

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 16. Februar 2021

106

GRG Nr.	16	IN 56	485
---------	----	-------	-----

Interpellation von Max Brunner vom 26. Februar 2020 „Pflegetfinanzierung statt Konkurs“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interpellation wirft die gesellschaftlich und menschlich wichtige Frage auf, ob über Personen, die allein aufgrund des Umstandes, dass ihre letzten Pflegeheimrechnungen aus der Erbmasse nicht mehr bezahlt werden können, nach ihrem Ableben der Konkurs eröffnet und sie mit deren Publikation im Amtsblatt gleichsam gesellschaftlich in gering-schätziger Art und Weise behandelt werden, auch wenn sie sich ihr Leben lang nichts haben zuschulden lassen kommen. Der Regierungsrat erachtet solche Konstellationen als stossend und setzt sich dafür ein, dass sie inskünftig nicht mehr vorkommen.

Frage 1

Die Interpellation fragt nach der Anzahl Erbschaftskonkurse, die aufgrund unbezahlter letzter Heimrechnungen in den letzten fünf Jahren eröffnet wurden. Diese Zahl muss pro Jahr manuell mittels Durchsicht der einzelnen Konkursfälle erhoben werden. Mit vertretbarem Aufwand wurde dies für die vergangenen drei Jahre recherchiert. Entsprechend referenziert die Antwort auf die Jahre 2018 bis 2020.

Die Zahl der Konkursöffnungen über ausgeschlagene Erbschaften nimmt seit Jahren zu. Wurden im Jahr 2010 rund 100 Erbschaftskonkurse geführt, so sind es heute doppelt so viele. Darunter fallen Personen, die zuletzt in ihrer eigenen Wohnung gelebt haben, und solche, die in einem Pflegeheim betreut worden sind. Der Anteil der Erbschaftskonkurse über Personen, die zuletzt in einem Pflegeheim wohnten, an der Anzahl Erbschaftskonkurse insgesamt beträgt im Mittel rund 15 %:

Jahr	Total Erbschaftskonkurse	Davon zuletzt in einem Pflegeheim wohnhaft
2018	182	29 (16 %)
2019	204	44 (22 %)
2020	188	16 (9 %)

Für die Überschuldung gibt es zwei Hauptgründe. Entweder waren diese Personen bereits beim Eintritt in das Pflegeheim überschuldet oder aber die betroffene Person, deren Angehörigen oder Drittpersonen beantragten die Ergänzungsleistung (EL), die Hilflosenentschädigung oder Krankenkassen-, Kantons- und Gemeindebeiträge zu spät. Vereinzelt kommt es auch vor, dass zwar Anträge auf EL gestellt, diese jedoch wegen vorzeitigen Vermögensverzehr teilweise oder ganz abgewiesen wurden.

In den letzten drei Jahren waren insgesamt 89 Personen von einem Erbschaftskonkurs betroffen, die zuletzt in einem Pflegeheim gewohnt haben. Dies entspricht im Jahresdurchschnitt 15.5 %. Da darunter Personen sind, die auch ohne offene letzte Pflegeheimrechnungen verschuldet waren, beträgt die Anzahl Personen, über denen aufgrund der in der Interpellation geschilderten Konstellation einer unbezahlten letzten Heimrechnung Konkurs gehen, geschätzt 30-40 Fälle, d.h. rund ein Dutzend pro Jahr.

Frage 2

In den rund 50 Pflegeheimen im Kanton Thurgau stehen rund 3'100 Plätze zur Verfügung. Gegen 1'200 Bewohnerinnen und Bewohner sind auf EL angewiesen, wovon rund 1'000 aufgrund einer Vollmacht vertreten werden. Es besteht also das Potenzial, dass rund 200 Personen in einem Pflegeheim leben und infolge einer Beeinträchtigung nicht mehr in der Lage sind, ihre Heimfinanzierung zu regeln. Wenn jemand aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage ist, sich um seine Heimfinanzierung zu kümmern, sollte eine Gefährdungsmeldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) erfolgen. Die KESB prüft in der Folge, ob ein Vorsorgeauftrag vorliegt. Liegt ein solcher in gültiger Form vor, wird eine Vorsorgebeauftragte oder ein Vorsorgebeauftragter eingesetzt, die oder der sich um die finanziellen Belange kümmert. Liegt kein oder kein gültiger Vorsorgeauftrag vor, setzt die KESB einen Beistand ein. Während die KESB die Rechnungen der Beistände periodisch überprüft und genehmigt, erfolgt eine solche Prüfung bei den Vorsorgebeauftragten nicht.

