflegekosten ab. Daher ist der Betrieb eines Pflegeheimes ohne Beiträge der Krankenversicherer nicht denkbar.

3.3.1.3 Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Neben der institutionellen Sozialhilfe und der Krankenversicherung finanzieren auch die Ergänzungsleistungen den Pflegeheimaufenthalt einer Person mit einer Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) oder der Invalidenversicherung (IV) mit. Voraussetzung für den Bezug von Ergänzungsleistungen ist, dass die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einkommen übersteigen (Art. 9 Abs. 1 ELG). Die Differenz zwischen diesen beiden Grössen wird durch Ergänzungsleistungen gedeckt.⁹ Die Festlegung der

⁸ Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 regelt den Lastenausgleich zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Die für den Lastenausgleich massgebenden Aufwendungen werden im Bereich der institutionellen Sozialhilfe von der Gesamtheit der Gemeinden und dem Kanton zu je 50 Prozent finanziert.

⁹ Bis zum Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) per 1.1.2008 wurden die Ergänzungsleistungen pro Person auf einen jährlichen Maximalbetrag begrenzt. Bei Personen, welche in einem Heim lebten, reichte dieser Maximalbetrag regelmässig nicht aus, um die vollen – je nach Pflegebedürftigkeit sehr hohen – Heimkosten zu decken. Die Differenz zwischen den im Rahmen der ausgerichteten Ergänzungsleistungen finanzierbaren und den effektiven Heimkosten pro Person (der sogenannte „Tarifaufschlag“) wurde einem Teil der Heime („öffentliche“ Heime gemäss Kapitel 1.1.2) mittels eines Betriebsbeitrages des Kantons resp. der Gemeinden abgegolten. Die entsprechenden Leistungs- und Abgeltungsmodalitäten wurden im Rahmen eines Leistungsvertrags zwischen Kanton oder Gemeinde und dem Heim vereinbart. Seit Inkrafttreten der NFA sind die Kantone alleine für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur Deckung von Heimkosten zuständig. Konsequenterweise limitiert der Bund die Ergänzungsleistungen, welche an Heimbewohner ausgerichtet werden können, nicht mehr. Der Kanton ist frei,

Höchstgrenzen der Heimkosten, die bei den Ergänzungsleistungen als Ausgabe angerechnet werden, liegt in der Regelungskompetenz der Kantone (Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG).

3.3.1.4 Öffentliches Beschaffungswesen

Die Einhaltung der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen ist Voraussetzung für die Ausrichtung von Baubeiträgen der öffentlichen Hand. Dem bernischen Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG) unterstehen neben dem Kanton und den Gemeinden – und deren Anstalten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften – auch private Vergabestellen für Objekte und Leistungen, die mit mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten von Bund, Kanton oder Gemeinden subventioniert werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. d ÖBG).

Der Kanton Bern untersteht überdies dem Bundesrecht im Allgemeinen und beim Submissionsrecht den internationalen Verträgen im Besonderen. Auf schweizerischer Ebene wird die Verpflichtung aus WTO- bzw. EU-Abkommen entsprechend dem Willen der Kantone nicht in einem Bundesgesetz, sondern auf dem Konkordatsweg umgesetzt. Die Bedingung der Unterstellung unter die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) gemäss Art. 8 Abs. 2 wird im bernischen Gesetz nicht explizit übernommen. Diese lautet: „Im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich unterstehen dieser Vereinbarung überdies; a) [...]; b) andere Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben, mit Ausnahme ihrer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten“ (Art. 8 Abs. 2 IVöB). Der Kanton Bern geht davon aus, dass privatrechtliche Träger von kantonalen und kommunalen Aufgaben, die nicht Art. 2 Abs. 1 Bst. c oder Art. 2 Abs. 1 Bst. d ÖBG unterstehen, kommerzielle Zwecke erfüllen und damit dem Beschaffungsrecht nicht unterstehen (vgl. BVE 2004:10)

Inwieweit privatrechtlich organisierte Pflegeheime im Kanton Bern Träger von kantonalen und kommunalen Aufträgen sind – unter Berücksichtigung der Ausführungen unter Kapitel 3.3.1.1. ist dies zu befürworten – und eine kommerzielle Tätigkeit ausüben, ist nicht restlos geklärt.¹⁰ Eine vertiefte Klärung dieser Frage würde den Umfang dieser Arbeit sprengen und wird daher hier nicht weiterverfolgt. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass auch privatrechtlich organisierte Pflegeheime dem öffentlichen Beschaffungswesen nur dann unterstehen, wenn Art. 2 Abs. 1 Bst. d ÖBG erfüllt ist.

3.3.2 Politische Grundlage

Obwohl der Bericht „Alterspolitik im Kanton Bern“ der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, welcher im April 2005 durch den Grossen Rat zustimmend zur Kenntnis genommen wurde, die Förderung der Selbstständigkeit, die Prävention und die Unterstützung zu Hause im Vordergrund stellt, kommt der stationären Altersversorgung nach wie vor eine

zu entscheiden, welcher Anteil der Heimkosten im Bedarfsfall über die Ergänzungsleistungen finanziert werden soll.

¹⁰ Müller (2003: 127 f) zeigt dieselbe Problematik im Bereich von Spitälern auf.

grosse Bedeutung zu. Er anerkennt den zukünftigen Bedarf an Pflegeheimplätzen gemäss der unter Kapitel 3.3.1.1. beschriebenen Pflegeheimplanung. Der Bericht Alterspolitik überträgt den Gemeinden eine erhebliche politische Verantwortung bei der Planung und Bereitstellung von Angeboten für ältere und pflegebedürftige Menschen. Diese Verantwortung der Gemeinden geht über die im Sozialhilfegesetz des Kantons Bern beschriebenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten hinaus. Demnach sind die Gemeinden verpflichtet, lokale Altersplanungen zu erarbeiten und den Bedarf an Pflegeheimplätzen in der Region zu erheben und für deren Realisierung besorgt zu sein. Die Aufnahme von Pflegeheimplätzen auf die kantonale Pflegeheimplanung resp. auf die Pflegeheimliste erfolgt immer auf der Basis der entsprechenden lokalen Altersplanungen (vgl. GEF 2004: 28).

3.3.3 Die heutige Praxis der Finanzierung des Pflegeheimangebots im Kanton Bern

3.3.3.1 Eigentumsverhältnisse

Die Eigentumsverhältnisse bei den Pflegeheimen im Kanton Bern können heute sehr komplexe Formen annehmen. Die Trägerschaft kann entweder selbst Eigentümerin der benutzten Liegenschaft sein oder diese von einem Dritten mieten. Die Trägerschaft kann privatrechtlicher (Stiftung, Verein, Aktiengesellschaft) oder öffentlich-rechtlicher Natur sein (z.B. Gemeindeverband). Möglich ist auch, dass der Betrieb durch eine von der Trägerschaft unabhängigen Betreibergesellschaft geführt wird und/oder dass die benutzte Liegenschaft sich im Eigentum eines Dritten befindet und von diesem zur Verfügung gestellt wird. Partner und Ansprechperson der Gemeinde ist aber in jedem Fall die Trägerschaft, unabhängig davon, ob sie selbst Eigentümerin der benutzten Liegenschaften ist oder nicht.

Bei der Steuerung und Finanzierung der Pflegeheime ist zwischen den Leistungen für Hotellerie, Betreuung, Pflege und Infrastruktur zu unterscheiden. Die Finanzierung des Betriebs ist von Interesse, weil die Mechanismen in diesem Bereich für die Neugestaltung der Finanzierung der Infrastruktur Anhaltspunkte liefern können.

3.3.3.2 Die Steuerung und Finanzierung der Leistungen Hotellerie, Pflege und Betreuung

Die Finanzierung der Leistungen Hotellerie, Pflege und Betreuung eines Pflegeheims erfolgt in sämtlichen Institutionen über die Bewohnertarife. Die Institutionen sind frei, ihre Bewohnertarife festzulegen. Die Krankenversicherungen beteiligen sich an den Kosten für die Pflegeleistungen mit einer Pauschale, welche von der Pflegeintensität abhängig ist.¹¹ Die übrigen Kosten werden grundsätzlich von der betroffenen Person finanziert. Kann eine Person den von der Institution festgelegten Tarif aus eigenen Mitteln nicht bezahlen, richtet die öffentliche Hand an die betroffene Person Ergänzungsleistungen aus. Der Kanton Bern legt pro Pflegeintensitätsstufe eine Höchstgrenze fest, bis zu welcher der Heimaufenthalt über Ergänzungsleistungen mitfinanziert wird. Es fliessen demnach keine Beiträge von Gemeinden

¹¹Der Kanton Bern kennt ein 11-stufiges System zur Bestimmung der Pflegeintensität, basierend auf den Pflegebedarfserhebungsinstrumenten BESA und RAI.

oder Kanton an die Institutionen zur Finanzierung der Kosten des Betreuungsangebotes. Sämtliche Drittbeiträge (Krankenversicherungen, Ergänzungsleistungen, evtl. Hilflösenentschädigung) fliessen an den betroffenen Bewohner. Das Heim stellt den vollen Tarif in Rechnung. Die Heime können Reserven bilden.

Mit diesem Finanzierungsmodell werden der unternehmerische Handlungsspielraum der Heime und die Anreize, die geforderte Qualität der Leistungen zu möglichst günstigen Kosten zu produzieren, erhöht. Konkret bedeutet dies für die Trägerschaften stationärer Einrichtungen, dass sie die volle unternehmerische Verantwortung übernehmen und sich zunehmend an einem durch Qualitätskriterien gesteuerten Markt orientieren müssen. Dieses Finanzierungsmodell findet auf sämtliche Pflegeheime Anwendung. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich die in der Einleitung beschriebene Unterscheidung zwischen „öffentlichen“ und „privaten“ Heimen auflöst und in Bezug auf die Finanzierung der Leistungen Hotellerie, Pflege und Betreuung keinen Sinn mehr macht. Hingegen spielt diese Unterscheidung im Bereich der Finanzierung der Infrastruktur eines Pflegeheims vorläufig nach wie vor eine Rolle, wie nachfolgend deutlich wird.

3.3.3.3 Die Finanzierung der Infrastruktur bei „öffentlichen“ Heimen

Die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur sind in den im vorangehenden Kapitel beschriebenen Höchstgrenzen der Ergänzungsleistungen nicht inbegriffen. In diesem Zusammenhang wird nun die Unterscheidung zwischen „öffentlichen“ und „privaten“ Heimen relevant. Kosten für die Infrastruktur entstehen in Form von Neubauprojekten, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen.¹²

Bauliche Massnahmen sind bis zu einem bestimmten Anteil pro Aufenthaltstag¹³ über die Bewohnertarife zu finanzieren. Bei höheren Kosten aus baulichen Massnahmen können der Kanton oder die Gemeinde¹⁴ Baubeiträge ausrichten.

Die Ausrichtung eines Baubeitrages erfolgt im Rahmen von konkreten Bauprojekten durch einen entsprechenden Kreditbeschluss des zuständigen finanzkompetenten Organs.

¹² Als Instandhaltungsmassnahmen gelten Vorhaben, die der Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit durch einfache und regelmässige Massnahmen dienen). Als Instandsetzungsmassnahmen gelten Vorhaben, die der Wiederherstellung der Sicherheit und der Gebrauchstauglichkeit einer Sache für eine festgelegte Dauer dienen (gemäss Definition SIA).

¹³ Zur Zeit beträgt dieser Wert Fr. 5.-.

¹⁴ Bei der Ausrichtung eines Baubeitrages durch die öffentliche Hand ist zwischen der indirekten und der direkten Finanzierung zu unterscheiden. Die indirekte Finanzierung erfolgt über die Gemeinde. Die Gemeinde richtet über eine vereinbarte Dauer jährlich einen Beitrag zur Deckung der Kosten für Amortisation und Verzinsung des für die baulichen Massnahmen eingesetzten Fremdkapitals aus. Der Kanton ermächtigt die Gemeinde, den jeweiligen Betrag dem kantonalen Lastenausgleich zuzuführen. Die indirekte Finanzierung kommt vor allem bei gemeindenahen Angeboten mit stark lokalem Charakter zum Zuge (primär Aufnahme von Bewohnern aus der entsprechenden Gemeinde).

Die direkte Finanzierung erfolgt über den Kanton. Der Kanton richtet einen Baubeitrag an die Trägerschaft aus. Er führt den ausgerichteten Baubeitrag dem kantonalen Lastenausgleich zu. Die direkte Finanzierung erfolgt bei überregionalen Angeboten mit wenig Bezug zu einzelnen Gemeinden.

3.3.3.4 Die Finanzierung der Infrastruktur bei „privaten“ Heimen

Die Finanzierung der Infrastruktur erfolgt bei „privaten“ Heimen ausschliesslich über die Bewohnertarife. Wie unter Kapitel 3.3.3.2 dargestellt, sind bei den über die Ergänzungsleistungen mitfinanzierten Heimkosten die Kosten für die Infrastruktur nicht inbegriffen. Dies bedeutet, dass Personen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, den Heimtarif eines privaten Heims, welcher einen Anteil für die Infrastruktur beinhaltet, nicht bezahlen können und somit in diesen Heimen keine Aufnahme finden. Wie im Kapitel 1.1.2 erwähnt, stellen die „privaten“ Heime rund einen Viertel aller Pflegeheimplätze im Kanton Bern zur Verfügung. Insofern ist es aus versorgungspolitischen Gründen notwendig, dass in Ausnahmefällen auch Personen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, in „privaten“ Heimen aufgenommen werden können. In diesem Sinne hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern entschieden, dass die Gemeinden den entsprechenden Personen im Rahmen von Sozialhilfeleistungen einen Beitrag zur Deckung der nicht gedeckten Kosten ausrichten können. Dies unter der Voraussetzung, dass in einem „öffentlichen“ Heim kein Platz zur Verfügung steht oder ein Umzug von einem „privaten“ in ein „öffentliches“ Heim der betroffenen Person nicht zugemutet werden kann.¹⁵ Die Praxis der Gemeinden bezüglich Ausrichtung eines solchen Beitrags resp. dessen Anspruchsüberprüfung unterliegt keinen klaren Kriterien und führt in konkreten Fällen zu Unsicherheiten und Konflikten.

¹⁵ Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 19. Dezember 2000 (VGE 20960).

4 Ziele und Bewertungskriterien der Finanzierungsmodelle

Die Ausführungen im Kapitel 3 machen deutlich, wie komplex und unübersichtlich das heutige Finanzierungsmodell der Pflegeheime ist. Insbesondere die Differenzierung zwischen der Finanzierung des Betriebs und der Infrastruktur, wobei für die Finanzierung der Infrastruktur noch zwischen verschiedenen Heimkategorien unterschieden wird, führt zu verschiedenen Problemen wie mangelhafte Transparenz über das Steuerungssystem und die Kosten für die öffentliche Hand, Vermischung der Rollen der Akteure sowie fehlende Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen zwischen den verschiedenen Pflegeheimen.

Wie im Kapitel 3 beschrieben, übernimmt im Kanton Bern der Kanton im Sinne des Gewährleistungsmodells die Verantwortung für Sicherstellung der Leistungserstellung gemäss vordefinierten Zielen. Sollen verschiedene Finanzierungsmodelle miteinander verglichen werden können, ist es sinnvoll, sich an vorgängig definierten Zielen zu orientieren und die zur Verfügung stehenden Modelle an diesen Zielen zu messen. Die Bereitstellung einer „Grundversorgung“ mit der nötigen Infrastruktur für Pflegeheime und dadurch die Ermöglichung eines bedarfsgerechten Angebotes an Pflegeheimplätzen gehört zu den Aufgaben des Kantons. Diese Grundversorgung soll im ganzen Kanton nach den gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen erfolgen. Ausserdem sollen die Dienstleistungen möglichst effizient erbracht werden. Durch das Steuerungs- und Finanzierungsmodell soll die bedarfsgerechte Versorgung mit Pflegeheimplätzen gewährleistet werden.

Im Folgenden werden die auf der Basis der bisherigen Ausführungen hergeleiteten übergeordneten Ziele dargestellt. Diese werden anschliessend in Form von konkreten Teilzielen operationalisiert. Die dargestellten Finanzierungsmodelle werden daraufhin auf die Erreichung dieser Teilziele hin überprüft. Der Grad der Zielerreichung wird durch einen Wert zwischen 0 und 3 mit je folgender Bedeutung ausgewiesen:

Wert	Aussage der Bewertung
0	Ziel nicht erfüllt
1	Ziel teilweise erfüllt
2	Ziel weitgehend erfüllt
3	Ziel vollständig erfüllt

Tabelle 1: Skala Zielerreichungsgrade

4.1 Übergeordnete Ziele

In Anlehnung an die Zielsetzungen des von Stössel (1998: 21 f) definierten Outsourcing-Verständnisses¹⁶ sowie an den Versorgungsauftrag des Kantons im Bereich der Pflegeheime¹⁷ können folgende übergeordnete Ziele für die zukünftigen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle herausgearbeitet werden:¹⁸

- *Für Qualität sorgen:* Die Infrastruktur soll in der festgelegten Qualität vorhanden sein.
- *Verfügbarkeit sicherstellen:* Das Angebot soll allen Nutzern mit einem entsprechenden Bedarf zur Verfügung stehen.
- *Effizienz garantieren:* Der Kanton sorgt für eine effiziente Leistungserbringung.

4.2 Operationalisierung der übergeordneten Ziele

Im Folgenden werden die übergeordneten Zielsetzungen operationalisiert. Jeder übergeordneter Zielsetzung werden verschiedene Teilziele zugeordnet. Die Festlegung von Teilzielsetzungen erfolgt ausgehend von der Analyse der bestehenden rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie der Anregungen aus den im Rahmen der vorliegenden Arbeit geführten Interviews.

Die Teilziele werden individuell gewichtet. Die Gewichtung bezieht sich auf die politische Bedeutung der Zielerreichung resp. die politischen Konsequenzen bei Nichterreichung des Zieles. Die Gewichtung erfolgt mit den Faktoren 1 (weniger wichtiges Ziel), 2 (wichtiges Ziel) und 3 (sehr wichtiges Ziel).

4.2.1 Für Qualität sorgen

Ziel 1: Bedarfsgerechte, qualitativ gute Pflege- und Betreuung

Es ist sichergestellt, dass bei Bedarf ein Pflegeheimplatz zur Verfügung steht, bei welchem die für die Person notwendige, fachlich qualifizierte Pflege und Betreuung angeboten wird (vgl. Widmer 2008: 1). Die Pflege und Betreuung haben direkten Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der betroffenen Personen. Gesundheit ist für die Bevölkerung ein äusserst wertvolles Gut. Daher werden allgemein an die Gesundheitsversorgung höchste Ansprüche gestellt. Pflegebedürftige Menschen haben vielfach nicht mehr die Möglichkeit, ihre Bedürfnisse zum Ausdruck zu bringen resp. durchzusetzen. Auch aus

¹⁶ Vgl. Kapitel 3.1.

¹⁷ Vgl. Kapitel 3.3.1.1

¹⁸ Diese übergeordneten Ziele entsprechen auch den Zielen der Universaldienstverpflichtungen zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der EU: Unter Universaldienst versteht man die Verpflichtung eines oder mehrerer Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, allen Nutzern unabhängig von ihrem geografischen Standort im betreffenden Land ein bestimmtes Mindestpaket von Diensten zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung zu stellen (Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002).

Schutzüberlegungen kommt daher der Sicherstellung der Qualität der Pflege und Betreuung grosse Bedeutung zu. Das Ziel wird mit Faktor 3 gewichtet.

Ziel 2: Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person

Es ist sichergestellt, dass die Vorgaben betreffend Anzahl und Grösse gemäss Vorgaben des Kantons eingehalten werden. Betagte Menschen leben nicht nur temporär, sondern in der Regel bis zum Lebensende im Pflegeheim. Die Räumlichkeiten im Pflegeheim bilden den Lebensmittelpunkt. Grösse des beanspruchbaren und gestaltbaren Raums, Privatsphäre garantierende Räumlichkeiten (z.B. Einzelzimmer) usw. haben grossen Einfluss auf die Lebens- und Wohnqualität im Heim. Das Ziel wird mit Faktor 2 gewichtet.

