

§ 7 Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) unterbreitet. Sie dient der Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgabe, wonach durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet werden soll.

Die Vorlage regelt neu, wie die Heimkosten von unterstützungsbedürftigen Alters- und Pflegeheimbewohnern durch Kanton und Gemeinden zu decken sind, sofern die eigenen Mittel (Renten, Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung usw.) nicht mehr ausreichen. Konkret wird festgelegt, in welcher Reihenfolge, welchem Umfang und unter welchem Titel Gemeinden und Kanton zur Finanzierung des Heimaufenthaltes beitragen müssen (Unterstützungsgemeinde: ungedeckte Heimkosten; Kanton: Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe). Wie bisher stehen die persönlichen Auslagen bis zum Höchstbetrag gemäss Ergänzungsleistungsgesetzgebung an erster Stelle. Dann folgt neu die Beteiligung der Patienten an den Pflegekosten gemäss Krankenversicherungsgesetz (aktuell max. 21.60 Fr./Tag). Erst an dritter Stelle stehen nun die Pensions- und Betreuungskosten.

Neu wird die öffentliche Finanzierung der ungedeckten Heimkosten auf jene Heimbewohner beschränkt, über deren Gesuch um Ergänzungsleistungen (EL) eine aktuelle Verfügung vorliegt. Die Gemeinden dürfen diese Heimbewohner für ihre Leistungen an die ungedeckten Heimkosten grundsätzlich nicht mehr persönlich belangen, ausser diese verfügen gemäss aktueller EL-Verfügung über nicht realisierte Einkommensteile (z. B. Vermögensverzehr, unverteilte Erbschaft).

Diese Gesetzesänderung bzw. die Änderung der Reihenfolge der Kostentilgung führt zu einer Kostenverlagerung. Der Kanton als Träger der Sozialhilfekosten wird entlastet. Die Gemeinden als Träger der ungedeckten Heimkosten werden entsprechend stärker belastet. Höhere EL, welche der Kanton trägt, werden dies kompensieren.

Ausserdem sollen die Heimtarife neu der Genehmigung durch das zuständige Departement unterliegen. Mit der bisherigen Festlegung von maximal anrechenbaren Tagestaxen konnten nur die Ausgaben des Kantons für seine EL beeinflusst werden. Mit dem Genehmigungserfordernis wird auch dem Interesse der Selbstzahler an sachgerechten Tarifen Rechnung getragen. Es hat insbesondere Auswirkungen darauf, ob und wann bisherige Selbstzahler EL beantragen müssen. Die Prüfung der Tarife erfolgt künftig aufgrund der gesicherten Heimrechnungen, nicht mehr aufgrund des Budgets. Dadurch entfällt das Abstellen auf Unwägbarkeiten wie die prognostizierte Heimauslastung. Der bisherige Termindruck kann zudem vermieden werden.

Schliesslich wird der Begriff «Altersbetreuung» durch «Betreuung in Alters- und Pflegeheimen» ersetzt. Damit erfassen die betroffenen Regelungen künftig sämtliche Aufenthalte in Alters- und Pflegeheimen und nicht bloss die altersbedingten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Sozialhilfegesetzes unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Es wurde festgestellt, dass der Kanton keine Sozialhilfekosten für in einem Alters- und Pflegeheim (APH) lebende Personen aufwendet. Die Gemeinden beglichen nicht nur die ungedeckten Heim- (Art. 6a SHG; Gesamtbelastung 2013: 474'366 Fr.) und die Pflegerestkosten (Art. 33b Abs. 1 Bst. c Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, EG KVG; Gesamtbelastung 2013: 4'781'712 Fr.) Sie bezahlten auch die in diesen Fällen entstehenden Sozialhilfekosten (2013: rund 115'000 Fr.).

Für die Zeit ab dem 1. Januar 2014 verständigte man sich darauf, dass die Gemeinden sämtliche Leistungen, die sie zugunsten von Alters- und Pflegeheimbewohnern erbringen, erfassen. Dabei finanzieren sie die Sozialhilfekosten vor und stellen diese dem Kanton halbjährlich in Rechnung. Die in diesem Verfahren erhobenen Zahlen lassen zeitnah erkennen, in welchen Fällen ungedeckte Heim-, Pflegerest- oder Sozialhilfekosten in welcher Höhe entstehen. Gestützt auf dieses Zahlenmaterial können den Gemeinden nicht nur ihre Sozialhilfeauslagen erstattet werden. Es steht auch fest, dass 34 der 258 per Ende 2013 in einem Heim lebenden Personen, die EL zur AHV bezogen, die anfallenden Kosten nicht ohne Unterstützung durch die Sozialhilfe bestreiten konnten. Damit scheinen die EL ihrer Hauptanforderung nicht zu genügen. Gemäss Artikel 10 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) sind EL-Beiträge nämlich bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim leben, so zu bemessen, dass aufgrund des Aufenthalts in einem anerkannten Pflegeheim «in der Regel» keine Sozialhilfe-Abhängigkeit entsteht. Die konkrete Bemessung obliegt den Kantonen.

