



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 5. April 2016 / aje

1300.139
Gesetz über die Pflegefinanzierung; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. April 2016

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 22. Februar 2016 den Entwurf für das Gesetz über die Pflegefinanzierung (PFG) behandelt und der Volksdiskussion bis zum 25. März 2016 unterstellt (vgl. Amtsblatt Nr. 8, 2016, S. 259).

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Änderungsanträge stellt er keine.

Im Rahmen der Volksdiskussion wurde durch Kantonsrat Mario Wipf, Wolfhalden, ein Beitrag eingereicht. Dieser betrifft die Regelung der Zuständigkeit für die Pflegefinanzierung (Art. 4). Dazu werden nachfolgend weiterführende Aussagen gemacht. Weitere Beiträge sind keine eingegangen.



B. Erwägungen

1. Beantwortung der Fragen aus der 1. Lesung

In der 1. Lesung im Kantonsrat wurden zwei Fragen gestellt, die der Regierungsrat an dieser Stelle gerne aufgreift (vgl. hiernach 1.2. und 1.3.). Eingangs möchte der Regierungsrat aber nochmals die Geltung von Herkunfts- und Wohnsitzprinzip auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene darlegen (vgl. 1.1.).

1.1. *Herkunfts- und Wohnsitzprinzip*

Wie bereits im Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. September 2015 (Abschnitt A, Ziff. 2) ausgeführt, gab es auf Bundesebene in den letzten Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse, um die Zuständigkeitsregelung für die Restfinanzierung zu ändern.

Bei einem Eintritt in ein Pflegeheim wird an der Standortgemeinde des Pflegeheims in der Regel ein neuer zivilrechtlicher Wohnsitz des Bewohners oder der Bewohnerin begründet (Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]; vgl. auch BGE 133 V 309). Um die Standortgemeinden von Pflegeheimen nicht zu benachteiligen, ist es sachgerecht und weiterhin anzustreben, dass der Eintritt in ein Pflegeheim keine neue Zuständigkeit begründet. Dies entspricht der Regelung für die Bereiche der Ergänzungsleistungen und der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Herkunftsprinzip).

Das Bundesgericht legte am 18. Dezember 2014 zur Frage des Wohnsitz- und Herkunftsprinzips in einem Leitentscheid (BGE 140 V 563) fest, dass derzeit noch offen sei, ob künftig für die Zuständigkeit zur Restfinanzierung ungedeckter Pflegekosten eine Lösung nach dem Herkunftsprinzip bestehen werde und damit der zivilrechtliche Wohnsitz und die Zuständigkeit für die Restfinanzierung auseinanderfallen würden oder ob der wohnsitzbegründende Eintritt in ein Pflegeheim zur Zuständigkeit des Standortkantons führe (a.a.O., E. 5.3). Auch wenn das Herkunftsprinzip im Bereich der Restfinanzierung gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG sachgerecht wäre, bedürfe es zur Schaffung der entsprechenden Voraussetzung einer bundesrechtlichen Normierung, da die einzelnen Kantone bei interkantonalen Sachverhalten nicht über die Finanzierungszuständigkeit eines ausserkantonalen Gemeinwesens befinden könnten.

Im Rahmen der parlamentarischen Initiative zur Nachbesserung der Pflegefinanzierung (14.417) hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) am 1. September 2015 einen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) verabschiedet. Auf Bundesebene soll das Herkunftsprinzip verankert werden; Art. 25a Abs. 5 KVG soll entsprechend geändert werden.

Bis zu dieser Gesetzesänderung kann der Kanton das Herkunftsprinzip nur innerkantonal festlegen.

1.2. *Eintritt einer Person ohne Pflegebedarf in ein Pflegeheim*

Es ist unbestritten, dass eine Person durch den Eintritt in ein Pflegeheim dort einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz begründet, unabhängig davon, ob sie einen Pflegebedarf hat und damit eine Zuständigkeit der Gemeinde zur Restfinanzierung entsteht.

Bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen sind die Gemeindebeiträge von der Gemeinde zu leisten, in der die Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Am Herkunftsprinzip, welches



bereits in der Vorläufigen Verordnung über die Pflegefinanzierung vom 22. Juni 2010 (bGS 812.115) verankert war, soll auch in Zukunft festgehalten werden (Art. 4 Abs. 2 Entwurf zum PFG).

Die Zuständigkeit für die Pflegekosten richtet sich danach, ob die Person in ein Pflegeheim eintritt. Mit dem Eintritt in ein Pflegeheim wird ein Betreuungsvertrag abgeschlossen und damit ein Betreuungsverhältnis begründet. Unerheblich ist, ob die Person bereits beim Eintritt in das Pflegeheim einen Pflegebedarf ausweist. Mit dem Eintritt in das Pflegeheim steht die Person unter der Verantwortung einer Pflegefachkraft während 24 Stunden am Tag; ihr werden während sieben Tagen in der Woche Unterkunft, bedürfnisgerechte Betreuung und Pflege sowie weitere Dienstleistungen gewährt. Die Gesamtverantwortung bezüglich Sicherheit der Bewohnenden und damit auch für die Erbringung von Pflege-, Betreuungs- oder sonstigen Dienstleistungen obliegt der operativen Leitung sowie der Trägerschaft des Pflegeheims.

Abzugrenzen vom Eintritt in ein Pflegeheim sind besondere Wohnformen wie beispielsweise Wohnen mit Dienstleistungen (Services) oder Alterswohnungen. Bei derartigen Wohnformen wird ein Miet- oder Kaufvertrag abgeschlossen. Die Personen bleiben selber verantwortlich für die Bestellung der entsprechenden Dienstleistungen für die Bewältigung des Alltags wie beispielsweise Pflegeleistungen oder Unterstützung bei der Haushaltsführung. Auch wenn derartige Wohnformen vom Pflegeheim bzw. von derselben Trägerschaft angeboten werden, bedeuten sie keinen Eintritt in ein Pflegeheim im Sinne des Gesetzes. Die Person begründet am neuen Aufenthaltsort nicht nur einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz; es wird auch eine neue Zuständigkeit für eine allfällige spätere Restfinanzierung begründet.

1.3. Regelung der Pflegefinanzierung im Gesundheitsgesetz

Im Kantonsrat wurde die Frage aufgeworfen, weshalb für die Regelung der Pflegefinanzierung ein separates Gesetz geschaffen worden sei. Man hätte die Normen auch im Gesundheitsgesetz einpflegen können.

Systematisch würde die Regelung der Pflegefinanzierung in das Einführungsgesetz zum KVG (EG zum KVG; bGS 833.14) gehören und nicht in das Gesundheitsgesetz (bGS 811.1). Für die Aufnahme der Regelung der Pflegefinanzierung wäre eine Totalrevision des EG zum KVG erforderlich gewesen. Der Regierungsrat hat sich deshalb für die Legiferierung in einem separaten Erlass entschieden.

2. Beitrag aus der Volksdiskussion

Kantonsrat Mario Wipf bezieht sich in seinem Beitrag im Rahmen der Volksdiskussion auf Art. 4 (vgl. Beilage 1.3). Der Gesetzeswortlaut von Art. 4 Abs. 2 des Entwurfs sei aufgrund der bisher im kommunalen Vollzug gemachten Erfahrungen wie auch der Gerichtspraxis auf Bundesebene mit einigen Unsicherheiten behaftet. Insbesondere der Satz «Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Bestimmungen im interkantonalen Verhältnis» deute in diese Richtung. Das Ziel jeder Gesetzesbestimmung sollte indessen darin liegen, in der anschliessenden praktischen Anwendung nicht von Anfang an mit unterschiedlichen Auslegungen konfrontiert zu sein.

Der Entwurf des PFG statuiert, wie schon die Vorläufige Verordnung über die Pflegefinanzierung, das Herkunftsprinzip. Im interkantonalen Verhältnis ist dieses aber bundesrechtswidrig. Deshalb bedarf es eines Vorbehalts des Bundesrechts (vgl. oben).



Kantonsrat Mario Wipf beschreibt den Fall, dass eine Person ihr Eigenheim oder ihre Wohnung verlässt und in eine Altersresidenz in der direkten Umgebung eines Pflegeheims einzieht und bei Eintritt in die Residenz noch nicht pflegebedürftig ist.

Um die Unsicherheit mit dem Begriff «pflegebedürftige Person» in Art. 2 der heutigen vorläufigen Verordnung zu vermeiden, soll der neue Art. 4 Abs. 2 des Entwurfs zum PFG klar zum Ausdruck bringen, dass die Pflegebedürftigkeit der Person für die Zuständigkeit irrelevant ist. Noch einmal sei daran erinnert, dass beim Eintritt in ein Pflegeheim in der Regel ein zivilrechtlicher Wohnsitz in der Standortgemeinde der Einrichtung entsteht, unabhängig vom Pflegebedarf und unabhängig von den gesundheitsbedingten Notwendigkeit (vgl. oben).

Wenn die Person erst zehn Jahre nach Einzug in das Pflegeheim Pflegeleistungen in Anspruch nimmt, bleibt es dabei, dass auch dann die Gemeinde, in welcher die Person vor Eintritt in das Pflegeheim gewohnt hatte, zuständig bleibt. Sollte letzteres eine ausserkantonale Gemeinde sein, kann sie dazu – vorbehaltlich einer Verankerung des Herkunftsprinzips auf Bundesebene – nicht verpflichtet werden. Das ist aber im interkantonalen Verhältnis auch mit bereits bestehendem Pflegebedarf nicht anders. Wenn eine Zürcherin in ein Pflegeheim im Kanton Appenzell Ausserrhoden eintritt und Pflegeleistungen in Anspruch nimmt, kann die zürcherische Gemeinde bei der derzeitigen Rechtslage nicht zur Zahlung verpflichtet werden.

Des Weiteren wird im Beitrag von Kantonsrat Mario Wipf die heutige Praxis im Vorderland beschrieben. Danach bleibe eine Person, welche von einer Gemeinde des Vorderlandes ins Betreuungs-Zentrum Heiden übertrete, am bisherigen Wohnort angemeldet. Die Anmeldung beim Einwohneramt Heiden erfolge immer mit dem sogenannten "Aufenthalter-Status". Damit werde die Unsicherheit im erwähnten Beispiel, in welchem die Pensionärin erst zehn Jahre nach Eintritt in das Pflegeheim einen Pflegebedarf habe, beseitigt. Er fordert, dass sich alle Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden dahingehend einigen sollten, dass in allen Fällen, in welchen ein Eintritt einer Person in ein Pflegeheim mit Pflegebedarf erfolge, der zivilrechtliche Wohnsitz in der bisherigen Gemeinde beibehalten werde.

An dieser Stelle kann auf obige Ausführungen (vgl. Ziffer 1.1.) verwiesen werden. Eine Person, welche ihr Eigenheim oder ihre Wohnung aufgibt und neu in ein Pflegeheim oder in eine Altersresidenz übertritt, begründet an diesem Ort in der Regel einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz. Der Begriff des zivilrechtlichen Wohnsitzes ist ein Begriff des Bundesprivatrechts und kann weder von den Kantonen noch von den Gemeinden abgeändert oder anders ausgelegt werden. Das Bundesgericht hat jüngst entschieden, dass in einem Pflegeheim in der Regel Wohnsitz begründet wird, unabhängig davon, ob die Personen einen Pflegebedarf habe oder nicht. Hingegen ist es in der kantonalen Kompetenz, die Zuständigkeit für die Pflegefinanzierung vom zivilrechtlichen Wohnsitz abzukoppeln und auf die Gemeinde abzustellen, in welcher die Person ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte, bevor sie in das Pflegeheim eingezogen ist (Herkunftsprinzip). Die Statuierung des Herkunftsprinzips ist aber selbstredend nur innerkantonal möglich. Im interkantonalen Verhältnis gilt derzeit das Wohnsitzprinzip.

Die Praxis der Gemeinden des Vorderlandes, wonach eine Person, welche ohne Pflegebedarf in ein Pflegeheim eintritt, dort keinen Wohnsitz begründet, sondern am bisherigen Wohnort angemeldet bleibt und in der Standortgemeinde mit dem sogenannten "Aufenthalter-Status" geführt wird, ist bundesrechtswidrig.



Art. 4 Abs. 2 des Entwurfes zum PFG kann somit nicht so umgeschrieben werden, wie Kantonsrat Mario Wipf es wünscht. Der Vorbehalt der bundesrechtlichen Bestimmungen im interkantonalen Verhältnis ist erforderlich und kann nicht aufgehoben werden.

C. Auswirkungen

1. Gesetzgebung

Praxisgemäss liegt diesem Bericht und Antrag ein Vorentwurf zu einer Langzeitpflegeverordnung bei. Sie soll gleichzeitig mit dem Gesetz über die Pflegefinanzierung, voraussichtlich am 1. Januar 2017, in Kraft treten.

2. Finanziell

Die Aussagen des Regierungsrates zu den finanziellen Auswirkungen anlässlich der 1. Lesung des Geschäfts (S. 36 ff. des Berichts und Antrages des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. September 2015) gelten weiterhin.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für ein Gesetz über die Pflegefinanzierung in zweiter Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Volksdiskussionsbeitrag
Beilage 1.3	Vorentwurf Langzeitpflegeverordnung