Ziel 3: Einhaltung der bautechnischen Vorgaben des Kantons

Die bauliche Qualität der bereitgestellten Infrastruktur ist über den ganzen Lebenszyklus hin zu gewährleisten. Bautechnische Vorgaben bezüglich Energie, Systemtrennung, Nutzungsflexibilität sind einzuhalten. Sie zielen auf eine nachhaltige Investitionstätigkeit und auf eine Vorbildfunktion der durch den Kanton mitfinanzierten Infrastruktur. Da gesetzliche Vorgaben im Bereich Energie und Bau bereits einen gewissen baulichen Standard gewährleisten, wird dieses Ziel mit Faktor 1 gewichtet.

Ziel 4: Sicherstellung einer fristgereichten Reinvestitionstätigkeit

Pflegeheimbauten bedürfen über den gesamten Lebenszyklus der regelmässigen Instandhaltung und Instandsetzung. Eine fristgerechte Reinvestitionstätigkeit ist für die Werterhaltung der Gebäude von zentraler Bedeutung (vgl. Haldner/Wilhelm 2008). Aufgelaufener Unterhalt vermindert die Wohn- und Lebensqualität und führt langfristig zu Mehrkosten infolge vermeidbarer Schäden an der Infrastruktur. Das Ziel wird mit Faktor 2 gewichtet.

4.2.2 Verfügbarkeit sicherstellen

Ziel 5: Bedarfsgerechte Anzahl Pflegeheimplätze

Es ist sichergestellt, dass eine genügende Anzahl Pflegeheimplätze zur Verfügung steht und eine betroffene Person bei Bedarf in angemessener Frist und in der Nähe des angestammten Wohnortes in einem Pflegeheim aufgenommen werden kann. Ausserdem ist die Anzahl Pflegeheimplätze darauf hin zu optimieren, dass Alternativen zum Einzug in ein Pflegeheim gefördert werden. Ein Mangel an Pflegeheimplätzen führt zu direkt spürbarer ungenügender Versorgung von Betroffenen und Überlastung von pflegenden Angehörigen. Das Ziel wird mit Faktor 3 gewichtet.

Ziel 6: Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit

Es ist sichergestellt, dass Menschen, welche auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, den Pflegeheimplatz aus den zur Verfügung stehenden Mitteln finanzieren können und nicht auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind. Das Ziel verfolgt ausschliesslich die Vermeidung von möglicher Stigmatisierung infolge Sozialhilfeabhängigkeit, welche die Verfügbarkeit des Pflegeheimplatzes in einzelnen Fällen einschränken könnte. Das Ziel wird mit Faktor 1 gewichtet.

Ziel 7: Flexibilität des Steuerungs- und Finanzierungsmodells

Das Steuerungs- und Finanzierungsmodell ermöglicht ein optimales Zusammenspiel der beteiligten Partner. Seine Mechanismen erlauben die nötige Flexibilität in Bezug auf Spezialfälle oder Änderungen im Umfeld (vgl. Arn/Seewer 2008). Aufgrund der grossen Dynamik im Gesundheitswesen ist diese Flexibilität von grosser Bedeutung, um rasch und rechtzeitig auf Veränderungen reagieren und jederzeit bedarfsgerechte Pflegeheimplätze zur Verfügung stellen zu können. Das Ziel wird mit Faktor 3 gewichtet.

Ziel 8: Einfache Umsetzung des Modells bei Kanton und Gemeinden

Das Steuerungs- und Finanzierungsmodell ist allgemein verständlich und ohne grossen Aufwand in die Praxis umsetzbar. Die einfache Umsetzung ist für die öffentliche Hand von grosser Bedeutung (vgl. Arn/Seewer 2008), für betroffene betagte Menschen nur bedingt spürbar. Das Ziel wird mit Faktor 2 gewichtet.

4.2.3 Effizienz garantieren

Ziel 9: Transparenz des Finanzierungsmodells

Mangelhafte Transparenz des Finanzierungsmodells kann zu bedeutenden Problemen wie fehlenden Verantwortlichkeiten innerhalb des Finanzierungsmodells, nicht erkannten Fehlanreizen, Missbrauchsgefahr und ungewollter Ungleichbehandlung führen. Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang die Einfachheit und Nachvollziehbarkeit des Modells für Leistungserbringer, Finanzierer und Nutzer. Finanzierungsströme und Finanzierungsumfang sind einfach nachvollziehbar. Transparenz verleiht Sicherheit und Planbarkeit für alle Beteiligten und die Missbrauchsgefahr und Ungleichheit wird vermieden. Das Ziel wird mit Faktor 3 gewichtet.

Ziel 10: Rasche Entscheidungsverfahren bei der Ausführung und Finanzierung von Bauvorhaben

Verfahren und Entscheide betreffend Ausführung und Finanzierung von Bauvorhaben müssen durch die zuständigen Verantwortungsträger rasch gefällt werden können. Verzögerungen bei Entscheiden führen zu Effizienzverlusten.¹⁹ Das Ziel wird mit Faktor 2 gewichtet.

Ziel 11: Optimales Kosten-/Leistungsverhältnis bei der Realisierung von Bauvorhaben

Die verantwortliche Bauherrschaft hat ein eigenes Interesse an einem optimalen Kosten-/Leistungsverhältnis bei der Realisierung eines Bauvorhabens. Eine Nichterfüllung dieses Ziel führt zu finanziellen Einbussen für die öffentliche Hand. Das Ziel wird mit Faktor 2 gewichtet.

Ziel 12: Subsidiäre Finanzierung

Finanzielle Mittel der öffentlichen Hand werden nur eingesetzt, wenn diese nicht durch Dritte (Private, Versicherungen, Nutzer) aufgebracht werden. Eine Nichterfüllung führt zu hohen finanziellen Einbussen für die öffentliche Hand. Das Ziel wird mit Faktor 3 gewichtet.

Ziel 13: Keine Mitfinanzierung von Managementfehlern

Die öffentlichen Mittel sollten sparsam eingesetzt werden. Mehrkosten aus mangelhafter Bewirtschaftung von Betrieb und Infrastruktur durch die Trägerschaft sind durch das Finanzierungsmodell nicht mitzutragen, sondern den dafür zuständigen Verantwortungsträgern zu übertragen. Das Ziel wird mit Faktor 2 gewichtet.

Ziel 14: Planbarkeit der kurz- und langfristigen Kosten für die öffentliche Hand durch Lebenszyklusbetrachtung

Das Finanzierungsmodell stellt sicher, dass Transparenz über die kurz- und langfristigen Kosten für die öffentliche Hand bestehen. Damit ist die notwendige Planungssicherheit für die öffentliche Hand verbunden (vgl. Haldner/Wilhelm 2008). Der Einsatz der öffentlichen Finanzmittel erfolgt mit dem Blick auf einen gesamten Lebenszyklus. Es lässt sich dadurch langfristig planen, was zu hoher politischer Verbindlichkeit und Legitimität führt. Das Ziel wird mit Faktor 3 gewichtet.

¹⁹ Zum Zusammenhang zwischen raschen Entscheidungsverfahren und den Verfahren zum öffentlichen Beschaffungswesen siehe Haldner/Wilhelm (2008)

5 Steuerungs- und Finanzierungsmodelle

5.1 Modell I: Investitionsbeitrag

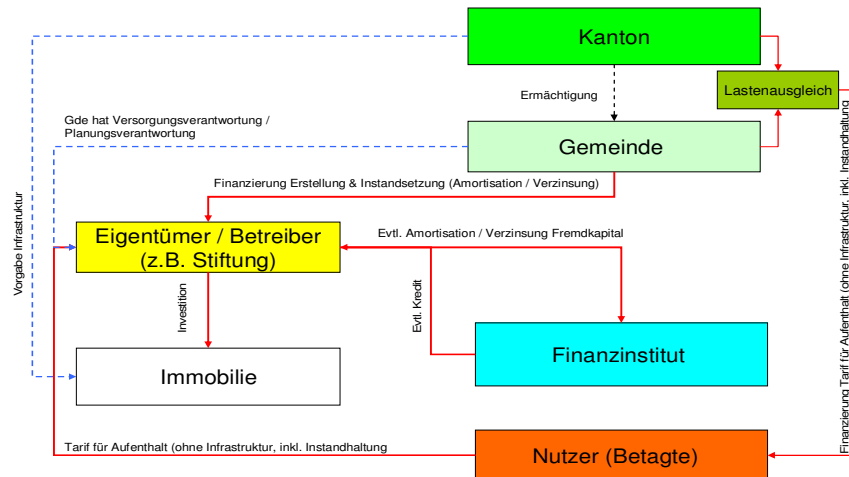


Abbildung 3: Modell I: „Investitionsbeitrag“

5.1.1 Die Grundzüge des Modells

Dieses Modell stellt das Steuerungs- und Finanzierungsmodell dar, wie es aktuell bei den „öffentlichen“ Alters- und Pflegeheimen mit lokalem Charakter²⁰ im Kanton Bern zur Anwendung kommt. Das Modell baut auf der Grundannahme auf, dass die Trägerschafts-, die Betreiber- und die Eigentümerrolle in einer juristischen Person vereint sind.

Die Leistungen Pflege, Betreuung, Hotellerie und ein Anteil der Infrastrukturleistungen (Instandhaltung) werden unter Berücksichtigung der qualitativen Anforderungen des Kantons durch die Trägerschaft erbracht und über den Bewohnertarif finanziert. Bei über Instandhaltungsmassnahmen hinausgehenden baulichen Vorhaben wird die Standortgemeinde durch den Kanton ermächtigt, die Kosten der Trägerschaft für Amortisation und Verzinsung des investierten Kapitals zu übernehmen und dem kantonalen Lastenausgleich zuzuführen.²¹

²⁰ Siehe unter Kapitel 3.3.3.2, indirekte Finanzierung

²¹ Alternativ zu dieser verbreiteten *indirekten* Finanzierungsmethode könnte auch die direkte Ausrichtung von Staatsbeiträgen zur Anwendung kommen (siehe dazu auch Fussnote 14). Damit könnte der Zinsvorteil der öffentlichen Hand gegenüber Privaten genutzt werden. Ausserdem wäre alternativ zum beschriebenen Modell auch denkbar, dass die öffentliche Hand Aktiven (Land, Gebäude, usw.) einbringt und damit den Fremdkapitalbedarf reduziert.

Die Ermächtigung des Kantons an die Standortgemeinde erfolgt auf der Basis eines konkreten Bauprojekts mit Kostenvoranschlag. Sie legt über eine bestimmte Dauer den jährlichen Beitrag der Standortgemeinde zur Deckung der Kapitalkosten fest. Die dabei anrechenbaren Zinskosten dürfen einen bestimmten Referenzzinssatz nicht übersteigen.

Die Ausrichtung eines solchen Beitrages an die Trägerschaft erfolgt unabhängig von der bisherigen oder zukünftigen Ausrichtung weiterer Beiträge. Zeitpunkt und Umfang der Investition und damit auch des Baubeitrages durch die Standortgemeinde sind abhängig von der Investitionsplanung der Institutionen. Es findet auf Seite der öffentlichen Hand keine Lebenszyklusbetrachtung statt.²²

Mit dieser Art der Finanzierung haben die Kosten für die Infrastruktur keinen Einfluss auf die Bewohnertarife. Auch vermögende Bewohnerinnen und Bewohner nutzen die Infrastruktur in diesem Fall kostenlos.

5.1.1.1 Rolle der Trägerschaft

Die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Trägerschaft erbringt die Leistungen Pflege, Betreuung, Hotellerie und ein Anteil der Infrastrukturleistungen (Instandhaltung) und finanziert diese über die festgelegten Bewohnertarife. Die Leistungserbringung zu Lasten der Krankenversicherer bedingt die Aufnahme auf die kantonale Pflegeheimliste. Die Trägerschaft beantragt diese Aufnahme beim Kanton. Grundlage einer Aufnahme ist der Nachweis der Bedarfsgerechtigkeit der Pflegeheimplätze, welcher von der Standortgemeinde der Einrichtung bestätigt wird. Die Trägerschaft beantragt zudem bei der Standortgemeinde die Übernahme von entstehenden Kapitalkosten aus baulichen Massnahmen, die über Instandhaltungsmassnahmen hinausgehen. Der Antrag basiert auf einem detaillierten baulichen Konzept unter Einhaltung der kantonalen Vorgaben bezüglich Konzept und Infrastruktur und einem Kostenvoranschlag. Die Trägerschaft des Pflegeheims handelt als Bauherrschaft selbstständig. Sie beschafft sich die notwendigen Kredite auf dem Kapitalmarkt und ist für die Kreditbewirtschaftung verantwortlich. Sie beauftragt die für die Planung und Ausführung von baulichen Massnahmen geeigneten Unternehmer unter Berücksichtigung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen.

5.1.1.2 Rolle der Standortgemeinde

Die Standortgemeinde reagiert auf Anträge einer Trägerschaft. Sie prüft die Bedarfsgerechtigkeit der von der Trägerschaft angebotenen Pflegeheimplätze und erteilt gegebenenfalls die Zustimmung zur Aufnahme der Pflegeheimplätze auf die kantonale Pflegeheimliste. Sie bestätigt gegenüber dem Kanton die Bereitschaft, die Kosten für die

²² Die Ausrichtung des Baubeitrags wird an eine bedingte Rückzahlungspflicht gebunden, d.h., die Trägerschaft wird verpflichtet, bei Zweckänderung oder Veräusserung der Liegenschaft den Baubeitrag anteilmässig zur bestimmungsgemässen Verwendungsdauer zurückzuerstatten.

Amortisation und Verzinsung des benötigten Investitionskapitals auszurichten und beantragt beim Kanton – unter Vorlage des von der Trägerschaft ausgearbeiteten Bauprojekts mit Kostenvoranschlag – eine Ermächtigung, die entsprechenden Kosten dem kantonalen Lastenausgleich zuführen zu können. Das finanzkompetente Organ der Standortgemeinde beschliesst (in der Regel unter Vorbehalt der Ermächtigung durch den Kanton) die entsprechenden Ausgaben und führt diese dem kantonalen Lastenausgleich zu.

5.1.1.3 Rolle des Kantons

Der Kanton nimmt bei nachgewiesener Bedarfsgerechtigkeit die von der Trägerschaft angebotenen Pflegeheimplätze in die kantonale Pflegeheimplanung und auf die Pflegeheimliste auf. Er beurteilt das von der Trägerschaft vorgelegte Bauprojekt mit Kostenvoranschlag aus baufachlicher Sicht sowie auf der Basis der im Kantonsbudget zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Er ermächtigt die Gemeinde, die jährlichen Beiträge zur Deckung der Kosten für Amortisation und Verzinsung des investierten Kapitals an die Trägerschaft auszurichten und dem kantonalen Lastenausgleich zuzuführen. Voraussetzung hierzu ist die Einhaltung der kantonalen Vorgaben zu Konzept und Infrastruktur eines Pflegeheims und die Berücksichtigung der Verfahrensvorschriften nach den Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen.

5.1.1.4 Risiken

Das Auslastungsrisiko wird in diesem Modell von der Trägerschaft und der öffentlichen Hand gemeinsam getragen. Eine mangelhafte Auslastung führt bei der Trägerschaft zu Ertragsausfällen, die öffentliche Hand trägt die Kosten der mangelhaft ausgelasteten, von ihr mitfinanzierten Infrastruktur.²³

Die Gemeinde richtet einen Beitrag für die Amortisation und Verzinsung von Kapitalkosten, die bei der Trägerschaft anfallen, aus. Die akzeptierten Zinskosten basieren auf einem Referenzzinssatz. Damit trägt bei dieser Finanzierungsart die öffentliche Hand das hauptsächliche Zinsrisiko, ausser bei überhöhten, von der Trägerschaft ausgehandelten Zinskosten.

5.1.2 Beurteilung des Modells aus Sicht der Kooperationsformen des Gewährleistungsstaats

Das vorliegende Steuerungs- und Finanzierungsmodell kombiniert verschiedene Kooperationsformen des Gewährleistungsstaates. Für die Leistungen Pflege, Betreuung, Hotellerie und einen Teil der Instandhaltungsmassnahmen wurde die Kooperationsform des *Contracting out*, bei welchem die Gemeinden mit den Leistungserbringern Leistungsverträge abgeschlossen haben, in den letzten Jahren mehr und mehr durch eine *formelle Privatisierung*

²³ In der Praxis findet sich diese Problematik im Bereich von Mehrbettzimmern, die nicht mehr ausgelastet werden können. In diesem Fall nimmt die öffentliche Hand das Risiko bewusst in Kauf, da der Abbau von Mehrbettzimmern alterspolitisch sinnvoll erscheint.

abgelöst. Materiell immer noch eine Aufgabe der öffentlichen Hand, wird die Leistungserbringung formell vollumfänglich öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Trägerschaften übertragen. Die Steuerung der Leistungserbringung erfolgt ausschliesslich über das Festsetzen von Rahmenbedingungen durch den Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Die Beiträge der Gemeinden an die Leistungserbringer für die Bereitstellung der Infrastrukturleistungen sind eine Form der *Subventionierung*, an welche Auflagen geknüpft werden. Durch ein solches Anbinden von verbindlichen Auflagen finden sich bei dieser Kooperationsform auch Elemente des *Contracting out*. Die Komplexität der Kooperationsformen wird zusätzlich erhöht, indem verschiedene staatliche Ebenen – Kanton und Gemeinden – in dieses Modell einbezogen werden. Formeller Aufgabenträger ist der Kanton, der aus Gründen der bürgernahen Alterspolitik Teile der Planungs- und Bereitstellungsaufgabe den Gemeinden überlässt.²⁴

5.1.3 Bewertung des Modells

Ziel 1: Bedarfsgerechte, qualitativ gute Pflege- und Betreuung

Im Rahmen der generell einzuhaltenden Mindestanforderungen bezüglich Qualität der Dienstleistungen werden die Voraussetzungen für eine angemessene Pflege und Betreuung geschaffen.

Eine angemessene Pflege- und Betreuung findet jedoch in der Praxis nur dann statt, wenn Pflegeheimplätze mit der auf den effektiven Betreuungs- und Pflegebedarf des Betroffenen ausgerichteten personellen Ausstattung auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Beim vorliegenden Modell kann die Übernahme der Kosten für bauliche Massnahmen durch die Standortgemeinde an die Verpflichtung des Heims zu einem bestimmten Leistungsangebot (z.B. Plätze für schwer pflegebedürftige oder demenzkranke Menschen) geknüpft werden. Damit bietet das vorliegende Modell der Standortgemeinde (im Rahmen eines Mitfinanzierungsbeschlusses) resp. dem Kanton (im Rahmen der Ermächtigung an die Gemeinde, Beiträge an die Trägerschaft dem Lastenausgleich zuzuführen) ein hohes Steuerungspotential bezüglich Aufnahmepolitik in den öffentlichen Heimen. Die Kontrolle der Aufnahmepolitik ist in der Praxis aufgrund des entstehenden Aufwands wiederum eingeschränkt. Das Ziel wird mit diesem Modell daher nicht vollständig, jedoch weitgehend erreicht. *Bewertung: 2*

Ziel 2: Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person

Im Rahmen der Ermächtigung an die Gemeinde zur Ausrichtung von Beiträgen an die Trägerschaft kann der Kanton die Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person vor der Realisierung des Vorhabens überprüfen und gegebenenfalls eine Ermächtigung

²⁴ Vgl. Kapitel 3.3.2

verweigern. Damit kann direkt und unmittelbar auf die Einhaltung der Vorgaben Einfluss genommen werden. Das Ziel wird vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 3: Einhaltung der bautechnischen Vorgaben des Kantons

Im Rahmen der Ermächtigung an die Standortgemeinde zur Übernahme von Kapitalkosten kann der Kanton die Einhaltung der bautechnischen Vorgaben überprüfen und gegebenenfalls eine Ermächtigung verweigern. Damit kann direkt und unmittelbar auf die Einhaltung der Vorgaben Einfluss genommen werden. Die tatsächliche Einhaltung der Vorgaben bei der Ausführung kann nur mit einem nicht unerheblichen Aufwand von Seiten des Kantons überprüft werden. Das Ziel wird damit weitgehend erfüllt. *Bewertung: 2*

Ziel 4: Sicherstellung einer fristgerechten Reinvestitionstätigkeit

Die Ermächtigung an die Standortgemeinde zur Übernahme von Kapitalkosten erfordert die Zustimmung des finanzkompetenten Organs des Kantons. Insofern ist die Zustimmung zu einer entsprechenden Ermächtigung immer auch von der zum Zeitpunkt des Entscheids aktuellen finanziellen und finanzpolitischen Situation und von den vorhandenen Budgetmitteln des Kantons abhängig. Investitionsbudgets sind oft Spielball von finanzpolitischen Auseinandersetzungen und umfassen häufig nicht die notwendigen Mittel für den zur Werterhaltung notwendigen, jährlichen Reinvestitionsbedarf aller Institutionen. Im Weiteren nehmen die Verfahren zur Auslösung von kantonalen Finanzbeschlüssen eine gewisse – durch die erforderlichen politischen Entscheidungsprozesse häufig nicht klar planbare – Zeitspanne in Anspruch, was zu Verzögerungen oder gar zu längerer Blockierung von Bauvorhaben führen kann.

Die Übernahme der Kapitalkosten durch die Standortgemeinde für bauliche Massnahmen, die über die Instandhaltung hinausgehen, vermindert die Anreize für regelmässige, über den Betrieb zu finanzierende Unterhaltsmassnahmen. Spätere, unter Umständen insgesamt auch teurere Instandsetzungsmassnahmen infolge aufgelaufenen Unterhalts gelten als Instandsetzungsmassnahmen und werden durch die Standortgemeinde finanziert. Diesen die Zielerreichung erschwerenden Folgen aus dem Finanzierungsmodell lassen sich die Ansprüche der Bewohnerinnen und Bewohner (und deren Angehörigen) entgegenhalten. Eine allzu mangelhafte Qualität der Infrastruktur kann zu einer verminderten Nachfrage nach dem entsprechenden Angebot führen, die Auslastung vermindern und damit die Rechnung des Betriebs belasten. Insgesamt wird das Ziel nicht erfüllt. *Bewertung: 0*

Ziel 5: Bedarfsgerechte Anzahl Pflegeheimplätze

Über das Instrument der Pflegeheimplanung und der Pflegeheimliste hat der Kanton die Möglichkeit, das Pflegeheimangebot lokal und regional aktiv zu steuern und den verschiedenen Dimensionen der Bedarfsgerechtigkeit gerecht zu werden. Da die Festlegung des quantitativen Bedarfs an Pflegeheimplätzen nur aufgrund eines Monitoring der Auslastung

(rückwirkend) sowie aufgrund von Projektionen über den zukünftigen Bedarf (vorausschauend) stattfinden kann, wird das Ziel in diesem Modell nicht vollständig, jedoch aber als weitgehend erreicht bezeichnet. *Bewertung: 2*

Ziel 6: Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit

Mit dem Finanzierungsmodell wird die Sozialhilfeabhängigkeit von Bewohnern verhindert, indem die Infrastruktur durch den kantonalen Lastenausgleich finanziert wird, während die Betriebskosten auf die Tarife abgewälzt werden. Die Tarife können von den Bewohnern selbst oder unter Beizug von Ergänzungsleistungen bezahlt werden. Das Ziel wird vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 7: Flexibilität des Steuerungs- und Finanzierungsmodells

Durch die Grundannahme dieses Modells, dass Trägerschafts-, Betreiber- und Eigentümerrolle sich in einer Organisation vereinen, wird die Aufteilung dieser Rollen auf verschiedene Beteiligte und damit die Ausgestaltung von flexiblen, der jeweiligen Situation der Beteiligten angemessenen Strukturen verunmöglicht. Dadurch besteht die Gefahr, dass ein optimales Zusammenspiel von verschiedenen Partnern verunmöglicht wird und Synergie-Effekte nicht genutzt werden können. Das Ziel wird mit diesem Modell nicht erreicht. *Bewertung: 0*

Ziel 8: Einfache Umsetzung des Modells bei Kanton und Gemeinden

Die Umsetzung des Modells ist für Gemeinden und Kanton aufwändig. Die verschiedenen Prozesse der verwaltungsinternen und politischen Entscheidungsfindung müssen auf beiden staatlichen Ebenen durchgeführt werden. Kleinere Gemeinden sind mit diesen Aufgaben oft überfordert. Die detaillierte Begleitung von Bauprojekten durch die öffentliche Hand erfordert hohe zeitliche und personelle Ressourcen. Detaillierte Vorgaben und Prozessbeschreibungen erleichtern die Aufgabe der Gemeinden. Das Ziel wird teilweise erfüllt. *Bewertung: 1*

Ziel 9: Transparenz des Finanzierungsmodells

Das Finanzierungsmodell ist wegen des Zusammentreffens zweier unterschiedlicher Finanzierungen für die verschiedenen Leistungsangebote, welche nur als Gesamtleistung Sinn machen, wenig transparent. Insbesondere bei der Infrastruktur zeigen sich diese Mängel. Die Differenzierung zwischen Instandhaltungsmassnahmen und Instandsetzungsmassnahmen ist aus Sicht einer ordnungsgemässen Rechnungslegung sinnvoll, hingegen bezüglich der Zuweisung von Massnahmen zu einem bestimmten Finanzierungsmodell untauglich. Insofern kann der Anteil, welcher nicht über die Bewohnertarife finanziert sondern von der Standortgemeinde übernommen wird, nicht exakt und über verschiedene Projekte hinweg gleichermassen bestimmt werden. Dies führt zu Unklarheiten über das anzuwendende Finanzierungsmodell. Auch erschwert die parallele Anwendung von verschiedenen Fi-

finanzierungen für nicht klar abgrenzbare Leistungen die Vergleichbarkeit der Betriebskosten resp. der Tarife der Pflegeheime. Das Ziel der Transparenz des Finanzierungsmodells wird nicht erfüllt. *Bewertung: 0*

Ziel 10: Rasche Entscheidungsverfahren

Grundlage für die Übernahme von Kapitalkosten durch die Standortgemeinde ist unter bestimmten Bedingungen die Einhaltung der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen. Vergabeverfahren nach dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen sind teilweise sehr zeitintensiv.

Durch die Notwendigkeit von kantonalen Finanzbeschlüssen und damit verbundenen verwaltungsinternen und politischen Entscheidungsprozessen können sich die Ausführung und Finanzierung von Bauvorhaben erheblich verzögern. Die Trägerschaft ist in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Das Ziel wird unter diesen Umständen nicht erfüllt. *Bewertung: 0*

Ziel 11: Optimales Kosten-/Leistungsverhältnis bei der Realisierung von Bauvorhaben

Für die Trägerschaft besteht ein beschränkter Anreiz zur Hinwirkung auf ein optimales Kosten-/Leistungsverhältnis bei der Realisierung von Bauvorhaben, da die Kosten der Bauvorhaben, die über Instandhaltungsmassnahmen hinausgehen, durch die Standortgemeinde finanziert werden. Hingegen besteht in diesem Modell durch die Verpflichtung der Trägerschaft, unter bestimmten Voraussetzungen die Bestimmungen der öffentlichen Beschaffungswesens einzuhalten, eine gewisse Gewähr, dass Bauaufträge nach den Kriterien eines optimalen Kosten-/Leistungsverhältnisses durch die Trägerschaft vergeben werden. Das Ziel wird in diesem Modell teilweise erreicht. *Bewertung: 1*

Ziel 12: Subsidiäre Finanzierung

Bei der Finanzierung der Leistungen Pflege, Betreuung, Hotellerie und Infrastrukturmassnahmen (Instandhaltung) über die Bewohnertarife (und diese subsidiär über Ergänzungsleistungen) wird die subsidiäre Finanzierung durch die öffentliche Hand gewährleistet. Bei der Übernahme der Kapitalkosten für bauliche Massnahmen durch die Standortgemeinde werden die Kosten für die Infrastruktur nicht auf die Tarife der Bewohner abgewälzt. Vermögende Heimbewohner nutzen dadurch die entsprechende Infrastruktur kostenlos. Dies widerspricht dem Prinzip der subsidiären Finanzierung und führt zu erheblichen Kostenfolgen für die öffentliche Hand. Das Ziel der subsidiären Finanzierung wird damit teilweise erreicht. *Bewertung: 1*

Ziel 13: Keine Mitfinanzierung von Managementfehlern

Das Finanzierungsmodell birgt durch den Umstand, dass auf einen Lebenszyklusansatz verzichtet wird und die Übernahme von Kapitalkosten für bauliche Massnahmen nur beschränkt von bereits übernommenen sowie von in Zukunft zu übernehmenden Kosten abhängig ist, die Gefahr, dass aus Sicht der öffentlichen Hand die finanzielle Verantwortung für mangelhafte Bewirtschaftung von Liegenschaften übernommen wird. Das Ziel wird nur teilweise erfüllt. *Bewertung: 1*

Ziel 14: Planbarkeit der kurz- und langfristigen Kosten für die öffentliche Hand durch Lebenszyklusbetrachtung

Durch die fehlende Lebenszyklusbetrachtung und die Übernahme von Kapitalkosten für bauliche Massnahmen bei Bedarf stehen die über die Zeit anfallenden Kosten für die Infrastruktur in keinem Bezug zueinander. Die Transparenz über die langfristigen Kosten ist damit nicht gegeben. Das Ziel wird mit diesem Modell nicht erreicht. *Bewertung: 0*

5.2 Modell II: „Subjektfinanzierung“

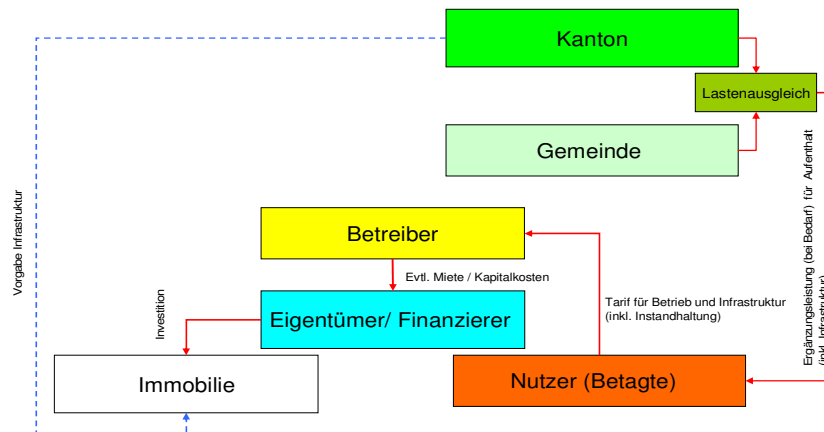


Abbildung 4: Modell II: „Subjektfinanzierung“

5.2.1 Die Grundzüge des Modells

Dieses Modell kommt in seiner Grundidee dem Steuerungs- und Finanzierungsmodell, wie es aktuell im Ausnahmefall bei den „privaten“ Alters- und Pflegeheimen im Kanton Bern zur Anwendung kommt, sehr nahe.²⁵ Es ist jedoch in Bezug auf die zum Tragen kommenden Finanzierungsinstrumente einfacher ausgestaltet, indem ausschliesslich die Ergänzungsleistungen als Finanzierungsinstrument der öffentlichen Hand herangezogen werden.

In diesem Modell können die Trägerschafts-, die Betreiber- und die Eigentümerrolle von verschiedenen Organisationen eingenommen werden. Sämtliche Leistungen (Pflege, Betreuung, Hotellerie und ein Infrastrukturleistungen) werden unter Berücksichtigung der im Rahmen der Heimbewilligung bestehenden qualitativen Anforderungen und der kantonalen Vorgaben an die Infrastruktur durch die Trägerschaft erbracht und über den Bewohnertarif finanziert. Die Standortgemeinde richtet keine Beiträge an eine Trägerschaft aus.

Bewohner, die den Aufenthalt nicht aus eigenen Mitteln bezahlen können, werden im Rahmen der Ergänzungsleistungen durch die öffentliche Hand unterstützt. Damit bezahlen vermögenden Heimbewohnerinnen und Heimbewohner den Aufenthalt vollständig aus den eigenen

²⁵ Siehe dazu Kapitel 3.3.3.2

Mitteln. Der Kanton legt bezüglich der anrechenbaren Tarife bei den Ergänzungsleistungen Höchstgrenzen fest. Er ermittelt diese Höchstgrenzen auf der Basis von Normkosten für die Leistungen Pflege, Betreuung, Hotellerie und Infrastruktur, wobei dem Ansatz für die Infrastrukturleistungen ein Lebenszyklusansatz zu Grunde gelegt wird.²⁶

5.2.1.1 Rolle der Trägerschaft

Die Trägerschaft ist innerhalb der vom Kanton festgelegten Rahmenbedingungen in der Leistungserbringung und der Tarifgestaltung frei. Sie hat die vollständige unternehmerische Verantwortung wahrzunehmen und sich im Markt gegenüber den Konkurrenten zu behaupten. Sämtliche Trägerschaften von Pflegeheimen treffen auf die gleichen Bedingungen, eine Unterscheidung zwischen „öffentlichen“ und „privaten“ Trägerschaften existiert nicht.

5.2.1.2 Rolle der Standortgemeinde

Die Rolle der Gemeinden reduziert sich auf die Zusammenarbeit mit dem Kanton im Rahmen der Pflegeheimplanung. Die Gemeinde nimmt zu entsprechenden Anträgen von Trägerschaften Stellung. Die Gemeinde hält keine direkte Beziehung mit dem Leistungserbringer aufrecht.

5.2.1.3 Rolle des Kantons

Der Kanton plant das bedarfsgerechte Angebot an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern. Er genehmigt auf der Basis dieser Planung die beantragten Pflegeheimplätze und berücksichtigt dabei die Empfehlungen der beteiligten Gemeinden. Er erlässt Höchstgrenzen für die im Rahmen der Ergänzungsleistungen mitfinanzierten Tarife. Der Kanton passt die Vorgaben und Rahmenbedingungen den sich verändernden Bedürfnissen der Bevölkerung an.

5.2.1.4 Risiken

Die Risiken liegen in diesem Modell vollumfänglich bei der Trägerschaft. Auslastungs- und Finanzierungsrisiken sind im Rahmen der unternehmerischen Verantwortung und der unternehmerischen Freiheit durch die Institution zu tragen. Die Institutionen haben die Möglichkeit, Eigenkapital zu bilden, um diese Risiken auch tatsächlich tragen zu können. Von Seiten der öffentlichen Hand werden keine Beiträge an die Institution ausgerichtet. Eine Abwälzung des Risikos auf die Bewohner durch allfällige Erhöhung der Bewohnertarife ist

²⁶ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde auf der Basis von Kostenanalysen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern zu konkreten Investitionsprojekten ein lebenszyklusabhängiger Beitragssatz für die Abgeltung der Infrastruktur ermittelt (nach der DCF-Methode). Der Kostenansatz beträgt Fr. 30.- (Basis Fr. 210'000.- pro Pflegeplatz) und umfasst die Reinvestitionen, die Amortisation sowie die Kapitalkosten. Die Infrastrukturkosten werden somit langfristig abgegolten. Mit der DCF-Methode wurden die Auszahlungsströme der Modelle I und II für eine Periode von 25 Jahren miteinander verglichen. Dabei ist das Modell II mit dem geringeren Betrag des Nettobarwertes für den Kanton eindeutig die vorteilhaftere Lösung. Die Ergebnisse sind im Anhang 6 dargestellt.

nur beschränkt möglich, da die Höchstgrenzen der über Ergänzungsleistungen mitfinanzierten Tarife begrenzt sind. Finanzierungsrisiken können in diesem Modell gegebenenfalls im Rahmen eines Investorenmodells auf einen Investor übertragen werden.

5.2.2 Beurteilung des Modells aus Sicht der Kooperationsformen des Gewährleistungsstaats

Das vorliegende Modell kann als *formelle Privatisierung* bezeichnet werden. Die Leistungserbringung wird vollumfänglich öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Trägerschaften übertragen. Die Steuerung der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand erfolgt ausschliesslich über die Festsetzung der Rahmenbedingungen sowie über die Festlegung der Höhe der durch die öffentliche Hand mitfinanzierten Tarife. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen ist die Trägerschaft frei, ihre Leistungen zu erbringen. Auf Seiten der öffentlichen Hand agiert primär eine staatliche Ebene, der Kanton, der auch materieller Aufgabenträger ist. Die Aufgaben der Gemeinden reduzieren sich auf eine Unterstützung des Kantons bei der Pflegeheimplanung.

5.2.3 Bewertung des Modells

Ziel 1: Bedarfsgerechte, qualitativ gute Pflege- und Betreuung

Im Rahmen der für jedes Heim erforderlichen Heimbewilligung bestehen qualitative Mindestanforderungen, u.a. bezüglich beruflichen Qualifikationen des Personals. Die Qualität der Dienstleistung wird daher auf diese Weise abgesichert. Indem zwischen dem Leistungsbereich Pflege, Betreuung, Hotellerie und Anteil an Infrastrukturleistungen (Instandhaltung) sowie dem Leistungsbereich der über die Instandhaltung hinausgehenden Infrastrukturmassnahmen nicht unterschieden wird, besteht keine zusätzliche, über die Finanzierungsmechanismen bedingte Gewähr eines angemessenen Einsatzes der Ressourcen in den verschiedenen Leistungsbereichen. Konkret besteht die Gefahr, dass Ressourcen im Bereich der Infrastruktur zu Lasten der Betreuung und Pflege eingesetzt werden (vgl. Widmer 2008).

Im Rahmen dieses Finanzierungsmodells kann durch die öffentliche Hand nicht mehr direkt auf das Leistungsangebot und die Aufnahmepolitik eines Heims Einfluss genommen werden. Das Angebot ist marktabhängig und stellt sich auf die Nachfrage ein, soweit die nicht ausreichend bemittelten Bewohner mit der Kaufkraft für die benötigten Leistungen ausgestattet sind. Ist dies für bestimmte, kostenintensive Zielgruppen nicht vollständig der Fall, besteht die Gefahr, dass für diese die notwendigen Pflegeheimplätze nicht in der erforderlichen Anzahl zur Verfügung stehen. Das Ziel der bedarfsgerechte Pflege und Betreuung wird mit diesem Modell nur teilweise sichergestellt. *Bewertung: 1*

Ziel 2: Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person

Ein direkter und unmittelbarer Einfluss des Kantons auf die Einhaltung der Vorgaben im Rahmen eines Bauverfahrens ist nicht möglich (vgl. Haldner/Wilhelm 2008). Die Institutionen könnten aus Kostengründen versucht sein, die kantonalen Vorgaben zu umgehen, solange auch bei nichteingehaltenen räumlichen Bedingungen mit einer ausreichenden Nachfrage nach Pflegeheimplätzen gerechnet werden kann. Die Sicherstellung der Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person ist mit diesem Finanzierungsmodell nur indirekt möglich. Das Ziel wird teilweise erreicht. *Bewertung: 1*

Ziel 3: Einhaltung der bautechnischen Vorgaben des Kantons

Um die Institutionen zur Einhaltung von bautechnischen Vorgaben, welche über baugesetzliche Bestimmungen hinausgehen, zu verpflichten, sind diese im Rahmen der heimspezifischen gesetzlichen Vorgaben fest- und durchzusetzen. Dieser Weg ist nicht ausgeschlossen, aber mit einem erheblichen Aufwand im Bereich der Aufsicht verbunden. Ein direkter und unmittelbarer Einfluss des Kantons auf die Einhaltung der bauspezifischen Vorgaben ist nicht möglich. Das Ziel wird mit diesem Modell nur teilweise erfüllt. *Bewertung: 1*

Ziel 4: Sicherstellung einer fristgerechten Reinvestitionstätigkeit

Mit diesem Finanzierungsmodell liegt die Verantwortung für die (Wert-)Erhaltung der Infrastruktur vollumfänglich bei der Trägerschaft. Sie hat ein Interesse an der fristgerechten Reinvestitionstätigkeit, um zu vermeiden, dass sich die Auslastung reduziert (vgl. Haldner/Wilhelm: 2008) und ihr durch aufgelaufenen Unterhalt langfristig höhere Kosten entstehen. Die Trägerschaft kann die Reinvestitionstätigkeit unabhängig von (politischen) Entscheidungsprozessen und Beschlüssen der öffentlichen Hand planen und ausführen. Die Voraussetzungen für eine fristgerechte Reinvestitionstätigkeit sind somit vorhanden, das Ziel wird vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 5: Bedarfsgerechte Anzahl Pflegeheimplätze

Über das Instrument der Pflegeheimplanung hat der Kanton die Möglichkeit, das Angebot an Pflegeheimplätzen lokal und regional aktiv zu steuern. Da die Festlegung des aktuellen quantitativen Bedarfs an Pflegeheimplätzen nur aufgrund eines Monitoring der Auslastung (rückwirkend) sowie aufgrund von Projektionen über den zukünftigen Bedarf (vorausschauend) stattfindet kann, wird das Ziel in diesem Modell nicht als vollständig, jedoch aber als weitgehend erreicht bezeichnet. *Bewertung: 2*

Ziel 6: Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit

Mit dem Finanzierungsmodell wird die Sozialhilfeabhängigkeit von Bewohnern verhindert, indem diese durch Ergänzungsleistungen mit der notwendigen Kaufkraft ausgestattet werden, um sowohl die Kosten des Betriebs wie auch der Infrastruktur über die in Rechnung gestellten Tarife bezahlen zu können. Das Ziel wird vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 7: Flexibilität des Steuerungs- und Finanzierungsmodells

Dieses Finanzierungsmodell erlaubt verschiedenste Formen des Zusammenspiels unterschiedlicher Partner (z.B. Eigentümer/Investor – Betreiber – Trägerschaft) und damit die Gestaltung von flexiblen, der jeweiligen Situation und Bedürfnissen entsprechenden Organisationsstrukturen. Der unternehmerische Handlungsspielraum ist gewährleistet, was optimale Lösungen und Synergieeffekte schafft. Das Ziel wird mit diesem Modell vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 8: Einfache Umsetzung des Modells bei Kanton und Gemeinden

Das Modell ist für Gemeinden und Kanton tendenziell einfach umzusetzen. Die Gemeinden können sich auf die Planung des Gesamtangebots an Pflegeheimplätzen beschränken und in diesem Zusammenhang Einfluss auf die kantonale Pflegeheimplanung nehmen. Der Kanton beschränkt sich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen und die Festlegung von Höchstgrenzen der anrechenbaren Heimtarife. Der Kanton hat zudem die Aufgabe, im Rahmen eines Monitorings die Entwicklung des Bedarfs an Pflegeheimplätzen zu beobachten und im Rahmen der Pflegeheimplanung das bedarfsgerechte Angebot zu steuern. Innerhalb der vom Kanton festgelegten Rahmenbedingungen wird die Steuerung der angebotenen Leistungen dem Markt und damit der unternehmerischen Verantwortung und Freiheit der Leistungserbringer überlassen. Das Ziel der einfachen Umsetzung des Modells ist damit vollumfänglich gegeben. *Bewertung: 3*

Ziel 9: Transparenz des Finanzierungsmodells

Durch die einheitliche Finanzierung aller Leistungen besteht eine hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Finanzierungsmodells. Das Ziel wird vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 10: Rasche Entscheidungsverfahren

Die Verantwortung und Handlungsfähigkeit für die Ausführung und Finanzierung von Bauvorhaben liegt bei diesem Modell vollständig bei der Trägerschaft. Sie kann die Ausführung und Finanzierung von Bauvorhaben unabhängig von (politischen) Entscheidungsprozessen und Beschlüssen der öffentlichen Hand vornehmen. Das Ziel wird mit diesem Modell vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 11: Optimales Kosten-/Leistungsverhältnis

Die finanzielle Verantwortung bei der Realisierung von Bauvorhaben liegt vollständig bei der Trägerschaft. Sie finanziert den gesamten Betrieb inkl. der Infrastruktur vollumfänglich über die Tarifeinnahmen. Sie hat daher den Anreiz, ein optimales Kosten-/Leistungsverhältnis zu erwirken. Das Ziel wird damit vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 12: Subsidiäre Finanzierung

Mit diesem Finanzierungsmodell wird erreicht, dass nur Menschen mit dem entsprechenden Finanzbedarf durch die öffentliche Hand unterstützt werden, während vermögende Personen sämtliche Leistungen des Pflegeheims (Pflege, Betreuung, Hotellerie, Infrastruktur) vollumfänglich aus den eigenen Mittel finanzieren. Das Ziel der subsidiären Finanzierung ist damit vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 13: Keine Mitfinanzierung von Managementfehlern

Durch die Finanzierung sämtlicher Leistungen über die Bewohnertarife liegen die Managementverantwortung und das Managementrisiko in diesem Modell vollständig bei der Trägerschaft. Das Ziel wird vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 14: Planbarkeit der kurz- und langfristigen Kosten für die öffentliche Hand durch Lebenszyklusbetrachtung

Indem das Finanzierungsmodell von einem Lebenszyklusansatz ausgeht und die daraus berechneten Kosten pro Person und Aufenthaltstag als Basis für die Ausstattung von minderbemittelten Menschen mit der benötigten Kaufkraft nimmt, wird die Transparenz über die langfristigen Kosten gewährleistet. Dies jedoch nur unter der Annahme, dass sämtliche bestimmende Faktoren für die (zukünftige) Unterstützung von minderbemittelten Personen (insbesondere deren Pflegebedürftigkeit und die Kaufkraft der Bewohner) exakt prognostiziert werden können. Dies ist nur eingeschränkt möglich. Das Ziel wird weitgehend, aber nicht vollständig erfüllt. *Bewertung: 2*

5.3 Modell III: Public Private Partnership

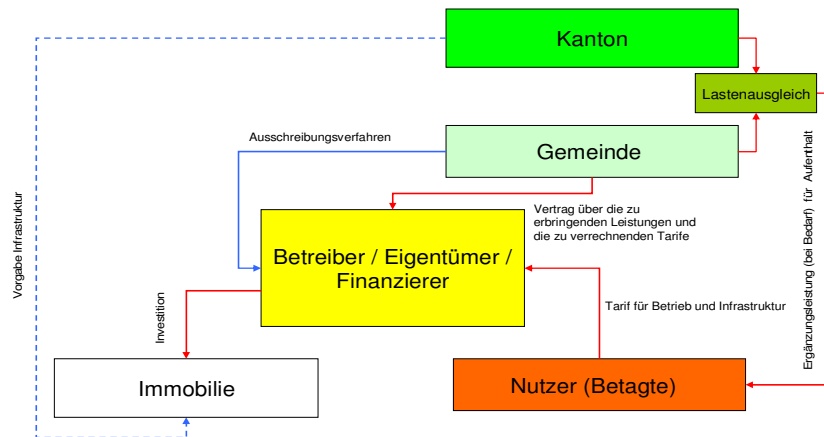


Abbildung 5: Modell III: „Public Private Partnership“

5.3.1 Die Grundzüge des Modells

Kernelement dieses Modells ist ein Vertrag zwischen der Standortgemeinde und einem privaten Träger, in welchem die von beiden Partnern zu erbringenden Leistungen, die Risikoverteilung und die Mechanismen der Abgeltung geregelt sind. Die Abgeltung des privaten Trägers erfolgt über die im Vertrag vereinbarten Bewohnertarife.²⁷ Bewohner, welche diese Tarife nicht bezahlen können, werden durch die öffentliche Hand mit der entsprechenden Kaufkraft ausgestattet. Die Aufgabenteilung beim privaten Vertragspartner ist in diesem Modell zweitrangig. Eigentümer-, Betreiber- und Trägerschaftsrolle können von verschiedenen oder auch nur von einer Organisation wahrgenommen werden. In jedem Fall besteht gegenüber der Standortgemeinde nur ein Vertragspartner. PPP-Projekte sind meistens

²⁷ Das Modell PPP lässt viele weitere Abgeltungsarten zu. Neben der beschriebenen Abgeltungsform könnten auch Sockelbeiträge an den Betreiber zur Absicherung zukünftiger Cashflows garantiert werden. Durch diese Garantie kann der private Partner Kredite absichern und das Kreditrisiko und den Schuldendienst entsprechend reduzieren. Im Weiteren könnten auch benutzungsabhängige Beiträge der öffentlichen Hand (auch Service payments oder Availability payments genannt) an den Leistungserbringer in Frage kommen. Die Höhe der Beiträge wäre von der effektiven Nutzung abhängig (z.B. festgelegter Beitrag pro Pflegefall), könnte aber auch vor Betriebsbeginn auf der Grundlage von Prognosen vertraglich festgelegt werden. Vor allem bei fixierten Beiträgen ist die periodische Überprüfung der Qualität der Leistungen und der Zuverlässigkeit des Betriebs besonders wichtig. Das Einbringen von Aktiven durch die öffentliche Hand, um die wesentlichen Risiken, die mit dem Erwerb von Land und Rechten zusammenhängen, zu reduzieren ist ebenfalls denkbar. Wie die obigen Ausführungen zeigen, erlaubt das Modell „PPP“ eine grosse Vielfalt an Alternativen zur Finanzierung. Die Wahl der „richtigen“ Methode hängt von den speziellen Umständen des konkreten Projekts ab und hat einen wesentlichen Einfluss auf die Projektkosten im Einzelfall.

komplexe Vorhaben. Wirtschaftlichkeitsprognosen sind nur auf der Basis von konkreten Projekten möglich und konnten daher im Rahmen dieser Arbeit nicht vorgenommen werden.

5.3.1.1 Rolle der Trägerschaft

Die Trägerschaft bewirbt sich im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens der Standortgemeinde für Planung, Bau und Betrieb eines Pflegeheims über eine bestimmte Vertragsdauer. Bei einem entsprechenden Zuschlag vereinbart sie mit der Gemeinde vertraglich die zu erbringenden Leistungen, die Verteilung der Risiken und die für die Leistungserbringung anzuwendenden Tarife. Die Trägerschaft realisiert den Bau und betreibt das Pflegeheim im Rahmen der vertraglichen Abmachungen.

5.3.1.2 Rolle der Gemeinde

Die Gemeinde definiert den quantitativen und qualitativen Bedarf an Pflegeheimplätzen im Gemeindegebiet. Sie beantragt beim Kanton die Aufnahme der Pflegeheimplätze in die kantonale Pflegeheimplanung. Sie schreibt im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens die auf dem Gemeindegebiet zu erbringenden Leistungen unter Berücksichtigung der gemeindeeigenen und kantonalen Vorgaben (z.B. Anzahl Plätze, Raumprogramm) aus. Die Gemeinde wählt die privatrechtlichen Partner zur Bereitstellung der Pflegeheimplätze aus. Die Auswahl erfolgt aufgrund der im wettbewerblichen Verfahren festgelegten Zuschlagskriterien (u.a. Höhe des mitzufinanzierenden Tarifs, bauliches und betriebliches Konzept, Einhaltung der kantonalen Vorgaben). Die Gemeinde legt in einem Vertrag mit der Trägerschaft die von dieser zu erbringenden Leistungen in den Bereichen Pflege, Betreuung, Hotellerie und Infrastruktur fest.

5.3.1.3 Rolle des Kantons

Der Kanton plant das bedarfsgerechte Angebot an Pflegeheimplätzen im Kanton Bern. Er genehmigt auf der Basis dieser Planung die von der Standortgemeinde beantragten Pflegeheimplätze. Er erlässt Höchstgrenzen für die von der Gemeinde mitfinanzierten Tarife der Institutionen.

5.3.1.4 Risiken

Die Risikoallokation zwischen den öffentlichen und privaten Partnern ist ein wesentliches, bewusst durch die Partner geregeltes Element dieses Modells. Diese ergibt sich nicht automatisch aus den Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen, sondern wird zwischen den Partnern vertraglich geregelt. Die Übernahme von Risiken ist abhängig von den seitens der Partner eingebrachten Leistungen. Ausgehend davon, dass die Höhe der Bewohnertarife in jedem Fall Bestandteil der vertraglichen Regelung ist, liegen die Finanzierungsrisiken in jedem Fall beim privaten Partner.

5.3.2 Beurteilung des Modells aus Sicht der Kooperationsformen des Gewährleistungsstaats

Das vorliegende Modell erfüllt die wesentlichen konstitutiven Merkmale eines *PPP-Modells*:

- Bei der Bereitstellung von Pflegeheimplätzen handelt es sich um eine öffentliche Aufgabe. Diese ergibt sich aus dem Gesetz über die Sozialhilfe des Kantons Bern (siehe Kapitel 3.3.1.1).
- Es bestehen ein öffentlicher und ein privater Partner. Die öffentliche Hand hat den Versorgungsauftrag und finanziert die durch den privaten Partner erbrachten Leistungen mit. Gegebenenfalls bringt die Standortgemeinde auch eigene Leistungen in das Gesamtvorhaben mit ein (z.B. zur Verfügung stellen von Land zum Bau eines Pflegeheims).
- Es wird eine wirtschaftliche Leistung bereitgestellt, die teilweise durch die öffentliche Hand (über die Ausstattung der Nutzer mit der notwendigen Kaufkraft) abgegolten wird. Damit besteht in diesem Modell eine vertragliche Regelung der zu erbringenden Leistungen. In der Abbildung 5 ist das Modell so dargestellt, dass die öffentliche Hand kein direktes Entgelt für die erbrachten Leistungen ausrichtet. Dies ist jedoch denkbar und hängt von der vertraglichen Ausgestaltung des Projektes ab.
- Es besteht eine Verantwortungsgemeinschaft. Private Leistungserbringer und die öffentliche Hand stehen in einem gewissen Vertrauensverhältnis. Das ist die Grundlage zur Sicherstellung, dass keine Interessensdurchsetzung zu Lasten der Bewohnerinnen und Bewohner erfolgt. Diese können ihre Interessen nicht in jedem Fall selbst schützen und sind daher auf die Übernahme von Verantwortung durch öffentliche und private Partner bei der Leistungserbringung angewiesen.
- Es findet eine bewusste Allokation von Risiken statt.
- Es findet eine Lebenszyklusbetrachtung statt. Die Leistungen, Zusammenarbeitsformen und Abgeltungsmechanismen sind auf einen definierten Lebenszyklus hin ausgerichtet.

5.3.3 Bewertung des Modells

Ziel 1: Bedarfsgerechte, qualitativ gute Pflege- und Betreuung

Die Gemeinde kann über den mit dem Leistungserbringer abgeschlossenen Vertrag direkt Einfluss auf die zu erbringenden Leistungen und die entsprechenden Tarife nehmen. So kann die Gemeinde mit dem Vertragspartner die Bereitstellung von Angeboten für spezifische Zielgruppen vereinbaren und die Abgeltungssätze für dieses Angebot vereinbaren. Damit kann eine Gemeinde auch verschiedene Angebote optimal aufeinander abstimmen und eine aktive Rolle in der Steuerung des Angebots wahrnehmen. Nach wie vor ist die Institution an die durch den Kanton vorgegebenen Mindestanforderungen bezüglich Qualitätsstandards gebunden. Das Ziel wird vollumfänglich erfüllt. *Bewertung: 3*

Ziel 2: Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person

Der Leistungserbringer kann im Rahmen des Vertrags mit der Standortgemeinde sehr direkt auf die Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf verpflichtet werden. Das Ziel wird damit vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 3: Einhaltung der bauspezifischen Vorgaben des Kantons

Der Leistungserbringer kann im Rahmen des Vertrags mit der Standortgemeinde sehr direkt auf die Einhaltung bauspezifischer Vorgaben zum Raumbedarf verpflichtet werden. Auch die Kontrolle der Einhaltung ist durch die enge Geschäftsbeziehung und die vertraglichen Möglichkeiten gewährleistet. Das Ziel wird damit vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 4: Sicherstellung einer fristgerechten Reinvestitionstätigkeit

Der Vertrag zwischen Gemeinde und Leistungserbringer lässt zu, die Reinvestitionstätigkeit des Leistungserbringers detailliert zu regeln. Damit kann sichergestellt werden, dass sich die Infrastruktur jederzeit in einem den Ansprüchen an die Wohn- und Lebensqualität der Heimbewohner gerechten werdenden Zustand befinden. Wie im Modell II „Subjektfinanzierung“ liegt das Auslastungsrisiko auch in diesem Modell bei der Trägerschaft. Sie hat ein Interesse an der fristgerechten Reinvestitionstätigkeit im Sinne der Werterhaltung der Liegenschaften. Ebenfalls wie beim Modell II „Subjektfinanzierung“ wird die fristgerechte Reinvestitionstätigkeit nicht durch allfällige behördliche Verfahren und einen (finanz-)politischen Entscheidungsfindungsprozess beeinflusst. Das Ziel wird vollumfänglich erfüllt. *Bewertung: 3*

Ziel 5: Bedarfsgerechte Anzahl Pflegeheimplätze

Über das Instrument der Pflegeheimplanung und der Pflegeheimliste hat der Kanton die Möglichkeit, das Pflegeheimangebot lokal und regional aktiv zu steuern und die verschiedenen Dimensionen der Bedarfsgerechtigkeit zu berücksichtigen. Da die Festlegung des aktuellen quantitativen Bedarfs an Pflegeheimplätzen nur aufgrund eines Monitorings der Auslastung (rückwirkend) sowie aufgrund von Projektionen über den zukünftigen Bedarf (vorausschauend) stattfindet kann, wird das Ziel in diesem Modell nicht als vollständig, jedoch aber als weitgehend erreicht bezeichnet. *Bewertung: 2*

Ziel 6: Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit

Mit dem Finanzierungsmodell wird die Sozialhilfeabhängigkeit von Bewohnern verhindert, indem diese mit der notwendigen Kaufkraft ausgestattet werden, um die Kosten für die verschiedenen Leistungselemente (Pflege, Betreuung, Hotellerie und Infrastruktur) über die in

Rechnung gestellten Tarife bezahlen zu können. Das Ziel wird vollumfänglich erreicht.

Bewertung: 3

Ziel 7: Flexibilität des Steuerungs- und Finanzierungsmodells

Dieses Finanzierungsmodell erlaubt verschiedenste Formen des Zusammenspiels zwischen den Vertragspartnern. Damit ist die Ausgestaltung von flexiblen, der jeweiligen Situation und den Bedürfnissen entsprechenden Organisationsstrukturen möglich. Der unternehmerische Handlungsspielraum ist gewährleistet, was optimale Lösungen und Synergieeffekte schafft. Das Ziel wird mit diesem Modell vollständig erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 8: Einfache Umsetzung des Modells bei Kanton und Gemeinden

Das Modell führt zu einem sehr grossen Aufwand bei den Standortgemeinden als Vertragspartner der privaten Organisationen. Einerseits müssen mit sämtlichen Heimen, welche Bezüger von Ergänzungsleistungen aufnehmen wollen, Verträge ausgehandelt werden. Dies erfordert einen hohen zeitlichen Aufwand aber auch hohes Fachwissen, welche aktuell beim grössten Teil der Gemeinden nicht vorhanden ist (vgl. Arn/Seewer 2008). Der grösste Teil der Gemeinden wäre mit der Umsetzung des PPP-Modells überfordert. Auch Kooperationen von Gemeinden zum Zweck der Bündelung von Ressourcen sind mit hohem Aufwand und Komplexität verbunden. Das Ziel der einfachen Umsetzung ist mit diesem Modell nicht erreicht. *Bewertung: 0*

Ziel 9: Transparenz des Finanzierungsmodells

In diesem Modell legt die Gemeinde zusammen mit den Leistungserbringern die jeweiligen Leistungen und Tarife fest. Damit ist die Finanzierung im Einzelfall sehr klar geregelt, allerdings wird die Transparenz über das Gesamtsystem durch die zahlreichen Verträge mit jeweils unterschiedlichem Inhalt, über welche nur mit erheblichem Aufwand einen Gesamtüberblick gewonnen werden kann, stark eingeschränkt. Das Ziel wird teilweise erfüllt.

Bewertung: 1

Ziel 10: Rasche Entscheidungsverfahren

In diesem Modell kommt dem Ausschreibungsverfahren der Standortgemeinde zur Vergabe der gesamten Leistungserbringung eine wichtige Bedeutung zu. Die entsprechenden politischen Entscheidungsprozesse, Beschlussverfahren und allfällige Beschwerden im Vergabeverfahren können die Realisierung der erforderlichen Leistungsangebote erheblich verzögern. Hingegen ist in diesem Modell nach Auswahl des privaten Partners mit raschen Planungs- und Ausführungsprozessen zu rechnen, da die effiziente Realisierung von Bauvorhaben im Interesse des privaten Partners liegt. Das Ziel wird teilweise erfüllt. *Bewertung: 1*

Ziel 11: Optimales Kosten-/Leistungsverhältnis aus Sicht der öffentlichen Hand

Ein optimales Kosten-/Leistungsverhältnis ist aus Sicht der öffentlichen Hand ein Kriterium bei der Auswahl des Betreibers. Der private Vertragspartner hat einen Anreiz, die vertraglich festgelegten Leistungen zu geringst möglichen Kosten zu erbringen. Das Ziel wird vollumfänglich erfüllt. *Bewertung: 3*

Ziel 12: Subsidiäre Finanzierung

Durch die subjektorientierten Finanzierungsmechanismen (Ausstattung der einzelnen Person mit der notwendigen Kaufkraft) wird erreicht, dass nur Menschen mit dem entsprechenden Finanzbedarf durch die öffentliche Hand unterstützt werden, während vermögende Personen den Aufenthalt in einem Pflegeheim aus den eigenen Mitteln finanzieren. Das Ziel der subsidiären Finanzierung wird damit vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 13: Keine Mitfinanzierung von Managementfehlern

Durch die Finanzierung sämtlicher Leistungen über die Bewohnertarife liegen die Managementverantwortung und das Managementrisiko in diesem Modell vollständig bei der Trägerschaft. Das Ziel wird vollumfänglich erreicht. *Bewertung: 3*

Ziel 14: Planbarkeit der kurz- und langfristigen Kosten für die öffentliche Hand durch Lebenszyklusbetrachtung

Wie das Modell „Subjektfinanzierung“ ist auch in diesem Modell die Transparenz über die langfristigen Kosten gewährleistet, da es von einem Lebenszyklusansatz ausgeht und die daraus berechneten Kosten pro Person und Aufenthaltstag als Basis für die Ausstattung von minderbemittelten Menschen mit der benötigten Kaufkraft nimmt. Dies gilt jedoch nur unter der Annahme, dass sämtliche bestimmende Faktoren für die (zukünftige) Unterstützung von minderbemittelten Personen exakt prognostiziert werden können. Dies ist jedoch nur eingeschränkt möglich. Das Ziel wird weitgehend, jedoch nicht vollständig erfüllt. *Bewertung: 2*

5.4 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse pro Modell und Vergleich der drei Modelle

Nachfolgend werden die Ergebnisse aus der Bewertung des Zielerreichungsgrads in den verschiedenen Modellen zusammengefasst. Dabei werden die bei den jeweiligen Modellen festgelegten und begründeten Werte des Zielerreichungsgrads mit dem pro Ziel festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Pro Ziel und Modell resultiert daraus ein gewichteter Wert,

der für Vergleiche zwischen den Modellen herangezogen wird. Bedeutende Ziele werden dadurch im Modellvergleich höher gewichtet als weniger bedeutende Ziele.

Die Tabelle 1 stellt die einzelnen Ziele, deren Gewichtungsfaktor und die ungewichteten und gewichteten Werte des Zielerreichungsgrads pro Modell dar.

	Gewicht	Modell I		Modell II		Modell III	
		ungew.	gew.	ungew.	gew.	ungew.	gew.
Übergeordnete Zielsetzung: Qualität							
Ziel 1: Bedarfsgerechte, qualitativ gute Pflege- und Betreuung	3	2	6	1	3	3	9
Ziel 2: Einhaltung der kantonalen Vorgaben zum Raumbedarf pro Person	2	3	6	1	2	3	6
Ziel 3: Einhaltung der bautechnischen Vorgaben des Kantons	1	2	2	1	1	3	3
Ziel 4: Sicherstellung einer fristgerechten Reinvestitionstätigkeit	2	0	0	3	6	3	6
Übergeordnete Zielsetzung: Verfügbarkeit							
Ziel 5: Bedarfsgerechte Anzahl Pflegeheimplätze	3	2	6	2	6	2	6
Ziel 6: Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit	1	3	3	3	3	3	3
Ziel 7: Flexibilität des Steuerungs- und Finanzierungsmodells	3	0	0	3	6	3	6
Ziel 8: Einfache Umsetzung bei Kanton und Gemeinden	2	1	2	3	6	0	0
Übergeordnete Zielsetzung: Effizienz							
Ziel 9: Transparenz des Finanzierungsmodells	3	0	0	3	9	1	3
Ziel 10: Rasche Entscheidungsverfahren	2	0	0	3	6	1	2
Ziel 11: Optimales Kosten-/Leistungsverhältnis aus Sicht der öffentlichen Hand	2	1	2	3	6	3	6
Ziel 12: Subsidiäre Finanzierung	3	1	3	3	9	3	9
Ziel 13: Keine Mitfinanzierung von Managementfehlern	2	1	2	3	6	3	6
Ziel 14: Planbarkeit der kurz- und langfristigen Kosten für die öffentliche Hand durch Lebenszyklusbetrachtung	3	0	0	2	6	2	6

Tabelle 1: Ziele und Bewertung der Zielerreichung pro Modell

Nachfolgend werden die verschiedenen Modelle in Bezug auf den Erreichungsgrad der unter Kapitel 4 festgelegten Ziele einander gegenübergestellt. Die Modelle werden sowohl aus der Perspektive von einzelnen Zielen als auch aus der Perspektive der aus verschiedenen Zielen bestehenden, übergeordneten Zielgruppen verglichen (siehe Abbildung 6).

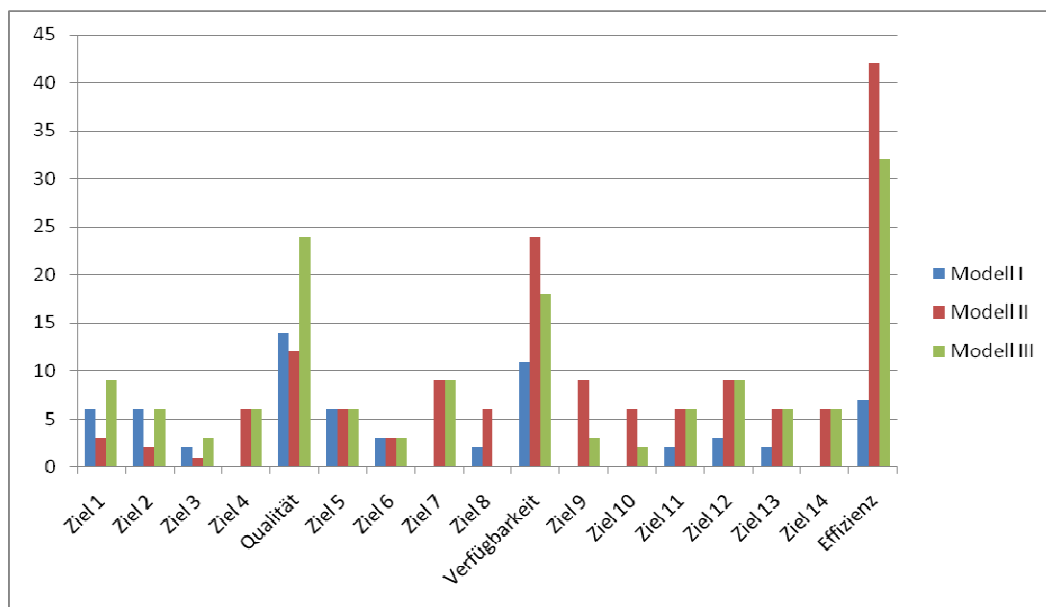


Abbildung 6: Vergleich des Zielerreichungsgrades der Modelle I, II und III

Im Hinblick auf die Beurteilung, welches der Modelle durch den Kanton Bern zukünftig sinnvollerweise weiterverfolgt werden soll, sind Aussagen sowohl bezüglich der Differenzen der gewichteten Werte zwischen den Modellen von Interesse, als auch die Abweichung des Zielerreichungsgrads eines Modells von der maximal möglichen gewichteten Bewertung. So kann auch die Frage beantwortet werden, ob überhaupt eines der Modelle in einem ausreichenden Masse die gewünschten Ziele erfüllt. Welches Mass ausreichend ist, kann nicht von vornherein festgelegt werden, sondern ist Ergebnis von verwaltungsinternen und politischen Diskussionen.

Untenstehende Tabelle zeigt das Total der gewichteten Werte über alle Ziele für die verschiedenen Modelle.

	Modell I	Modell II	Modell III
Maximum der gewichteten Bewertungen		96	
Total der gewichteten Bewertungen	32	78	74
Zielerreichungsgrad	33%	81%	77%

Tabelle 2: Zielerreichung pro Modell absolut und prozentual

Das bestehende Finanzierungsmodell erfüllt die gesteckten Zielsetzungen nur zu rund einem Drittel. Die Bewertung liegt deutlich hinter den beiden übrigen Modellen, welche die Ziele in deutlich höherem Umfang erreichen. Das Modell II erreicht insgesamt die höchste Bewertung

und erfüllt zu 81 Prozent die festgelegten Ziele. Dieses Ergebnis ist insofern wenig erstaunlich, als es sich beim Modell I nicht um ein konzeptionell erarbeitetes, zielgerichtetes und bewusst umgesetztes Steuerungs- und Finanzierungsmodell handelt. Das Modell hat sich vielmehr über längere Zeit hinweg in der Praxis entwickelt, u.a. im Rahmen wenig aufeinander abgestimmter Finanzierungsmodelle und -möglichkeiten von Kanton und Gemeinden. Im Weiteren wird denn auch der Schwerpunkt der Auswertung auf die beiden übrigen Modelle, welche die Zielsetzungen beide in einem erheblichen Ausmass erfüllen, gelegt. Diese beiden Modelle streben eine Optimierung des Steuerungs- und Finanzierungsmodells an, der deutlich höhere Zielerreichungsgrad bestätigt die Vorteile der beiden Modelle gegenüber dem Modell I.

Im Folgenden werden die verschiedenen Modelle bezüglich ihres Zielerreichungsgrades bei den übergeordneten Zielen „Qualität“, „Verfügbarkeit“ und „Effizienz“ miteinander und in Bezug auf die maximal mögliche Bewertung verglichen. Die Bewertungen bezüglich der Zielsetzung „Qualität“ sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

	Modell I	Modell II	Modell III
Maximum der gewichteten Bewertung		24	
Total der gewichteten Bewertungen	14	12	24
Zielerreichungsgrad	58%	50%	100%

Tabelle 3: Vergleich in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung „Qualität“

Bezüglich dieser Zielsetzung erreicht das Modell II die schlechteste Bewertung. Modell I erreicht eine knapp höhere Bewertung als Modell II, Modell III erreicht in diesem Zusammenhang mit der maximalen Punktzahl deutlich das beste Ergebnis. Dies hängt damit zusammen, dass im Modell III sämtliche qualitativen Ziele und Auflagen der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand vertraglich abgesichert werden können, wobei dies im Modell I nur beschränkt, im Modell II wegen eines fehlenden Vertrags gar nicht möglich ist. Mit der vertraglichen Absicherung ist zwar die hohe Qualität der Leistungserbringung noch nicht erreicht – diese wird erst in der Praxis durch den Leistungserbringer erzielt – hingegen besteht bei einer vertraglichen Beziehung die Möglichkeit, qualitative Aspekte in einem hohen Detaillierungsgrad zu regeln, ebenso eine starke Verpflichtung des Leistungserbringers, die vertraglichen Verpflichtungen auch einzuhalten. Die vertragliche Beziehung ist zwar auch beim Modell I vorhanden. Durch die Finanzierungsmechanismen besteht aber im Modell I ein Anreiz für den Leistungserbringer, im Bereich der Infrastruktur die regelmässige Reinvestitionstätigkeit zu vernachlässigen, weil grössere Sanierungsarbeiten infolge von aufgelaufenem Unterhalt durch die öffentliche Hand ausserhalb der Betriebsrechnung finanziert werden können. Dadurch können die Qualität der Infrastruktur und damit auch die Qualität der Leistungserbringung insgesamt leiden. Im Weiteren wird bei Modell I die durch die öffentliche Hand mitfinanzierte Infrastruktur den Heimbewohnern kostenlos zur Verfügung gestellt. Dies dürfte sich auch auf die Ansprüche der Bewohner an die Qualität der Infrastruktur auswirken. Es ist zu vermuten, dass die Bewohner – insbesondere jene, die den vollen Tarif des Heims aus eigenen finanziellen Mitteln bezahlen – ihren Anspruch bezüglich

einer qualitativ hochstehenden Infrastruktur in den Modellen II und III deutlicher zum Ausdruck bringen als im Modell I. Es könnte in diesem Zusammenhang argumentiert werden, dass unter den beschriebenen Umständen die Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Leistungserbringung ausschliesslich den Marktkräften überlassen werden kann. Unter diesen Umständen wäre die deutlich schlechtere Bewertung von Modell II gegenüber Modell III nicht zu erklären. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Markt in diesem Bereich nur bedingt spielt, da die Mobilität der Bewohner durch die in der Regel bestehenden enge soziale Bindung an einen bestimmten Standort vielfach eingeschränkt ist. Zudem kann auch eine eingeschränkte physische, psychische oder geistige Gesundheit die Formulierung eigener Bedürfnisse erheblich erschweren oder gar verunmöglichen. Diese Defizite der Bewohner in der Durchsetzung eigener Interessen können durch Angehörige vermindert, jedoch kaum vollkommen eliminiert werden (vgl. Widmer 2008: 1). Auch in Modell II können – ausserhalb einer vertraglichen Beziehung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Leistungserbringer – Rahmenbedingungen für die Einhaltung von qualitativen Zielsetzungen festgelegt werden, deren Einhaltung für die Leistungserbringer verbindlich ist.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Bewertungen der Zielsetzung „Verfügbarkeit“:

	Modell I	Modell II	Modell III
Maximum der gewichteten Bewertung	27		
Total der gewichteten Bewertungen	11	24	18
Zielerreichungsgrad	41%	89%	67%

Tabelle 4: Vergleich in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung „Verfügbarkeit“

Bei den dieser übergeordneten Zielsetzung zu Grunde liegenden Teilzielen „Bedarfsgerechte Anzahl Pflegeheimplätze“ und „Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit“ werden alle Modelle gleich bewertet. Dies ist der Fall, weil die Planung und Bewilligung von Pflegeheimplätzen in jedem Fall bei der Gemeinde (im Rahmen der lokalen Altersplanung) und beim Kanton (im Rahmen der Pflegeheimplanung gemäss Art. 39 KVG) liegt. In jedem der Modelle stellen die Leistungserbringer Pflegeheimplätze zur Verfügung und der Kanton legt die maximale Höhe der durch die öffentliche Hand mitfinanzierten Tarife (und Investitionsbeiträge im Modell I) fest. Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Pflegeheimplätze wird demnach innerhalb der vom Kanton im Rahmen der Pflegeheimplanung festgelegten Maximalzahl insbesondere durch den Markt und die von der öffentlichen Hand ausgerichteten Finanzierungsbeiträge bestimmt. Bei ausreichend hohen Beiträgen wird das durch die Pflegeheimplanung begrenzte Angebot durch die Leistungserbringer bereitgestellt (vgl. Arn/Seewer 2008). Dabei ist es unwesentlich, ob es sich bei den Leistungserbringern und öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Trägerschaften handelt. Modell I schliesst gegenüber Modell II und III hinsichtlich der Zielerreichung wesentlich schlechter ab, weil dieses Modell infolge der direkten Beitragsflüsse zwischen der öffentlichen Hand und einer Trägerschaft weniger Flexibilität beim Zusammenspiel von verschiedenen beteiligten Partnern auf Seiten der Leistungserbringung (Investoren, Betreiber, Gemeinde und Finanzinstitute) erlaubt. Eine solche Flexibilität kann notwendig sein, um für

alle Beteiligten optimal ausgerichtete Leistungsangebote zur Verfügung stellen zu können. In den Modellen II und III ist diese Flexibilität vollumfänglich gegeben.

Der bedeutendste Unterschied zwischen Modell II und III liegt beim Aufwand in der praktischen Umsetzung für die beteiligten öffentlichen Verwaltungsträger. Das Modell III erfordert durch die notwendigen Vertragsverhandlungen mit sämtlichen Heimen, welche minderbemittelte Personen aufnehmen, nicht nur einen enormen zeitlichen Aufwand für die vertragsführende Gemeinde, sondern auch ein hohes Fachwissen in diesem Bereich. Bei beiden Aspekten stossen Gemeinden ohne die entsprechenden professionellen Verwaltungseinheiten umgehend an ihre Grenzen. Verwaltungseinheiten, welche in der Lage wären, diese Aufgabe mit der notwendigen Professionalität wahrzunehmen, dürften im Kanton Bern einzig – wenn überhaupt – in grösseren Städten vorzufinden sein (vgl. Arn/Seewer 2008 sowie Widmer 2008).

Das Modell III erfordert zudem die klare Definition eines Vertragspartners auf der Seite der öffentlichen Verwaltung. Im vorliegenden Zusammenhang bietet sich dazu die Standortgemeinde als naheliegendste Lösung an. Wie oben erläutert, sind einzelne Standortgemeinden von Pflegeheimen vielfach bei der Bewältigung dieser Aufgaben überfordert, zudem deckt ein Pflegeheim häufig ein über die einzelne Standortgemeinde hinausgehendes Einzugsgebiet ab. Beim Modell III kommt damit der interkommunalen Zusammenarbeit eine erheblich grössere Bedeutung zu als beim Modell II. Die entsprechenden Regelungen der Beziehungen der Gemeinden untereinander sind äusserst komplex und aufwändig.

In nachfolgender Tabelle werden die Bewertungen der Zielsetzung „Effizienz“ dargestellt:

	Modell I	Modell II	Modell III
Maximum der gewichteten Bewertung		45	
Total der gewichteten Bewertungen	7	42	32
Zielerreichungsgrad	16%	93%	71%

Tabelle 5: Vergleich in Bezug auf die übergeordnete Zielsetzung „Effizienz“

Bezüglich der übergeordneten Zielsetzung „Effizienz sicherstellen“ erfüllt das Modell II mit deutlichem Abstand die zu Grunde liegenden Ziele am besten. Das Modell II erreicht zudem 93 Prozent der maximal möglichen Bewertung und erfüllt daher die meisten Ziele vollumfänglich. Modell III liegt mit 71 Prozent des maximal möglichen Zielerreichungsgrades deutlich hinter dem Modell II. Modell I erreicht bloss 16 Prozent der maximalen Bewertung. Die schlechte Bewertung des Modells I resultiert insbesondere durch die infolge mangelhafter Transparenz des Finanzierungsmodells kaum spielenden wettbewerblichen Bedingungen, durch die bei direkter Einflussnahme der öffentlichen Hand resultierenden, langen Entscheidungsprozessen (Finanzbeschlüsse und Einhalten der Vorgaben über das öffentliche Beschaffungswesen) und durch den grossen Aufwand sämtlicher Beteiligten in ebendiesen Prozessen.

Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der Beurteilung der Effizienz sind die finanzpolitischen Konsequenzen der einzelnen Modelle. Bei den Modellen II und III erfolgt die Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand indirekt über die Unterstützung der minderbemittelten Bewohner. Die Unterstützung erfolgt bis zu einem durch den Kanton festgelegten (Modell II) oder einem vertraglich vereinbarten (Modell III) Höchstbetrag pro Aufenthaltstag. Wird der in diesem Zusammenhang für die Infrastruktur ausgerichtete Höchstbetrag auf der Basis eines Lebenszyklusansatzes festgelegt, wie dies in den Modellen II und III vorgesehen ist, erfolgt eine zeitgerechte Abgeltung des effektiv anfallenden Reinvestitionsbedarfs über den ganzen Lebenszyklus. Mit einem solchen Vorgehen ist bei den Modellen II und III gegenüber dem Modell I eine erheblich erhöhte Transparenz über die langfristigen Kosten für die öffentliche Hand gewährleistet. Dies kann als politisch erwünscht betrachtet werden (vgl. Haldner/Wilhelm 2008). Dieses Vorgehen bringt es aber auch mit sich, dass die jährlichen Ausgaben der öffentlichen Hand erheblich ansteigen, weil die Möglichkeit der öffentlichen Hand, in finanzpolitisch problematischen Situationen die Reinvestitionstätigkeit auf spätere Jahre oder Generationen zu verschieben, nicht wie im Modell I besteht. Die kurzfristige Steuerbarkeit der Ausgaben der öffentlichen Hand wird mit den Modellen II und III aufgehoben. Ausgehend davon, dass die Verschiebung von notwendigen Reinvestitionen und dadurch entstehenden auflaufenden Unterhalt über einen Lebenszyklus hinweg zu insgesamt höheren Ausgaben führt als zeitgerechte Reinvestitionen, sind die Modelle II und III auch aus (langfristiger) Sicht der öffentlichen Hand als effizienter zu bezeichnen als das Modell I.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die öffentliche Hand auf dem Kapitalmarkt in der Regel zu günstigeren Bedingungen Geld beschaffen kann als private Trägerschaften. Bei der Finanzierung von Kapitalkosten durch die öffentliche Hand kann dieser Vorteil genutzt werden. Beschafft sich die private Trägerschaft wie in den Modellen II und III dargestellt die notwendigen finanziellen Mittel vollumfänglich auf dem Kapitalmarkt und finanziert diese über Wohnertarife, trägt die öffentliche Hand die höhere Zinslast indirekt mit, indem sie minderbemittelte Personen mit der notwendigen Kaufkraft ausstattet. Modell I ist in diesem Sinne aus Sicht der öffentlichen Hand effizienter als die beiden anderen Modelle, solange im Rahmen des Steuerungs- und Finanzierungsmodells nicht Möglichkeiten gefunden werden, die Vorteile der öffentlichen Hand bei der Mittelbeschaffung an die Leistungserbringer weiterzugeben.

Neben der Gegenüberstellung der Modelle in Bezug auf die Erreichung der übergeordneten Ziele werden diese nachfolgend auch bezüglich der wichtigsten Ziele miteinander verglichen. Als wichtigste Ziele werden hierbei sämtliche Ziele mit dem Gewichtungsfaktor 3 bezeichnet.

	Modell I	Modell II	Modell III
Maximum der gewichteten Bewertung		54	
Total der gewichteten Bewertungen	15	42	42
Zielerreichungsgrad	28%	78%	78%

Tabelle 6: Vergleich in Bezug auf die Ziele mit Gewichtungsfaktor 3 (wichtigste Ziele)

Werden die Modelle im Hinblick auf die Erreichung der wichtigsten Ziele miteinander verglichen, kann festgehalten werden, dass die Modelle II und III die höchste Bewertung erhalten und die gewünschten Ziele in gleich hohem Masse (78 Prozent) erfüllen. Aus dieser Perspektive können beide Modelle für die Zukunft als taugliche Instrumente eines neuen Finanzierungsansatzes betrachtet werden.

6 Schlussfolgerungen und Gestaltungsempfehlungen

Zum Abschluss soll ein Fazit über die wesentlichen Erkenntnisse aus den Modellvergleichen gezogen werden. Daraus folgen Gestaltungsempfehlungen für das weitere Vorgehen für den Kanton Bern.

Aus den Modellvergleichen zeigt sich, dass das Modell II die verschiedenen, im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Zielsetzungen insgesamt am ehesten erfüllt. Sowohl in der Betrachtung über alle Zielsetzungen insgesamt als auch beim übergeordneten Ziel der „Effizienz“ erreicht das Modell II höhere Bewertungen als die beiden anderen Modelle. Auch werden die Einzelziele durch das Modell II jeweils in hohem Mass erfüllt. Die entscheidenden Vorteile des Modells II gegenüber den übrigen Modellen liegt in der hohen Transparenz des Modells, der hohen unternehmerischen Freiheit der Leistungserbringer und den weitgehend wettbewerblichen Bedingungen. Gleichzeitig ist das Modell II in der Praxis sehr einfach und mit geringem Aufwand für die öffentlichen Verwaltungsträger umsetzbar, wogegen sowohl Modell I wie insbesondere auch Modell III mit einem erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand für diese Stellen verbunden ist.

Ausgehend davon, dass das Modell II in der beschriebenen Form die erforderlichen Zielsetzungen am besten, jedoch nicht vollumfänglich erfüllt, stellt sich die Frage, inwieweit die erkannten Nachteile des Modells II durch flankierende Massnahmen noch vermindert werden können resp. das Modell II noch weiter – allenfalls unter Berücksichtigung der Vorteile aus den übrigen Modellen – optimiert werden kann. Im Folgenden sollen Ansatzpunkte für solche Optimierungen entwickelt werden.

Ausbau der kantonalen Vorgaben im Rahmen der Heimbewilligung resp. Pflegeheimplanung

In Bezug auf das übergeordnete Ziel „Qualität sicherstellen“ erreicht das Modell III eine höhere Bewertung als das Modell II. Entscheidend ist hier die Möglichkeit, durch vertragliche Beziehungen Vorgaben und Bedürfnisse der öffentlichen Hand direkt und detailliert auf einen Leistungserbringer übertragen zu können, wogegen die Verpflichtung eines Leistungserbringers zur Bereitstellung einer Leistung in einem bestimmten Umfang resp. einer bestimmten Qualität beim Modell II nur durch das Erlassen von übergeordneten und für alle Leistungserbringer gültigen Rahmenbedingungen möglich ist.

Übergeordnete Rahmenbedingungen in Bezug auf die Leistungserbringung könnten an die Bewilligung zur Führung eines Heims²⁸ oder an die Aufnahme in die kantonale Pflegeheimplanung gebunden werden. Mit diesen Instrumenten könnten jedoch in jedem Fall ausschliesslich für alle Heime geltende (Minimal-)Anforderungen als allgemeinverbindlich festgelegt werden.

²⁸ Gemäss Verordnung über die Betreuung und Pflege von Personen im Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung; HEV) vom 18. September 1996 (BSG 862.51) unterliegen die Pflegeheime der Bewilligungspflicht („Heimbewilligung“).

Da es sich bei der Heimverordnung um eine kantonale Ausführungsgesetzgebung handelt, wären die entsprechenden Anpassungen rasch und unkompliziert möglich. Allerdings wäre in diesem Zusammenhang zu prüfen, inwieweit detaillierte, in der Heimverordnung festgehaltene Vorgaben zur Leistungserbringung in Konflikt mit der nach Bundesverfassung garantierter Wirtschaftsfreiheit stehen könnten. Ebenfalls zu prüfen wäre, inwieweit kantonale Vorgaben an die Institutionen, welche über die Art, Umfang und Qualität der medizinischen und pflegerischen Leistungen hinausgehen (z.B. Raumgrössen), als Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit nach Art. 39. Abs. 3 KVG gelten könnten. Nur wenn diese Möglichkeit vorhanden wäre, könnte die Pflegeheimplanung als Steuerungsinstrument im oben genannten Sinne eingesetzt werden.

Austarierte Pflegeheimplanung

Die Verantwortung für ein bedarfsgerechtes Angebot an Pflegeheimplätzen obliegt durch seine Zuständigkeit für die Pflegeheimplanung gemäss Art. 39. Abs. 3. Bst. d KVG in jedem Fall dem Kanton. Verschiedene Vorteile des Modells II sind abhängig von möglichst weitgehend wettbewerblichen Bedingungen für die Leistungserbringer. Eine Kontingentierung des Angebots an Pflegeheimplätzen durch den Kanton widerspricht grundsätzlich den Voraussetzungen für ebensolche Bedingungen. In der Praxis könnte die Festlegung eines bedarfsgerechten Angebots auch vollständig dem Markt überlassen werden. Dies jedoch widerspricht den alterspolitischen Zielen des Kantons, wonach neue Wohnformen und ambulante Angebote gefördert werden sollen, um einen stetigen Ausbau der Anzahl Pflegeheimplätze zu verhindern. Eine Kontingentierung des Pflegeheimplatzangebots zwingt die Betroffenen und die Leistungserbringer zu Innovationen im Hinblick auf zukünftige Wohnformen im Alter. Unter diesen Voraussetzungen ist für das Angebot an Pflegeheimplätzen durch den Kanton im Rahmen der Pflegeheimplanung ein Kontingent zu definieren, welches die Erarbeitung von Alternativen zum Heimaufenthalt fördert sowie gleichzeitig die wettbewerblichen Bedingungen zwischen den Leistungserbringern von Pflegeheimplätzen nicht verhindert oder einschränkt. Es wird in der Praxis kaum möglich sein, den diesen Anforderungen gerecht werdenden Bedarf an Pflegeheimplätzen exakt zu eruieren resp. zu berechnen. Vielmehr muss im Rahmen eines Angebotsmonitorings das Platzangebot regelmässig auf diese Kriterien hin überprüft werden.

Gezielte Interventionen bei fehlenden Angeboten

Bestimmt im Modell II innerhalb der vom Kanton festgesetzten Rahmenbedingungen weitgehend der Markt über das zur Verfügung stehende Angebot, besteht die Gefahr, dass der Bedarf in bestimmten Bereichen (z.B. Bewohner mit einem sehr spezifischen und aufwändigen Pflege- oder Betreuungsbedarf) nicht gedeckt wird. Bei solchen Situationen muss es weiterhin möglich sein, durch gezielte vertragliche Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und einem Leistungserbringer solche spezifischen Angebote zu fördern. In diesen Fällen könnte demnach eine Kombination der Modelle II und III sinnvoll sein. Im Rahmen der Zuständigkeit für das bedarfsgerechte Angebot erscheint es – in Abweichung zum hier

analysierten Modell III – sinnvoll, dass der Kanton und nicht die einzelne Gemeinde solche gezielten Interventionen bei fehlenden Angeboten vornimmt.

Anpassung der Rolle der Gemeinden bei der Bereitstellung von Pflegeheimplätzen

Eine weitere Konsequenz des Modells II ist eine Veränderung der Rolle der Gemeinden im Prozess der Bereitstellung von Pflegeheimplätzen. Die Rolle der Gemeinden reduziert sich auf die Zusammenarbeit mit dem Kanton im Rahmen der Pflegeheimplanung. Einzelne (Standort-)Gemeinden oder Gemeindeverbände empfehlen gegenüber dem Kanton, welche Leistungserbringer im entsprechenden Einzugsgebiet die zur Verfügung stehenden Pflegeheimplätze betreiben sollen. Ein direkter Einfluss der Gemeinden auf die Art, Qualität und Tarifgestaltung der einzelnen Leistungserbringer besteht bei konsequenter Umsetzung des Modells II nicht mehr. Es erscheint jedoch sinnvoll, diese Aufgabe, welche aktuell einzig durch einzelne wenige grosse Gemeinden mit den entsprechenden zeitlichen und personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen Fachwissen auch tatsächlich wahrgenommen werden konnte, nicht mehr den Gemeinden zu überlassen, sondern diese Prozesse anderweitig zu steuern²⁹.

Prüfung von Bürgschaften und anderweitigen Sicherheiten durch den Kanton

Während beim Modell II die Finanzierung immer über die betroffene Trägerschaft erfolgt, sind in den Modellen I und III auch Abgeltungsformen denkbar, bei welchen von der hohen Bonität der öffentlichen Hand und damit der Kapitalbeschaffung zu günstigen Konditionen profitiert werden kann. Diese Vorteile könnten im Modell II nur dann zur Anwendung kommen, wenn der Leistungserbringer zu denselben Konditionen wie die öffentliche Hand auf dem Kapitalmarkt Geld beschaffen könnte. Zu prüfen wäre, inwieweit dies durch Interventionen des Kantons ermöglicht werden könnte. Mögliche Instrumente in diesem Zusammenhang wären Bürgschaften oder zinsgünstige Darlehen von Seiten des Kantons.

Monitoring über die getätigten Investitionen

Im Gegensatz zu den Leistungen Pflege, Betreuung und Hotellerie sind die Infrastrukturleistungen einer Trägerschaft in Form von Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen in der Regel nicht kurzfristig erkennbar. Wenn im Rahmen der Umsetzung des Modells II ein beträchtlicher Anteil der Bewohnertarife für die Infrastruktur eingesetzt wird und diese auch auf der Basis eines Lebenszyklusansatzes berechnet werden, erscheint es aus Gründen der politischen Legitimation der öffentlichen Beiträge sinnvoll und notwendig, den effektiven zweckbestimmten Einsatz der für Investitionen zur Verfügung gestellten Mittel durch die öffentliche Hand zu überprüfen. Eine solche Überprüfung könnte allenfalls mit Hilfe von Instrumenten der Liegenschaftsbewirtschaftung erfolgen, auf deren Basis ein Monitoring durch den Kanton aufgebaut wird, wie z.B. mit dem im Kanton Bern bereits bekannten Instrument STRATUS (vgl. Haldner/Wilhelm 2008). Bei der Umsetzung von Modell II sollten die Realisierbarkeit, Nutzen und Kosten eines solchen Monitorings geprüft werden.

²⁹ Bei einer Umsetzung des Modells II wäre damit auch die fiskalische Äquivalenz gewährleistet.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen deutlich, dass das heutige Steuerungs- und Finanzierungsmodell bei den Pflegeheimen im Kanton Bern den aus verschiedenen Perspektiven an ein solches gestellten Anforderungen nicht mehr genügt. Eine Anpassung des Systems drängt sich auf. Aufgrund der Bewertung der in dieser Arbeit dargestellten Steuerungs- und Finanzierungsmodelle versprechen insbesondere die Elemente des Modells II am meisten Erfolg. Dies insbesondere dann, wenn das System durch flankierende Massnahmen ergänzt wird.

Bei erheblichen Veränderungen der Finanzflüsse sind auch die öffentlichen Verwaltungsträger und die Politik frühzeitig in den Anpassungsprozess einzubeziehen. Veränderungen mit langfristigen Vorteilen zu Lasten kurz- und mittelfristiger Mehrbelastungen für die öffentliche Hand können je nach finanzpolitischer Situation schwierig zu kommunizieren und durchzusetzen sein.

Von besonderer Bedeutung bei Anpassungen des Steuerungs- und Finanzierungsmodells sind die äusserst sorgfältige Vorbereitung und die Zusammenarbeit mit den involvierten Partnern (vgl. Hannich/Grichting 2008). Insbesondere Leistungserbringer müssen sich frühzeitig auf einen Systemwechsel einstellen können. Umsetzungsprobleme müssen rechtzeitig erkannt und entsprechende Bewältigungsstrategien vorgängig zum Systemwechsel festgelegt werden. Nur dann ist sichergestellt, dass im Zuge von Systemanpassungen Versorgungsschwierigkeiten zu Lasten der betroffenen Personen vermieden werden können.

Anhang 1 Leitfaden als Hintergrund zu den Interviews

Den Interviewpartnern wurden vorgängig die Modellbeschreibungen und die nachfolgenden Fragen im Sinne eines Leitfadens vorgelegt. Auf dieser Basis wurde ein freies Gespräch geführt.

Fragen zu verschiedenen Themenbereichen

1. Versorgungspolitische Aspekte

- Bei welcher Variante kann die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ihre Verantwortung gemäss Sozialhilfegesetz am besten wahrnehmen? Wieso?
- Können die Gemeinden ihre Rolle gemäss Alterspolitik im Kanton Bern in Variante II weiterhin wahrnehmen (z.B. bezüglich Koordination und Vernetzung der Angebote im Einzugsgebiet)?
- Ist es aus Ihrer Sicht sinnvoll, die Ausrichtung eines Baubeitrages von versorgungspolitischen Anliegen des Kantons abhängig zu machen?
- Erachten Sie die Einflussmöglichkeit des Kantons und der Gemeinden einzig über die Pflegeheimplanung des Kantons Bern als ausreichend?

2. Sicherstellung der fristgerechten Reinvestitionen und Instandhaltungsmassnahmen

- Sind die heutigen Trägerschaften in der Lage, diese Verantwortung wahrzunehmen?
- Wie können die Trägerschaften bei dieser Arbeit unterstützt werden?
- Bestehen bewährte Instrumente der Liegenschaftsbewirtschaftung, welche die Trägerschaften in ihrer Verantwortung unterstützen können?
- Welche Rolle soll der Kanton bei der Überwachung der Liegenschaftsbewirtschaftung übernehmen (z.B. regelmässige Berichterstattungspflicht durch die Trägerschaften)?

3. Baufachliche Einflussnahme

- Wie kann sichergestellt werden, dass die Vorgaben und Richtlinien des Kantons durch die Trägerschaften berücksichtigt werden?
- Besteht die Möglichkeit einer solchen Überprüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens?
- Wie kann die Prüfung der baulichen Massnahmen in ein PPP-Ausschreibungsverfahren (Variante III) integriert werden?

4. Finanzrechtliche und finanzpolitische Aspekte

- Ist diese langfristige, über den Lebenszyklus betrachtete „Verpflichtung“ resp. die Aufhebung der projektbezogenen Entscheidung über die Ausrichtung eines Kantonsbeitrags sinnvoll und politisch realisierbar (Variante II)?

- Ist der private Partner auch ohne langfristige vertragliche Bindung mit dem Kanton oder der Gemeinde (Abgeltung erfolgt über die Tarifeinnahmen) bereit, die Risiken über einen ganzen Lebenszyklus zu tragen (Variante II)?
- Ist eine langfristige vertragliche Bindung zwischen Kanton/Gemeinden und einem privaten Partner denkbar? Für wie lange sollen die Verträge abgeschlossen werden: 20, 30, sogar 50 Jahre? (Variante III)

5. Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens

- Welches sind die Vor- und Nachteile des Wegfalls der Vorgaben zum öffentlichen Beschaffungswesen in den Varianten II und III aus Sicht des Kantons und der Gemeinden (z.B. raschere Realisierung vs. weniger Wettbewerb)?

6. Sicherstellung zweckgerichteten Einsatzes der finanziellen Mittel

- Gibt es Möglichkeiten für Kanton und Gemeinden, den zweckgebundenen Einsatz der indirekt über die Bewohner ausgerichteten finanziellen Mittel zur Bereitstellung der Infrastruktur zu kontrollieren und durchzusetzen?
- Wie könnte die Risikoteilung zwischen Kanton/Gemeinden und einer Trägerschaft aussehen?

7. Abschlussfragen

- Erachten Sie die Varianten II und/oder III als sinnvolle Möglichkeit zur Beseitigung von Investitionsstau bei der öffentlichen Hand?
- Erachten Sie Varianten II und/oder III als politisch tragfähig in den Gemeinden?
- In den Varianten II und III kalkuliert der private Investor die Übernahme von Risiken (z.B. Gesetzesänderungen, Nachfrageänderungen, Erdbeben, usw.). In Variante „Konventionell“ werden bei der Kostenkalkulation solche Risiken häufig unterschlagen:
 - Sind die bestehenden Risiken ausreichend definierbar?
 - Welche Risiken sind in die Betrachtung einzubeziehen?
- Ist die Risikobewertung im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs aus Sicht der öffentlichen Hand überhaupt sinnvoll?
- Sehen Sie bisher nicht angesprochene Risiken oder Chancen des einen oder anderen Modells?
- Ist damit zu rechnen, dass mit den Varianten II und/oder III die heutige Steuerbefreiung der Institutionen aufgehoben wird, was zu einer finanziellen Mehrbelastung führt?

