



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Erika Schnyder

2013-CE-157 [QA 3147.13]

Kostenübernahme für das Pflegeheim von aus dem Ausland kommenden Personen

I. Anfrage

In den letzten Jahren waren die Gemeinden und die Bezirkskommissionen für Pflegeheime (CODEMS) mit einem neuen Migrationsphänomen konfrontiert, das sich mit der wirtschaftlichen Krise in Europa weiter verschärft.

Dabei sind drei Kategorien von Betroffenen zu nennen: Erstens geht es um Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche die Schweiz beim Eintritt ins Rentenalter bzw. um das 60. Altersjahr herum zumeist in Richtung Südeuropa verliessen. Diese Personen haben ihr Leben lang in der Schweiz gearbeitet, lassen nach der Pensionierung jedoch aus finanziellen, aber auch aus Gründen der Lebensqualität ihre Nachkommen und Familie hier zurück und ziehen ins Ausland. Erreichen diese Personen dann das hohe Alter von 80 Jahren und mehr, in dem sich langsam gesundheitliche Probleme und Abhängigkeit einstellen, realisieren sie, dass die Betreuung im Land ihrer Wahl doch nicht so ideal ist, wie sie sich das vorgestellt hatten und sie sich zudem ohne familiäre Unterstützung in einem Land finden, das wegen der Wirtschaftskrise mit mannigfaltigen Problemen zu kämpfen hat. Deshalb beschliessen viele, in die Heimat zu ihren Kindern zurückzukehren. Ihre Wohnung oder ihr Haus, das sie sich in den meisten Fällen gekauft haben, bleibt leer zurück, da es sich wegen der Krise nicht verkaufen lässt. Sie kehren in die Schweiz zurück und wohnen vorübergehend bei ihren Kindern, in einer betreuten Wohnanlage oder einer altersgerechten Wohnung.

Zweitens betrifft die Problematik EU-Staatsangehörige, die in der Schweiz gearbeitet haben und nach der Pensionierung heimgekehrt sind. Doch dort stellen sich ihnen im hohen Alter die gleichen Probleme wie den ausgewanderten Schweizerinnen und Schweizern. Also kehren auch sie hierher zurück, weil ihre Kinder, Ausländer zweiter Generation, hier leben und die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen. Auch sie lassen ihre Häuser unverkauft stehen – eventuell als Ferienhaus für die Kinder.

Zur dritten Kategorie schliesslich gehören die Eltern von EU-Staatsangehörigen, die seit vielen Jahren in der Schweiz arbeiten und für ihre alten Eltern einen Familiennachzug in die Schweiz wünschen. Diese Personen haben nie in der Schweiz gearbeitet, können aber aus den oben erwähnten Gründen ebenso wenig in ihrem Herkunftsland bleiben. Das bilaterale Freizügigkeitsabkommen (FZA) erlaubt es nicht erwerbstätigen FZA-Vertragsstaatsangehörigen in der Tat, in der Schweiz einen Aufenthaltsausweis B mit einer Gültigkeitsdauer von 5 Jahren zu beantragen unter der Bedingung, dass sie über genügend finanzielle Mittel und über eine Kranken- und Unfallversicherung mit Deckung sämtlicher Risiken verfügen. Die Aufenthaltsbewilligung wird in der

Regel ohne grosse Probleme erteilt, solange die Bezugspersonen in der Schweiz akzeptieren, für ihre Eltern aufzukommen. Zudem ist die Aufenthaltsbewilligung leicht erneuerbar.

In den meisten Fällen jedoch kommen diese Personen ohne Vermögen in die Schweiz; sie verfügen über bescheidene finanzielle Mittel, zumeist nur über eine AHV-Rente (wenn eine 2. Säule existiert, ist sie in der Regel bescheiden), oder eine ebenfalls bescheidene Altersrente des Herkunftslandes. Dies liegt daran, dass beim Eintritt ins Rentenalter zahlreiche Schweizer, aber auch ausländische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die in der Schweiz gearbeitet haben, ihre 2. Säule in Form eines teilweisen oder kompletten Kapitalbezugs für die Finanzierung von Wohneigentum im Land ihres neuen Wohnsitzes oder in ihrem Herkunftsland bezogen haben, oder aber sie möchten von diesem Kapital zehren, das ihnen im Ausland einen komfortableren Lebensstandard erlaubt. Ausländische Bürgerinnen und Bürger jedoch in bescheidenen Verhältnissen, die nie in der Schweiz erwerbstätig waren, beziehen häufig nur lückenhaft oder fragmentarische Renten der Sozialversicherungen ihres Herkunftslandes – in jedem Fall reichen diese nicht, um in der Schweiz damit auszukommen.

