

FORUM

Regress für Pflegekosten

Hardy Landolt*

I. Einleitung

Die Finanzierung von Betreuungs- und Pflegekosten erfolgt uneinheitlich. Im Rahmen der «Subjektfinanzierung» werden der pflegebedürftigen Person einerseits Versicherungsleistungen (Hilflosenentschädigung, Pflegeentschädigung¹, Assistenzbeitrag, Vergütung für Krankheits- und Behinderungskosten etc.) und andererseits bedarfsorientierte Leistungen (Sozialhilfe, Schadenersatzleistungen) gewährt. Im Rahmen der «Objektfinanzierung» erhalten die Pflegedienstleister Beiträge² und staatliche Finanzhilfen³. Sofern das Gemeinwesen selber als Pflegedienstleister auftritt, erfolgt die Finanzierung ungedeckter Pflegekosten durch das Finanzvermögen (Steuern). In all diesen Fällen stellt sich die Frage, insbesondere beim Vorhandensein eines Haftpflichtigen bzw. eines Haftpflichtversicherers, ob und inwieweit für Versicherungsleistungen, bedarfsorientierte Leistungen, Beiträge und staatliche Finanzhilfen sowie steuerfinanzierte Betreuungs- und Pflegeleistungen regressiert werden kann.

II. Regress für Pflegeversicherungsleistungen

Die Pflegeversicherungsleistungen werden fast ausschliesslich vom Bund bzw. via die bundesrechtlich organisierten Sozialversicherungen (Invaliden-, Unfall- und Krankenversicherung) erbracht. Die Kantone können im Rahmen ihrer subsidiären Sozialversicherungskompetenz eigene Pflegeversicherungsleistungen vorsehen und den Regress regeln.⁴ Der Regress für bundesrechtliche Pflegeversicherungsleistungen ist im ATSG lediglich partiell geregelt, insofern als der leistende Sozialversicherungsträger gegenüber Haftpflichtigen⁵ oder prioritär leistungspflichtigen Sozialversicherungsträgern⁶, nicht aber gegenüber anderen Dritten, insbesondere Angehörigen, regressieren kann. Die Rangfolge der Leistungspflicht der an sich leistungspflichtigen Sozialversicherungsträger wird je nach der jeweiligen Pflegeversicherungsleistung unterschiedlich geregelt.⁷

Die Einzelgesetze konkretisieren das Regressrecht, wobei insbesondere darauf hinzuweisen ist, dass Art. 30 ELG den Regress gegenüber Haftpflichtigen für Ergänzungsleistungen und die Vergütung für Krankheits- und Behinderungskosten ausschliesst. Rechtspolitisch dürfte sich wegen der «explodierenden» Kosten, welche die EL zu tragen hat, über kurz oder lang die Frage aufdrängen, ob am Regressausschluss festgehalten werden soll oder nicht.

III. Regress für bedarfsorientierte Pflegeleistungen

Bedarfsorientierte Leistungen für ungedeckte Pflegekosten werden einerseits im Rahmen der Sozialhilfe als situationsbedingte Leistungen⁸, andererseits durch Haftpflichtige gewährt. Mangels eines einheitlichen Bundessozialhilfegesetzes richtet sich der Regress für sozialhilferechtliche Pflegekostenleistungen nach dem kantonalen Recht. Dieses sieht ein eigentliches Regressrecht nur gegenüber Angehörigen vor, welche im Rahmen der Verwandtenunterstützungspflicht für ungedeckte Pflegekosten aufzukommen haben.⁹ Bei Vorhandensein eines Haftpflichtigen verlangt die Sozialhilfebehörde in der Regel eine Abtretung des Haftungsanspruches bzw. verweigert Sozialhilfeleistungen in dem Umfang, in welchem die betroffene Person bereits eine Entschädigung erhalten hat. Die Vermögensfreigrenze beträgt gemäss den SKOS-Richtlinien CHF 4000 pro erwachsene Person bzw. CHF 2000 pro Kind.¹⁰

Dem Haftpflichtigen steht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Rückgriffsmöglichkeit gegenüber unterhalts- bzw. unterstützungspflichtigen Angehörigen zu. Würden die gesetzlichen Unterhalts- und Unterstützungsleistungen bei der Berechnung des Betreuungs- und Pflegedirektschadens in Abzug gebracht, hätte dies zur Folge, dass ein Teil des Schadens auf die Angehörigen des Geschädigten abgewälzt würde, obwohl diese haftungsrechtlich nicht für die Pflegebedürftigkeit verantwortlich sind.¹¹ Es kommt hinzu – wie das Bundesgericht bereits 1902 betont hat¹² –, dass unterhalts- bzw. unterstützungspflichtige Angehörige aus vielfältigen Gründen (Krankheit, Unfall, Tod oder Scheidung) wegfallen können, weshalb

* Prof. Dr. iur., LL.M., Lehrbeauftragter an den Universitäten St. Gallen und Zürich, Rechtsanwalt und Notar, Glarus.

¹ Vgl. Art. 7 KLV und Art. 18 UVV.

² Vgl. Art. 25a Abs. 1 KVG und Art. 7a KLV.

³ Vgl. Art. 25a Abs. 5 KVG und Art. 7 Abs. 1 IFEG.

⁴ Siehe z.B. Verordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause (Pflegebeitragsverordnung) vom 4. Dezember 2012.

⁵ Vgl. Art. 72 Abs. 1 ATSG.

⁶ Vgl. Art. 71 ATSG.

⁷ Vgl. z.B. Art. 64 Abs. 2 und Art. 66 Abs. 3 ATSG.

⁸ Siehe dazu z.B. Ziffer 8.1.04/3.2 Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Zürich 2012 (online verfügbar: <www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>, besucht am 30.6.2017).

⁹ Vgl. Art. 328 f. ZGB und Ziffer 17.3.01 Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Zürich 2012 (online verfügbar: <www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>, besucht am 30.6.2017).

¹⁰ Vgl. Ziffer E. 2.1 SKOS-Richtlinien 2017 (<www.skos.ch/skos-richtlinien/richtlinien-konsultieren/>, besucht am 30.6.2017).

¹¹ Vgl. z.B. Urteil des BGE 4C.276/2001 vom 26. März 2002 E. 7b.

¹² Vgl. BGE 28 II 200 E. 5.

eine Anrechnung von familieninternen Leistungen beim zukünftigen Betreuungs- und Pflegeschaden auch aus diesem Grund zu unterbleiben hat.

IV. Regress für Pflegesubventionen

Uneinheitlich ist die Rechtslage im Zusammenhang mit Beiträgen bzw. staatlichen Finanzhilfen. Die Unklarheit beginnt bei der Rechtsnatur von staatlichen Zuwendungen an Pflegedienstleister. Die Restfinanzierungsbeiträge gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG werden beispielsweise als Versicherungsleistungen qualifiziert¹³, weshalb diesbezügliche Streitigkeiten sich nach der Verfahrensregelung des ATSG richten¹⁴, während die gemäss Art. 7 IFEG vom Wohnsitzkanton der pflegebedürftigen Person zu leistenden Beiträge als eigentliche Subventionen bezeichnet werden.¹⁵ Das kantonale Recht unterscheidet mitunter zwischen blossen Beiträgen und eigentlichen Subventionen¹⁶, wobei staatliche Zuschüsse über die Restkostenbeiträge gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG hinaus als Subventionsleistung gelten.¹⁷

Die Unklarheit besteht auch hinsichtlich der Zulässigkeit von kantonalen Anrechnungs-, Subsidiär- und Regressklauseln bei Vorhandensein eines leistungspflichtigen Dritten, insbesondere eines Haftpflichtigen. Art. 25a Abs. 5 KVG hält pauschal fest, dass die Kantone die Restfinanzierung zu regeln haben. Ob diese Regelungskompetenz auch das Recht beinhaltet, Anrechnungs-, Subsidiär- und Regressklauseln für staatliche Beiträge und Finanzhilfen an Pflegekosten vorzusehen, ist nicht ausdiskutiert. Art. 79a KVG bezeichnet das integrale Regressrecht des leistenden Sozialversicherers gegenüber Haftpflichtigen für Beiträge gemäss Art. 41 und 49a KVG als analog anwendbar, womit sich sogleich die Frage stellt, ob die Nichterwähnung von Art. 25a Abs. 5 KVG auf ein gesetzgeberisches Versehen zurückzuführen ist oder einen stillschweigenden Regressausschluss darstellt. Soweit die Pflegekostenbeiträge «individualisiert» je nach dem Bedarf der pflegebedürftigen Person, die indirekt via den Pflegedienstleister subventioniert wird, zugesprochen werden, spricht eigentlich nichts gegen eine analoge Anwendung des Regressrechts gegenüber Haftpflichtigen.

Eine ähnliche heterogene Regelung besteht in Bezug auf die Anrechnung der Hilflosenentschädigung bzw. von Pflegeversicherungsleistungen. Diese wird praxisgemäss bei den Pflegekostenbeiträgen gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG – zu Recht – nicht angerechnet.¹⁸ Art. 28 IVSE demgegenüber hält für soziale Einrichtungen gemäss IFEG, insbesondere Wohnheime, lediglich fest, dass sich die hilfsbedürftige Person an den Aufenthaltskosten zu beteiligen habe, wobei die Berechnung der Kostenbeteiligung nach den im Wohnkanton geltenden Regeln zu erfolgen hat. Die Kantone kennen in Bezug auf die Anrechnung von Pflegeversicherungsleistungen, insbesondere hinsichtlich der Hilflosenentschädigung, unterschiedliche Regeln.¹⁹ Dieselbe Vielfalt besteht dann, wenn der Kanton in Ergänzung zu den bundesrechtlichen Pflegeversicherungsleistungen zusätzliche Finanzhilfen für betreuungsbedürftige Personen vorsieht. Im Kanton Zürich beispielsweise besteht der Anspruch auf Zusatzleistungen nur dann und insoweit, als die Kosten nicht durch die Hilflosenentschädigung und den Assistenzbeitrag gedeckt sind.²⁰

V. Regress für steuerfinanzierte Betreuungs- und Pflegeleistungen

Betreuungs- und Pflegeleistungen werden mitunter mittels Steuern bezahlt. Dies trifft etwa für die Betreuungs- und Assistenzleistungen zu, welche für behinderte Kinder im Rahmen des Grundschulunterrichts erbracht werden. Die Kantone sind gemäss Art. 62 Abs. 2 BV verpflichtet, für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen. Das Behindertengleichstellungsgesetz statuiert ferner eine Verpflichtung für Bund und Kantone, öffentlich zugängliche Bauten, Einrichtungen und Verkehrsbetriebe barrierefrei zu gestalten²¹; der Bund ist zudem gehalten, besondere Massnahmen für seine behinderten Angestellten sowie für Sprach-, Hör- und Sehbehinderte zu ergreifen.²² Nicht mehr handlungsfähige Personen erhalten sodann eine steuerfinanzierte staatliche Hilfe in Form von erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen.²³

¹³ Vgl. z.B. Urteil des VersGer SG KV 2016/64 vom 7. Juni 2017 E. 2.2.

¹⁴ Vgl. z.B. BGE 140 V 563 E. 4.

¹⁵ Vgl. Art. 8 IFEG.

¹⁶ Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 differenziert zwischen Finanzhilfen und Abgeltung (vgl. Art. 2 Abs. 1 SuG).

¹⁷ Vgl. Urteil des Cour de Justice GE A/4136/2015-DIV und ATA/378/2016 vom 3. Mai 2016 E. 12 f. und ferner Urteil des BGer 2C_818/2015 vom 18. Juli 2016.