Die bundesrechtliche Vorgabe lässt eine Sozialhilfe-Abhängigkeit somit nur in Ausnahmefällen zu. Bei 34 Fällen wird die Beitragsbemessung der Vorgabe nicht gerecht.

Grund für die Häufung dieser Art von Sozialhilfefällen sind mehrere Umstände:

- Gemäss geltendem Recht ist der Versichertenbeitrag an die Pflegekosten erst zu leisten, nachdem die persönlichen Auslagen (max. 454 Fr./Monat) und die effektiven (im Gegensatz zu den berechtigten) Kosten der stationären Altersbetreuung bezahlt wurden. Dies führt in zu vielen Fällen dazu, dass nach der Deckung der Kosten der stationären Altersbetreuung nicht mehr genügend Mittel vorhanden sind.
- Die EL operieren mit anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen, nicht mit den effektiven, tatsächlichen. Dass die EL nur die anerkannten Ausgaben berücksichtigen und mögliche Einnahmen anrechnen, ergibt sich aus dem System der EL. Dieses will nur dasjenige Leistungsdefizit ausgleichen, welches sich bei Ausschöpfung der eigenen Möglichkeiten einerseits und der Übernahme von Ausgaben in einem gerechtfertigt erscheinenden Umfang andererseits ergibt. Die EL übernehmen keine übertriebenen Kosten und erbringen keine Leistungen, wenn der Versicherte diese gar nicht benötigte, würde er seine eigenen Möglichkeiten ausschöpfen. Die Kantone können deshalb die Kosten (= Ausgaben) begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden. Einnahmenseitig besteht einzig die Möglichkeit, den Vermögensverzehr zu erhöhen. Davon hat der Kanton Glarus Gebrauch gemacht.
- Die APH-Tarife werden durch die Einrichtungen/Gemeinden bestimmt (ohne Genehmigungspflicht). Die Festlegung der maximalen EL-Beiträge durch den Regierungsrat und die Überprüfung der ausgewiesenen Kosten innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens durch das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) haben nur Auswirkungen auf die Höhe der EL-Beiträge, nicht auf die Tarife selber.
- Dass man bei dieser Kostenüberprüfung durch das DVI auf die Budgetzahlen und nicht auf Rechnungszahlen abstellt, ist eine systembedingte Ungenauigkeit. Sie beeinflusst die Anzahl Sozialhilfefälle jedoch kaum.

2. Vernehmlassung

Die vorliegende Situation wurde analysiert, mögliche Lösungsansätze skizziert und ein konkreter Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt. Diese Vorlage sah folgende drei Rechtsänderungen vor:

- Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b,
- Aufhebung von Artikel 51,
- Einführen einer Tarifgenehmigungspflicht (Art. 51a SHG).

Kein Vernehmlassungsteilnehmer wehrte sich gegen das Ziel, Sozialhilfe-Abhängigkeiten von Heimbewohnenden zu reduzieren. Es bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Einführung der Tarifgenehmigungspflicht dazu notwendig und geeignet sei. Dass hier in eine Gemeindeaufgabe eingegriffen wird, trifft zu. Alternativen dazu wurden nicht skizziert. Namentlich eignet sich auch die Festlegung der EL-Obergrenzen nicht, um Einfluss auf die Tarifentwicklung zu nehmen. Sie schützt nur EL-Beziehende (bzw. die Kantonsfinanzen) und damit rund zwei Drittel der Heimbewohnenden nicht vor (zu) hohen Tarifen. Wird eine Obergrenze für den ganzen Kanton festgelegt, muss sich diese zudem an den obersten Tarifen orientieren, um Artikel 10 ELG erfüllen zu können. Ausserdem werden die Ergebnisse der Überprüfung der ausgewiesenen Kosten im Rahmen der Festlegung der definitiven EL-Beiträge nicht publiziert. Täte man dies, würde für jedermann ersichtlich, welche Tarife in welcher Einrichtung als berechtigt erscheinen. Faktisch führte dies zu einem Tarifgenehmigungsverfahren. Ein transparentes Genehmigungsverfahren ist dem vorzuziehen. Finanziell motivierte, erzwungene Heimwechsel liegen in der Kompetenz der Gemeinden und bilden die Ausnahme. Die Forderung, der Kanton habe flankierend zu definieren, welche Dienstleistungen im Rahmen der Pensions- und Betreuungstaxen von den Institutionen zu erbringen und damit abgegolten seien, ist zu prüfen. Die Forderung, zur Einzelfallprüfung zurückzukehren, berührt den Vollzug. Die Änderung der Reihenfolge (Art. 6b) löst dieses Problem. Die Tarife wird weiterhin die Institution/Gemeinde festlegen. Es soll nur die Genehmigungspflicht für diese – für jedes Heim separaten – Tarife eingeführt werden. Entscheide müssen überprüft werden können. Zwar sind nur 13 Prozent der EL-Beziehenden von Sozialhilfe abhängig. Doch finanziert der Kanton mit jährlich steigenden Kosten die EL, weil er diese so festsetzen muss, dass in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen. Die entsprechende Entwicklung der EL zeigt sich in der Jahresrechnung (2012: 7,04 Mio. Fr.; 2013: 8,5 Mio. Fr.; 2014 hochgerechnet: 9,6 Mio. Fr.), wobei der Bund fünf Achtel der Kosten für die Existenzsicherung für Personen zu Hause und im Heim trägt.

