

Einfache Anfrage Lehmann-Rorschacherberg / Bischofberger-Thal / Warzinek-Mels
vom 26. September 2018

Bundesgerichtsurteil vom 20. Juli 2018: Pflegefinanzierung – Kantone müssen für die Restkosten vollständig aufkommen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. Dezember 2018

Monika Lehmann-Rorschacherberg, Felix Bischofberger-Thal und Thomas Warzinek-Mels erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 26. September 2018 nach den Auswirkungen des Bundesgerichtsurteils vom 20. Juli 2018 in Sachen Pflegefinanzierung-Höchstansätze (9C_446/2017) im Kanton St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Bei einem Aufenthalt in einem Betagten- oder Pflegeheim sowie in der ambulanten, spitalexternen Pflege und Betreuung sind aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsvoraussetzungen die Pflegeleistungen von den Leistungen für Betreuung und Pension sowie Hauswirtschaft oder Mahlzeitendienst zu unterscheiden. Die nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) anerkannten Pflegeleistungen sind in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung des eidgenössischen Departementes des Innern über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31; abgekürzt KLV) umschrieben. Bezahlt werden die Pflegeleistungen nach Art. 25a Abs. 5 KVG von den Krankenversicherern (vom Bund festgelegter Betrag je Pflegebedarfsstufe), den betreuten Personen (20 Prozent des höchsten Beitrags der Krankenversicherer, je Tag höchstens Fr. 21.60 im stationären und Fr. 15.95 im ambulanten Bereich) und den Gemeinden (Restfinanzierung). Leistungen für Betreuung und Pension bzw. Hauswirtschaft und Mahlzeitendienst sind nicht KVG-pflichtige Leistungen und müssen von den Leistungsbeziehenden selber bezahlt werden. Subsidiär kommen für diese Leistungen bei entsprechend Bezugsberechtigten die Ergänzungsleistungen im bundesrechtlich geregelten Rahmen zur Anwendung. Im Pflegealltag stehen Pflege und Betreuung in der Regel in einem engen Verhältnis zueinander und werden oft von Pflegefachpersonen im selben Arbeitsgang erbracht. Die genaue Zuordnung der unterschiedlichen Leistungen auf die entsprechenden Kostenträger ist daher eine unabdingbare Voraussetzung zur effektiven Kostenermittlung. Für die Erfassung der Pflegeleistungen und die Führung der Kostenrechnung und Leistungsstatistik in stationären Betagteinrichtungen bestehen gesamtschweizerisch einheitliche Vorgaben und Arbeitsinstrumente. Diese sind auch für die St.Galler Betagten- und Pflegeheime verbindlich.

Pflegeleistungen haben gemäss KVG nicht nur qualitativen Aspekten Rechnung zu tragen, sondern sind nach Art. 32 KVG auch wirtschaftlich zu erbringen. Für die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Leistungsbringung legt die Regierung nach Anhörung der politischen Gemeinden die Höchstansätze der Pflegekosten fest (Art. 6 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung [sGS 331.2; abgekürzt PFG]). Die im Kanton St.Gallen angewendete Ermittlung der Höchstansätze beruht auf Betriebsvergleichen und ist somit bundesrechtskonform. Dies hält das Bundesgericht in seinem Urteil fest (Erw. 7.2). Es ist den Kantonen insbesondere erlaubt, die Restfinanzierung mittels Pauschaltarifen je Pflegestufe bzw. je Pflegestunde zu regeln. Das Bundesgericht hält fest, dass im Kanton St.Gallen jedoch nicht geregelt sei, wer die Pflegekosten zu tragen hat, wenn diese im Einzelfall die Höchstansätze übersteigen. Gemäss Urteilsbegründung kommen dafür die für die Restfinanzierung zuständigen Stellen, im Kanton St.Gallen die politischen Gemeinden oder die Betagten- und Pflegeheime bzw. ihre Trägerschaften in Frage (Erw. 7.4.1).

Dabei ist es nicht zulässig, die Kosten den Bewohnenden über andere Leistungspreise wie Pension oder Betreuung in Rechnung zu stellen. Sind diese Höchstansätze im Einzelfall nicht kostendeckend, hat der Kanton in seiner Aufsichtspflicht entsprechende Massnahmen einzuleiten. Das Bundesgericht nennt in diesem Zusammenhang im Sinn einer *ultima ratio* die Streichung der betroffenen Einrichtung von der Pflegeheimliste (Erw. 7.4.3).

