

DI / Einfache Anfrage Sulzer-Wil vom 11. Juli 2012

Pflegefinanzierung – doch wieder Fälle von Sozialhilfebedürftigkeit

Schriftliche Antwort der Regierung vom 18. September 2012

Dario Sulzer-Wil weist in seiner Einfachen Anfrage vom 11. Juli 2012 auf den Grundsatz hin, dass mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung das Sozialhilferisiko für pflegebedürftige Personen, die Ergänzungsleistungen (EL) beziehen, weitgehend ausgeschlossen sein sollte.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Bei einem Aufenthalt in einem Betagten- oder Pflegeheim sind aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsvoraussetzungen die Pflegeleistungen von den Leistungen für Betreuung und Pension 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. Leistungen für Betreuung und Pension sind nicht KVG-pflichtige Leistungen. Unter Betreuungsleistungen fallen eine Vielzahl von Tätigkeiten wie Aktivierung, Beschäftigung, 24-Stunden-Grundbetreuung, administrative Arbeiten, Beratung und Betreuung von Angehörigen; unter den Begriff der Pension fallen Leistungen im Bereich Unterkunft, Zimmerservice und Verpflegung. Im Heimaltag gehen Pflege und Betreuung in der Regel einher und werden oft auch von Pflegefachpersonen im selben Arbeitsgang erbracht. Eine klare Abgrenzung der in der KLV-Bestimmung enthaltenen Begriffe und Definitionen bereitet in der Praxis daher gewisse Schwierigkeiten.

Für die Erfassung der Pflegeleistungen und die Führung der Kostenrechnung und Leistungsstatistik in stationären Betagteneinrichtungen bestehen gesamtschweizerisch einheitliche Vorgaben und Arbeitsinstrumente. Diese sind für die St.Galler Betagten- und Pflegeheime verbindlich. Gemäss Art. 3 der Verordnung über die Pflegefinanzierung (sGS 331.21; abgekürzt PFV) sind für die Pflegebedarfserfassung die Systeme «BESA» und «RAI/RUG» zugelassen. Die Leistungserbringer haben gemäss Art. 9 PFV eine Kostenrechnung zu führen, die den Richtlinien im Handbuch «Kostenrechnung und Leistungsstatistik für Alters- und Pflegeheime» der nationalen Koordinationsgruppe Langzeitpflege Schweiz (KGL) entspricht. Mit diesen Vorgaben wird eine einheitliche und KVG-konforme Erfassung der Leistungen und Verrechnung der Kosten der St.Galler Betagten- und Pflegeheime gewährleistet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Seit der Einführung der Pflegefinanzierung am 1. Januar 2011 leistet die obligatorische Krankenpflegeversicherung einen nach Art. 7a Abs. 3 KLV abhängig vom Pflegebedarf festgelegten Beitrag. Die versicherte Person trägt eine Kostenbeteiligung von maximal 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags; dies entspricht derzeit maximal Fr. 21.60 je Tag. Die vom Kanton und der zuständigen Gemeinde zu tragende Restfinanzierung umfasst nach Art. 25a Abs. 5 KVG sämtliche KVG-pflichtigen Pflegekosten, die nicht durch den Beitrag der Sozialversicherungen und den Beitrag der pflegebedürftigen Person gedeckt sind. Auf diese Weise ist die Finanzierung der Pflegekosten für alle Bewohnenden gesichert, unabhängig von ihrer finanziellen Situation.

Die Betreuungskosten ergeben sich aus der Kostenrechnung mit der Abgrenzung zu den Pflegekosten und sind zusammen mit den Pensionskosten von den pflegebedürftigen Personen selbst zu tragen. Je nach persönlicher finanzieller Situation können Ergänzungsleistungen (EL) zur Deckung dieser Kosten ausgerichtet werden. Gemäss Art. 10 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; abgekürzt eidgELG) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass ein Aufenthalt in einem Betagten- und Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfeabhängigkeit begründet. Dies ist bei der Anrechenbarkeit der Tagespauschalen zu berücksichtigen, weshalb nach fundierten Abklärungen ein Kostendach für Betreuungs- und Pensionskosten von Fr. 180.– je Tag im Jahr 2010 bestätigt wurde. In strukturell vergleichbaren Kantonen¹ wie Luzern (Fr. 138.– in Altersheimen bzw. Fr. 160.– in Pflegeheimen) und Aargau (Fr. 150.– in sämtlichen Betagten- und Pflegeheimen) liegen die Ansätze tiefer. Höher liegen die Ansätze bei anderen Kantonen wie Zürich (Fr. 175.– in Altersheimen bzw. Fr. 250.– in Pflegeheimen) oder Thurgau (Fr. 135.– in Altersheimen bzw. Fr. 210.– in Pflegeheimen) aber nur in Pflegeheimen, da diese Kantone anders als der Kanton St.Gallen eine Unterscheidung zwischen den Heimtypen vornehmen. Im Kanton St.Gallen sind die Heime durchlässig, d.h. trotz zunehmender Pflegebedürftigkeit müssen die Bewohnenden die Einrichtung nicht mehr wechseln, da sie in allen Heimen bis zu ihrem Lebensende fachgerechte Pflege und Betreuung erwarten dürfen. Deshalb existieren keine unterschiedlichen Heimtypen, und es ist nur ein Höchstansatz für die Anrechenbarkeit von Tagespauschalen bei Heimaufenthalten notwendig.

Aktuelle Auswertungen der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA St.Gallen) zeigen, dass mit der maximal anrechenbaren Tagespauschale von Fr. 180.– im Kanton St.Gallen über 95 Prozent der Heimbewohnenden die Kosten ihres Heimaufenthalts mittels EL decken können. Bei weniger als 5 Prozent oder per Stichtag 31. Dezember 2011, konkret 137 der rund 3'078 EL-Beziehenden in Betagten- und Pflegeheimen, reicht der Höchstansatz von Fr. 180.– für Betreuung und Pension gerade aus, oder die Kosten liegen leicht darüber. Über 6'000 St.Gallerinnen und St.Galler leben in inner- und ausserkantonalen Betagten- und Pflegeheimen. Rund die Hälfte erhalten EL. Im Jahr 2011 wurden nahezu 97 Mio. Franken EL für diese Personengruppe ausgerichtet. Vor diesem Datenhintergrund ist der Grundsatz, dass ein Heimaufenthalt *in der Regel* keine Sozialhilfe begründet, im Kanton St.Gallen umgesetzt.

2. EL-Beziehende sind heute eine sehr heterogene Gruppe. EL-Bezug ist aktuell bereits möglich, wenn noch namhaft Vermögen vorhanden ist, denn seit der Einführung der Neuordnung der Pflegefinanzierung ab dem Jahr 2011 wurden die Vermögensfreibeträge durch den Bundesgesetzgeber gar um 50 Prozent erhöht. Heute beträgt der Vermögensfreibetrag bei Alleinstehenden Fr. 37'500.– und bei Ehepaaren Fr. 60'000.–. Der Kanton sieht sich auch deshalb seit geraumer Zeit mit einem enormen Kostenwachstum konfrontiert, da die Anzahl der EL-Beziehenden nicht nur aufgrund der Demographie, sondern auch aufgrund der Bezugsberechtigung trotz Vermögenswerten zugenommen haben. In den Jahren 1999 bis 2011 sind die EL-Ausgaben im Kanton St.Gallen insgesamt um etwa 115 Prozent gestiegen. Bei den EL für Betagten- und Pflegeheimbewohnende haben die Kosten seit dem Jahr 2006 um über 25 Prozent zugenommen.

Die kantonalen Vorgaben zur Leistungserfassung in Pflegeheimen und zur Führung der Kostenrechnung erlauben keine Quersubventionierung von Pflegekosten über die Verrechnung von Pension und Betreuung und umgekehrt. Die Heime müssen die Vollkosten für Pflege, Betreuung und Pension nach Leistungsgruppen transparent ausweisen und in Rechnung stellen. Das für das Controlling der Pflegefinanzierung im stationären Bereich zuständige Amt für Soziales im Departement des Innern überprüft die Einhaltung der Vorgaben. Aufgrund der aktuellen Rechtsgrundlagen für die Pflegefinanzierung und die EL im Kanton St.Gallen ist bei einem

¹ Alle Vergleichszahlen basieren auf der Statistik der Ergänzungsleistungen im Jahr 2011 des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

Heimaufenthalt in der Regel kein Sozialhilfebezug nötig und eine Quersubventionierung bei den Heimkosten nicht korrekt. Die EL übernehmen für eine beachtliche Zahl von Personen die Finanzierung der Heimkosten. Reichen die EL nicht aus, ist von den zuständigen Sozialhilfebehörden zu prüfen, ob ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Da den Heimen bekannt sein dürfte, welche Personen bei der Heimfinanzierung Probleme haben oder bekommen könnten, kommt ihnen auch eine unterstützende Rolle zu. Dies liegt auch in ihrem Interesse, um das Risiko von Ausständen bei der Rechnungsbegleichung zu verringern.

3. Die St.Galler Betagten- und Pflegeheime bzw. deren private und öffentliche Trägerschaften haben ein bedarfsgerechtes Angebot für die stationäre Betreuung und Pflege sicherzustellen und wirtschaftlich zu betreiben. Zwei Drittel der St.Galler Betagten- und Pflegeheime werden durch Gemeinden geführt oder sind privat getragen und verfügen über eine Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde. Die Gemeinden sind zudem für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig. Es liegt deshalb im doppelten Interesse der Gemeinden, der Sozialhilfeabhängigkeit durch nicht gedeckte Heimaufenthaltskosten vorzubeugen. Dazu zählt aufgrund der Zuständigkeit auch, die Kosten der Heime, die für die Gemeinden nach Sozialhilfegesetz (sGS 381.1) das notwendige Angebot bereitstellen, ausgewogen zu gestalten. Parallel kann im Rahmen des Controllings der stationären Pflegefinanzierung durch den Kanton die Entwicklung über alle Heime weiterverfolgt werden. Die Heime erhalten vom Kanton jährliche Vergleichsdaten, wo sie sich im innerkantonalen Kosten-Leistungsvergleich bewegen (Benchmarking).
4. Der Kanton beteiligt sich in erheblichem Mass an der Finanzierung von Heimaufenthaltskosten. Der Höchstansatz für die bei den EL anrechenbare Tagespauschale liegt aktuell so, dass in der Regel keine Sozialhilfeabhängigkeit entsteht. Die Entwicklung wird aber wie bisher auch in Zukunft weiterverfolgt. Spätestens im Jahr 2015 hat die Regierung gemäss Art. 23 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2) dem Kantonsrat einen Bericht über die Umsetzung und Auswirkungen der Pflegefinanzierung vorzulegen. Somit können auf der Basis von weiterem Zahlenmaterial und entsprechenden Umsetzungserfahrungen Anpassungen geprüft werden. Mit Blick auf die Kostendynamik bei den EL, den interkantonalen Vergleich und die Daten der SVA St.Gallen zum Höchstansatz ist eine Erhöhung zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt. Zu beachten ist auch, dass die EL grundsätzlich ein wirtschaftliches, zweckmässiges und wirksames Grundangebot decken sollen und kein überdurchschnittliches.