Anhang 2 Interview mit Herrn Dieter Widmer

A. Finanzierungsmodell in der Stadt Bern

Die Stadt Bern schliesst mit privaten Heimen Verträge ab, in welchen die Tarife der Institution festgelegt werden. Die Tarife dürfen die Beiträge der Ergänzungsleistungen für Pflege und Betreuung zuzüglich eines Infrastrukturbeitrags von Fr. 32.- nicht übersteigen. Die Stadt richtet Fr. 32.- für die Nutzung der Infrastruktur direkt an die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner aus.

Die Eigentumsverhältnisse sind in der Stadt Bern sehr unterschiedlich. In den meisten Fällen besitzen Dritte die Liegenschaften, und der Betreiber (Verein Domicil) mietet die Liegenschaft. In einigen Fällen sind die der Stadt nahe stehenden Stadtbauten Eigentümer. Klar die Ausnahme ist bisher, dass das Eigentum der Liegenschaften beim Verein Domicil liegt.

B. Bedeutung einer vertraglichen Regelung zwischen öffentlicher Hand und dem privaten Betreiber

Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Beiträge der Bewohner für die Deckung der Kapitalkosten sowie der Pflege- und Betreuungskosten jeweils zweckgerichtet eingesetzt werden. Es ist zu vermeiden, dass Steuergelder für erhöhte Kapitalkosten verwendet werden, während bei der Pflege und Betreuung gespart wird. Dies wird mit einem differenzierten Kalkulationsmodell sichergestellt. Bei der Tariffestsetzung werden die ausgewiesenen Kosten für das Grundangebot (alle Leistungen exklusiv Pflege) bis zum Maximalbetrag, der bei der Bemessung der Ergänzungsleistungen in der Stufe 0 zur Anwendung gelangt, plus die vorstehend erwähnten Fr. 32.- berücksichtigt. Hinzu kommen die tatsächlichen Auslagen für Pflege bis zum Maximalbetrag, der bei der Bemessung der Ergänzungsleistungen pro Pflegestufe zur Anwendung gelangt. Wird auf diese Weise der höchst mögliche Betrag (um Fr. 32.- erhöhter EL-Maximalbetrag) nicht erreicht, berücksichtigen wir einen Gewinnzuschlag von maximal Fr. 5.-.

Die weit verbreitete Meinung, dass der Markt dann für „Gerechtigkeit“ sorgt und die Qualität sichert, gilt in diesem Markt nur beschränkt. Pflegeheime, die an den Pflegekosten sparen, werden nicht zwingend von den Kunden gemieden, da ältere Menschen mit finanziellen Schwierigkeiten eher Zwangskunden sind. Ca. 80 Prozent der Bewohner von öffentlichen Heimen beziehen heute Ergänzungsleistungen und können somit nur beschränkt „wählerisch“ sein.

Um diesen Aspekt vertraglich abzusichern, werden in der Regel nur beim Vorliegen einer Kostenrechnung Tarifverträge abgeschlossen. Ebenfalls werden im Vertrag die einzuhaltenden Mindestanforderungen geregelt.

Im obersten Preissegment dagegen spielt der Markt. Es gibt heute private Heime, die ihre Kosten vollständig über die Tarife finanzieren. Durch die öffentliche Hand werden die „1 bis 3 Stern-Pflegeheime“ mitfinanziert.

C. Versorgungsplanung

Bis zum mittleren Marktsegment wird die kostendeckende Finanzierung durch die öffentliche Hand garantiert. Wenn die Versorgung gewährleistet ist und es keine weiteren Plätze mehr braucht, wird die Stadt Bern keine weiteren Verträge mehr abschliessen bzw. keine weiteren Heime für die Aufnahme auf die Pflegeheimliste gegenüber dem Kanton empfehlen.

Alterspolitisch haben die Gemeinden einen Planungs- und Versorgungsauftrag, allerdings fehlen heute weitgehend die Instrumente, damit die Gemeinden diese Verantwortung auch wahrnehmen können (Verträge mit den Heimen). Es ist sehr wichtig, dass die Gemeinden in die Gewährleistungsverantwortung eingebunden werden.

D. Versorgungssicherheit

Die private Finanzierung von Pflegeheimen ist ein absoluter Wachstumsmarkt. Investoren sind sehr interessiert, sich an Projekten und Ideen zu beteiligen. Die Verträge der Stadt Bern mit den privaten Leistungserbringern werden zweijährlich erneuert. Weitere „Sicherheiten“ bestehen für die privaten Betreiber nicht. Das Auslastungsrisiko liegt heute vollumfänglich beim privaten Heimbetreiber.

E. Finanzpolitische Konsequenzen von Steuerungs- und Finanzierungsmodellen

Damit Personen mit hohem Einkommen und Vermögen nicht „gratis“ in Pflegeheimen wohnen, ist es erstrebenswert, die Infrastrukturleistungen bei sämtlichen Heimen über den Tarif der Bewohnerinnen und Bewohner zu finanzieren. Die Chance liegt bei einem erheblichen „Sparpotential“ für die öffentliche Hand. Die Risiken für die öffentliche Hand liegen in diesem Zusammenhang in der Finanzierung übertriebener Verzinsung des eingesetzten Kapitals und hoher Gewinne bei gleichzeitig nicht optimaler Betreuung und Pflege.

Es ist politisch schwierig zu verkaufen, dass mit den Finanzierungsmodellen II und III die laufende Rechnung von Gemeinden und Kanton zusätzlich belastet wird. Im Modell I wird aber für vermögende Leute die Infrastruktur gratis zur Verfügung gestellt. Das ist stossend, weshalb sich hier ein Handlungsbedarf ergibt.

F. Beschaffungswesen

Mit einem neuen, subjektorientierten Finanzierungsmodell kann das Tempo bei der Realisierung von Neubauten und grossen Sanierungen in Pflegeheimen massiv erhöht werden.

Heute ist das eine "harzige Sache". Das Tempo würde mit den Finanzierungsvarianten II und III erheblich zunehmen.

Die Stadt Bern hat traditionellerweise mit dem Verein Domicil zusammengearbeitet, und deswegen jeweils keine „Alibi-Ausschreibung“ durchgeführt. Bei der Realisierung von neuen Heimplätzen wäre eine Ausschreibung durchaus denkbar und eine gute Lösung. Für etwas Bestehendes ist dies aber weniger geeignet.

G. Steuerbefreiung von Pflegeheimen

Bei den Modellen II und III könnte die Aufhebung der Steuerbefreiung für Heime zum Thema werden. Im heutigen System hat sich diese Frage noch nicht gestellt.

H. Sicherstellung der fristgerechten Reinvestitionstätigkeit

Wie stellt man sicher, dass das für die Infrastruktur bestimmte Geld wirklich für die Infrastruktur gebraucht wird? Bisher gibt es keine Erfahrungen, um dies zu überprüfen. Gerade in Fällen, in welchen Eigentümer und Betreiber nicht identisch sind, ist auch die Verantwortung für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen häufig nicht klar geregelt. In vielen Heimen wurde zu wenig für die Instandhaltung gemacht, so dass ein Nachholbedarf entstanden ist. Die Stadt Bern hat zusammen mit dem grössten Anbieter in der Stadt, dem Verein Domicil, den Nachholbedarf erhoben und die Anpassung der Infrastruktur an die zeitgemässen Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner forciert, so dass heute eine qualitativ gute Infrastruktur zur Verfügung steht oder entsprechenden Anpassungsarbeiten laufen. Dies war auch möglich, weil dieser Anbieter über hohe Professionalität in sämtlichen Managementbereichen verfügt. Heime in kleineren Gemeinden verfügen oft nicht über diese professionellen Strukturen.

Der Hauptbetreiber in der Stadt Bern (Verein Domicil) plant den Gebäudeunterhalt detailliert und über einen ganzen Lebenszyklus. Wenn heute zu wenig ausgegeben wird, bedeutet dies, dass es später umso teurer wird.

Bei den Modellen II und III müsste es eine Verbindlichkeit geben, dass die öffentlichen Mittel für die Infrastruktur zweckbestimmt und fristgerecht eingesetzt werden. Dies sollte vertraglich geregelt werden können. Eine andere Möglichkeit wäre eine Regelung über die Betriebsbewilligung, welche alle Heime benötigen. Es gibt Gemeinden, die mit der Überprüfung solcher Auflagen überfordert wären, daher sollte dafür eher der Kanton zuständig sein. Eine solche Regelung würde bei privaten Trägerschaften vermutlich auf wenig Akzeptanz stossen. Die detaillierte Überprüfung des zweckgerichteten Einsatzes von Geldmitteln würde als eine Art „Verstaatlichung“ verstanden. Für die öffentlichen Heime jedoch würde das neue Finanzierungsmodell mehr unternehmerische Freiheit bedeuten.

Anhang 3 Interview mit Frau Doris Haldner und Herrn Thomas Wilhelm

A. Modellbeschreibungen

Bei den verschiedenen dargestellten Modellen kommen die Eigentumsverhältnisse nicht klar zum Ausdruck. Dies ist für die Beurteilung der Modelle wichtig und sollte jeweils erläutert werden. In der Beziehung zwischen öffentlicher Hand und dem Privaten ist jeweils zu klären: Wem gehört eine Liegenschaft nach Ablauf des Verhältnisses?

Aus den Modellbeschreibungen der Modelle II und III wird nicht klar, ob es sich eher um ein PPP-Modell oder um ein Investorenmodell handelt. Beide Modelle beinhalten entsprechende Elemente. Zentral bei einem PPP-Modell ist, dass eine Gemeinde aktiv die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner sucht, der eine Leistung erbringt. Damit kann ein PPP-Vertrag zu Stande kommen. In welcher Form die Abgeltung erfolgt, ist nicht von zentraler Bedeutung. Auch müsste bei einem PPP-Modell klar werden, ob der Kanton oder die Gemeinde Vertragspartner des privaten Partners ist.

B. Versorgungspolitische Aspekte

Im Rahmen der mittelfristigen Investitionsplanung soll der zukünftige Raumbedarf für die Erfüllung kantonaler Aufgaben erfasst werden. Durch diese soll der jährliche Investitionsbedarf ermittelt werden können. Eine solche konsolidierte Planung für den ganzen Kanton gibt es heute noch nicht.

Für die Planung des Reinvestitionsbedarfs bei bestehenden Infrastrukturen können verschiedene Instrumente, u.a. STRATUS angewendet werden. Dieses Instrument ist geeignet für die Instandhaltung- und Instandsetzungsplanung bei einzelnen Institutionen und erlaubt eine Übersicht über alle Institutionen. Durch das Zusammenführen der Daten entsteht eine Gesamtsicht den mittelfristigen Investitionsbedarf und die Investitionskosten. Diese Gesamtsicht kann als Planungsgrundlage dienen.

Ein langfristiger Ausblick über die Investitionskosten für den Kanton existiert jedoch nicht. In zukünftigen Bedarfs- und Kostenplanungen müssten auch zukünftige Veränderungen der Qualitätsstandards im Bau berücksichtigt werden.

C. Sicherstellung der fristgerechten Reinvestitionen und Instandhaltungsmassnahmen

Es erscheint sinnvoll und notwendig, ein Controlling betreffend der Reinvestitionstätigkeit in den Heimen aufzubauen. Denkbar sind auch Bonus-Malus-Modelle, um die Reinvestitionstätigkeit und die Qualität der Leistungen langfristig sicherstellen zu können.

Bei PPP-Modellen lassen sich die Reinvestitionstätigkeit und die entsprechende Abgeltung vertraglich detailliert festlegen. Für den Werterhalt sollte ein Sockelbeitrag definiert werden, und grosse Instandsetzungen könnten im Zeitraum verteilt werden.

Bei den verschiedenen Modellen haben die Trägerschaften teilweise ganz unterschiedliche Rollen (Eigentümer/Vermieter, Mieter, Betreiber). Je nach Rolle bestehen unterschiedliche Bedürfnisse. Der Zustand des Gebäudes hat einen Einfluss auf die Auslastung. Wenn der private Partner das Auslastungsrisiko trägt, hat er auch ein Interesse am Gebäudeunterhalt.

Die fristgerechte Reinvestitionstätigkeit wird durch das heutige System nicht gestützt, da es einen Anreiz für die Trägerschaft gibt, den Aufwand für die regelmässige Instandhaltung möglichst gering zu halten, da bei einem grossen Baubedarf wieder die öffentliche Hand die Sanierungskosten übernimmt.

Auch aus bautechnischer Sicht ist STRATUS für die Liegenschaftsbewirtschaftung gut geeignet.

D. Baufachliche Einflussnahme

Beim Modell II ist die Möglichkeit der Einflussnahme am niedrigsten, da keine Verträge abgeschlossen werden. Hier ist es schwieriger, die Einhaltung der Vorgaben während des gesamten Lebenszyklus' des Gebäudes sicherzustellen. Bei den Modellen I und III sind die Richtlinien und Vorgaben gut durchsetzbar.

Die kantonalen Vorgaben und Richtlinien gehen oft weiter als die gesetzlichen Bestimmungen, und so ist deren Prüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens kaum möglich.

E. Finanzrechtliche und finanzpolitische Aspekte

Die Aggregation der Infrastrukturausgaben des Kantons ist ein finanzpolitisches Ziel: Ein solcher Gesamtüberblick über die langfristig anfallenden Investitionen würde auch das Verständnis der Politik fördern. In der politischen Debatte steht die (kurzfristige) laufende Rechnung immer im Vordergrund, die langfristigen Aufwände für die Infrastruktur werden erst am Ende diskutiert. Dem sollte entgegengewirkt werden.

Eigentlich sollte die öffentliche Hand mit dem privaten Partner immer einen Vertrag abschliessen, damit die Risikoverteilung klar ist. Beim Modell II braucht der Betreiber eine Sicherheit betreffend Auslastung (z.B. Sind die Personen einer bestimmten Gemeinde bei einer Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand zu verpflichten, im Bedarfsfall zuerst einen Platz im entsprechenden Pflegeheim anzunehmen, oder übernimmt die Gemeinde das Risiko einer Grundauslastung?).

Im europäischen Raum gibt es in einzelnen Ländern Bestimmungen, dass ein solcher Vertrag nicht länger als 25 Jahre dauern soll. Für Dienstleistungen sind längere Verträge möglich, für Immobilien aber nicht. Es hat sich auch gezeigt, dass ein privater Partner über 20 oder 25 Jahre kalkulieren kann. Das Risiko ist für diesen Zeitraum noch überschaubar und kalkulierbar. Ansonsten werden die Risiken so hoch, dass deren Übernahme die Offerten von privaten Partnern unwirtschaftlich macht.

F. Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens

Bei PPP-Verträgen besteht in der Regel (z.B. PPP-Projekt Burgdorf) die Verpflichtung des privaten Partners, die von ihm vergebenen Aufträge öffentlich auszuschreiben.

G. Weitere Bemerkungen

Beim PPP-Projekt Burgdorf wird ein Vertrag über 25 Jahre abgeschlossen. Dabei wird der Zustand definiert, in dem das Gebäude zurückgegeben werden sollte. Fünf Jahre vor Vertragsablauf beginnt eine Überprüfungszeit: Wenn der absehbare Zustand am Vertragsende nicht zufriedenstellend ist, wird ein Teil des PPP-Entgeltes zurückbehalten. Die Verantwortung für den Unterhalt sollte beim privaten Partner bleiben. Der gewünschte bauliche Zustand der Infrastruktur während des Betriebs kann vertraglich festgelegt werden. Für das PPP-Projekt Burgdorf wird beim zuständigen finanzkompetenten Organ ein mehrjähriger Kredit beantragt (wiederkehrende Ausgabe). Ein sehr umfassendes Vertragswerk wird erstellt: Es wird ein Projektvertrag, ein Dienstleistungsvertrag, ein Finanzierungsvertrag und ein Rahmenvertrag abgeschlossen.

Anhang 4 Interview mit Herrn Dr. Daniel Arn und Herrn Ulrich Seewer

A. Aussagen zum Vorgehen

Wir haben kürzlich Modelle der Zusammenarbeit in der Agglomeration analysiert. Vorab wurden Zielkriterien definiert und darauf basierend Modelle der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten und die entsprechenden Anreize auf diese Zielkriterien hin überprüft. Bei vielen Fragestellungen können mehrere Zusammenarbeitsmodelle zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen richtig sein. Auch für die vorliegenden Finanzierungsmodelle könnte es sinnvoll sein, Zielkriterien zu definieren und das optimale Modell daraus zu entwickeln. Bei der Bewertung der Modelle ist zu klären, wer welches Spezialistenwissen für welche Rolle mitbringt und wer welche Rolle übernehmen soll.

B. Heutiges Steuerungs- und Finanzierungsmodell

Im heutigen Finanzierungsmodell muss sich die Gemeinde über die effektiven Kosten der Infrastruktur nur bedingt Gedanken machen, da die öffentliche Hand die Infrastruktur finanziert. Das ist ein Nachteil. Das heutige Finanzierungsmodell ist komplex und insbesondere die Rolle der Gemeinden ist zum Teil unklar. Die Gemeinden sind oft Eigentümer und Mitfinanzierer gleichzeitig. Viele Gemeinden können diese Funktionen aufgrund ihrer Grösse und Struktur nicht angemessen wahrnehmen.

C. Rollen der verschiedener Akteure

Die Frage der staatlichen Steuerung stellt sich in diesem Bereich grundsätzlich: Wer steuert sinnvollerweise: der Bund, der Kanton oder die Gemeinden? Die unterschiedlichen Strukturen der Gemeinden spielen bei solchen Modellen eine grosse Rolle. Grosse Gemeinden können einer Aufgabe gewachsen sein, während die gleiche Aufgabe für kleinere Gemeinden eine Überforderung ist. Gemeinden sind heute oft historisch bedingt an Institutionen beteiligt, haben aber keine Eigentümerstrategie. Die Eigentümerschaft der Gemeinde bei einem Pflegeheim kann aber auch die Kontinuität und Verankerung eines Angebots sichern.

D. Modellbeschreibungen

PPP ist heute ein sehr oft verwendeter Begriff. Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie viel Wettbewerb in einem Modell spielen kann und soll. Die Gemeinden sind grundsätzlich frei, Angebote zu finanzieren. Die vom Kanton festgesetzten Höchstwerte (Modelle I und III) beziehen sich auf die Zulassung von Gemeindeausgaben im kantonalen Lastenausgleich. Darüber hinaus gehende Ausgaben der Gemeinden wären einfach nicht lastenausgleichsberechtigt. Die Modelle I und III beschränken die unternehmerische Verantwortung.

E. Versorgungsplanung

Die Pflegeheimplanung ist eine KVG-Angelegenheit und steht heute nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Einhaltung von kantonalen Vorgaben, insbesondere Tarifvorgaben. Es stellen sich im Modell II Fragen: Wie kann man sicherstellen, dass die Tarife der Heime den vom Kanton vorgegebenen Höchstgrenzen entsprechen? Wie kann man gewährleisten, dass die betroffenen Personen in einem Pflegeheim bleiben können, auch wenn die Trägerschaft wechselt oder die Infrastrukturkosten plötzlich höher werden?

Durch die Pflegeheimplanung (KVG) wird geregelt, dass es kein starkes Überangebot gibt, das man gar nicht will. Es ist richtig, dass der Kanton in Absprache mit den Gemeinden den Entscheid fällt, wer auf die Pflegeheimplanung resp. Pflegeheimliste aufgenommen wird. Für die Bedarfsplanung sind die Gemeinden unerlässlich.

F. Beschaffungswesen

Die Auswahl eines Trägers sollte nach den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens erfolgen. Bei der effektiven Beschaffung sind die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens nicht notwendig, da der private Investor selbst ein Interesse hat, ein möglichst optimales Kosten-Leistungsverhältnis zu erreichen. Ausserdem kann ohne die Verfahren nach dem öffentlichen Beschaffungswesen viel schneller realisiert werden.

G. Versorgungssicherheit

Angebot und Nachfrage sowie Tarife werden schon heute stark über den Markt geregelt, jedoch braucht es vermutlich nach wie vor eine Unterscheidung zwischen rein kommerziellen Institutionen und Institutionen mit einem öffentlichen resp. gemeinnützigen Auftrag. Die Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand beeinflusst den Markt. Wenn der „Preis“ für die erforderlichen Leistungen und die Mitfinanzierung dieses Preises durch die öffentliche Hand stimmen, ist die Versorgung gesichert. Der Markt funktioniert nur, wenn es genug Angebote an Pflegeheimplätzen gibt, sonst nicht. Es gibt heute einen Markt, wenn man beobachtet, wie viele Interessenten sich melden, wenn es um den Bau eines neuen Heimes geht. Auch lässt sich nicht feststellen, dass die ländlichen Gegenden gegenüber den Städten benachteiligt wären.

Der Betrieb eines Pflegeheimes ist nicht dermassen spezialisiert, dass man auf dem Lande nicht genug qualifizierte Arbeitskräfte finden könnte. Dies gilt nicht für Pflegeheimplätze für Personen in höheren Pflegestufen. Solche Plätze sind auf dem Land schwieriger anzubieten. Die langfristige Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes an Pflegeheimplätzen ist eigentlich kein Problem. Wenn ein Betreiber aufgibt oder Konkurs geht, steht der nächste bereit.

Die Sicherstellung der Versorgungssicherheit ist eine kantonale Aufgabe. Die Pflegeheimplanung hilft zu entscheiden, wo die Heime gebaut werden sollten. Es ist richtig, dass die öffentliche Hand hier steuert. Denn die Nachfrage orientiert sich stark am Angebot, man geht dorthin, wo es – möglichst wohnortnah – einen Pflegeheimplatz gibt.

Haftungsfragen in Konkursfällen von privaten Trägern solcher Aufgaben sind sehr komplex und theoretisch, da es in der Praxis nicht um die rechtliche, sondern um die politischen Verantwortung der öffentlichen Hand geht. Verträge sind in diesen Fällen von untergeordneter Bedeutung. Die Gemeinden sind auch heute nicht gegen einen Konkursfall gewappnet.

H. Leistungserbringer

Es sollte im Modell keine Rolle spielen, ob der Leistungserbringer eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Trägerschaft ist. Beide Möglichkeiten sollten offen sein.

I. Qualitätssicherung

Im Sinne des Gewährleistungsstaates braucht es eine minimale Qualitätssicherung seitens der öffentlichen Hand. Die Qualität sollte auf jeden Fall durch geeignete Instrumente sichergestellt werden (ev. über die Betriebsbewilligung), es darf nicht zu teuer gebauter Infrastruktur und schlechten Pflegeleistungen kommen.

Anhang 5 Interview mit Herrn Dieter Hannich und Herrn Philipp Grichting

A. Steuerungs- und Finanzierungsmodelle

Heute präsentiert sich ein heterogenes Bild betreffend Pflegeheimfinanzierung: Mal sind die Pflegeheime direkt mit dem Kanton in Kontakt, mal gibt es eine Gemeinde-Pflegeheim-Beziehung. Oft schliessen sich mehrere Gemeinden für den Bau und Betrieb eines Pflegeheims zusammen, was zu Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden führt. Eine einheitliche Regelung, klare Rollenzuteilungen und Verantwortungen in diesem Bereich würden die Beziehungen zwischen den Heimen und den staatlichen Stellen vereinfachen.

Die Überlegungen zu neuen Finanzierungsmodellen sind hilfreich für die Institutionen. Sie regen auch die Institutionen an, sich zu hinterfragen und sich Gedanken „über die eigenen vier Wände hinaus“ zu machen.

Der Übergang zwischen der heutigen Lösung und einer neuen Art der Steuerung und Finanzierung ist sorgfältig zu planen. Anzustreben sind klare Rahmenbedingungen von Seiten der öffentlichen Hand, welche aber die Betreiber nicht zu sehr in ihrem Handlungsspielraum einengen.

Es ist nach dem Prinzip „so wenig Regelung wie möglich, und so viel wie nötig“ vorzugehen. Die übergeordneten Rahmenbedingungen und Regelungen sind erforderlich, damit die Zweckgebundenheit der öffentlichen Gelder gewährleistet ist. Es muss aber auch gewährleistet sein, dass die Betreiber auf Entwicklungen im Markt, in welchem sie stehen, flexibel reagieren können.

B. Facilitymanagement in den Heimen

Es bestehen heute schon sehr detaillierte Budgetierungsprozesse über die Anlagen und Investitionen. In den zur Stiftung tilia gehörenden Pflegeheimen wird zur Zeit ein Facilitymanagement aufgebaut. Verschiedene Tools befinden sich in der Evaluationsphase.

Es ist im Interesse jedes einzelnen Betriebs, nachhaltig zu investieren. Es wurden auch die internen Kontrollsysteme (IKS) und die interne Revision gestärkt. Mit diesen Instrumenten wäre es kein Problem, auch innerhalb neuer Steuerungs- und Finanzierungsmodelle gegenüber der öffentlichen Hand die nachhaltige Investitionstätigkeit nachzuweisen.

Vorgaben des Kantons betreffend einem zu verwendenden Liegenschaftsbewirtschaftungsinstrument erscheinen aus Betreibersicht wenig sinnvoll, weil viele Institutionen heute schon eingerichtet sind und Vorgaben zu einem bestimmten Instrument eine Umstellung und zusätzliche Kosten zur Folge hätten. Andererseits gibt es

aber auch viele Heime, die noch keine solchen Instrumente der Liegenschaftsbewirtschaftung eingeführt haben.

Es ist auch eine Frage der Controllingtiefe. STRATUS wäre eine Möglichkeit, und die Akzeptanz der Heime ist durch den Hinweis auf die staatliche Finanzierung relativ einfach zu erreichen. Ein solcher Nachweis führt aber zu noch grösserem Administrationsaufwand bei den Heimen.

C. Bautechnische Vorgaben durch die öffentliche Hand

Die Frage ist „Was braucht wirklich bei einer Sanierung oder einem Neubau? Welche sinnvollen Vorschriften möchte man seitens Heim von sich aus erfüllen?“ Man denkt z.B. an Minergie. Bei diesem Standard braucht es nicht viele neue Regeln, weil nebst ökonomischen Aspekten auch ökologische Kriterien für die meisten Pflegeheime wichtig sind. Je nach Höhe der verfügbaren finanziellen Mittel kann sich ein Heim den einen oder anderen Standard beim Bau oder Sanierung der Infrastruktur leisten.

D. Öffentliches Beschaffungswesen

Die Beschaffung ohne öffentliche Ausschreibung gestaltet sich etwas freier. Ansonsten verfährt der Private sehr ähnlich und der Preisdruck auf die Zulieferer wird aufrechterhalten.

E. Qualität der Pflege und Betreuung

Betreffend Pflege gibt es bereits heute sehr viele und genaue Vorgaben. Die Bereitstellung der Infrastruktur sollte nicht gleich detailliert geregelt werden. Der Markt spielt auch in diesem Bereich und schlechte Qualität, sei es in der Pflege oder in der Infrastruktur spricht sich herum.

Es ist zu begrüßen, wenn Minimalstandards für Pflege und Betreuung von einer zentralen Stelle erlassen werden. Ein gewisser Interpretationsspielraum sollte für die Heime jedoch möglich sein. Die kantonale Aufsicht sollte sich auf die Sicherstellung der Standardqualität beschränken und regelmässig nur auf Verdacht kontrollieren. Die Lösung der Stadt Bern, die mit den Heimen einen Vertragsabschluss vorsieht, ist eigentlich nicht nötig. Der Ausweis der spezifisch die Infrastruktur betreffenden Kosten ist in der Praxis nicht so einfach. Ausserdem ist alles manipulierbar, so auch die Kostenrechnung.

F. Umsetzung eines Systemwechsels

Die Frage der Auslastung ist zentral. Was macht ein Heim ohne Eigenkapital? Die volle Übernahme des Auslastungsrisikos würde die Heime zwingen, diese einzukalkulieren. Es gibt gewisse Betriebe, die das Risiko gar nicht eingehen können. Eine Auslastung unter 95 Prozent bedeutet eben sehr hohe Einnahmehausfälle.

In der Übergangszeit zu einem anderen Finanzierungsmodell für die Infrastruktur sollten die Heime teilweise noch abgesichert werden. Es ist eine vorsichtige Umsetzungsplanung notwendig, sonst würden gewisse Heime zu stark profitieren. Die Notwendigkeit eines Systemwandels ist unumstritten, die offenen Fragen betreffen hauptsächlich die Umsetzung.

Die Übergangszeit muss richtig ausgestaltet werden. Bei der Höchstgrenze des kantonalen Finanzierungsbeitrags sollte dann für eine gewisse Zeit noch zwischen den Heimen mit und ohne kantonale Infrastrukturunterstützung unterschieden werden.

Anhang 6 Berechnungen

Investitionssumme für die Immobilie

Investitionssumme BKP 1 - 9, neues RIchtraumprogramm*	18'820'937
Anzahl Betten	80
Transaktionskosten (jeweils 5% der Investitionssumme)	941'047

Baukomponentengruppe	Anteil an den Gesamtkosten (ohne Grundstück)	Lebensdauer (Jahre)	(Re)Investitionssumme
- Gebäude und Ausbau	50%	50	8'666'593
- Gebäudetechnische Installationen	35%	40	6'066'615
- Betriebseinrichtungen	15%	20	2'599'978
- Mobililiar (pro Bett)	18'597	12	1'487'750
Total			18'820'937

Lineare jährliche Abschreibung über alles	578'975
Lineare jährliche Abschreibungssatz über alles	3.1%
Lineare jährliche Abschreibung pro Bett und Tag über alles	19.83

Jahr	Abschreibung Gebäude	Abschreibung techn. Inst.	Abschreibung Einrichtungen	Abschreibung Mobililiar	Reinvestitionen
1	173'332	151'665	129'999	123'979	
2	173'332	151'665	129'999	123'979	
3	173'332	151'665	129'999	123'979	
4	173'332	151'665	129'999	123'979	
5	173'332	151'665	129'999	123'979	
6	173'332	151'665	129'999	123'979	
7	173'332	151'665	129'999	123'979	
8	173'332	151'665	129'999	123'979	
9	173'332	151'665	129'999	123'979	
10	173'332	151'665	129'999	123'979	
11	173'332	151'665	129'999	123'979	
12	173'332	151'665	129'999	123'979	
13	173'332	151'665	129'999	123'979	1'487'750
14	173'332	151'665	129'999	123'979	
15	173'332	151'665	129'999	123'979	
16	173'332	151'665	129'999	123'979	
17	173'332	151'665	129'999	123'979	
18	173'332	151'665	129'999	123'979	
19	173'332	151'665	129'999	123'979	
20	173'332	151'665	129'999	123'979	
21	173'332	151'665	129'999	123'979	2'599'978
22	173'332	151'665	129'999	123'979	
23	173'332	151'665	129'999	123'979	
24	173'332	151'665	129'999	123'979	
25	173'332	151'665	129'999	123'979	1'487'750
Total	4'333'297	3'791'635	3'249'972	3'099'480	5'575'478

* Nach neuem RIchtraumprogramm ergibt sich bei konsequenter Umsetzung des Programms rechnerisch ein Bettenpreis von rund Fr. 210'000.- bei einem Baukostenindex Espace Mittelland von 108.9 Punkten. Der letzte Indexstand ist per Ende April 2008 122.0 Punkte.

Barwertermittlung nach DCF

Kantonsfinanzierung gemäss Modell I.																
Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Total Ertrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total Aufwand	1'633'806	1'264'421	1'261'650	1'258'543	1'254'814	1'250'472	1'245'513	1'239'937	1'233'743	1'226'933	1'219'505	1'211'460	1'366'549	1'269'140	1'260'193	
Investitionen	18'820'937												1'487'750			
Investitionen inkl. Teuerung	19'103'251												1'781'589			
kumulierte Investitionen inkl. Teuerung	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	19'103'251	20'884'840	20'884'840	20'884'840	
Amortisation		578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	578'975	
Fremdkapital	19'103'251	18'524'275	17'945'300	17'366'325	16'787'349	16'208'374	15'629'399	15'050'423	14'471'448	13'892'473	13'313'497	12'734'522	13'937'136	13'358'161	12'779'186	
Zinskosten	668'614	648'350	628'086	607'821	587'557	567'293	547'029	526'765	506'501	486'237	465'972	445'708	487'800	467'536	447'271	
Transaktionskosten	94'1'047												74'388			
Total Kosten Kanton inkl. Teuerung	1'633'806	1'264'421	1'261'650	1'258'543	1'254'814	1'250'472	1'245'513	1'239'937	1'233'743	1'226'933	1'219'505	1'211'460	1'366'549	1'269'140	1'260'193	
Teuerung*	1.50%	1.50%	3.02%	4.52%	6.05%	7.57%	9.09%	10.61%	12.14%	13.66%	15.18%	16.70%	18.23%	19.75%	21.27%	22.80%
Zins Baukredit	3.50%															
Betriebliche Cash Flows:	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7	Jahr 8	Jahr 9	Jahr 10	Jahr 11	Jahr 12	Jahr 13	Jahr 14	Jahr 15	
	-1'633'806	-1'264'421	-1'261'650	-1'258'543	-1'254'814	-1'250'472	-1'245'513	-1'239'937	-1'233'743	-1'226'933	-1'219'505	-1'211'460	-1'366'549	-1'269'140	-1'260'193	
Diskontierungssatz:	5.05%															
PV-Faktoren:	0.95	0.91	0.86	0.82	0.78	0.74	0.71	0.67	0.64	0.61	0.58	0.55	0.53	0.50	0.48	
Barwerte:	-1'555'265	-1'145'776	-1'088'305	-1'033'436	-980'842	-930'460	-882'218	-836'048	-791'882	-749'653	-709'295	-670'743	-720'239	-636'744	-601'861	
Summe der Barwerte:	-18'137'823															
Annuität (mit der Formel RWD)	765'871															
Kantonsfinanzierung gemäss Modell II.																
Total Aufwandminderung	-49'805	-50'552	-51'288	-52'035	-52'782	-53'530	-54'277	-55'024	-55'771	-56'519	-57'266	-58'013	-58'760	-59'507	-60'255	
Auslastung zu 95%	-49'805	-50'552	-51'288	-52'035	-52'782	-53'530	-54'277	-55'024	-55'771	-56'519	-57'266	-58'013	-58'760	-59'507	-60'255	
Total Aufwand	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	
Beitrag Infrastrukturleistungen	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	981'377	
Beitrag Infrastrukturleistungen inkl. Teuerung	996'098	1'011'040	1'025'760	1'040'705	1'055'646	1'070'591	1'085'536	1'100'481	1'115'426	1'130'371	1'145'315	1'160'260	1'175'205	1'190'150	1'205'095	
Kostensatz pro Tag pro Bett	34															
Betriebliche Cash Flows:	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7	Jahr 8	Jahr 9	Jahr 10	Jahr 11	Jahr 12	Jahr 13	Jahr 14	Jahr 15	
	-1'031'182	-1'031'929	-1'032'665	-1'033'413	-1'034'160	-1'034'907	-1'035'654	-1'036'401	-1'037'149	-1'037'896	-1'038'643	-1'039'390	-1'040'136	-1'040'885	-1'041'632	
Diskontierungssatz:	5.05%															
PV-Faktoren:	0.95	0.91	0.86	0.82	0.78	0.74	0.71	0.67	0.64	0.61	0.58	0.55	0.53	0.50	0.48	
Barwerte:	-981'611	-935'100	-890'782	-848'574	-808'365	-770'061	-733'571	-698'811	-665'697	-634'152	-604'101	-575'474	-548'204	-522'225	-497'478	
Summe der Barwerte:	-14'560'292															
Annuität (mit der Formel RWD)	614'810															

*Es kann mit Teuerung gerechnet werden oder ohne. Ohne Teuerung ist der Diskontierungssatz entsprechend tiefer

LITERATURVERZEICHNIS

Arn, Daniel (2001): Ausgliederungen und öffentlich-private Partnerschaften – Erfahrungen in Schweizer Gemeinden, in: Outsourcing – Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister? Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften im kommunalen Dienstleistungsbereich, hrsg. v. Schauer, Reinbert, Linz 2001, S. 27 ff

Arn, Daniel/Seewer Ueli (2008): Steuerungs- und Finanzierungsmodelle bei der Bereitstellung der Infrastruktur für Pflegeheime im Kanton Bern. Experteninterview, Bern, 14. Oktober 2008

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (Hrsg.) (2004): Leitfaden für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Kanton, Bern 2000

Bolz, Urs (Hrsg.) (2005): Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, Zürich, Basel, Genf 2005

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2007): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005-2050, Kanton Bern, Neuchâtel 2007

Daeniker, Daniel (2000): Überführung staatlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger. In: Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, hrsg. v. Jaag Tobias, Zürich 2000, S. 49-66

Dolder Beratungen GmbH (Hrsg.) (2006) Planung, Projektierung und Ausführung von Investitionsvorhaben in Institutionen der Alterspflege und –Betreuung. Bericht an das Alters- und Behindertenamt (ALBA) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion. Bern 2006

ELG Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (831.30)

Europäische Union (2002): Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie)

FLG Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (BSG 620.0)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (Hrsg.) (2005): Alterspolitik im Kanton Bern. Planungsbericht und Konzept für die weitere Umsetzung der vom Grossen Rat mit dem „Altersleitbild 2005“ festgelegten Ziele, Bern 2005

Haldner, Doris/Wilhelm, Thomas (2008): Steuerungs- und Finanzierungsmodelle bei der Bereitstellung der Infrastruktur für Pflegeheime im Kanton Bern. Experteninterview. Bern, 2. Oktober 2008

Hannich, Dieter/Grichting Philipp (2008): Steuerungs- und Finanzierungsmodelle bei der Bereitstellung der Infrastruktur für Pflegeheime im Kanton Bern. Experteninterview, Bern, 29. September 2008

Hopf, Christel (2003): Qualitative Interviews – ein Überblick, 2. Auflage In: Qualitative Forschung. Ein Handbuch, hrsg. v. Flick, Uwe/von Kardorff, Ernst/Steinke, Ines. Reinbek bei Hamburg 2003, S. 349-360.

Höpflinger, François/Hugentobler, Valérie (2003): Pflegebedürftigkeit in der Schweiz. Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert, Bern 2003.

IvöB Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (SR 150.950)

Jaag, Tobias (2000): Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. In: Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, hrsg. v. Jaag Tobias, Zürich 2000, S. 23-48

KVG Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)

Müller, Andreas (2000): Rechtsfragen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verwaltungsexterne Rechtsträger. In: Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, hrsg. v. Jaag Tobias, Zürich 2000, S. 113-134

ÖBG Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2002 (BSG 731.2)

Public Private Partnership-Initiative NRW (Hrsg.) (2003): Public Private Partnership im Hochbau, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2003

Reichard, Christoph (2006): Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger. Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen, Berlin 2006

SHG Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 21. Juni 2001 (BSG 860.1)

Stössel, Franz Volker (1998): Outsourcing in der Öffentlichen Verwaltung. Ein Instrument zur effizienteren Versorgung mit öffentlichen Gütern? Frankfurt am Mai 1998

Verein PPP Schweiz (Hrsg.) (2006): Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte, mit Exkursen zu Tiefbau- und Dienstleistungsprojekten, Bern 2006

Verein PPP Schweiz (Hrsg.) (2007): Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz, Bern 2007

Widmer, Dieter (2008): Steuerungs- und Finanzierungsmodelle bei der Bereitstellung der Infrastruktur für Pflegeheime im Kanton Bern. Experteninterview, Bern, 29. September 2008

SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG

Wir erklären hiermit, dass jeder von uns an dieser Arbeit mit selbstständigen Teilen beteiligt war. Wir erklären ferner, dass wir keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen übernommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Es ist uns bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 30. November 2008

Stefan Leutwyler / Maria Seelhofer