¹⁸ Siehe auch Urteil des VersGer SG KV 2016/64 vom 7. Juni 2017 E. 2.1.

¹⁹ Vgl. z.B. § 5 Beschluss Regierungsrates des Kantons Luzern über die Beitragsansätze in sozialen Einrichtungen gemäss § 2 des Gesetzes über soziale Einrichtungen (Beitragsbeschluss) vom 11. Dezember 2007.

²⁰ Vgl. § 3 Zusatzleistungsverordnung (ZLV) vom 5. März 2008.

²¹ Vgl. Art. 7 ff. BehiG.

²² Vgl. Art. 13 ff. BehiG.

²³ Siehe dazu Art. 374 ff. ZGB.

Ungedeckte Betreuungs- und Pflegekosten können von der Einkommensteuer in Abzug gebracht werden.²⁴ Anstelle des Abzugs der effektiven selbst getragenen Kosten können behinderte Personen einen jährlichen Pauschalabzug in folgender Höhe geltend machen:

- Bezüger einer Hilflosenentschädigung leichten Grades: CHF 2500
- Bezüger einer Hilflosenentschädigung mittleren Grades: CHF 5000
- Bezüger einer Hilflosenentschädigung schweren Grades: CHF 7500

Einen jährlichen Pauschalabzug von CHF 2500 können im Weiteren unabhängig vom Bezug einer Hilflosenentschädigung Gehörlose und Nierenkranke, die sich einer Dialyse unterziehen müssen, geltend machen.²⁵

Soweit die diesbezüglichen Mehrkosten bzw. Steuerausfälle betraglich «individualisiert» werden können, wie das beispielsweise bei integrativen Massnahmen in der Grundschule oder den Steuerausfällen, die als Folge der soeben erwähnten Pauschalabzüge eintreten, der Fall ist, stellt sich wie bei den Pflegesubventionen die Problematik der Zulässigkeit von Anrechnungs-, Subsidiär- und Regressklauseln. Soweit ersichtlich ha-

ben weder Bund noch Kantone in ihren Steuergesetzen bzw. den jeweiligen Ausführungsgesetzen zu den vorerwähnten Hilfemassnahmen vorgesehen, dass steuerfinanzierte Betreuungs- und Pflegeleistungen, soweit die Kosten pro hilfsbedürftige Person betraglich festgestellt werden können, bzw. Steuerausfälle Anlass für einen Rückgriff auf Haftpflichtige sind.

VI. Schlussbemerkung

De lege ferenda ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen, welche zu einem markanten Anstieg der Pflegekosten führen werden – zu fordern, auf Bundesebene nicht nur die individuellen Pflegeleistungen sowie Pflegesubventionen, sondern auch die Zulässigkeit von Anrechnungs-, Subsidiär- und Regressklauseln einheitlich zu regeln. Der Schreiber vertritt dabei die Meinung, dass zwecks Vereinfachung des aktuellen Systems und in Nachachtung des Selbstbestimmungsrechts der hilfsbedürftigen Personen die heutigen Pflegesubventionen in individuelle Pflegeleistungen umfunktioniert und diese in eine eigenständige Pflegeversicherung des Bundes überführt werden sollten. Dass dabei Haftpflichtige für die Betreuungs- und Pflegekosten, für welche sie verantwortlich sind, regressweise belangt werden sollten, versteht sich dabei von selbst.

²⁴ Weiterführend Kreisschreiben Nr. 11 der Eidgenössischen Steuerverwaltung «Abzug von Krankheits- und Unfallkosten sowie von behinderungsbedingten Kosten».

²⁵ Vgl. Ziff. 4.4 Kreisschreiben Nr. 11 der Eidgenössischen Steuerverwaltung «Abzug von Krankheits- und Unfallkosten sowie von behinderungsbedingten Kosten».