Zudem klammert die Kritik an der Genehmigungspflicht zwei Drittel der Heimbewohnenden aus; Selbstzahlende verdienen genauso Schutz wie die EL-Kosten. Zentral ist die Frage, ob es sich bei den ungedeckten Heimkosten um Sozialhilfekosten handelt. Um auch die Zuweisung zu den diversen Kostenträgern prüfen zu können, muss die Genehmigungspflicht sämtliche Tarife umfassen.

Die Forderung nach leistungsbezogenen, kantonsweiten Tarifen ist schwierig umzusetzen, zumal die Festlegung derselben den Einrichtungen/Gemeinden, nicht dem Kanton, obliegt. Die APH-Landschaft ist sehr heterogen.

3. Lösungsansätze

Gestaltungsspielraum besteht nur in Bezug auf die anerkannten Ausgaben der in einem Heim lebenden Personen (Tagestaxen, Betrag für persönliche Auslagen) und bezüglich der Regeln der Einnahmenverwendung. Bei den anrechenbaren Einnahmen ist der gesetzliche Handlungsspielraum (Vermögensverzehr bei der EL) bereits ausgeschöpft. Zu prüfen bleibt die Reihenfolge der Mittelverwendung und die Ausgabenseite.

3.1. Verwendung der Einnahmen

Zunächst ist die bestehende Regelung bezüglich der Einnahmenverwendung zu überprüfen. Personen im Heim sollen ihre Einnahmen zuerst für die persönlichen Auslagen verwenden dürfen (Art. 6b Abs. 1 Ziff. 1 SHG). Damit lassen sich Sozialhilfefälle vermeiden, welche als stossend empfunden würden.

In zweiter Linie mussten bisher die effektiven Kosten der stationären Altersbetreuung getilgt werden. Dies konnte die Folge haben, dass nicht mehr genügend Mittel zur Deckung der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person vorhanden waren. Das führte, indem es sich hier nicht um «Heimkosten», sondern um eine Unterstützung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe handelte, zu Sozialhilfefällen.

Im Sinne einer Zwischenlösung behalf man sich bis dato (aufwendig) damit, dass man die Zahlungen der EL auf die einzelnen Positionen (persönliche Auslagen, Pension, Betreuung, Pflege usw.) aufteilte, den Anteil am Versichertenbeitrag als separate Einnahme behandelte und diesen EL-Teilbetrag erst nach der Regelung der Kosten für die stationäre Altersbetreuung zur Tilgung des Versichertenbeitrags verwendete. Dies führte dazu, dass zumindest ein Anteil der EL noch für die Bestreitung des Versichertenbeitrags zur Verfügung stand. Systembedingt konnte aber praktisch nie der ganze Versichertenbeitrag beglichen werden. Die Zwischenlösung hatte keinen wesentlichen Einfluss auf die Anzahl Sozialhilfefälle, sondern reduzierte nur die Belastung.

Die vorgeschlagene Änderung der Reihenfolge der Finanzierung in Artikel 6b ist gegenüber anderen Lösungen in der Handhabung klarer und einfacher und deshalb vorzuziehen. Nicht die Bemessung der EL-Beiträge führte zu dieser unerwünschten Häufung von Sozialhilfe-Abhängigkeiten. Vielmehr ist das System bzw. die Reihenfolge, in welcher die entstandenen Kosten getilgt werden sollen, dafür verantwortlich. Die geänderte Reihenfolge führt zudem dazu, dass künftig auf die vorstehend erwähnte Zwischenlösung ganz verzichtet werden kann. Die Kosten für ungedeckte Heimkosten werden jedoch steigen. Höhere maximale EL-Beiträge werden dies abfedern müssen.

3.2. Wirksamkeit und weiterer Bedarf

Die Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b allein genügt aber noch nicht. Sie bringt keine wesentliche Verbesserung bezüglich der Bundesvorgaben. Sie vereinfacht jedoch die Abläufe. In aller Regel werden sich Betroffene nur noch mit der Gemeinde auseinandersetzen müssen, und nicht mit der Sozialhilfe. Zwar können die Sozialhilfekosten gesenkt werden, doch entstehen vermehrt ungedeckte Heimkosten. Bei unveränderten Einnahmen und Ausgaben führt eine Anpassung der Reihenfolge nur zu einer Kostenverlagerung und zwar zulasten der Gemeinden. Für den Betroffenen macht es aber keinen wesentlichen Unterschied, ob ungedeckte Heimkosten oder Sozialhilfekosten entstehen.

Weiter genügt es nicht, diese Kostenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinden durch eine Anpassung der EL-Beiträge (für Pension und Betreuung) abfedern zu wollen. Dies allein änderte nichts an der Zahl der Fälle, welche aufgrund eines Heimaufenthalts von der öffentlichen Hand unterstützt werden müssen.

Sozialhilfekosten bei Heimbewohnenden können also durch die Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b massgeblich reduziert werden. Dieses Zwischenergebnis ist mit Blick auf Artikel 10 ELG jedoch nur dann von Nutzen, wenn gleichzeitig verhindert wird, dass der erhöhte Druck auf die Heimkosten nicht zu einer höheren Anzahl von Fällen führt, in denen Heimbewohnende von den Gemeinden via Rückerstattungs- oder Verwandtenunterstützungspflicht belangt werden können. Auch dies sind Sozialhilfe-Abhängigkeiten im Sinne von Artikel 10 ELG. Dies ist zu verhindern – allerdings nur, wenn eine EL-Verfügung vorliegt. Damit wird sichergestellt, dass zunächst Sozialversicherungsleistungen beansprucht werden, bevor die Gemeinde entsprechende Restkosten übernehmen muss.

Zudem soll die Gemeinde ungedeckte Heimkosten nur dann tragen müssen, ohne entsprechende Ansprüche gegenüber der unterstützten Person geltend machen zu können, wenn in der EL-Verfügung keine anderen Einnahmen als die effektiven, tatsächlich verfügbaren angerechnet wurden. Wurden jedoch fiktive Einnahmen angerechnet, muss es der Gemeinde nach wie vor gestattet sein, unterstützte Personen dazu zu verhalten, solche Einnahmen zu realisieren. Dazu soll der Gemeinde (wie bisher) das gesamte Instrumentarium des SHG zur Verfügung stehen. Soweit jedoch eine EL-Verfügung vorliegt und diese keine fiktiven Einnahmen (im Sinne des ELG) mehr ausweist, soll die Gemeinde künftig die ungedeckten Heimkosten ähnlich wie die Pflegerestkosten tragen.

Was nach einem fundamentalen Systemwechsel aussieht, ist bloss Nachvollzug der Rechtswirklichkeit. Die Gemeinden machten nämlich von ihren Möglichkeiten kaum je Gebrauch. Insgesamt wurden nur zwei solche Verfahren initiiert, die zudem nicht einmal von Erfolg gekrönt waren. Die wenigen Fälle, in denen nach diesen Vorgaben dennoch Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen, sind gewollt. Im Wesentlichen resultieren sie nur noch aus zu hohen persönlichen Auslagen, wenn diese den Betrag von 454 Franken pro Monat (pauschal) übersteigen. In diesen Fällen ist eine Intervention der Sozialbehörden genauso angezeigt, wie es sich rechtfertigt, dass Gemeinden die Realisierung fiktiver Einnahmen verlangen können. In letzteren Fällen besteht im Übrigen keine Sozialhilfe-Abhängigkeit. Fiktive Einnahmen schliessen eine Notlage im Sinne von Artikel 2 SHG aus.

Diese beiden Massnahmen (Änderungen von Art. 6a und 6b) bewirken, dass der Aufenthalt in einem APH künftig weniger häufig zu einer Sozialhilfe-Abhängigkeit führen wird. Schliesslich beschränkt sich der bundesrechtliche Auftrag nach Artikel 10 ELG nicht auf die Betagtenhilfe, sondern bestimmt die Bemessung von Ergänzungsleistungen im Zusammenhang mit sämtlichen Aufenthalten in APH. Der Begriff stationäre «Altersbetreuung» erweist sich als zu eng und ist durch stationäre «Betreuung in Alters- und Pflegeheimen» zu ersetzen.

3.3. Tarifgenehmigung

Aktuell nimmt der Kanton auf die Tarifgestaltung der Glarner Einrichtungen der stationären Altersbetreuung keinen Einfluss. Die Maximierung der EL-Beiträge limitiert zwar die entsprechenden Kantonsausgaben, kann jedoch – weil die Tarife davon unberührt bleiben – nur wenig Einfluss darauf nehmen, ob ungedeckte Heimkosten und damit (nach geltendem Recht) Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen. Der Kanton hat gemäss Auftrag des Gesetzgebers die EL-Beiträge so festzulegen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim «in der Regel» keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Es genügt aber nicht, die kantonalen Ausgaben zu begrenzen. Vielmehr ist man verpflichtet, Einfluss auf die Anzahl derjenigen Fälle zu nehmen, in denen der Aufenthalt in einem APH zu einer Sozialhilfe-Abhängigkeit führt. Dies hängt von den von Einrichtungen und Gemeinden bestimmten Pflegeheimkosten einerseits und den vom Kanton festgesetzten EL-Beiträgen andererseits ab.

Die Lösung kann nun nicht darin bestehen, dass der Kanton bei der Festlegung der EL-Beiträge die jeweiligen Heimtarife übernimmt. Zwar würde dies Sozialhilfe-Abhängigkeiten in Heimen nahezu verunmöglichen, doch gäbe man damit jede Möglichkeit der Einflussnahme auf Kostenentwicklungen preis. Stattdessen soll eine Tarifgenehmigungspflicht eingeführt werden. Dies bedeutet für die Einrichtungen keinen wesentlichen Mehraufwand und ändert im Ablauf wenig. Bereits bisher waren die APH im Rahmen der Festlegung der konkreten EL-Beiträge nämlich verpflichtet, ihre Kosten zu belegen. Das DVI bestimmt gestützt darauf, welche Tarife als kostenmässig ausgewiesen erscheinen und in welcher Höhe EL-Beiträge geleistet werden. Dabei wird man künftig nicht mehr auf Budget-, sondern auf Rechnungszahlen abstellen. Zwar orientiert man sich über Rechnungszahlen an Vergangenenem, doch versprechen diese eine höhere Genauigkeit als Budgetzahlen, welche auf Hochrechnungen und Annahmen basieren, wobei namentlich der prognostizierten Auslastung eine zentrale und viel diskutierte Rolle zukommt. Solche Diskussionen werden sich erübrigen. Es kann auf gesicherte Werte abgestellt werden. Auch terminlich führt dies zu einer Entlastung. Die Rechnungszahlen liegen bereits Mitte Jahr revidiert und genehmigt vor und können über den Sommer verarbeitet werden. Dadurch können die maximalen EL-Beiträge im Herbst festgelegt werden und die Datenverarbeitung bis Ende Oktober erfolgen. Das Abstellen auf die Budgetzahlen verursachte hingegen regelmässig einen extremen Termindruck. Die Einheitlichkeit der Rechnungen ist mit Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften sicherzustellen. Massgebend ist grundsätzlich das einschlägige Curaviva-Handbuch, angepasst auf die besonderen Verhältnisse im Kanton Glarus.

Soweit nun künftig aufgrund der effektiven Rechnungszahlen der Nachweis gelingt, dass die Tarife infolge der ausgewiesenen Kosten gerechtfertigt sind, wird man sich bei der Festlegung der EL-Beiträge daran orientieren. Das bisherige Verfahren wird damit zum Tarifgenehmigungsverfahren.

Kein Argument gegen die Genehmigungspflicht ist die Tatsache, dass den Gemeinden die Möglichkeit genommen wird, EL-Beziehende mit Rückerstattungsforderungen zu konfrontieren. Eine Tarifgenehmigungspflicht ist für die Mehrheit der Heimbewohnenden (rund zwei Drittel), die keine EL bezieht, mindestens so bedeutsam. Namentlich wird der Zeitpunkt, in welchem Selbstzahlende EL beantragen müssen, massgeblich durch die Heimtarife bestimmt. Es liegt im Interesse der Selbstzahlenden, dass Tarife überwacht werden, bevor sich ein Unterstützungsbedarf zeigt und sei es auch nur mit dem Effekt, diesen Moment hinauszuschieben. Kosten werden sich dabei kaum reduzieren lassen. Profitieren werden, nebst den Selbstzahlenden, die Einrichtungen selber. Durch die Aufsichtsbehörde genehmigte Tarife stärken die Stellung der Einrichtung in Preisdiskussionen. Vor allem aber erhält der Kanton die Möglichkeit, über die Tarifgenehmigungspflicht nebst der Interessen der Selbstzahlenden auch jene der Sozialversicherungen zu schützen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 6a; Kostentragung bei stationärer Betreuung in Alters- und Pflegeheimen

Die Möglichkeit, die ungedeckten Kosten «nach Massgabe dieses Gesetzes» bei der unterstützten Person wieder geltend zu machen, entfällt (Abs. 1). Ungedeckte Heimkosten trägt die Gemeinde. Im Unterschied zu den Pflegerestkosten jedoch nicht voraussetzungslos, sondern unter der doppelten Voraussetzung, dass für die unterstützte Person eine EL-Verfügung vorliegt und ihr dort nicht auch andere als die tatsächlich verfügbaren, d.h. bloss fiktive Einnahmen angerechnet wurden. Dabei handelt es sich um verzehrbares Vermögen (wie Wohneigentum/-rechte, Nutzniessungen, unverteilter Erbschaften usw.), das den Freibetrag nach ELG übersteigt. Wurden der unterstützten Person solche fiktiven Einnahmen angerechnet, soll die Gemeinde nach Massgabe des SHG – und beschränkt auf den Umfang dieser fiktiven Einnahmen – auch weiterhin die Möglichkeit haben, darauf zugreifen zu können bzw. deren Realisierung zu verlangen.