In absehbarer Zeit also und angesichts ihrer Abhängigkeit müssen diese Personen in ein Pflegeheim überwiesen werden, wenn ihre Angehörigen sich nicht mehr um sie kümmern können. Die Kosten einer Heimplatzierung liegen aber jenseits der Möglichkeiten dieser Personen und ihrer Kinder. Aus verschiedenen Gründen, gerade auch, wenn eine Immobilie im Ausland vorhanden ist, erhalten Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger keine oder nur reduzierte AHV-Ergänzungsleistungen. Auch werden keine Ergänzungsleistungen ausbezahlt an Personen ausländischer Staatsbürgerschaft, die keine AHV beziehen oder welche die Bedingungen im Zusammenhang mit der Karenzzeit (generell 10 Jahre ununterbrochener Wohnsitz in der Schweiz vor der Einreichung eines Gesuchs) nicht erfüllen. Fehlende Ergänzungsleistungen bringen generell auch fehlende Subventionen für Pflege und Betreuung mit sich, die generell einen beträchtlichen Kostenfaktor darstellen, da auch hier für die Gewährung von Ergänzungsleistungen der Wohnsitz im Kanton während mindestens zwei Jahren vor der Einreichung eines Gesuchs ist. Ohne finanzielle Eigenmittel sind diese Personen demnach über die Sozialdienste von der öffentlichen Hand abhängig. Aber nicht nur das: Da sie die Finanzierungskosten des Pflegeheims gemäss PflHG (Art. 12 und 16) nicht tragen können, müssen diese von der Wohngemeinde über die CODEMS des Bezirks gedeckt werden. Diese Kosten steigen aber kontinuierlich und betreffen auch Personen, die in Kanton oder Gemeinde noch nie oder schon lange keine Steuer mehr bezahlt haben.

Als Wohnsitz der betagten Person gilt derjenige, den sie vor ihrem Heimeintritt hatte (Art. 15 Abs. 3 PflHG). Kommen die Bewohnerinnen oder Bewohner aus einem anderen Kanton, ist vor ihrem Eintritt in das Pflegeheim die vorgängige Zustimmung des Wohnkantons erforderlich, damit dieser dann auch die Finanzierungskosten übernimmt. Bei Personen aus dem Ausland ist jedoch ein entsprechendes Abkommen mit dem Herkunftsland nicht möglich. So entsteht eine Ungleichbehandlung der Bewohnerinnen und Bewohner. Da das FZA Diskriminierung bei der Sozialhilfe zwischen Einheimischen und FZA-Vertragsstaatsangehörigen verbietet, müssen Kanton und Wohngemeinde die Kosten einer Platzierung im Pflegeheim übernehmen. So werden die Gemeinden bzw. die CODEMS zur Übernahme der gesamten Kosten gezwungen, auch wenn die betroffenen Personen die Aufnahmebedingungen nicht erfüllen. Also werden diese Personen im Vergleich mit Personen, die in anderen Kantonen wohnen, bevorzugt behandelt.

Deshalb stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Müssen die Gemeinden respektive die CODEMS des Bezirks die Kosten für diese Personen abdecken (Finanzierungskosten, Pflege- und Betreuungskosten, allfällige Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, falls keine Ergänzungsleistungen fliessen), und auf welcher gesetzlichen Grundlage?
2. Wenn die Gemeinden nicht zur Kostenübernahme gezwungen werden können und die betroffenen Personen diese auch nicht selbst tragen können, wer bezahlt sie dann? Falls das Pflegeheim die Kosten trägt, sein Defizit aber von der Gemeinde übernommen wird, kommt es auf das Gleiche hinaus, wie wenn die Gemeinde diese Kosten direkt übernehmen würde.
3. Ist eine Änderung des PflHG nötig, damit die Pflegeheime keine ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner mehr akzeptieren und wenn ja, nur falls sie, ihre Familie oder eine andere Quelle als die öffentliche Hand die Kosten decken können?
4. Wie sind die Fälle jener Personen zu regeln, die vor dem Eintritt ins Pflegeheim noch für kurze Zeit vom Angebot des betreuten Wohnens Gebrauch machen (Frage des Wohnsitzes)?
5. Könnte zum Beispiel bei der Beantragung der Aufenthaltsbewilligung darauf geachtet werden, dass genügend finanzielle Mittel vorhanden sind für einen allfälligen Aufenthalt im Pflegeheim?

