



Kommentar zu: Urteil: [9C_446/2017](#) vom 20. Juli 2018, zur Publikation vorgesehen
Sachgebiet: Krankenversicherung
Gericht: Bundesgericht
Spruchkörper: II. sozialrechtliche Abteilung
dRSK-Rechtsgebiet: Gesundheitsrecht

[De](#) | [Fr](#) | [It](#) |

Restfinanzierung der Pflegekosten: Leiturtteil des Bundesgerichts

Autor / Autorin

Michèle Trottmann

VISCHER

Redaktor / Redaktorin

Michael Waldner

VISCHER

Pflegeleistungen bei Krankheit, die ambulant oder im Pflegeheim erbracht werden, werden gemäss Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) durch Beiträge der obligatorischen Krankenversicherung (OKP), der versicherten Person und der öffentlichen Hand (Kantone bzw. Gemeinden) finanziert. Aus der Pflicht der Kantone, die Restfinanzierung der Pflegekosten zu regeln (Art. 25a Abs. 5 Satz 2 KVG), ergibt sich, dass die öffentliche Hand für den ungedeckten Restbetrag vollständig aufzukommen hat. Dies gilt selbst dann, wenn das kantonale Recht die Restfinanzierung auf Höchstansätze beschränkt.

Sachverhalt

[1] Der Kanton St. Gallen hatte für die von den Gemeinden im Rahmen der Restfinanzierung zu übernehmenden Pflegekosten Höchstansätze von (je nach Pflegestufe) CHF 12 bis CHF 254 pro Tag festgelegt. Das Bundesgericht musste prüfen, ob diese kantonale Regelung die Vorgaben von Art. 25a Abs. 5 [KVG](#) einhielt. Zu klären war mithin das Verhältnis zwischen kantonalen Höchstansätzen und ungedeckt gebliebenen Pflegekosten.

[2] Im konkreten Fall überstiegen die Pflegekosten einer versicherten Person den kantonalen Höchstansatz. Nachdem die Ausgleichskasse den Kostenbeitrag der Gemeinde noch auf diesen Höchstansatz beschränkt hatte, entschied das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, dass die Gemeinde der versicherten Person auch die über den Höchstansatz hinausgehenden Pflegekosten entschädigen müsse. Dieser vorinstanzliche Entscheid wurde vom Bundesgericht bestätigt.

Erwägungen

[3] Seit Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung per 1. Januar 2011 wird zwischen der Finanzierung der «Leistungen aus Akut- und Übergangspflege» sowie derjenigen der «Pflegeleistungen» unterschieden. Letztere werden durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) nicht mehr vollständig vergütet, sondern es wird lediglich noch ein Beitrag an die entsprechenden Leistungen entrichtet (E. 3.2.1).

[4] Pflegeleistungen werden nun gemäss Art. 25a KVG aus drei Quellen finanziert (E. 3.2.2):

- Die OKP leistet einen nach Pflegebedarf differenzierten Beitrag (Art. 25a Abs. 1 und 4 KVG). Dieser wurde

vom EDI festgelegt und beträgt zwischen CHF 9 und CHF 180 pro Tag (Art. 33 lit. i der Verordnung über die Krankenversicherung [\[KVV\]](#) i.V.m. Art. 7a Abs. 3 der Krankenpflege-Leistungsverordnung [\[KLV\]](#)).

- Der versicherten Person dürfen maximal 20 Prozent des höchsten von der OKP zu leistenden Beitrags überwält werden (d.h. 20 Prozent von CHF 108 und somit höchstens CHF 21.60; Art. 25a Abs. 5 Satz 1 KVG).
- Der verbleibende Teil wird gemäss der von den Kantonen zu erlassenden Regelung finanziert (Art. 25a Abs. 5 Satz 2 KVG).

[5] Die Neuordnung der Pflegefinanzierung hatte einerseits zum Ziel, die sozialpolitisch schwierige Situation vieler pflegebedürftiger Personen zu entschärfen. Andererseits wollte man eine zusätzliche Belastung der OKP verhindern. Im Gesetz wurde deshalb ausdrücklich festgeschrieben, dass die Krankenversicherung neu lediglich noch einen (vom Bundesrat festzusetzenden) Beitrag an die Pflegekosten entrichtet (Art. 25a Abs. 1 und 4 KVG). Ferner wurden die von der versicherten Person zu leistenden Pflegekosten betragsmässig begrenzt (Art. 25a Abs. 5 Satz 1 KVG; E. 3.3).

[6] Die dritte Finanzierungsquelle neben der OKP und Kostenbeteiligung der versicherten Person, die Restfinanzierung durch die öffentliche Hand, steht vorliegend im Fokus. Der grundsätzliche Anspruch auf Übernahme ungedeckter Pflegekosten durch die öffentliche Hand – d.h. je nach kantonalem Recht durch den Kanton oder die Gemeinde – ist bundesrechtlicher Natur, auch wenn die Zuständigkeit für die Regelung der Restfinanzierung bei den Kantonen liegt (E. 3.1).