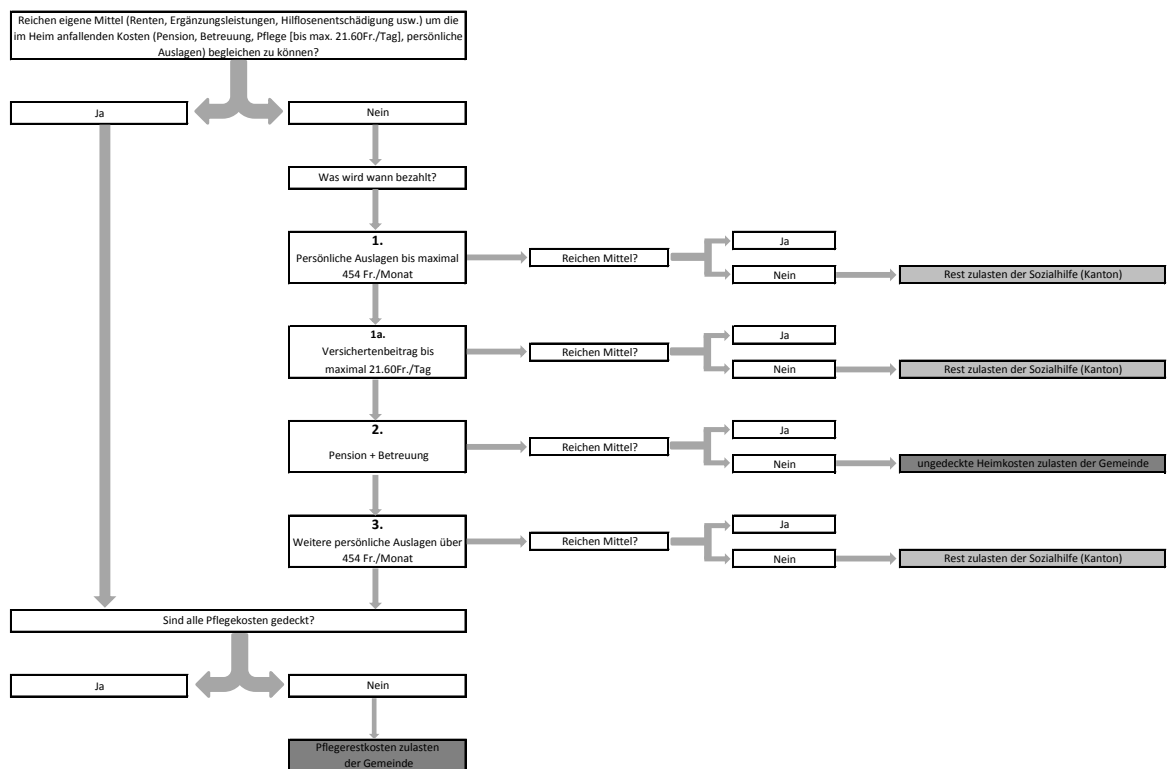
Begrifflich (Titel, Abs. 1 und 2) erfolgt ein Wechsel von der stationären «Altersbetreuung» zur stationären «Betreuung in Alters- und Pflegeheimen». Damit gelten die betroffenen Regelungen auch für Personen, welche nicht alters-, sondern etwa krankheitshalber in einem Alters- und Pflegeheim leben (frühe Demenz, Hirnschlag usw.). Der Geltungsbereich wird damit nicht massgeblich erweitert, steht nun aber im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben.

Artikel 6b Ziffer 1, 1a und 2; Verwendung der Einnahmen

Ziffer 1 und 2: Nur begriffliche Anpassung.

Ziffer 1a (neu): Bislang erfolgte die Tilgung des «Versichertenbeitrags» nach derjenigen der Kosten der stationären Altersbetreuung (neu: der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen), mit den «anderen Ausgaben». Neu soll der Versichertenbeitrag nun gleich nach der Bestreitung der persönlichen Ausgaben entrichtet werden können (vgl. Grafik unten). Die weitere Reihenfolge bleibt unverändert.

Abschlaufschemata Finanzierung Alters- und Pflegeheimkosten



Artikel 51; Verträge mit stationären Einrichtungen

Die bisherige Regelung braucht es nicht mehr. Die Rechtsgrundlage für den Behindertenbereich findet sich in den Artikeln 39b und 39c SHG. Für den Bereich stationäre Altersbetreuung bzw. Betreuung in Alters- und Pflegeheimen bedarf der Regierungsrat keiner derartigen Kompetenzen. Dieser Bereich fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Der Artikel kann aufgehoben werden.

Artikel 51a; Tarifgenehmigung

Die Tarifgenehmigungspflicht umfasst sämtliche Alters- und Pflegeheimtarife. Die Genehmigung berührt die Frage nicht, wer die Tarife festsetzt. Indem die Regierung nach wie vor die maximalen EL-Beiträge vorgibt (Art. 2 Abs. 1 EG ELG) und eine Tarifgenehmigung nur im Rahmen dieser Vorgaben erfolgen kann, ist das Departement für zuständig zu erklären.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die vorliegenden Gesetzesänderungen werden eine Kostenverlagerung vom Kanton (Sozialhilfe) auf die Gemeinden (ungedekte Heimkosten) und wieder zurück zum Kanton (EL) bewirken. Dadurch, dass zunächst der Versichertenbeitrag bestritten werden kann, bevor die Kosten der stationären Altersbetreuung beglichen werden (Art. 6b), stehen für letzteres entsprechend weniger Mittel zur Verfügung. Damit steigt das Risiko, dass nachfolgend zu tilgende Kosten ungedeckt bleiben könnten, in diesem Masse. Stellt man auf die Zahlen aus dem Jahr 2013 ab, so ist mit einer Kostenverschiebung im Umfang von 100'000 bis 120'000 Franken zu rechnen.

Umgesetzt werden soll dies mit einer Anhebung der EL-Beiträge. Nebstdem jedoch sollen die ungedeckten Heimkosten der Gemeinden konstant und damit der Druck aufrechterhalten bleiben. Die Gemeinden sollen darauf achten, dass die Kosten der stationären Betreuung in den APH im Rahmen bleiben.

Entscheidend wird sein, welche maximalen EL-Beiträge der Regierungsrat bestimmen wird, innerhalb derer die einzelnen Tarifgenehmigungen gesprochen werden können. Soweit nämlich das Verfahren um die Festlegung der konkreten EL-Beiträge zum eigentlichen Tarifgenehmigungsverfahren werden soll (jeweils im Rahmen der vom Regierungsrat festgelegten EL-Maxima), ändert der administrative Aufwand nur unwesentlich. Personelle Auswirkungen bleiben deshalb aus. Die Einführung der Tarifgenehmigungspflicht selber hat keine direkte Kostenwirkung, jedenfalls keine, welche sich vorliegend beziffern liesse.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter der Leitung von Landrat Emil Küng, Obstalden, befasste sich eingehend mit der komplexen Vorlage. Dass das Thema schwer verständlich ist, zeigten auch die vielen Fragen, Vorbehalte und Bedenken, die in der Kommission formuliert wurden. Dennoch stellte sich die vorberatende Kommission hinter die Vorlage. Der Aufenthalt in einem anerkannten Alters- und Pflegeheim solle in der Regel keine Abhängigkeit von Sozialhilfe begründen. Mit einer neuen Reihenfolge bei der Mittelverwendung könne dies erreicht werden. Die Gefahr, dass dadurch vermehrt ungedeckte Heimkosten zulasten der Gemeinden entstehen, liege zwar auf der Hand. Dies soll aber durch eine Erhöhung der EL kompensiert werden. Es gehe also keinesfalls um eine Verlagerung der Kosten vom Kanton auf die Gemeinden.

Um in der Kostenentwicklung vorbeugend zu wirken, soll der Kanton bzw. das zuständige Departement neu die Tarife der anerkannten Alters- und Pflegeheime genehmigen. Deren Festlegung sei jedoch weiterhin den Anstalten bzw. Gemeinden vorbehalten. Diese Absicht des Kantons, welche man als Eingriff in die Gemeindeautonomie sehen könne, lasse sich damit begründen, dass der Kanton über die EL und Sozialhilfe einen wesentlichen Teil der Kosten trage. Ausserdem soll die Genehmigung der Tarife jene Personen schützen, welche ihren Heimaufenthalt mit eigenen Mitteln finanzieren. Sie werde zudem dazu beitragen, die Tarifgestaltung vergleichbar zu machen. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission nicht bestritten.

In der Detailberatung wurden begriffliche Anpassungen zu Artikel 6a diskutiert, aber wieder verworfen. In Artikel 6b wollte ein Kommissionmitglied den Kanton verpflichten, die Mehrkosten der Gemeinden für ungedeckte Heimkosten auszugleichen. Dies wurde mit Verweis auf die Zusicherung in der Vorlage, dass der Kanton diese via Anpassung der EL ausgleichen werde, nicht weiterverfolgt. Ein Antrag, die Genehmigungspflicht zu streichen, wurde mit den Hinweisen, dass zwischen Tariffestsetzung und Genehmigung zu unterscheiden sei und dass auch die Zweidrittels-Mehrheit der Selbstzahler zu schützen sei, abgelehnt. Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

6.2. Landrat

6.2.1. Eintreten

Im Landrat selber wurde ein Nichteintretensantrag für die ganze Vorlage gestellt. Die Vorlage beinhalte ein gewisses Misstrauen gegenüber den Heimen und ihren Leitungen. Dieses sei nicht gerechtfertigt. Die Vorlage sei nicht nur schwer verständlich, sondern auch unnötig. Die Glarner Alters- und Pflegeheime seien in der Schweiz die günstigsten, die Verantwortlichen in Heimen und Gemeinden kämen ihrer Verantwortung nach.

Diese sei dort zu belassen, wo sie auch hingehöre, nämlich bei den Gemeinden. Daher opponierte der Antragsteller auch gegen die Genehmigungspflicht für die Tarife durch den Kanton.

Die Landratsmehrheit sprach sich jedoch klar für Eintreten auf die Vorlage aus. Die Vorgabe des Bundes, dass der Heimeintritt zu keiner Sozialhilfe-Abhängigkeit führen dürfe, sei heute nicht erfüllt und werde mit dieser Vorlage umgesetzt. Die bisherige Regelung habe zu einer Vermischung von Heim- und Sozialhilfekosten geführt. Es gehe weder darum, Kosten auf die Gemeinden zu überwälzen, noch um ein generelles Misstrauen gegenüber den Gemeinden. Zudem gelte es, die Selbstzahler mittels Genehmigungspflicht vor zu hohen Tarifen zu schützen.

6.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung wurde ein Rückweisungsantrag zu Artikel 6b Absatz 1 SHG, welcher die Reihenfolge der zu tilgenden Forderungen betraf, nach kurzer Diskussion abgelehnt. Durch das Vorziehen der Patientenbeteiligung würden die ungedeckten Heimkosten der Gemeinden ansteigen, argumentierte der Antragsteller. Dies wird jedoch mit höheren Ergänzungsleistungen kompensiert. Die Änderungen gehen also nicht zulasten der Gemeinden, sondern zulasten der Kosten der EL. Gerade durch diese Änderung wird ein Hauptziel der Vorlage – Verhindern von Sozialhilfeabhängigkeit – erreicht.

Intensiver diskutiert wurde die Einführung einer Tarifgenehmigungspflicht in Artikel 51a. Vertreter von Parteien und Vertreter von Alters- und Pflegeheimen bzw. Gemeinden lehnten diese als sachfremd und ungerechtfertigt ab. Die Heime sollten unter der Führung der Gemeinden marktwirtschaftlich wirken und dies selber regeln. Der Kostendruck von allen Anspruchsgruppen auf die Alters- und Pflegeheime sei sowieso gross. Wenn der Kanton Verantwortung in dieser Form übernehmen wolle, müsse auch überprüft werden, ob er die Führung der Heime und damit auch die betriebswirtschaftliche Verantwortung übernehmen solle. Den Gemeinden werde so ein sehr wichtiges Element der autonomen Entscheidungsgewalt entzogen.

Der Kommissionssprecher – wie der Regierungsrat – hielt namens der Kommissionmehrheit an der Genehmigungspflicht fest. Tarife festzulegen und solche zu genehmigen sei nicht dasselbe. Festlegen sollen weiterhin die Gemeinden und Anstalten, der Kanton genehmigt. Es sei wohl unbestritten, dass die Finanzierung eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden darstelle. Ersterer leiste dabei via Sozialhilfe und EL einen grossen Beitrag. Dies rechtfertige die Kompetenz zur Genehmigung der Tarife. Es gehe auch darum, Selbstzahler zu schützen. Es brauche eine ordnende Instanz, im Sinne eines Preisüberwachers über die Heimtarife. Dies führe auch zur Vergleichbarkeit der Tarife und bremse die Kostenentwicklung. Die Zahl der Bewohner von Alters- und Pflegeheimen werde zunehmen. Es sei deshalb umso wichtiger, dass es eine Kontrolle über die Tarife gebe. Einst erklärten die Gemeinden, ungedeckte Heimkosten und die Pflegefinanzierung seien nicht in den Griff zu kriegen. Nun wolle man mit dieser Vorlage eingreifen – doch die Gemeindevertreter würden ablehnend reagieren.

Die Selbstzahler dürften nicht vergessen gehen. Sie würden den gesamten Heim-Aufenthalt selber finanzieren. Es sei wichtig, dass die Selbstzahler dazu möglichst lange in der Lage sind. Dadurch sparten die Gemeinden ungedeckte Heimkosten und der Kanton Ergänzungsleistungen. Die Selbstzahler seien mittels Tarifgenehmigung zu schützen.

Der Landrat sprach sich im Verhältnis 3 zu 2 gegen die Streichung von Artikel 51a aus der Vorlage aus. Somit wird der Landsgemeinde beantragt, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

GS VIII E/21/3, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 6a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

Kostentragung bei stationärer Betreuung in Alters- und Pflegeheimen (Sachüberschrift geändert)

¹ Die ungedeckten Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen trägt diejenige Gemeinde, in der die unterstützte Person ihren Unterstützungswohnsitz im Sinne des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger hat, sofern eine aktuelle Ergänzungsleistungsverfügung vorliegt. Soweit der unterstützten Person dort fiktive Einnahmen angerechnet wurden, trägt die pflichtige Gemeinde diese Kosten nach Massgabe dieses Gesetzes.

² Als Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen gelten die Pensions- und Betreuungskosten unter Ausschluss der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person nach Artikel 33b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

Art. 6b Abs. 1

¹ Unterstützte Personen haben Forderungen in folgender Reihenfolge zu tilgen, für:

1. *(geändert)* persönliche Auslagen, bis zum Höchstbetrag nach Artikel 4 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung;
- 1a. *(neu)* die Pflegekostenbeteiligung der versicherten Person (Art. 25a Abs. 5 KVG);
2. *(geändert)* Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen (Art. 6a);

Art. 31 Abs. 2 (geändert)

² Der Kanton kann den Anspruch auf Unterstützung bei den Verwandten geltend machen. In Bezug auf die ungedeckten Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen steht diese Befugnis der pflichtigen Gemeinde (Art. 6a) zu; die Gemeinden können dem Kanton entsprechende Mandate erteilen. Die Auswirkungen auf die Betroffenen sind jeweils angemessen zu berücksichtigen.

Art. 51

Aufgehoben.

Art. 51a (neu)

Tarifgenehmigung

¹ Die Tarife innerkantonaler Alters- und Pflegeheime bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departements.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2016 in Kraft.