

Schweizerisches Pflegefinanzierungssystem – eine kritische Standortbestimmung

HARDY LANDOLT*

* Prof. Dr. iur. LL.M., Titularprofessor an der Universität St. Gallen für Privat- und Sozialversicherungsrecht sowie Haftpflichtrecht, wissenschaftlicher Konsulent des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG) der Universität St. Gallen sowie Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen, Rechtsanwalt und Notar, Glarus.

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	496
B.	Grundsätze des Pflegefinanzierungssystems	497
	I. Verfassungsmässige Kompetenzordnung	497
	II. Historische Entwicklung des schweizerischen Pflegefinanzierungssystems	498
	1. Von der «Hilflosenzusatzrente»	498
	2. ... zur obligatorischen Leistungspflicht für Pflegekosten	501
III.	Subjektfinanzierung	504
	1. Pflegeversicherungsleistungen	504
	a. Allgemeines	504
	b. Hilflosenentschädigung	505
	c. Pflegeentschädigung	505
	d. Assistenzbeitrag	508
	e. Pflegehilfsmittel	509
	f. Entschädigung für Dienstleistungen Dritter	509
	g. Betreuungsgutschriften	510
	2. Pflegesozialleistungen	510
	a. Steuerabzüge	510
	b. Kantonale Förderung der Angehörigenpflege	510
	c. Sozialhilfe	510
IV.	Objektfinanzierung	512
	1. Allgemeines	512
	2. Restkostenfinanzierung gemäss KVG	513
	3. Restkostenfinanzierung gemäss IFG	514
C.	Unklarheiten und Wertungswidersprüche	516
	I. Enigmatischer Pflegebegriff	516
	1. Allgemeines	516
	2. Medizinischer und juristischer Pflegebegriff	516
	a. Allgemeines	516
	b. Hilflosigkeitsbegriff	517
	c. Pflegebegriff	518
	II. Selbstbestimmung und Grundrechtsschutz	521
	1. Eingeschränkte Selbstbestimmung des pflegebedürftigen Menschen	521
	2. Kein Anspruch auf gleiche Pflegekostenübernahme	522
	a. Allgemeines	522
	b. Unterschiedliche Behandlung von Pflegebedürftigen	523
	c. Unterschiedliche Behandlung von Pflegedienstleistungsunternehmen	525
	d. Schutz vor faktischen Grundrechtsverletzungen?	525
III.	Versicherungsdeckung und Pflegeversorgung	527
	1. Versichert, aber nicht versorgt	527
	2. Informelle bzw. unentgeltliche Pflege durch Angehörige	529
	a. Allgemeines	529
	b. Schadenminderungspflicht naher Angehöriger	530
	c. Sozialversicherungsrechtliche Leistungspflicht für Angehörigenpflege	531
	d. Sozialversicherungsrechtliche Beitragspflicht für Angehörigenpflege	533
IV.	Mangelhafte Kostentransparenz	535
	1. Allgemeines	535
	2. Keine bundesrechtliche Umschreibung der «Pflegekosten»	536
	3. Problemfall Betreuungstaxen	537

V. Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit	539
1. Ambulant vor stationär	539
2. Wirtschaftlichkeit der Pflegekosten	540
D. Zukunft des schweizerischen Pflegefinanzierungsystems	544
Literatur	545

A. Einleitung

Alter, Krankheit und Unfall können eine dauernde oder vorübergehende Pflegebedürftigkeit zur Folge haben. Eine Pflegebedürftigkeit ist mit einem teilweisen oder vollständigen Verlust der Selbstversorgungsfähigkeit, d.h. der Fähigkeit, alltägliche Lebensverrichtungen selbstständig auszuführen, verbunden. Besteht als Folge der zu Grunde liegenden Krankheit oder der Unfallfolgen zudem eine Behandlungsbedürftigkeit, so ergibt sich ein zusätzlicher Pflegebedarf.¹

Das Risiko «Pflegebedürftigkeit» stellt ein *Sonderrisiko* dar: Es tritt relativ selten ein, ereignet es sich aber, ist es mit hohen Kosten verbunden. Die *Risikowahrscheinlichkeit* hängt von den Ursachen ab. Krankheit und Unfall führen äusserst selten zu einer dauerhaften Pflegebedürftigkeit, während eine altersbedingte Pflegebedürftigkeit bei Kindern bis zu einem bestimmten Alter immer besteht und bei älteren Personen ab dem 75. Altersjahr stetig zunimmt. Bei den (unter) 65-Jährigen ist der Anteil der Pflegebedürftigen zwischen 1 und 2%, während er bei den über 90-Jährigen bei 30% liegt.²

Die *veränderten Sozialstrukturen*, insbesondere die zunehmende Tendenz zu Kleinsthaushalten und die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen, tragen dazu bei, dass der Pflegebedürftige nicht mehr nur bzw. vorwiegend von Angehörigen unentgeltlich betreut werden kann, sondern entgeltliche Dritthilfe in Anspruch nehmen muss. Der Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim kostete im Jahr 2014 durchschnittlich pro Monat CHF 8 700;³ die Kosten pro Tag sind dabei von CHF 222 im Jahr 2007 auf CHF 282 im Jahr 2013 gestiegen, was einem Kostenwachstum pro Jahr von rund 4,5% entspricht.⁴

Steigen die Pflegekosten zukünftig weiterhin derart rasant an, wird die Finanzierbarkeit nicht nur für den davon Betroffenen, sondern auch für das Gemeinwesen zum akuten sozialpolitischen Problem. Die Finanzierbarkeit der Pflegekosten, insbesondere der Aufenthaltskosten in einem Heim, ist bereits aktuell ein drängendes Problem, wird den durchschnittlichen Heimaufenthalts-

1 Vgl. dazu Art. 7 KLV, der zwischen Behandlungs- und Grundpflege unterscheidet.

2 Vgl. z.B. HÖPFLINGER FRANÇOIS/BAYER-OGLESBY LUCY, et al., *Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter. Aktualisierte Szenarien für die Schweiz*, Bern 2011, und SCHÖN-BÜHLMANN JACQUELINE, *Unbezahlte Pflegeleistungen von Privatpersonen und -haushalten*, in: CHSS 2005/5, S. 274 ff.

3 Vgl. Medienmitteilung BFS vom 19.11.2015 (<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=10510>> – zuletzt besucht am 3. Mai 2016).

4 Vgl. BFS Aktuell, Indikatoren der Pflegeheime 2013, Oktober 2015, S. 8.