Zu den konkreten Fragen:

1. Es sind derzeit verschiedene finanzielle Entwicklungen zu unterscheiden:
 - Aufgrund zweier Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2017 (C-3322/2015, C-1970/2015) resultierte per 1. Januar 2018 eine Kostenverschiebung weg von den Krankenkassen hin zu den politischen Gemeinden für die im Heim angewendeten Pflegematerialien in der Höhe von 2,64 Mio. Franken. Zu den Kosten der von der Spitex angewendeten Pflegematerialien können mangels Datengrundlage keine Aussagen gemacht werden.
 - Die Regierung hat – unabhängig vom genannten Bundesgerichtsurteil – bereits im April dieses Jahres zur Sicherstellung einer KVG-konformen Umsetzung der Pflegefinanzierung beschlossen, die stationären Höchstansätze der verrechenbaren Pflegekosten per 1. Januar 2019 um durchschnittlich 12,6 Prozent zu erhöhen. Diese Erhöhung der Höchstansätze wird in Folge der bundesrechtlich festgelegten Beiträge von Krankenversicherern und Bewohnenden praktisch vollumfänglich von den für die Restfinanzierung zuständigen politischen Gemeinden getragen. Allerdings können die Gemeinden direkt oder indirekt auf diese Kosten Einfluss nehmen, werden doch 50 Prozent der kantonalen Heimplätze von den Gemeinden direkt getragen oder es bestehen Leistungsvereinbarungen (20 Prozent der kantonalen Heimplätze). Im Budget wird bei der Pflegefinanzierung davon ausgegangen, dass aufgrund dieser Anpassung eine Kostensteigerung von rund 10 Prozent für das Jahr 2019 resultieren dürfte.
 - Das aktuelle Bundesgerichtsurteil bestätigt die Wichtigkeit der von der Regierung beschlossenen Erhöhung der Höchstansätze der verrechenbaren Pflegekosten, weil durch diese Anpassung das Risiko für das Vorhandensein von ungedeckten Pflegekosten reduziert wird. Die künftige Entwicklung der Restkosten im Bereich Pflege hängt unter anderem von der weiteren Kostenentwicklung in den einzelnen Heimen ab.
2. Die Regierung ist der Auffassung, dass Pflegekosten, die über den kantonalen Höchstansätzen liegen, aus einer unwirtschaftlichen Leistungserbringung resultieren und von der Einrichtung bzw. ihrer Trägerschaft getragen werden müssen. Wären diese Kosten von der öffentlichen Hand zu übernehmen, käme dies einer staatlichen Defizitgarantie gleich. Gleichzeitig ist durch geeignete Aufsichtsinstrumente sicherzustellen, dass die Kosten nicht indirekt den Bewohnenden auferlegt werden. Hier ortet das Bundesgericht in seinem Urteil im Kanton St.Gallen einen Verbesserungsbedarf. Ein Teil der dafür nötigen Regelungen kann gegebenenfalls im Rahmen vertraglicher Regelungen (Leistungsauftrag für die Zulassung auf der Pflegeheimliste) in der Kompetenz der Regierung geregelt werden. Zur besseren Durchsetzbarkeit wird jedoch mittelfristig eine gesetzliche Anpassung des PFG wohl unumgänglich sein, insbesondere mit Blick auf griffigere Sanktionsmöglichkeiten bei unwirtschaftlicher Leistungserbringung. Auf Bundesebene besteht gemäss der Antwort des Bundesrates vom 21. November 2018 auf die parlamentarische Anfrage 18.1055 kein Anpassungsbedarf. Bevor ein konkreter Zeitplan für die Umsetzung der notwendigen kantonalen Anpassungen festgelegt werden kann, gilt es die Handlungsoptionen sorgfältig zu prüfen und diese im interkantonalen Austausch zu spiegeln.
3. Das Bundesgerichtsurteil bestätigt, dass Bewohnenden von Betagten- und Pflegeheimen sowie Klientinnen und Klienten von Spitex-Organisationen nicht mehr als 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags in Rechnung gestellt werden dürfen. Somit hat das Bundesgerichtsurteil keinen direkten Einfluss auf die Rechnungstellung der Leistungserbringer gegenüber den Leistungsbeziehenden.