



Vorlage Stadtparlament

vom 27. September 2016

Nr. 4766

323.12 Betagtenheime, Altersheime, Pflegeheime

Erlass eines Reglements über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die vom Stadtrat erlassenen und vom Grossen Gemeinderat (heute: Stadtparlament) genehmigten Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten vom 4. April 2000 werden aufgehoben.
 2. Es wird ein neues Reglement über die städtischen Leistungen zu Gunsten von stationären Einrichtungen der Langzeitpflege erlassen.
 3. Die in früheren Stadtparlamentsvorlagen enthaltene Bedingung für den Erhalt städtischer Unterstützungsleistungen, wonach die betroffenen Alters- und Pflegeheime Bewohnerinnen und Bewohnern, die vor dem Eintritt ihren Wohnsitz nicht in der Stadt St.Gallen hatten, einen angemessenen Auswärtigenzuschlag erheben, wird rückwirkend vollständig aufgehoben.
 4. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziffer 2 nach Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.
-

Zusammenfassung

Die Stadt St.Gallen unterstützt Trägerschaften von Alters- und Pflegeheimen mit Baubeiträgen, um ihren Versorgungsauftrag gemäss Sozialhilfegesetz¹ zu erfüllen. Das Stadtparlament hat am 27. August 2013 die Vorlage „Erlass eines Reglements über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten“ (vom 6. August 2013, Nr. 783) mit dem Auftrag zurückgewiesen, eine Vorlage zu erarbeiten, bei der

¹ sGS 381.1; abgekürzt SHG.



- *die Versorgungssicherheit für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner gewährleistet ist,*
- *sichergestellt ist, dass Pflichten anderer Gemeinden nicht aus städtischen Steuermitteln subventioniert werden,*
- *und dass situationsgerechte und zielorientierte Unterstützungsinstrumente geprüft werden.*

In den Beratungen im Stadtparlament war unbestritten, dass angesichts der angespannten städtischen Finanzlage bei Baubeitragsgesuchen gemäss den Richtlinien vom 4. April 2000 statt maximal 40 Prozent nur noch maximal 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten gewährt sowie, bei Bedarf, zinsgünstige Darlehen in gleicher Höhe zur Verfügung gestellt werden sollen. Mit der Senkung des maximalen Baubeitrags von 40 auf 20 Prozent werden die Investitionsbeiträge der Stadt im Zeitraum 2013 bis 2018 von voraussichtlich rund CHF 45 Mio. auf CHF 22,5 Mio. reduziert.

Der Auftrag, die Versorgungssicherheit für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner zu gewährleisten, wird umgesetzt, indem die Aufnahmepflicht als Voraussetzung für die Gewährung von Baubeiträgen an stationäre Langzeitpflegeeinrichtungen in das neue Reglement aufgenommen wird.

Der Forderung, dass Versäumnisse anderer Gemeinden in der Bereitstellung von ausreichend Heimplätzen nicht länger „belohnt“ werden, indem Auswärtigen mit städtischen Steuergeldern subventionierte Infrastrukturen unterschiedslos offen stehen, wird im Reglement Rechnung getragen, indem bei der Bemessung von Baubeiträgen und allfälligen Darlehen ein dem Anteil auswärtiger Bewohnender entsprechender Abzug gemacht wird. Den Trägerschaften steht es im Sinne der unternehmerischen Tarifgestaltungsfreiheit frei, von ihren aus anderen Gemeinden zugezogenen Bewohnenden einen zusätzlichen Infrastrukturbeitrag zu erheben, um den Abzug zu kompensieren und um Rücklagen für zukünftige Bauprojekte zu bilden. Die Stadt beschränkt sich darauf, die Erhebung eines Auswärtigenzuschlages in der Höhe von CHF 10/Tag zu empfehlen.

Dem dritten Auftrag, der Prüfung situationsgerechter und zielorientierter Unterstützungsinstrumente, wurde entsprochen. Es musste jedoch festgestellt werden, dass zusätzliche oder andere als die bereits in den Richtlinien festgelegten und bewährten Kriterien aus fachlicher Sicht weder vom Amt für Gesellschaftsfragen noch vom Hochbauamt als praktikabel eingestuft wurden für die Beurteilung von Baubeitragsgesuchen. Daher wird vorgeschlagen, Gesuche um städtische Baubeiträge an Einrichtungen der stationären Langzeitpflege anhand der bisher angewandten Kriterien zu prüfen. Ausgebaut wird jedoch die Beratungsleistung der Stadt gegenüber den Trägerschaften, damit ökologische Aspekte in den Planungsarbeiten für konkrete Um- und Neubauprojekte die nötige Beachtung erhalten.



Die Trägerschaften der Alters- und Pflegeheime in der Stadt St.Gallen hatten im Sommer 2015 Gelegenheit, zur Vorlage und zum Entwurf des Reglements Stellung zu nehmen. Es sind neun zum Teil sehr detaillierte Rückmeldungen eingegangen. In den Stellungnahmen wurde mehrfach der Wunsch geäußert, dass auf die Verpflichtung zur Erhebung eines Auswärtigenzuschlages verzichtet wird. Dem hat der Stadtrat im vorliegenden Reglement entsprochen.

Inzwischen ist im Zusammenhang mit der Aktualisierung der periodischen Bedarfsplanung für stationäre Einrichtungen der Langzeitpflege (SOMED-Daten 2014, eigene Erhebungen per 31.12.2015) sowie mit grundsätzlichen strategischen Überlegungen des Stadtrates zum ambulanten Bereich (Hilfe und Pflege zu Hause) die Erkenntnis gereift, dass es für die Bewältigung der demografischen und finanzpolitischen Herausforderungen in der Altershilfe eine umfassende Auslegeordnung braucht. Der Stadtrat wird daher im Jahr 2017 eine integrale Versorgungsstrategie erarbeiten, die in der Legislaturperiode 2017-2020 umgesetzt werden soll, und daraus die nötigen Massnahmen für alle betroffenen Bereiche (stationäre Langzeitpflege / Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause / Sozialberatung / flankierende Massnahmen wie Entlastungsangebote für pflegende Angehörige) ableiten, um die bereits früher formulierte strategische Zielsetzung „ambulant vor stationär“ weiter Schritt für Schritt umzusetzen.

Die aktuelle Vorlage zu den Baubeiträgen für die stationären Einrichtungen der Langzeitpflege stellt daher lediglich einen wichtigen Zwischenschritt dar. Er ist nötig, um Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen und um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten sowie den Auftrag des Parlaments vom August 2013 umzusetzen. Mittelfristig wird es sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich weitere Anpassungen brauchen, um die Versorgung der Bevölkerung nachhaltig und kosteneffizient zu sichern. Auch bietet sich dann die Gelegenheit, wertvolle Anregungen aus der Vernehmlassung zu dieser Vorlage in die Neugestaltung der städtischen Altershilfe einfließen zu lassen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Anpassung der Subventionspraxis	6
2.1	Gewährleistung des Versorgungsauftrages auch gegenüber finanzschwachen Einwohnerinnen und Einwohnern	7
2.2	Inpflichtnahme anderer politischer Gemeinden.....	10
2.3	Situationsgerechte und zielorientierte Unterstützungsinstrumente.....	11



2.4	Aktualisierung der Bedarfsplanung.....	12
3	Einbezug der Trägerschaften / Vernehmlassungsergebnisse	13
4	Schaffung eines Reglements	14
4.1	Allgemeines.....	14
4.2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	14

1 Ausgangslage

Das Stadtparlament hat am 27. August 2013 die Vorlage „Erlass eines Reglements über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten“² mit folgendem Auftrag zurückgewiesen:

1. „Das Geschäft wird an die Verwaltung zurückgewiesen, mit dem Auftrag eine Vorlage zu erarbeiten, welche folgende Probleme löst:
 - a) Versorgungssicherheit für alle Stadtbewohner/innen gewährleisten;
 - b) Sicherstellen, dass Pflichten anderer Gemeinden nicht mehr aus städtischen Steuermitteln subventioniert werden;
 - c) Prüfung von situationsgerechten und zielorientierten Unterstützungsinstrumenten.
2. Zwischenzeitlich wird der Stadtrat eingeladen, seinen gemäss Richtlinien vom 4. April 2000 bestehenden Ermessensspielraum für eine Änderung der Vergabepaxis zu nutzen: Künftig sollen im Regelfall höchstens 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten, à fonds perdu, vergeben werden. Bei der Vergabe ist darauf zu achten, dass die Institutionen die Erbringung des städtischen Versorgungsauftrages unterstützen.“

Die vom Stadtrat beschlossene Praxisänderung im Jahr 2013, den Maximalbetrag für Baubeiträge aufgrund der städtischen Finanzlage auf 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten herunterzusetzen und während einer Übergangsfrist (bis Ende 2017) ergänzend zinsvergünstigte Darlehen in gleicher Höhe zu vergeben, wurde vom Stadtparlament grossmehrheitlich unterstützt und wird seither angewendet:

- Das Altersheim Rotmonten erhielt für sein Um- und Ausbauprojekt einen Baubeitrag von 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten (CHF 872'000) sowie ein zinsgünstiges Darlehen in gleicher Höhe, unter der Bedingung, die Forderungen 1 a) und b) aus dem parlamentarischen Auftrag umzusetzen resp. der zukünftigen Ausgestaltung dieser Punkte zuzustimmen. Konkret wurde das Altersheim Rotmonten verpflichtet, Stadt-

² Vorlage vom 6. August 2013, Nr. 783.



sanktgallerinnen und -sanktgaller aufzunehmen, auch wenn sie eine allfällig geforderte Vorauszahlung nicht leisten können sowie, zweitens, einen angemessenen Auswärtigenzuschlag einzuführen.³

- Für den Neubau des Pflegeheims Heiligkreuz erhielt der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen einen zwanzigprozentigen Baubeitrag über CHF 7,78 Mio. sowie ein zinsvergünstigtes Darlehen in gleicher Höhe zugesprochen. Dies bei einem Investitionsvolumen von total knapp CHF 41 Mio., wobei knapp CHF 39 Mio. als anrechenbar taxiert wurden. Auch hier ist der Baubeitrag mit den gleichen Auflagen versehen (Aufnahmepflicht auch für Stadtsanktgallerinnen und Stadtsanktgaller, die keine Vorauszahlung leisten können, Auswärtigenzuschlag).⁴
- Der Ortsbürgergemeinde wurde für die Erweiterung des Seniorenwohnsitzes Singenberg ein städtischer Baubeitrag von CHF 1'452'600 gewährt, ebenfalls verbunden mit den erwähnten Auflagen. Die gesamten Investitionskosten belaufen sich auch CHF 15,65 Mio., wovon CHF 13,83 Mio. als anrechenbar gelten.⁵
- Dem Verein Pflegeheim St.Otmar wurde für den Um- und Anbau des Pflegeheims St.Otmar ein städtischer Beitrag von CHF 1'779'000 gewährt.⁶
- Für den Umbau des Pflege- und Betagtenheims Josefshaus und den Neubau des Betagten- und Pflegeheims Marthaheim auf dem Areal des Josefshauses hat das Parlament die Gewährung eines zwanzigprozentigen Baubeitrages von rund CHF 7 Mio. sowie eines gleich hohen zinsvergünstigten Darlehens beschlossen. Es werden 22 zusätzliche Heimplätze geschaffen. Das gesamte Projekt hat ein Volumen von CHF 43,6 Mio., wovon rund CHF 35 Mio. anrechenbar sind.⁷ Auswärtigenzuschlag und Aufnahmepflicht für Stadtsanktgallerinnen und Stadtsanktgaller, die keine Vorauszahlung leisten können, wurden zur Auflage gemacht.

In der vom Stadtparlament zurückgewiesenen Vorlage waren die Punkte 1 a und b lediglich als Erwartungen an die Einrichtungen formuliert. Im nun vorliegenden Reglement werden beide Erwartungen als Bedingungen verankert. In den nachfolgenden Abschnitten wird aufgezeigt, wie dem Auftrag des Stadtparlaments entsprochen wird und wie das neu geschaffene Reglement ausgestaltet ist.

³ Vorlage vom 3. September 2013, Nr. 929, beschlossen an der Sitzung des Stadtparlaments vom 23. September 2013.

⁴ Vorlage vom 7. Oktober 2014, Nr. 2228, beschlossen an der Sitzung des Stadtparlaments vom 28. Oktober 2014.

⁵ Vorlage vom 7. Oktober 2014, Nr. 2229, beschlossen an der Sitzung des Stadtparlaments vom 28. Oktober 2014.

⁶ Vorlage vom 16. Juni 2015, Nr. 3164, beschlossen an der Sitzung des Stadtparlaments vom 25. August 2015.

⁷ Vorlage vom 22. September 2015, Nr. 3448, beschlossen an der Sitzung des Stadtparlaments vom 27. Oktober 2015.



2 Anpassung der Subventionspraxis

Die Stadt St.Gallen unterstützt die ansässigen Trägerschaften von Alters- und Pflegeheimen mit Baubeiträgen, um den kommunalen Versorgungsauftrag gemäss Art. 28 Abs. 1 des kantonalen Sozialhilfegesetzes⁸ zu erfüllen. Bis 2013 wurden gemäss den „Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten“ vom 4. April 2000 für Um- und Neubauten maximal 40 Prozent der anrechenbaren Baukosten ausgerichtet.

Verschiedene Faktoren haben die Stadt St.Gallen dazu gezwungen, ihre Subventionspolitik im Bereich Alters- und Pflegeheime neu auszurichten:

- neue Erkenntnisse aus der Bedarfsplanung,
- die zeitliche Kumulation von Bauprojekten mit hohem Investitionsbedarf,
- der hohe Spardruck bei den städtischen Finanzen sowie
- ein hoher Anteil auswärtiger Bewohnerinnen und Bewohner in städtischen Alters- und Pflegeheimen (2011 waren es 212 Personen bzw. 17 %, gegenwärtig rund 90 Personen bzw. rund 7 % von 1'329 Plätzen).

Zu erwähnen ist auch, dass die Gemeinden seit 2011 im Rahmen der Pflegefinanzierung, die als Subjektfinanzierung ausgestaltet ist, neu die Inanspruchnahme von pflegerischen Leistungen in Einrichtungen der stationären Langzeitpflege (Alters- und Pflegeheimen) mitfinanzieren. Für das Jahr 2015 wurden dafür CHF 11'820'622.30 aufgewendet, im städtischen Budget 2016 sind dafür CHF 13 Mio. veranschlagt. Die Baubeiträge ihrerseits haben zum Ziel, die Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote (Infrastruktur) zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen. Die derzeitige Koexistenz beider Subventionsformen im Bereich der stationären Altershilfe ist historisch gewachsen. Der sozialpolitische Nutzen und die Anreizwirkungen, die von dieser Konstellation ausgehen, sind jedoch kritisch zu beobachten. Das Erfordernis städtischer Baubeiträge für Alters- und Pflegeheime ist daher grundsätzlich zu hinterfragen.⁹ Um den Trägerschaften Zeit zur Anpassung zu geben, sieht der Stadtrat von einem abrupten Systemwechsel ab und belässt es vorderhand bei der Halbierung des maximalen Subventionsansatzes von 40 auf 20 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten. Die Richtung, in welche der Veränderungsprozess gehen muss, ist damit jedoch ausdrücklich kommuniziert.

⁸ sGS 381.1; abgekürzt SHG.

⁹ Es vollzieht sich seit längerem ein sozialpolitischer Paradigmenwechsel von der reinen Objektfinanzierung der Leistungserbringer hin zu mehr Subjektfinanzierung der Leistungsbeziehenden („subjektorientierte Objektfinanzierung“). Dies angesichts der Forderung nach mehr Wahlfreiheit und Autonomie der Leistungsbeziehenden, so z.B. etwa auch im Diskurs über Betreuungs- oder Ausbildungsgutschriften für die Betroffenen anstelle der Subventionierung der entsprechenden Anbieter (Krippen, Schulen, Behinderteneinrichtungen).



Die maximale Höhe der Baubeiträge wurde, wie vom Parlament am 27. August 2013 beschlossen, umgehend von 40 auf 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten gesenkt. Auf diese Weise kann das Subventionsvolumen an die Trägerschaften im Zeitraum 2016 bis 2018 von rund CHF 24,8 Mio. auf CHF 12,4 Mio. halbiert werden (vgl. Tabelle 1). Im Zeitraum 2013 bis 2018 können die Beiträge von insgesamt rund CHF 45 Mio. auf CHF 22,5 Mio. gesenkt werden.

Bis Ende 2017 werden den Trägerschaften im Sinne einer Übergangslösung bei Bedarf zusätzlich maximal 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten in Form von zinsgünstigen Darlehen zur Verfügung gestellt, um die Finanzierung der Bauvorhaben sicherzustellen.

Einrichtung	2016 [CHF]	2017 [CHF]	2018 [CHF]	Total 2016-2018 [CHF]
Sömmerli	553'000	-	-	553'000
Heiligkreuz	2'000'000	2'000'000	-	4'000'000
St.Otmar	500'000	500'000	-	1'000'000
Josefshaus / Marthaheim	1'500'000	1'500'000	-	3'000'000
Singenberg	500'000	-	-	500'000
Wienerberg	1'000'000	1'000'000	1'000'000	3'000'000
Baubeiträge Total	6'053'000	5'000'000	1'000'000	12'053'000

Tabelle 1: Voraussichtliche Baubeiträge an stationäre Langzeitpflegeeinrichtungen (max. 20 % der anrechenbaren Baukosten, in CHF), Stand Februar 2016.

Die Grundlage für städtische Baubeiträge zu Gunsten von stationären Einrichtungen der Langzeitpflege bilden bislang die erwähnten Richtlinien vom 4. April 2000. Mit dem Ziel, Transparenz und Rechtssicherheit zu verbessern, soll für die Ausrichtung von Baubeiträgen ein Reglement¹⁰ geschaffen werden.

2.1 Gewährleistung des Versorgungsauftrages auch gegenüber finanzschwachen Einwohnerinnen und Einwohnern

Seit einiger Zeit ist davon auszugehen, dass Heime zur Vermeidung allfälliger Debitorenverluste vermehrt Personen abweisen, die nicht in der Lage sind, die von den meisten Einrichtungen geforderte Vorauszahlung in der Höhe von 3'000 bis 6'000 Franken zu leisten. Dass die Heime von Neueintretenden eine Vorauszahlung verlangen, hängt wiederum damit zusammen, dass Ergänzungsleistungen, welche eigentlich die Finanzierung eines Heimaufent-

¹⁰ Gemäss Art. 32 Ziff. 2 der Gemeindeordnung (sGS 111.1) muss ein rechtsetzendes Reglement vom Stadtparlament beschlossen werden, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung.



haltes sicherstellen sollen, wohl immer öfter zweckentfremdet ausgegeben werden, sei es durch die Bewohnenden selbst, sei es durch deren Angehörige.

Dies führt nun dazu, dass der gesetzliche Versorgungsauftrag bezüglich Plätzen in stationären Einrichtungen der Langzeitpflege in der Stadt St.Gallen nur noch bedingt erfüllt ist: Die Stadt verfügt zwar über ein ausreichendes Platzangebot, das aber einzelnen finanzschwachen Personen nicht zugänglich gemacht wird. Als Voraussetzung für den Erhalt städtischer Baubeiträge wird von den Heimen daher verlangt, Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen auch dann aufzunehmen, wenn sie besagte Vorauszahlung nicht zu leisten vermögen.

Seit 2008 haben die Alters- und Pflegeheime die Möglichkeit, beim Sozialamt der Stadt St.Gallen (heute: Soziale Dienste St.Gallen [SDS]) eine subsidiäre Kostengutsprache anzufordern, damit Personen, welche die Vorauszahlung nicht leisten können, trotzdem aufgenommen werden können. Die Kostengutsprache stellt die verlangte Vorauszahlung sicher und gewährleistet die Aufnahme auch finanzschwacher Personen. Die maximale Höhe der Kostengutsprache wurde damals auf CHF 4'000 angesetzt. Die Kostengutsprache dient in den meisten Fällen dazu, die Zeit bis zu einem EL-Bescheid abzusichern. In der Regel sind die Lebenshaltungskosten der Heimbewohnenden durch AHV-Leistungen und allfällige EL-Beträge gedeckt. Die Kostengutsprache der SDS kompensiert jedoch keine zweckentfremdeten Sozialversicherungsleistungen.

Bei verschuldeten Personen stellt sich seit Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 das Problem, dass die eigentlich für den Heimaufenthalt zweckgebundenen Ergänzungsleistungen im Todesfall automatisch in die Erbmasse respektive in die Konkursmasse fallen und die Heime, je nach Todeszeitpunkt, Pensionstaxen für eine Aufenthaltsdauer von bis zwei Monaten als Debitorenverlust abschreiben müssen. Das Erwachsenenschutzrecht und das Erbrecht schreiben vor, dass das Mandat des Beistandes bzw. der Beiständin mit dem Tod einer verbeiständeten Person endet. Es handelt sich dabei um eine bundesrechtliche Regelung. Daraus ergibt sich für die Heime eine ungünstige Situation. Wird von ihnen gefordert, finanzschwache Personen auch dann aufzunehmen, wenn sie die Vorauszahlung nicht leisten können, muss eine Lösung für verschuldete Personen gefunden werden, da die Ergänzungsleistungen ab dem Sterbedatum für die Deckung der angefallenen Heimkosten nicht mehr zur Verfügung stehen, obwohl sie genau für diesen Zweck von der Sozialversicherungsanstalt zweckgebunden ausbezahlt wurden.

Bei Personen, die beim Heimeintritt keine Möglichkeit haben, aus eigenen Mitteln eine Vorauszahlung zu leisten, übernehmen dies künftig die Sozialen Dienste der Stadt St.Gallen. Der Nachweis der Mittellosigkeit muss durch die Personen oder ihren Beistand erbracht werden.



Die durch die Stadt geleistete Vorauszahlung (nicht wie bisher nur eine Kostengutsprache) soll neu maximal CHF 6'000 betragen.

Grundsätzlich decken bei mittellosen Personen die AHV, weitere Versicherungs- und die Ergänzungsleistungen die Heimkosten. Stirbt nun eine Person, so wurden im Normalfall alle Kosten der Heime bis auf die letzte Rechnung bezahlt. Fällt nun mit Eintritt des Todes ein Restvermögen in die Konkursmasse, so können die Heime ihre Ansprüche einerseits mit der Vorauszahlung decken und im Konkursverfahren einen allfälligen restlichen Anspruch geltend machen. Gleichzeitig stellt die Vorauszahlung der Stadt ebenfalls eine Schuld dar, welche die Stadt im Konkursverfahren geltend machen kann. Die SDS sind für die Rückforderung der geleisteten Vorauszahlung verantwortlich. Die Alters- und Pflegeheime werden mit der Vorauszahlung der Stadt St.Gallen verpflichtet, einen Todesfall auch den SDS zu melden. Die neue Regelung sorgt dafür, dass auch verschuldete Menschen bei Bedarf Aufnahme in einem Alters- und Pflegeheim finden und ihnen dort ein würdiger Aufenthalt ermöglicht wird.

Die Problematik beschränkt sich nicht auf den Mangel an den nötigen finanziellen Mitteln, sondern hat auch eine praktische Seite, nämlich das Fehlen einer entweder durch Vorsorgeauftrag¹¹ selbst bestellten oder gesetzlichen Vertretung des Bewohners / der Bewohnerin, die sich um die finanziellen Belange kümmert, wenn diese/r damit überfordert oder urteilsunfähig geworden ist. Diese Situation tritt bei vielen Heimbewohnerinnen und -bewohnern früher oder später ein. Um sicherzustellen, dass Heimrechnungen beglichen werden und um das Risiko von Debitorenverlusten zu minimieren, ist es hilfreich, wenn Heimbewohnende in einem Vorsorgeauftrag eine geeignete Person bezeichnen, die im Fall der Urteilsunfähigkeit die Vermögenssorge übernimmt und sie im Rechtsverkehr vertritt. Dies kann ein Familienmitglied oder eine befreundete Person sein, oder aber ein Beistand oder eine freiwillige Person aus dem Administrativen Dienst der Pro Senectute. Zudem muss die respektive der eintrittswillige künftige Heimbewohnende ihre / seine finanzielle Situation offenlegen, um nachzuweisen, dass die geforderte Vorauszahlung tatsächlich nicht geleistet werden kann. Selbstverständlich muss ein passender Heimplatz zur Verfügung stehen, der mit Renten plus Ergänzungsleistungen¹² finanzierbar ist.

Das neue Reglement sieht daher vor, dass eine Trägerschaft einer Person mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen, welche die Vorauszahlung nicht leisten kann, die Aufnahme ausschliesslich dann verweigern darf, wenn keine Vertretung bezeichnet ist, wenn sie ihre finanzielle

¹¹ Gemäss Art. 360 und 361 ZGB.

¹² Zurzeit liegt die EL-Obergrenze für Pension und Betreuung bei CHF 180 pro Tag und Bewohner/in.



Situation nicht offenlegen will oder wenn kein mit Ergänzungsleistungen finanzierbarer Heimplatz verfügbar ist.¹³

2.2 Inpflichtnahme anderer politischer Gemeinden

Eine im Rahmen der Einführung der Pflegefinanzierung durchgeführte Erhebung per Ende 2011 hat ergeben, dass 212 Bewohnende (17 Prozent der Heimplätze) ihren zivilrechtlichen Wohnsitz vor Heimeintritt ausserhalb der Stadt St.Gallen hatten. Frühere Erhebungen direkt bei den Alters- und Pflegeheimen im Rahmen der periodischen Bedarfsplanung haben eine deutlich tiefere Quote ergeben¹⁴. Die Stadt St.Gallen hat mit ihren Steuergeldern somit in grösserem Umfang als bisher angenommen Heiminfrastrukturen für Auswärtige, also für Bewohnerinnen und Bewohner, die beim Eintritt ihren zivilrechtlichen Wohnsitz nicht in der Stadt St.Gallen hatten, subventioniert. Dies ist insbesondere dann stossend, wenn in den Herkunftsgemeinden nicht ausreichend Heimplätze für die eigene Bevölkerung angeboten werden. Das vielfältige und sowohl qualitativ wie auch quantitativ attraktive Angebot in der Stadt St.Gallen übt offensichtlich eine Sogwirkung auf das Umland aus und dämpft dort den Druck, ausreichend eigene Angebote bereitzustellen.

Bei der Bemessung eines Baubeitrages wird daher künftig ein pro-rata-Abzug vorgenommen: Einem Heim mit einem Auswärtigenanteil von beispielsweise 10 Prozent werden Baubeitrag und Darlehen künftig um je 10 Prozent gekürzt. Mit dieser Massnahme können, je nach Auswärtigenanteil, im Zeitraum 2017 bis 2018 zwischen CHF 1 bis 2 Mio. eingespart werden.

Für die Bemessung des Abzuges wird der durchschnittliche Anteil Auswärtiger ab dem Jahr 2016 herangezogen. Dazu wird einmal jährlich per Stichtag 31. Dezember der Anteil Auswärtige pro Heim erhoben. Als Auswärtige gelten Personen, welche ihren zivilrechtlichen Wohnsitz zum Zeitpunkt des Heimeintritts während mindestens einem Jahr ausserhalb der Stadt St.Gallen hatten. Baubeiträge und Darlehen werden entsprechend gekürzt.

Durch die Kürzung der Baubeiträge um den Auswärtigenanteil wird die von Auswärtigen genutzte Infrastruktur nicht mehr durch städtische Steuermittel mitfinanziert. Trägerschaften mit auswärtigen Bewohnenden können die Kürzung der Baubeiträge durch Erträge eines Auswärtigenzuschlages kompensieren. Ein solcher Zuschlag stellt für die Auswärtigen eine Infrastruktur- oder Investitionspauschale dar, mit der die Trägerschaft Rücklagen für künftige Bauvorhaben äufnen kann.

Den Trägerschaften wird empfohlen, einen Auswärtigenzuschlag von mindestens CHF 10 pro Bewohnerin bzw. pro Bewohner und Tag zu erheben. Dies rechtfertigt sich wie folgt:

¹³ Für eine Abweisung durch das Heim muss mindestens eine dieser drei Bedingungen erfüllt sein.

¹⁴ Amt für Gesellschaftsfragen (2010): Stationäre Betagteneinrichtungen; Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen für die Jahre 2010 bis 2025, S. 11.



Die Investitionskosten für einen zusätzlichen neuen Heimplatz belaufen sich auf rund CHF 350'000, bei einer Nutzungsdauer von zwanzig Jahren. Dabei entstehen Totalkosten von CHF 520'082 (kalkulatorische Verzinsung mit 2 % p.a.). Dies ergibt Infrastrukturkosten von CHF 71,25 pro Tag und Platz. Bei einem Baubeitrag von 20 Prozent subventioniert die Stadt St.Gallen einen Heimplatz mit CHF 14,25 pro Tag. Zusätzlich können die Heime im Bedarfsfall von einem zinsvergünstigten Darlehen profitieren, dessen Kosten (Opportunitätskosten, Verwaltungskosten) hierbei noch nicht berücksichtigt sind. Zum Vergleich: Die Gemeinde Trogen verlangt für auswärtige Bewohnende innerhalb des Kantons Appenzell Ausser Rhoden CHF 5 pro Tag und Bewohnerin bzw. Bewohner und für Ausserkantonale CHF 10. In der Gemeinde Teufen wird ein Auswärtigenzuschlag von CHF 20 pro Tag und Bewohnerin bzw. Bewohner erhoben.

Auswärtige Bewohnende, die den Auswärtigenzuschlag nicht aus den Ergänzungsleistungen finanzieren können, müssen sich bei ihrer Herkunftsgemeinde um eine Übernahme der Kosten bemühen. Zudem steht es den auswärtigen Bewohnenden grundsätzlich frei, bei ihrer Herkunftsgemeinde mit Berufung auf den gesetzlichen Versorgungsauftrag¹⁵ eine Kostengutsprache für den Auswärtigenzuschlag einzufordern. In beiden Fällen würde die Herkunftsgemeinde den betroffenen Bewohnenden die Aufwendungen für den Auswärtigenzuschlag direkt zurückerstatten.

Die Gemeinde- resp. Stadtpräsidien der umliegenden Gemeinden Gossau, Gaiserwald, Mörschwil und Wittenbach wurden über die allfällige Einführung des Auswärtigenzuschlages in den Heimen der Stadt St.Gallen informiert. Sie gehen davon aus, dass sie künftig selbst ausreichend Plätze in Alters- und Pflegeheimen zur Verfügung stellen können und dann keine Notwendigkeit mehr besteht, als Auswärtige bzw. Auswärtiger einen Platz in der Stadt St.Gallen in Anspruch zu nehmen.

2.3 Situationsgerechte und zielorientierte Unterstützungsinstrumente

Die Richtlinien über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten enthalten bereits Kriterien zur Vergabe von Baubeiträgen.¹⁶ Demgemäss

- a) müssen die Bauprojekte mit der periodischen Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen übereinstimmen, d.h. der Bedarf an Heimplätzen im Versorgungszusammenhang und die erwünschte Ausrichtung (z.B. für Menschen mit Demenz) müssen gegeben sein;

¹⁵ Gemäss Art. 28 Sozialhilfegesetz (sGS 381.1, abgekürzt SHG).

¹⁶ Vgl. Art. 3 der Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten vom 4. April 2000.



- b) richtet sich die Höhe der Beiträge nach der Finanzlage bzw. den Finanzierungsmöglichkeiten der Trägerschaft. Konkret wird bei einem Baubeitragsgesuch geprüft, ob die Trägerschaft finanziell in der Lage ist, das Bauprojekt ganz oder teilweise selbst zu tragen;
- c) werden Art und Dringlichkeit des Bauprojektes einerseits stadtplanerisch und architektonisch sowie unter sozialen und gerontologischen Gesichtspunkten geprüft.

Aus Sicht der zuständigen Dienststellen (Hochbauamt, Amt für Gesellschaftsfragen) sind die bisherigen Kriterien für die Vergabe von Baubeiträgen ausreichend. Eine Gewichtung der Baubeiträge nach den zu unterstützenden Räumen oder Bauten macht wenig Sinn, da für das Funktionieren eines Heimes alle Räume und Bauten benötigt werden und sich eine Aufschlüsselung der Kosten als schwierig erweisen würde.

Auf die Aufnahme von Massnahmen bezüglich erneuerbaren Energien als Bedingung zum Erhalt von Baubeiträgen wurde verzichtet, da für die Trägerschaften angesichts der erheblichen Kürzung der Beiträge keine neuen Auflagen geschaffen werden sollen. Das Hochbauamt prüft aber in jedem Fall, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt und Energie, mit den Beteiligten jeweils Möglichkeiten, erneuerbare Energien bei Um- und Neubauten einzusetzen. Die geprüften und geplanten Massnahmen werden jeweils in den Stadtparlamentsvorlagen ausgeführt.

2.4 Aktualisierung der Bedarfsplanung

Das Departement des Innern überprüft zurzeit die geltenden kantonalen Planungsrichtwerte für Einrichtungen zur stationären Betreuung und Pflege von Betagten von 2011 und wird diese in der Folge bestätigen oder anpassen. Die letzte städtische Bedarfsplanung stammt aus dem Jahr 2010 und deckt die Zeitspanne 2010 bis 2025 ab.

Zurzeit stehen in der Stadt St.Gallen 1'329 Plätze in der stationären Langzeitpflege zur Verfügung. Aufgrund von Neu- und Umbauten in den städtischen Alters- und Pflegeheimen in den nächsten Jahren werden ab 2020 1'405 Plätze zur Verfügung stehen.

In der vorliegenden Aktualisierung für den Zeitraum 2015 bis 2030 kamen mehrere Szenarien zur Anwendung. Allen Szenarien gemeinsam ist, dass bis 2020 ausreichend stationäre Kapazitäten bereitstehen bzw. Überkapazitäten vorhanden sind.

Bei der Ermittlung des Bedarfs nach Plätzen in stationären Einrichtungen der Langzeitpflege in der Stadt St.Gallen ist zudem ist der geplante Ausbau der Kapazitäten in benachbarten Gemeinden zu berücksichtigen. Hier bestand in den vergangenen Jahren ausgewiesener



Nachholbedarf, was sich auch in konstant hohen Zahlen auswärtiger Heimbewohnender in St.Galler Heimen äusserte¹⁷.

Es ist damit zu rechnen, dass die städtischen Angebote der stationären Langzeitpflege eine Entlastung erfahren, weil Personen aus den umliegenden Gemeinden eher die Infrastruktur am eigenen Wohnort nutzen werden. Das könnte Folgen für die bisher gute Auslastung der Heime in der Stadt St.Gallen haben, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Rentabilität. Auch in diesem Zusammenhang müssen Ausbaupläne stationärer Einrichtungen in der Stadt St.Gallen kritisch hinterfragt werden. Bei der Beurteilung zukünftiger Projekte ist die Bemessung der Baubeiträge konsequent an der Bedarfsplanung auszurichten .

3 Einbezug der Trägerschaften / Vernehmlassungsergebnisse

Die Trägerschaften der Alters- und Pflegeheime in der Stadt St.Gallen wurden frühzeitig über die anstehenden Änderungen im Bereich der Gewährung von Baubeiträgen informiert. Sie erhielten Gelegenheit, zum Entwurf des neuen Reglements schriftlich Stellung zu nehmen. Die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse hat gezeigt, dass folgende Aspekte zentral sind:

Verzicht auf die Einführung eines Auswärtigenzuschlags

- Der von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden geäusserte Wunsch, auf die Einführung eines Auswärtigenzuschlags zu verzichten bzw. diesen fakultativ zu machen, wird mit dieser Vorlage nach eingehender Prüfung erfüllt. Gründe für den Verzicht auf ein Obligatorium sind die Vermeidung eines Eingriffs in die betriebswirtschaftliche Autonomie der Institutionen sowie die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Alters- und Pflegeheimen ausserhalb der Stadt St.Gallen, welche keine Auswärtigenzuschläge erheben.
- Da künftig auf die Erhebung eines angemessenen Auswärtigenzuschlags verzichtet werden soll, sind die in verschiedenen Vorlagen enthaltenen Bedingungen für den Erhalt städtischer Unterstützungsleistungen rückwirkend vollständig aufzuheben.¹⁸

Keine Aufnahmespflicht für Stadsanktgallerinnen und Stadsanktgaller

- Mehrere Heime haben sich im Rahmen der Vernehmlassung zum Reglementsentwurf gegen eine Aufnahmespflicht für Stadsanktgallerinnen und Stadsanktgaller ausgespro-

¹⁷ Zurzeit sind ungefähr 90 Plätze in städtischen Heimen von Personen aus den umliegenden Gemeinden belegt.

¹⁸ Vgl. Ziff. 3 des Antrags zur Beschlussfassung in dieser Vorlage. Mit Erlass des neuen Reglements wird diese in den Vorlagen Nr. 929 vom 3. September 2013 (Ziff. 4), Nr. 2228 vom 7. Oktober 2014 (Ziff. 4), Nr. 2229 vom 7. Oktober 2014 (Ziff. 3), Nr. 3164 vom 16. Juni 2015 (Ziff. 4) und Nr. 3448 vom 22. September 2015 (Ziff. 4) aufgeführte Bedingung rückwirkend vollständig aufgehoben.



chen und beanstandet, dass damit ein städtisches Risiko auf die Trägerschaften abgewälzt werde. Aufgrund dieser Einschätzungen konnte in Zusammenarbeit mit den Sozialen Diensten (SDS) eine pragmatische Lösung gefunden werden, welche sowohl der gesetzlichen Versorgungspflicht als auch den Anliegen der Heime Rechnung trägt.¹⁹

Auslagerung Starthilfebeiträge

- Der im Rahmen der Vernehmlassung geäußerte Vorschlag, Starthilfebeiträge für alternative Wohnformen im Alter nicht in das neue Reglement aufzunehmen, wurde ebenfalls berücksichtigt. Die Starthilfebeiträge werden künftig über die Projektbeiträge Alter, Generationen und Inklusion gesprochen und das entsprechende Konzept angepasst.

Beibehaltung der Beurteilungskriterien

- Nicht berücksichtigt wurde indes, auf die Beurteilungskriterien „Art und Dringlichkeit“ sowie „Finanzierungslage“ und „Finanzierungsmöglichkeiten“ der Institution zu verzichten. Begründet wurde dieser Vorschlag mit den stark gesenkten Baubeiträgen sowie mit der Begründung, Institutionen nicht zu bestrafen, die wirtschaftlich arbeiten. An beiden Kriterien ist weiterhin festzuhalten. Städtische Subventionen sollen weiterhin nach der Art und Dringlichkeit eines Bauvorhabens beurteilt werden, da nicht jedes Bauvorhaben bzw. Angebot dieselbe Dringlichkeit aufweist. Zudem sollen Institutionen, welche Bauvorhaben aus eigener finanzieller Kraft umsetzen können, nicht zusätzlich mit staatlichen Mitteln subventioniert werden.

4 Schaffung eines Reglements

4.1 Allgemeines

Die „Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten“ aus dem Jahr 2000 werden entsprechend der hier skizzierten Subventionspraxis angepasst. Zur Verbesserung der Rechtssicherheit und Transparenz wird ein entsprechendes Reglement geschaffen. Die darin enthaltenen Regelungen – insbesondere die Rahmenbedingungen und die Voraussetzungen der Subventionsgewährung sowie die Festlegung einer (prozentualen) Obergrenze – haben rechtsetzenden Charakter.

4.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 1 knüpft an Art. 28 SHG an und schafft die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Unterstützungsleistungen an Dritte, die zur Erfüllung des kommunalen Versorgungsauftrages beitragen.

¹⁹ Vgl. die entsprechenden Ausführungen in dieser Vorlage auf S. 7 f.



Artikel 2 konkretisiert die Art der Unterstützung, nämlich durch Baubeiträge. Bis Ende 2017 können bei Bedarf zudem zinsgünstige Darlehen in gleicher Höhe wie der Baubeitrag zur Verfügung gestellt werden, wobei das Datum der Gesuchseinreichung massgeblich ist. Im Unterschied zu den bisherigen Richtlinien werden die Starthilfebeiträge nicht mehr erwähnt. Sie gehören von der Systematik her nicht in diesen Erlass, da sie sich gerade nicht an stationäre Einrichtungen der Langzeitpflege richten, sondern an vorstationäre Angebote des Wohnens im Alter oder des generationenübergreifenden Wohnens. Die Starthilfebeiträge sind damit nicht abgeschafft, entsprechende Gesuche können künftig im Rahmen der Projektförderung für Alters- und Generationenkultur behandelt werden.²⁰ Baubeiträge werden nur gewährt, wenn der Bedarf ausgewiesen ist und das Vorhaben mit der periodischen Bedarfsplanung für stationäre Betagteinrichtungen der Stadt St.Gallen kompatibel ist.

Artikel 3 enthält den möglichen Förderungsumfang und die übergeordneten Bemessungskriterien. Baubeiträge belaufen sich neu noch auf maximal 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten. Sie werden neu entsprechend dem Anteil der einheimischen Heimbewohnenden²¹ bemessen. Entsprechend dem durchschnittlichen Anteil Auswärtiger in einem Heim werden Baubeitrag und Darlehen proportional gekürzt. Die Bemessung der Beiträge richtet sich weiterhin nach der Übereinstimmung mit der periodischen Bedarfsplanung, der Finanzlage bzw. den Finanzierungsmöglichkeiten der Trägerschaft sowie der Art und Dringlichkeit der Investition.

Artikel 4 Die Beiträge und die Darlehen werden neu an die Bedingung geknüpft, dass die Trägerschaften Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner auch dann aufnehmen, wenn sie eine allfällige Vorauszahlung nicht leisten können. Die Aufnahme kann jedoch abgelehnt werden, wenn die betreffende Person keine Vertretung hat, die sich um finanzielle Angelegenheiten kümmert, wenn die Person ihre finanziellen Verhältnisse nicht offenlegt oder in der Einrichtung kein Heimplatz zur Verfügung steht, der mit Rente und Ergänzungsleistungen finanzierbar wäre.²²

Artikel 5 betreffend die Zuständigkeit bleibt abgesehen von redaktionellen Anpassungen ebenfalls unverändert. Im Einzelfall ist, nach Massgabe der Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung, je nach Betragshöhe der Stadtrat bzw. das Stadtparlament oder die Bürgerschaft für die Gewährung städtischer Leistungen zu Gunsten von stationären Langzeitpflegeeinrichtungen zuständig.

²⁰ Das Konzept des Fördergefässes für Alters- und Generationenkultur wird entsprechend angepasst.

²¹ Massgebend ist, dass der Bewohner bzw. die Bewohnerin vor dem Heimeintritt zivilrechtlichen Wohnsitz in der Stadt St.Gallen hatte.

²² Zurzeit liegt die EL-Obergrenze bei CHF 180 pro Tag und Bewohnerin bzw. Bewohner.



Im **Artikel 6** sind die Übergangsbestimmungen ausgeführt. Die Praxisänderung betrifft alle bereits eingereichten und nicht entschiedenen Gesuche, ausser den in Art. 3 Abs. 2 lit. d aufgeführten Abzug für Auswärtige. Dieser wird erst auf Gesuche angewendet, die nach Inkraftsetzung des Reglements eingereicht werden.

Artikel 7: Da das Reglement Rechte gegenüber Dritten festlegt, unterliegt es dem fakultativen Referendum.

Artikel 8 regelt das Inkrafttreten des Reglements, das durch den Stadtrat bestimmt wird.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilagen:

- Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten vom 4. April 2000
- Reglement für die städtischen Leistungen zu Gunsten von stationären Einrichtungen der Langzeitpflege (Entwurf, Inkrafttreten geplant per 1. Januar 2017)