11. April 2013

II. Antwort des Staatsrates

1. *Müssen die Gemeinden respektive die CODEMS des Bezirks die Kosten für diese Personen abdecken (Finanzierungskosten, Pflege- und Betreuungskosten, allfällige Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, falls keine Ergänzungsleistungen fliessen), und auf welcher gesetzlichen Grundlage?*

Die verschiedenen Kostenarten, die durch den Aufenthalt einer im Kanton wohnhaften Person in einem Freiburger Pflegeheim entstehen, gehen zulasten der Krankenversicherung, der öffentlichen Hand und der Bewohnerin/des Bewohners selbst, unabhängig vom Zeitpunkt deren/dessen Wohnsitznahme im Kanton. Bezüglich der Betreuung von nicht im Kanton wohnhaften Personen bestimmt zwar die Gesetzgebung über die Grundlagen der Langzeitpflegefinanzierung, vorläufig ist dennoch eine fallweise Regelung nötig. Diese Situation steht auf eidgenössischer Ebene zur Debatte (s. Motion 12.4181 und Postulat 12.4099).

Demnach übernehmen die Gemeinden die Investitionskosten der Pflegeheimen gemäss Art. 12 ff des Gesetzes über Pflegeheime für Betagte (PflHG) sowie 55 % der öffentlichen Beiträge an die Pflegekosten (Art. 2 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung). Diese Kompetenz der Gemeinden unterliegt keiner minimalen Wohnsitzdauer im Kanton (Art. 15 Abs. 3 PflHG und Art. 5 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung).

Eine Beteiligung an den Pflegekosten, der Pensionspreis und die Betreuungskosten gehen zu Lasten der betreuten Person (Art. 19 Abs. 2 und 22 PflHG). Kann die Bewohnerin oder der Bewohner nicht selbst dafür aufkommen, kann sie oder er Ergänzungsleistungen und eine Betreuungskosten-subvention beantragen (Art. 23 PflHG). Letztere wird aber nur gewährt, wenn die Bewohnerin oder der Bewohner seit über zwei Jahren im Kanton wohnhaft ist (Art. 23 Abs. 4 PflHG). Trifft dies nicht zu, gehen die Betreuungskosten sowie allfällige Ergänzungsleistungen, welche die Bewohnerin/der Bewohner nicht abdecken kann, zu Lasten der Sozialhilfe – unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips gemäss Art. 5 des Sozialhilfegesetzes (SHG). Die zuständige Gemeinde wird auf Grund des eidgenössischen Zuständigkeitsgesetzes (ZUG) und des SHG ermittelt. Sie entspricht nicht zwingend der Wohngemeinde, insbesondere bei jenen Personen, die ihren Wohnsitz innerhalb von zwei Jahren vor Eintritt ins Pflegeheim noch gewechselt haben (s. u. a. Art. 16 ff ZUG).

Daher basieren gewisse Kostenarten (Investitionskosten, Pflegekosten) einzig und allein auf dem Wohnsitz der Bewohnerin/des Bewohners, unabhängig von deren/dessen finanziellen Ressourcen und der Dauer ihres/seines Aufenthalts in der Schweiz bzw. im Kanton. Die Beteiligung an den Pflegekosten sowie die Pensions- und Betreuungskosten wird in der Regel von der Bewohnerin/vom Bewohner getragen. Falls die finanziellen Mittel der Bewohnerin/des Bewohners dafür nicht komplett ausreichen, füllen in erster Linie die Sozialversicherungen, insbesondere via Ergänzungsleistungen, die Lücke. In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass EU- und EFTA-Staatsangehörige Ergänzungsleistungen zu den gleichen Bedingungen wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger beantragen können (Art. 5 ELG), also ab ihrer Wohnsitznahme, insofern sie die anderen Bedingungen für die Gewährung von Ergänzungsleistungen erfüllen. In den anderen Fällen obliegt die Finanzierung, unter Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips, der Sozialhilfe. Fällt diese gemäss ZUG und SHG in den Zuständigkeitsbereich einer Freiburger Gemeinde, wird die von der Sozialkommission gesprochene und vom Sozialamt ausbezahlte materielle Hilfe gemäss (Art. 32 Abs. 1 SHG) zu 60 % von der Freiburger Gemeinde und zu 40 % vom Staat finanziert.