Meldet nun ein Beistand beispielsweise den betroffenen Personen zu spät bei der EL an und entsteht ein Schaden, so haftet dafür der Staat, der allenfalls auf den Beistand Regress nehmen kann. Eine solche Haftung gibt es bei den Vorsorgebeauftragten nicht. Vergisst ein Vorsorgebeauftragter die Anmeldung oder erfolgt diese verspätet, so haftet er nach Auftragsrecht (Art. 456 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 210]). Erfolgt für Heimbewohnerinnen und -bewohner keine Gefährdungsmeldung oder nimmt der Vorsorgebeauftragte oder der Beistand seinen Auftrag nicht korrekt wahr, so kann dies zur in der Interpellation geschilderten Konstellation führen, dass aufgrund mangelnder finanzieller Mittel die letzten Heimrechnungen nicht beglichen und der Konkurs eröffnet wird. Die Pflegeheime sichern sich gegen hohe Debitorenverluste ab, indem sie Depotzahlungen von Fr. 5'000 bis Fr. 10'000 verlangen, die im Todesfall an die letzten Heimrechnungen angerechnet werden. Viele Konkurse können so vermieden werden.

Um noch mehr Konkurse aufgrund der letzten oder der letzten beiden unbezahlt bleibenden Heimrechnungen zu verhindern, könnten die Pflegeheime den Depotbetrag erhöhen oder die in Rechnung gestellten Beträge tiefer ansetzen. Damit könnten weitere Konkurse vermieden werden. Eine weitere präventive Möglichkeit besteht darin, Beiträge, für die das gesetzlich möglich ist, von den Versicherungen und der öffentlichen Hand direkt an die Leistungserbringer auszubezahlen. Die Finanzierung der Pflegeheimaufenthalte gestaltet sich aufgrund der Kostenanteile etwa wie folgt:

43 % Kostenanteil für die Pflege und die damit verbundenen Mittel und Gegenstände gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), davon rund 42 % zulasten der Krankenversicherer, 40 % zulasten von Kanton und Gemeinden (Restkosten) und 18 % zulasten der Heimbewohnerinnen und -bewohner oder subsidiär über EL zulasten der öffentlichen Hand

13 % Kostenanteil für die Betreuung (subsidiär EL)

42 % Kostenanteil für die Pension (subsidiär EL)

2 % Kostenanteil für Nebenbetriebe (Cafeteria etc.)

Die Kosten zulasten der Versicherer und des Kantons sind damit in etwa gleich hoch. Mit Einführung der neuen Pflegefinanzierung im Jahr 2011 war vorgesehen, die Restkosten der Pflege als sogenannte subjektorientierte Objektfinanzierung an die Pflegeheime auszus zahlen und die Finanzierung damit analog zu derjenigen von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zu gestalten. Das Vorhaben scheiterte damals an der Haltung der Pflegeheime und der Gemeinden. 2017 wurde auf Antrag von Curaviva Thurgau ein Systemwechsel zur direkten Auszahlung der Restkosten an die Pflegeheime evaluiert. Das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) hielt damals im Austausch mit dem Branchenverband fest, dass aufgrund der Investitionskosten und der erheblichen Mehraufwendungen beim Sozialversicherungszentrum Thurgau (SVZ TG) eine subjektorientierte Objektfinanzierung geprüft werden kann, sobald 80 % der Pflegeheime ebenfalls die Versichererbeiträge gemäss den Möglichkeiten in den gültigen Administrativverträgen direkt mit den Krankenversicherern abrechnen. Diese Grenze von 80 % ist bis dato nicht erreicht. Es liegt an den Pflegeheimen, entsprechende Administrativverträge mit den Krankenversicherern abzuschliessen und in der Folge Debitorenverluste durch direkte Zahlungen zu verhindern. Dies würde ebenfalls Erbschaftskonkurse aufgrund unbezahlter letzter Heimrechnungen verhindern, weil die EL direkt zur Begleichung der Heimrechnungen eingesetzt würden.

Per 1. Januar 2021 trat zudem die Änderung des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG; SR 831.30) in Kraft. Für die 39 % der Heimbewohnerinnen und -bewohner, die subsidiär auf EL zur Finanzierung der Pensionskosten, der Betreuung oder des Eigenanteils der Pflege angewiesen sind, besteht neu die Möglichkeit, diese Forderungen an das Pflegeheim abzutreten. Es ist davon auszugehen, dass viele EL-Bezügerinnen und -Bezüger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Damit ist für viele Heimbewohnerinnen und -bewohner sichergestellt, dass auch über den Tod hinaus die letzten Rechnungen für Pension und Betreuung bezahlt werden, soweit nicht anderweitige, neu im ELG ebenfalls vorgesehene Rückforderungen zu verrechnen sind.

Dieser Umstand verhindert künftig ebenfalls Konkurse aufgrund offen gebliebener, letzter Pflegeheimrechnungen.