[7] In der konkreten Ausgestaltung der Restfinanzierung kommt den Kantonen ein weiter Ermessensspielraum zu. So steht Art. 25a Abs. 5 KVG beispielsweise einer die Globalkosten deckenden pauschalen Tarifierung nicht entgegen. Die Kantone haben die Restfinanzierung der ungedeckten Pflegekosten denn auch unterschiedlich umgesetzt. In vielen Kantonen wurde, wie auch im Kanton St. Gallen, eine Höchstgrenze für die Beiträge der öffentlichen Hand an die Pflegekosten festgelegt. Damit sollen die Pflegeheime motiviert werden, den Betrieb wirtschaftlich zu führen und die Kosten für die Pflege einzugrenzen (E. 7.2).

[8] Aus einem erläuternden Bericht des Gesundheitsdepartements St. Gallen zur kantonalen Verordnung über die Pflegefinanzierung ergibt sich, dass bei der Festlegung der Höchstansätze einerseits eine wirtschaftliche Leistungserbringung garantiert, andererseits aber weder Einbussen bei der Pflegequalität noch unerwünschter Druck auf den Personalaufwand (Lohndumping, erhöhter Leistungsdruck) ausgelöst werden sollte. Zwischen den einzelnen Pflegeheimen bestünden enorme Kostenunterschiede, deren Ursache aktuell nicht nachvollziehbar sei. Die Höchstansätze wurden schliesslich so festgelegt, dass sie 75 Prozent der Pflegeheime eine kostendeckende Leistungserbringung ermöglichen. Es müsse mittelfristig möglich sein, so der erläuternde Bericht, die Kosten in den Pflegeheimen mit derzeit besonders hohen Tarifen nachhaltig zu senken (E. 7.4.2).

[9] Zur Frage, wer die über den Höchstansätzen liegenden Restkosten zu tragen habe, enthält die Rechtsordnung des Kantons St. Gallen keine Regelung. Aufgrund der betraglichen Limitierung der Beiträge gemäss Art. 25a KVG dürfen die Kosten weder der OKP noch der versicherten Person auferlegt werden. Ferner ist es den Leistungserbringern untersagt, die Kosten von KVG-Pflegeleistungen in Form von überhöhten Betreuungs- und Pensionstaxen den Heimbewohnern in Rechnung zu stellen. Als Finanzierer der ungedeckten Pflegekosten kämen somit lediglich die Kantone bzw. Gemeinden oder die Pflegeheime bzw. deren Trägerschaft infrage (E. 7.4 und 7.4.1).

[10] Die Leistungen der Pflegeheime müssen nach dem Pflegebedarf in Rechnung gestellt werden (Art. 9 Abs. 2 KLV). Dies gilt nicht nur für die Leistungen zuhanden der OKP, sondern auch für diejenigen an die Kantone bzw. Gemeinden zwecks Restfinanzierung. Die Pflegeheime sind verpflichtet, eine Kostenrechnung und eine Leistungsstatistik gemäss der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung ([VKL](#)) zu führen. Im Rahmen der Kostenrechnung haben die Pflegeheime die Kosten der Betreuung und der Pension auszuscheiden und diejenigen der KVG-pflichtigen Pflege zu ermitteln. Die transparent ausgewiesenen Kosten für die eigentlichen Pflegeleistungen dienen als Grundlage für die Restfinanzierung der Kantone bzw. Gemeinden. Erst auf dieser Basis können Betriebsvergleiche vorgenommen werden und ist der Kanton überdies in der Lage zu überprüfen, ob die Leistungen wirtschaftlich im Sinne von Art. 32 KVG erbracht wurden (E. 6.2 und 7.4.3).

[11] Es ist die Aufgabe der Kantone, welchen die Restfinanzierung für die Pflegekosten obliegt, die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben, allenfalls mittels Tarifvorschriften, sicherzustellen. Im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht haben sie bei Bedarf einzugreifen und – als ultima ratio – die Streichung einer Einrichtung aus der gestützt auf Art. 39 KVG erstellten Pflegeheimliste ins Auge zu fassen. Geschieht dies nicht, hat die öffentliche Hand die daraus resultierenden Mehrkosten zu tragen (E. 7.4.3).

[12] Somit haben die Kantone (oder ihre Gemeinden) für den Restbetrag, der weder durch die Beiträge der OKP noch der versicherten Person gedeckt ist, vollständig aufzukommen, obschon dies aus dem Gesetzeswortlaut nicht eindeutig hervorgeht. Der Grund für die weite Formulierung von Art. 25a Abs. 5 Satz 2 KVG ist nicht in einem Vorbehalt betreffend die Höhe der Restkosten zu suchen, sondern darin, dass das Parlament es den Kantonen überlassen wollte, wie und wer für die Restkosten aufkommt; namentlich wollte man die Möglichkeit der Finanzierung durch die Gemeinden offenlassen. Dass die Restkosten vollständig durch die öffentliche Hand finanziert werden sollten, geht aus der parlamentarischen Debatte indes zweifelsfrei hervor (E. 7.4.3.1). Diesbezügliche Hinweise ergeben sich auch aus der bisherigen Rechtsprechung (E. 7.4.3.2 mit Verweis auf [BGE 138 II 191](#) E. 4.2.3 und 4.2.6; [BGE 138 I 410](#) E. 4.2 und 4.3 u.a.).

[13] Die Höchstansätze im Kanton St. Gallen waren so festgelegt, dass sie bei 25 Prozent der Pflegeheime zu einer ungenügenden Finanzierung führten. Der Kanton setzte dabei ohne nähere Prüfung voraus, dass die teureren Pflegeheime imstande seien, ihre Kosten durch blosse Effizienzsteigerungen zu senken. Damit nahm er eine Kostenabwälzung auf die Heimbewohner in Form überhöhter Betreuungs- und Pensionstaxen in Kauf. Entsprechende Anhaltspunkte dafür waren im vorliegenden Fall denn auch erkennbar (E. 7.4.4 und 7.4.4.1).

[14] Zusammenfassend ist es den Kantonen zwar gestattet, der ihnen auferlegten Restfinanzierungspflicht der Pflegekosten mittels Festlegung von Höchstansätzen nachzukommen. Sind diese im Einzelfall jedoch nicht kostendeckend, erweisen sie sich als mit der Regelung von Art. 25a Abs. 5 Satz 2 nicht vereinbar (E. 7.4.3).

Kommentar

[15] Das Urteil stiess im gesundheitspolitischen Umfeld auf gemischte Resonanz. Kritische Stimmen gaben zu bedenken, dass die Pflegeheime nun aufgrund der Defizitgarantie kaum Anreiz zur wirtschaftlichen und effizienten Leistungserbringung hätten und die Kostenübernahmepflicht zu einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Hand führe (vgl. Online-Version vom 13. August 2018 des NZZ-Artikels «Pflegefinanzierung: Öffentliche Hand muss Restkosten übernehmen» [<https://www.nzz.ch/schweiz/das-bundesgericht-nimmt-die-kantone-bei-der-pflegefinanzierung-in-die-pflicht-ld.1410235>], Webseite zuletzt besucht am 15. November 2018). Darüber hinaus wurde angezweifelt, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung tatsächlich dem gesetzgeberischen Willen entspreche (vgl. etwa PATRICIA URSINGER-EGGER, [Restfinanzierung der Pflegeleistungen bei Krankheit](#), in: Jusletter 24. September 2018, Rz. 8 f.).

[16] Dass der Kanton ohne nähere Prüfung angenommen hatte, dass die teureren Pflegeheime imstande seien, ihre Kosten durch blosse Effizienzsteigerungen zu senken (E. 7.4.4), wurde vom Bundesgericht zurecht kritisiert. Höhere Kosten lassen sich vielfach nicht mit unwirtschaftlicher Leistungserbringung erklären, sondern können ebenso von anderen Faktoren (z.B. überdurchschnittlich aufwendigen Fällen) abhängen. Die vorliegende Rechtsprechung führt nun aber zum fragwürdigen Resultat, dass der Kanton (bzw. die Gemeinde) selbst bei nachweislich fehlender Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung die ungedeckten Pflegekosten unbegrenzt zu übernehmen hat. Gegen die unwirtschaftliche Leistungserbringung kann sich der Kanton letztlich nur dadurch effektiv zur Wehr setzen, dass er die betreffende Einrichtung von der Pflegeheimliste streicht. Dies stellt aus Sicht aller Beteiligten einen ungleich härteren Eingriff dar als die blosse (teilweise) Nichtvergütung ungedeckter Pflegekosten.

[17] Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Position der Pflegeheime gegenüber den Restfinanzierern insofern gestärkt wird, als letztere nun aufgrund des Urteils in jedem Fall zur Übernahme ungedeckter Pflegekosten verpflichtet sind.

MICHÈLE TROTTMANN, MLaw, LL.M., Rechtsanwältin.

Die Autorin ist Associate im Praxisteam Public Sector and Regulatory bei VISCHER. Sie berät u.a. medizinische

Leistungserbringer und vertritt sie in Verfahren vor Verwaltungsbehörden und Gerichten.

Zitiervorschlag: Michèle Trottmann, Restfinanzierung der Pflegekosten: Leiturtel des Bundesgerichts, in: dRSK, publiziert am 22. November 2018

ISSN 1663-9995. Editions Weblaw

EDITIONS WEBLAW

Weblaw AG | Cybersquare | Laupenstrasse 1 | 3008 Bern

T +41 31 380 57 77 | F +41 31 380 57 78 | info@weblaw.ch

www.weblaw.ch