- 2. Wenn die Gemeinden nicht zur Kostenübernahme gezwungen werden können und die betroffenen Personen diese auch nicht selbst tragen können, wer bezahlt sie dann? Falls das Pflegeheim die Kosten trägt, sein Defizit aber von der Gemeinde übernommen wird, kommt es auf das Gleiche hinaus, wie wenn die Gemeinde diese Kosten direkt übernehmen würde.*

Die Restkosten und eine allfällige ergänzende Beteiligung an den Aufenthaltskosten der Bewohnerin/des Bewohners (Beteiligung an den Pflegekosten, Pensions- und Betreuungskosten) übernehmen Kanton und Gemeinde, vorbehaltlich des Bundesgesetzes über die Unterstützung Bedürftiger. Diese Kostenaufteilung gilt sowohl für Personen aus dem Ausland wie auch für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die seit weniger als zwei Jahren vor der Subventionsanfrage im Kanton wohnhaft gewesen sind. Die Investitionskosten hingegen gehen zulasten der Wohn-gemeinde. Auch hier gilt die gleiche Regel für alle im Kanton Freiburg domizilierten Bewohnerinnen und Bewohner.

- 3. Ist eine Änderung des PflHG nötig, damit die Pflegeheime keine ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner mehr akzeptieren und wenn ja, nur falls sie, ihre Familie oder eine andere Quelle als die öffentliche Hand die Kosten decken können?*

Die Freiburger Pflegeheime haben grundsätzlich das Ziel, den Betreuungsbedarf von Personen aus dem Kanton zu decken. Der Zugang zu diesen Leistungen kann nicht von den finanziellen

Möglichkeiten der im Kanton wohnhaften Personen abhängig gemacht werden; damit würde die Betreuung der betroffenen Personen nur an weniger geeignete Strukturen weitergegeben werden. Wohl kann der Zeitpunkt der Wohnsitznahme im Kanton die Zuständigkeit der öffentlichen Hand für eine Kostenübernahme beeinflussen, ist aber nicht auf eine Unterscheidung zwischen Schweizer Staatsangehörigen und ausländischen Bürgerinnen und Bürgern zurückzuführen. Diese Zuständigkeit ist im PflHG und in der eidgenössischen Gesetzgebung (KVG und ZUG) verankert. Der Anspruch auf Ergänzungsleistungen von FZA-Vertragsstaatsangehörigen kann demnach auch nicht von der blossen Verpflichtung der Familienangehörigen, für den Unterhalt der Bezügerin/des Bezügers einer AHV/IV-Rente zu sorgen, geschmälert werden (BGE 133 V 265).

4. *Wie sind die Fälle jener Personen zu regeln, die vor dem Eintritt ins Pflegeheim noch für kurze Zeit vom Angebot des betreuten Wohnens Gebrauch machen (Frage des Wohnsitzes)?*

Für Personen, die vom Angebot des betreuten Wohnens Gebrauch machen und später in ein Pflegeheim verlegt werden müssen, gelten die gleichen Finanzierungsregeln wie für Personen, die eine normale Mietwohnung beziehen. Die Möglichkeit, das betreute Wohnen auf der Liste der Pflegeheime mit zu berücksichtigen, welche zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung praktizieren dürfen, wird zur Zeit im Zusammenhang mit der Verfassung der Gesetzesentwürfe für Senior+ geprüft.

5. *Könnte zum Beispiel bei der Beantragung der Aufenthaltsbewilligung darauf geachtet werden, dass genügend finanzielle Mittel vorhanden sind für einen allfälligen Aufenthalt im Pflegeheim?*

Was EU- und EFTA-Staatsangehörige anbelangt, so werden deren Aufnahmebedingungen in der Schweiz vom Gemeinschaftsrecht geregelt, das zwischen verschiedenen Situationen unterscheidet. So wird von EU- und EFTA-Staatsangehörigen, die sich als Rentner oder im Rahmen eines Familiennachzugs in der Schweiz niederlassen, verlangt, dass sie zu jeder Zeit über die für ihren Unterhalt nötigen finanziellen Mittel verfügen. Bei Personen, die bei ihrer Ankunft in der Schweiz ins Pflegeheim müssen, werden die entsprechenden Kosten bei der Berechnung ihrer finanziellen Autonomie berücksichtigt. Falls ihre finanziellen Mittel nicht ausreichen, wird ihnen keine Aufenthaltsbewilligung erteilt (Art. 24 Abs. 8 Anhang FZA). Härtefälle bleiben vorbehalten. Das Gemeinschaftsrecht regelt andere Situationen wieder auf andere Art, insbesondere jene von Personen, die in der Schweiz gearbeitet haben.

3. Dezember 2013