Frage 3

Vieles von der in der Interpellation dargelegten Problematik ist auf Bundesebene geregelt, namentlich im ZGB und ELG. Entscheidend ist, dass Vorsorgebeauftragte über das erforderliche Wissen verfügen. Dies kann in erster Linie damit sichergestellt werden, dass im Vorsorgeauftrag eine entsprechend kompetente Person beauftragt wird. In zweiter Linie können Vorsorgebeauftragte durch Sensibilisierung und Information darauf aufmerksam gemacht werden, über welches Wissen sie verfügen sollten und wie sie sich dieses nötigenfalls aneignen können. Dies geschieht einerseits durch zahlreiche Informationsbroschüren des SVZ TG, die in Papierform und im Internet verfügbar sind. Ergänzend stehen im Kanton Thurgau verschiedenen Organisationen für die Beratung und Regelung der finanziellen Angelegenheiten zur Verfügung, namentlich Pro Senectute, Pro Infirmis und Pro Juventute. Weitere Massnahmen zur Sensibilisierung und Information von Vorsorgebeauftragten erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Die Verantwortung dafür, einen kompetenten Vorsorgebeauftragten zu benennen oder sich das nötige Wissen zur Ausführung eines Vorsorgeauftrages gegebenenfalls anzueignen, liegt beim Auftraggeber oder beim Vorsorgebeauftragten. Zudem sind die erwähnten Informationsbroschüren und -angebote bereits weit verbreitet.

Frage 4

Für urteilsunfähige Personen ernennt die KESB einen Beistand, sofern sich nicht der Ehegatte oder der eingetragene Partner gemäss ZGB um die alltäglichen Angelegenheiten im Rahmen der ehelichen oder partnerschaftlichen Beistandspflicht kümmert. Solange eine Person urteilsfähig ist, hat diese auch die Möglichkeit, mittels Vorsorgeauftrag einen Vorsorgebeauftragten einzusetzen. Liegt bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit ein gültiger Vorsorgeauftrag vor, setzt die KESB den Vorsorgebeauftragten ein. Die rechtliche Verantwortung für die Regelung der Heimfinanzierung liegt entsprechend je nach Konstellation beim Ehepartner, dem eingetragenen Partner oder der eingetragenen Partnerin, dem Beistand oder dem Vorsorgebeauftragten.

Frage 5

Je nach Konstellation richtet sich die Verantwortung für eine nicht korrekte Regelung der Heimfinanzierung nach einer anderen gesetzlichen Grundlage (vgl. Frage 4).

Ehepartner, eingetragene Partnerinnen oder eingetragene Partner haften genauso gemäss einem Auftragsverhältnis nach Obligationenrecht (OR; SR 220) wie Vorsorgebeauftragte (Art. 456 ZGB). Gemäss Art. 398 Abs. 2 OR haftet der Beauftragte für die getreue und sorgfältige Ausführung des ihm übertragenen Geschäfts. Er muss dieses persönlich besorgen, ausgenommen, wenn er zur Übertragung an einen Dritten ermächtigt oder durch die Umstände genötigt ist oder wenn eine Vertretung übungsgemäss als zulässig betrachtet wird (Abs. 3). In diesen Fällen ist die Haftung zivilrechtlich geregelt.

Der Regierungsrat hat nicht die Kompetenz, dieses privatrechtliche Verhältnis weitergehend oder in anderer Form zu normieren, als es der Bundesgesetzgeber getan hat. Die umfassende Kompetenz dafür weist Art. 122 der Bundesverfassung (BV; SR 101) dem Bund zu, der davon mit Erlass des ZGB und des OR Gebrauch gemacht hat. Eine kantonale Regelung wäre aufgrund der nachträglich aufhebenden Natur von Art. 122 BV unwirksam. Zudem stellt sich in der Praxis häufig das Problem, dass die vorsorgebeauftragte Person vom verstorbenen Heimbewohner nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden kann. Es wäre damit in den meisten Fällen an den Erben, Schadenersatz auf dem zivilrechtlichen Weg einzufordern, was diese regelmässig nicht tun, weil es sich beim Vorsorgebeauftragten oft um einen Erben handelt oder das Prozessrisiko im Verhältnis zur potenziellen Schadenersatzsumme zu hoch ist.

Für Fehler von Berufsbeiständen haftet hingegen der Staat gemäss Verantwortlichkeitsgesetz (VerantwG; RB 170.3). Im Falle von vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Pflichtverletzung kann der Staat gemäss § 9 Abs. 1 VerantwG Rückgriff auf den Beistand nehmen.

Fazit

Der Regierungsrat teilt die Ansicht des Interpellanten, dass es störend ist, wenn aufgrund offener letzter Heimrechnungen der Konkurs über eine Person eröffnet wird, die sich ein Leben lang nie etwas zuschulden kommen lassen hat. Jährlich werden rund ein Dutzend Erbschaftskonkurse aus diesem Grund eröffnet. Eine kantonale gesetzliche Regelung ist aufgrund der umfassenden Bundeskompetenz nicht möglich. Die wirksamsten Mittel wären eine Erhöhung der Depoteinlagen sowie ein Abtreten der Ergänzungsleistungen und der Kantons- oder Gemeindebeiträge an die Pflegeheime. Erbschaftskonkurse können zudem verhindert werden, indem kompetente Vorsorgebeauftragte benannt werden oder diese sich nötigenfalls eigenverantwortlich die geforderten Kompetenzen aneignen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber