

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 18. Dezember 2018

1081

GRG Nr.	16	EA 87	285
---------	----	-------	-----

Einfache Anfrage von Sabina Peter Köstli vom 24. Oktober 2018 "Querfinanzierung von ungedeckten Pflegekosten auch im Kanton Thurgau?"

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Bei einem Aufenthalt in einem Pflegeheim oder in der ambulanten, spitalexternen Pflege und Betreuung sind aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsvoraussetzungen die Pflegeleistungen von den Leistungen der Hilfe und (Sozial-)Betreuung und der Pension zu unterscheiden. Die nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) anerkannten Pflegeleistungen sind in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung des eidgenössischen Departementes des Innern über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV; SR 832.112.31) umschrieben. Diese KVG-pflichtigen Pflegeleistungen werden gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG von den Krankenversicherern (vom Bund festgelegter Betrag je Pflegebedarfsstufe), den betreuten Personen (20 Prozent des höchsten Beitrags der Krankenversicherer, pro Tag maximal Fr. 21.60 im stationären und Fr. 15.95 im ambulanten Bereich) und im Thurgau bisher hälftig vom Kanton und den Gemeinden (Restfinanzierung) getragen. Leistungen für Hilfe, (Sozial-)Betreuung und Pension sind nicht KVG-pflichtige Leistungen. Sie werden von den Leistungsbezügerinnen und -bezügern selber bezahlt. Subsidiär kommen für diese Leistungen bei entsprechend Bezugsberechtigten die Ergänzungsleistungen im bundesrechtlich geregelten Rahmen zur Anwendung.

Pflegeleistungen haben gemäss KVG nicht allein qualitativen Aspekten Rechnung zu tragen, sondern sind nach Art. 32 KVG auch wirtschaftlich zu erbringen. Für die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Leistungserbringung erfolgt gemäss § 17 des kantonalen Gesetzes über die Krankenversicherung (TG KVG; 832.1) die Restfinanzierung in Form pauschalierter Normkostenbeiträge. Der Regierungsrat legt die Normkostenbeiträge differenziert nach dem Pflegebedarf fest. Für spezialisierte Leistungsangebote mit erhöhten Anforderungen an die Pflege kann er Zuschläge vorsehen. Die Ermittlung der Beiträge beruht auf Betriebsvergleichen und ist somit bundesrechtskonform. Dies hält das

Bundesgericht in seinem Urteil 9C_446/2017 vom 20. Juli 2018 fest (E. 7.2). Es ist den Kantonen insbesondere erlaubt, die Restfinanzierung mittels Pauschaltarifen pro Pflegestufe bzw. pro 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 Ansätze übersteigen. Gemäss Urteilsbegründung kommen dafür die für die Restfinanzierung zuständigen Stellen oder die Pflegeheime respektive ihre Träger-schaften in Frage (E. 7.4.1). Dabei ist es nicht zulässig, die Kosten den Bewohnerinnen und Bewohnern über andere Leistungspreise wie Pension oder Betreuung in Rechnung zu stellen. Sind diese Ansätze 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 Institution von der Pflegeheimliste (E. 7.4.3).

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die Fragen wie folgt:

Frage 1

Im Pflegealltag stehen Pflege und Betreuung 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. Die Pflegeheime im Thurgau praktizieren einen pragmatischen Ansatz, der zwischen dem Branchenverband Curaviva Thurgau und den Restkostenfinanzierern (Kanton Thurgau und Verband Thurgauer Gemeinden) abgesprochen ist:

- Der Pension werden in der Regel keine Kosten von Mitarbeitenden der Pflege und Betreuung zugeschlagen, auch wenn diese Personen vereinzelt Leistungen der Pension erbringen, z. B. das Essen auf der Station servieren.
- Die Kosten der Berufsgruppen werden im Verhältnis 20 % : 80 % auf Betreuung und Pflege aufgeteilt. Der Preisüberwacher empfiehlt in dieser Frage – soweit keine detaillierten Arbeitszeiterfassungen vorliegen – eine Aufteilung im Verhältnis 25 % : 75%. Die Betreuung würde dadurch um ein Viertel verteuert (25 % statt 20 %).

Die grundsätzliche Handhabung der Kostenteilung zwischen KVG-pflichtigen und nicht KVG-pflichtigen Leistungen im Kanton Thurgau hat sich bewährt. Mangels exakter, flächendeckender Zeiterfassung ist eine präzise Aussage dazu, ob und gegebenenfalls wie viele Pflegekosten über erhöhte Betreuungs- und Pensionstaxen auf die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner überwältzt werden, nicht möglich. Die gegenwärtige Praxis setzt für die Leistungserbringer allerdings klare Anreize, die Leistungen wirtschaftlich zu erbringen, was letzten Endes wieder den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern zugutekommt.

Aussagekräftig ist in diesem Zusammenhang der Vergleich der Gesamtkosten der Pflegeheime schweizweit und für den Thurgau (Bundesamt für Statistik, SOMED-Statistik 2017): Während die Kosten der Pflegeheime für die Pension vergleichbar sind (TG 2.7 % unter dem Schweizer Durchschnitt), liegen die Kosten für die KVG-pflichtige Pflege

ge 8.5 % und die Betreuung gar 30.8 % unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die Thurgauer Pflegeheime weisen damit der Pflege im Verhältnis zur Betreuung deutlich mehr Kosten zu, welche vollumfänglich in die Berechnung der Restkostenfinanzierung einfließen. Die Überwälzung ungedeckter Pflegekosten auf die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ist aufgrund dieser Zahlen gerade nicht zu vermuten. Zudem werden die tiefen Gesamtkosten statistisch auch vom Bund belegt.

Insgesamt und mit Blick auf ein sinnvolles Kosten-Nutzen-Verhältnis bewährt sich die Thurgauer Praxis zur Deckung der KVG-pflichtigen Pflegekosten. Der Vollständigkeit halber ist anzuführen, dass es Pflegeheime mit besonderen Leistungen gibt (Abteilungen für Menschen mit Demenz oder besonderen Qualifikationen in Palliative Care), die im Kanton Thurgau Zuschläge beantragen können, sofern sie die Qualitätsanforderungen erfüllen.

Frage 2

Aufgrund des Urteils besteht schweizweit auf kantonaler und kommunaler Ebene Handlungsbedarf. Der Kanton Thurgau befindet sich in einer guten Ausgangslage; der Fokus auf tiefe Gesamtkosten hat sich bewährt. Für alle Pflegebedürftigen besteht im Kanton Thurgau die freie Pflegeheimwahl. Die Pflegeheime haben insgesamt (Pension, Pflege und Betreuung) im interkantonalen Vergleich ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis. Das ist ein Grund, warum deutlich mehr Personen in ein Pflegeheim im Kanton Thurgau kommen, als Personen in ein Pflegeheim ausserhalb des Kantons gehen. Das praktizierte Modell der pragmatischen Kostenaufteilung ist klar, nachvollziehbar und bietet den Pflegeheimen Anreize, sich wirtschaftlich zu verbessern. In diesem wirtschaftlich liberalen Ansatz werden z. B. weder die Lohnentwicklung noch die Betreuungs- oder Pensionstarife staatlich reguliert.

Das bewährte Finanzierungsmodell wird gegenwärtig in Absprache mit Curaviva Thurgau und dem VTG auf die Konformität mit dem erwähnten Bundesgerichtsurteil überprüft. Ein Ziel dieser Überprüfung ist es, den administrativen Mehraufwand für die Pflegeheime und die Aufgaben des Amts für Gesundheit konsequent auf das Nötige zu begrenzen, da dieser Mehraufwand letztlich wiederum durch die Pflege-, Betreuungs- und Pensionskosten respektive Steuergelder finanziert werden müssen. Es wird damit der virulenten Gefahr begegnet, dass eine minutengenaue Kostenaufteilung zu erheblichen Mehrkosten führt, ohne einen Mehrwert für die Beteiligten, insbesondere die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, zu schaffen und womöglich einer durch administrative Kosten getriebenen Kostensteigerung Vorschub zu leisten. Ein diskutierter Lösungsansatz besteht darin, diejenigen Pflegeheime zur detaillierten Arbeitszeitanalyse zu verpflichten, die trotz überdurchschnittlichen Pflegekosten den Eindruck haben, dass sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringen und demgemäss eine Finanzierung über die Normkosten und Zuschläge hinaus geltend machen wollen. Dies würde für die Pflegeheime Anreize für eine wirtschaftliche Leistungserbringung setzen. Konsequenterweise und unter Berücksichtigung des erwähnten Bundesgerichtsurteil wären diesen Heimen bei einer Überprüfung der Pflegeheimliste ein besonderes Augenmerk zu schenken und unwirtschaftliche Heime als ultima ratio von der Pflegeheimliste zu streichen. Dies würde wiederum erfordern, für die Festlegung der Pflegeheimliste – analog zur Spitalliste –

ein aufwendiges Ausschreibungsverfahren zu prüfen. Auch dies würde Mehraufwand und Mehrkosten bedeuten.

Generell ist die Regierung der Auffassung, dass Pflegekosten, die über den Normkostenbeiträgen und den Zuschlägen liegen, aus einer unwirtschaftlichen Leistungserbringung resultieren und von der Institution respektive ihrer Trägerschaft zu tragen sind. Wären diese Kosten von der öffentlichen Hand zu übernehmen, käme dies einer staatlichen Defizitgarantie für Pflegeheime gleich. Die im Thurgauer System bestehenden Anreize zur wirtschaftlichen Leistungserbringung würden abgeschafft. Der Kanton hat durch geeignete Aufsichtsinstrumente – als ultima ratio durch die Streichung von der Pflegeheimliste – sicherzustellen, dass die Kosten nicht indirekt den Bewohnerinnen und Bewohnern auferlegt werden.

Insgesamt ist die Praxis der Kostenaufteilung im Kanton Thurgau im Sinne aller Beteiligten. Jede präzisere Aufteilung der Kosten hat Mehraufwand zur Folge, welcher aufgrund der gegenwärtig geltenden Kostenaufteilung durch den Kanton resp. die Gemeinden als Restkostenfinanzierer zu tragen wäre. Wie hoch die zusätzlichen Kosten wären, kann gegenwärtig nicht exakt abgeschätzt werden, zumal auf Bundesebene mehrere Geschäfte hängig sind, die zu einer Dämpfung der Kostenentwicklung führen würden. Insbesondere eine Erhöhung der seit 2011 nicht angepassten Beiträge der Versicherer ist überfällig, und die Kosten für Mittel- und Gegenstände (MiGeL) müssen (wieder) durch die Versicherer übernommen werden.

Frage 3

Die Kosten je Heimbewohner sind nicht verfügbar, da die einzelnen detaillierten Tarife der Heime nicht statistisch erfasst sind. Die Kosten pro Pflage-tag können ab 2012 dargestellt werden, Aufenthaltstage ohne Pflege werden dabei nicht berücksichtigt. Die durchschnittlichen, von den Pflegeheimen ausgewiesenen Gesamtkosten (Pension, Betreuung und Pflege) stiegen seit 2012 um 2.0 % pro Jahr. Darin sind folgende Kostensteigerungen je Bereich enthalten: Pension (1.7 %), Betreuung (0.6 %) und Pflege (2.6 %). Die ausbezahlten Normkostenbeiträge pro Pflegeminute stiegen entsprechend von Fr. 0.963 (2011) auf Fr. 1.115 (2018), was einem jährlichen Anstieg von 2.5 % entspricht.

Eine Unterteilung der Ergänzungsleistungen (EL) für zu Hause wohnende und im Pflegeheim wohnende Personen ist in den Auswertungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen nicht möglich. Die EL zur AHV (Bund und Kanton) für den Kanton Thurgau haben insgesamt von 49.5 Mio. Franken (2011) um 12 Mio. Franken (+3.4 % pro Jahr) auf 61.5 Mio. Franken (2016) zugenommen. Die Zahlen des Jahres 2017 sind aufgrund von Abrechnungseffekten nur im Kombination mit den (noch ausstehenden) Zahlen für das Jahr 2018 interpretierbar, da die Kosten aus dem 2017 teilweise erst 2018 abgerechnet wurden. Der Beitrag des Kantons an die EL-Gesamtausgaben (AHV und IV) nahm von 65.6 Mio. Franken (2011) um 10.2 Mio. Franken oder jährlich 2.4 % auf 75.7 Mio. Franken (2017) zu. In der gleichen Periode nahm der Beitrag des Bundes von 31.3 Mio. Franken (2011) um 4.7 Mio. Franken auf 36 Mio. Franken (2017) zu, was ebenfalls einem jährlichen Wachstum von 2.4 % entspricht.

Frage 4

Die öffentlichen Beiträge der Pflegefinanzierung in Heimen nahmen von 23.2 Mio. Franken (2012), hälftig durch den Kanton und die Gemeinden getragen, auf 36.6 Mio. Franken (2017) zu. In den vollständig vergüteten Jahren 2012 bis 2017 lag die Steigerungsrate aufgrund der gleichbleibenden Versichererbeiträge damit bei durchschnittlich 9.5 % pro Jahr.

Im Jahr 2017 lebten insgesamt 4'425 Thurgauerinnen und Thurgauer in Pflegeheimen (Eintritte im Jahr 2017), davon 284 in ausserkantonalen Institutionen. Dividiert man die Gesamtrestkosten des Jahres 2017 durch diese Personenzahl, ergibt sich ein theoretischer Beitrag an der Restkostenfinanzierung pro Person von rund Fr. 8'300.--, je hälftig durch den Kanton und die Gemeinden getragen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach