

An den Landrat

---

Glarus, 14. Oktober 2014

## **Änderung des Sozialhilfegesetzes**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Das Wichtigste in Kürze**

Dem Landrat wird zuhanden der Landsgemeinde eine Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, GS VIII E/21/3) 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.

Das Sozialhilfegesetz regelt, für welche Aufwendungen in welcher Reihenfolge die Ausgabentilgung durch unterstützte Alters- und Pflegeheimbewohner berechnet wird. Dies entscheidet darüber, in welchem Umfang und unter welchem Titel Unterstützungsgemeinde und Kanton zur Finanzierung des Heimaufenthaltes beitragen müssen (Unterstützungsgemeinde: ungedeckte Heimkosten; Kanton: Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe). Wie bisher stehen die persönlichen Auslagen bis zum Höchstbetrag gemäss der Ergänzungsleistungsgesetzgebung an erster Stelle. Darauf soll die vom Krankenversicherungsgesetz verlangte Beteiligung der Patienten an den Pflegekosten folgen, die somit neu der Tragung der ungedeckten Heimkosten (Pensions- und Betreuungskosten ohne Pflege) vorgeht.

Nach einer weiteren Änderung wird einerseits die öffentliche Finanzierung der ungedeckten Heimkosten auf jene Heimbewohner beschränkt, über deren Gesuch um Ergänzungsleistungen eine aktuelle Verfügung vorliegt. Andererseits dürfen die Gemeinden diese Heimbewohner für ihre Leistungen an die ungedeckten Heimkosten grundsätzlich nicht mehr belangen. Dies gilt insoweit nicht, als Heimbewohner gemäss der aktuellen Ergänzungsleistungsverfügung über nicht realisierte Einkommensteile (z.B. Vermögensverzehr, unverteilte Erbschaft) verfügen.

Die Gesetzesänderungen führen zu einer Kostenverlagerung. Der Kanton als Träger der Sozialhilfekosten wird entlastet. Die Gemeinden als Träger der ungedeckten Heimkosten werden entsprechend stärker belastet. Höhere Ergänzungsleistungen, welche der Kanton trägt, sollen dies abfedern. Zumindest die Änderung der Reihenfolge der Kostentilgung bei unterstützten Heimbewohnern soll so aufgefangen werden.

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 Ergänzungsleistungen 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 Ergänzungsleistungen beantragen müssen. Grundlage der Prüfung, welche Tarife gerechtfertigt sind, werden künftig statt der Heimbudgets die gesicherten Heimrechnungen sein. Dadurch entfällt das Abstellen auf Unwägbarkeiten wie die prognostizierte Heimauslastung und der bisherige Termindruck kann 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.

## **2. Ausgangslage**

Im Zuge der Optimierung von Abläufen im Zusammenhang mit der Begleichung von Kosten, welche Bewohnern eines Alters- und Pflegeheims (APH) entstehen, wurde festgestellt, dass der Kanton keine Sozialhilfekosten für in einem APH lebende Personen aufwendet. Die Gemeinden beglichen nicht nur die ungedeckten Heim- (nach Art. 6a SHG; Gesamtbelastung 2013: 474'366.20 Fr.) und die Pflegerestkosten (nach Art. 33b Abs. 1 Bst. c Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, EG KVG, GS VIII D/21/1; Gesamtbelastung 2013: 4'781'711.93 Fr.), sondern 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 jederzeit und 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 APH lebenden Personen, die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV bezogen, die anfallenden Kosten nicht ohne Unterstützung durch die Sozialhilfe bestreiten konnten. Damit scheinen die EL ihrer Hauptanforderung nicht zu genügen. Nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) sind EL-Beiträge nämlich bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim leben, so zu bemessen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim „in der Regel“ keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Die konkrete Bemessung obliegt den Kantonen.

Die bundesrechtliche Vorgabe, wonach „in der Regel“ keine Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen dürfen, bedeutet umgekehrt, dass sich solche nur in Ausnahmefällen ergeben dürfen. Stellen sich Sozialhilfe-Abhängigkeiten in 34 Fällen ein, wird die Beitragsbemessung der Vorgabe wohl nicht gerecht. Daran ändert nichts, dass die 34 Fälle insofern zu relativieren sind, als diejenigen Fälle auszunehmen sind, in denen nur deshalb Sozialhilfekosten entstehen, weil bspw. aufgrund der Anrechnung von Einnahmen Kürzungen der EL-Beiträge erfolgen oder überhaupt keine EL ausgerichtet werden. In diesen Fällen ist nicht die Bemessung der Beiträge Ursache für die entstehenden Sozialhilfe-Abhängigkeiten; diese sind vielmehr systembedingt. Doch auch korrigiert dürfte die entsprechende Quote über 10 Prozent und damit über dem liegen, was gemeinhin als Ausnahme bezeichnet werden kann. Als nicht bundesrechtskonform erwies sich die kantonale Regelung insbesondere dann, wenn sich die Sozialhilfe-Abhängigkeiten nicht mehr oder weniger zwingend als Rechtsfolge entsprechender Ausnahmesituationen einstellten, sondern Ergebnis einer gezielten Steuerung wären. Letzteres ist auszuschliessen. Die entsprechenden Zahlen konnten vom Kanton erst im Verlaufe des Jahres 2014 bei den Gemeinden beschafft werden. Die Fälle können damit nicht Ergebnis einer gezielten Steuerung sein; Steuerung setzte Kenntnis dieses Zahlenmaterials voraus. Vielmehr zeigen diese Zahlen lediglich das Ergebnis der Bemessung der EL-Beiträge anhand plausibilisierter Pensionstaxen, welche in den jeweiligen Heimen im Jahre 2005 Gültigkeit hatten, einerseits und anhand der Ergeb-

nisse der CURAtime Arbeitszeitanalyse vom 26. Juni 2012 (für die Betreuung und die Pflege) andererseits, jeweils gemessen an den jeweils ausgewiesenen Budgetzahlen der einzelnen Einrichtungen.

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

- Gemäss geltendem Recht ist der Versichertenbeitrag 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 (Art. 6b SHG). Das so bestimmte Verfahren führt deshalb 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, würde er seine eigenen Möglichkeiten ausschöpfen, derer gar nicht bedürfen würde. Die Kantone können deshalb die Kosten (= Ausgaben) begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden (Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG). Einnahmenseitig besteht einzig die Möglichkeit den Vermögensverzehr zu erhöhen (Art. 11 Abs. 2 ELG). Davon hat der Kanton Glarus Gebrauch gemacht (Art. 5 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, EG ELG, GS VIII D/13/1).
- Auf dieses Regulativ von *anerkannten Ausgaben* und *anrechenbaren Einnahmen* ist man umso mehr angewiesen, wenn wie im Kanton Glarus ineinandergreifende Aufgaben wie die Sozialhilfe (Kanton) und die stationäre Altersbetreuung (Gemeinden) auf unterschiedliche Staatsebenen verteilt sind. In solchen Fällen besteht ansonsten die Gefahr, dass sich kostenwirksame Entscheide der einen Staatsebene direkt zulasten der anderen auswirken (höhere Heimtarife führen zu höheren Sozialversicherungsausgaben).
- Die APH-Tarife werden durch die Einrichtungen/Gemeinden bestimmt (ohne Genehmigungspflicht). Die regierungsrätliche Festlegung der maximalen EL-Beiträge 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 systemimmanente Ungenauigkeit, beeinflusst die Anzahl Sozialhilfefälle jedoch kaum.

### **3. Vernehmlassung**

Gestützt darauf hatte man die Situation analysiert, mögliche Lösungsansätze skizziert und einen konkreten Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt. Diese Vorlage sah folgende drei Rechtsänderungen vor: Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b, Neufassung des Artikels 51 und Einführen einer Tarifgenehmigungspflicht (Art. 51a SHG).

#### **3.1. Rückmeldungen**

Es liessen sich vier Glarner Einrichtungen der stationären Altersbetreuung, die drei Gemeinden, drei politische Parteien, drei Fachorganisationen und zwei kantonale Verwaltungsstellen wie folgt vernehmen: Die grundsätzlichen Bestrebungen, um Sozialhilfe-Abhängigkeiten von Heimbewohnenden zu reduzieren, werden unterstützt. Die Änderung der Reihenfolge (Art. 6b) wird unterschiedlich beurteilt. Die Gemeinden äussern sich mehrheitlich ablehnend und fürchten höhere ungedeckte Heimkosten. Für Fachkreise ist die Reihenfolge unwesentlich. Die Tarifgenehmigungspflicht wird unterschiedlich beurteilt. Begrüsst wird sie aus Kostenüberlegungen, abgelehnt aufgrund der Vermischung von Kompetenzen und Ver-

antwortung. Es wird gefordert, dass Tarifentscheide angefochten werden können und behauptet, die Festlegung der EL-Obergrenzen sei bereits ein schlagkräftiges Instrument, um die Tarifentwicklung zu beeinflussen. Der Wechsel von den Budget- zu den Rechnungszahlen wird mehrheitlich begrüsst. Unabhängig von der Einführung einer Tarifgenehmigungspflicht forderte man die Einführung flankierender Massnahmen, um eine transparente Heim-Tarifpolitik sicherzustellen und einer Kostenexplosion zu wehren. Man müsse die Dienstleistungen definieren, welche von den Institutionen zu erbringen seien. Leistungen welche zur Pension oder Betreuung gehörten, dürften nicht nochmals separat in Rechnung gestellt werden. Nicht kassenpflichtige Leistungen, welche zusätzlich zu den Pensions- und Betreuungstaxen in Rechnung gestellt würden, müssten transparent und verständlich aufgelistet werden. Die freie Heimwahl sei zu gewährleisten und der Aufenthalt müsse für jeden Bewohner finanzierbar bleiben. Für Sozialhilfebezüger in APH müsse ebenfalls eine Einzelfallprüfung durch die Sozialhilfeorgane durchgeführt werden. Zudem stellte man Fragen zum Tarifgenehmigungsverfahren. Weil nur ein Teil der Heimbewohnenden auf EL angewiesen sei und davon nur 13 Prozent sozialhilfeabhängig seien, erachtete man diese Diskussion teilweise für nicht verhältnismässig. Die Tarifgenehmigungspflicht berühre die Frage nach dem Personalschlüssel. Ein solcher verlange nach qualitätssichernden Massnahmen. Beschränke sich die Tarifgenehmigung auf die EL-Beziehenden, sei dies in Ordnung. Aus unternehmerischer Sicht müsse man aber Zimmer mit höherem Komfort teurer an Selbstzahlende vermieten können. Die EL genügten ihrer Hauptanforderung nicht. Dies gelte auch für deren Bemessung. Die Änderung der Reihenfolge löse das Problem nicht, weil der Beitrag für die persönlichen Auslagen oft nicht ausreiche. Zudem werde der Versichererbeitrag häufig nicht zur Zahlung der Heimrechnung verwendet. Kontrovers diskutiert wird, ob es sich bei den ungedeckten Heimkosten um Fürsorgeleistungen handle. Der Druck müsse auf den ungedeckten Heimkosten lasten. Die Gemeinden seien es auch, welche die Heimtarife bestimmen und deshalb die Folgen tragen sollten. Die Tarifgenehmigungspflicht müsse auch die Pflorgetaxen umfassen. Schaffe man unterschiedliche Zuständigkeiten, so drohe, dass die Kosten den einzelnen Trägern nicht korrekt zugewiesen würden. Tarife müssten leistungsbezogen sein, wie im Spital- und Behindertenbereich. Artikel 51 könne gestrichen werden, nachdem die stationäre Altersbetreuung Sache der Gemeinde sei. Die Genehmigungskompetenz sollte der Regierungsrat statt das Departement haben.

### **3.2. Würdigung der Vorbringen**

Niemand wehrte sich gegen das Ziel, Sozialhilfe-Abhängigkeiten von Heimbewohnenden zu reduzieren. Es bestehen indessen 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 Anstalt/Gemeinde festlegen. Es soll nur die Genehmigungspflicht für diese – für jedes Heim separaten oder anstaltsweisen – Tarife eingeführt werden. Entscheide müssen überprüft werden können. Zwar sind nur 13 Prozent der EL-Beziehenden sozialhilfeabhängig. 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 Staatsrechnung (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. Der entsprechende Existenzbedarf liegt aktuell bei rund 88 Franken pro Tag. Alles, was für die Existenzsicherung für Personen im Heim darüber liegt, bezahlt der Kanton. Zudem klammert die Kritik 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. Indem dies bejaht wird, ergibt sich daraus die wesentlichste Abänderung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage bzw. eine zusätzliche Anpassung des Artikels 6a Absatz 1 SHG. Um auch die Zuweisung zu den diversen Kostenträgern prüfen zu können, muss die Genehmigungspflicht sämtliche Tarife umfassen. Artikel 51 kann gestrichen werden. Er bezog sich auf den Alters- und den Behindertenbereich. Hier gelten nun die Artikel 39b und 39c SHG und dort ist die Gemeinde zuständig. 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. Soweit die Festlegung der EL-Maxima durch den Regierungsrat vorgeht, bestimmt dies das Genehmigungsverfahren, weshalb man dies dem Departement überlassen kann.

#### **4. Problemanalyse und mögliche Lösungsansätze**

Mit Blick auf die Vernehmlassungsergebnisse ergibt sich eine überarbeitete Analyse und ein modifizierter Lösungsansatz. Dies nach wie vor ausgehend davon, dass nur in Bezug auf die anerkannten Ausgaben der in einem Heim lebenden Personen (Art. 10 Abs. 2 ELG; a. Tagestaxen, b. Betrag für persönliche Auslagen) und bezüglich der Regeln der Einnahmenverwendung (Art. 6b SHG) Gestaltungsspielraum besteht. Hinsichtlich der anrechenbaren Einnahmen ist der Handlungsspielraum bereits ausgeschöpft (Vermögensverzehr: Art. 11 Abs. 2 ELG i.V.m. Art. 5 EG ELG). Die Einnahmenseite ist deshalb vorliegend nicht von Interesse. Zu prüfen bleibt die Reihenfolge der Mittelverwendung und die Ausgabenseite.

##### **4.1. Verwendung der Einnahmen**

Zunächst ist die bestehende Regelung bezüglich der Einnahmenverwendung zu überprüfen. Dabei erscheint es korrekt, dass die Einnahmen der Personen im Heim zunächst für die persönlichen Auslagen verwendet werden dürfen (Art. 6b Abs. 1 Ziff. 1 SHG). Damit lassen sich Sozialhilfefälle vermeiden, welche als stossend empfunden würden. Dass an zweiter Stelle die effektiven Kosten der stationären Altersbetreuung getilgt werden können, kann dazu führen, dass nicht mehr genügend Mittel zur Deckung der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person (Art. 25a Abs. 5 KVG, Art. 33b EG KVG) vorhanden sind. Dies führt, indem es sich hier nicht um „Heimkosten“, sondern um eine Unterstützung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe handelt, zu Sozialhilfefällen im engeren Sinne.

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 Versichertenbeitrages zur Verfügung stand. Weil bei der Berechnung der EL aber nur von den anerkannten Ausgaben (max. 90.55 Fr. /Tag für Pension, max. 32.15 Fr. für Betreuung/Tag und max. 0.84 Fr./Pflegetminute) ausgegangen wird, die effektiven Kosten jedoch höher liegen können und zudem die EL nur die Differenz zwischen den (angerechneten) eigenen Mitteln und den anerkannten Ausgaben (nicht zu den effektiven Ausgaben) ausgleichen, konnte mit diesem Anteil – systembedingt – praktisch nie der ganze Versichertenbeitrag beglichen werden. Insofern führte diese Zwischenlösung dazu, dass die Sozialhilfekosten reduziert werden

konnte. Sie hatte jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die Anzahl Sozialhilfefälle. Diese Zwischenlösung allein erwies sich damit mit Blick auf Artikel 10 ELG als nicht zielführend. Gesetzgeberisch bieten sich – mit Bezug auf die zu regelnde Mittelverwendung – zwei Möglichkeiten an. Entweder man ändert die Reihenfolge und zieht beispielsweise die Begleichung des Versichertenbeitrags vor oder man beschränkt den Vorzug der Kosten der stationären Altersbetreuung darauf, dass diese vorab beispielsweise nur noch im *anerkannten* Umfang vor dem Versichertenbeitrag getilgt werden dürfen, bevor schliesslich (in vierter Linie) persönliche Auslagen über dem Maximalbeitrag oder „andere Ausgaben“ beglichen werden.

Die erste Möglichkeit ist in der Handhabung klarer. Namentlich bedarf es dabei keiner Aufteilung der Kosten der stationären Altersbetreuung. Sie erhöht aber das Risiko, dass ungedeckte Heimkosten entstehen. Die zweite Möglichkeit bedingt eine Kostenaufteilung, indem vorerst nur die anerkannten Kosten der stationären Altersbetreuung gedeckt werden dürften. Dies erfordert einen zusätzlichen administrativen Aufwand, ist nicht ohne Weiteres verständlich und birgt damit eine zusätzliche Fehlerquelle. Zudem ist diese Lösung weniger wirksam, indem sie in gewissen Fällen dennoch zu einer Sozialhilfe-Abhängigkeit führen wird, allenfalls gar wegen einem bescheidenen und gesetzlich gebundenen (Versicherten-)Be(i)trag. Andererseits weist diese Variante im Vergleich zur ersten das kleinere Risiko bezüglich ungedeckter Heimkosten auf.

Damit ist die erste Möglichkeit zu bevorzugen und die Reihenfolge zu ändern. Die Tilgung des Versichertenbeitrags soll vor der Tilgung der Kosten der stationären Altersbetreuung erfolgen können.

Es zeigt dies, dass im vorliegenden Zusammenhang nicht so sehr die Bemessung der EL-Beiträge zu dieser unerwünschten Häufung von Sozialfällen führt, sondern, dass vielmehr das System bzw. die Reihenfolge, in welcher die entstandenen Kosten getilgt werden sollen, dafür verantwortlich ist. Konkret hätten nämlich viele Sozialhilfefälle auch nicht verhindert werden können, selbst wenn die EL deutlich mehr als den maximalen Versichertenbeitrag anerkannt hätten. Die EL erbringen immer nur eine die anrechenbaren Einnahmen bis zu den anerkannten Ausgaben ergänzende Leistungen und gewährleisten damit nicht, dass die effektiven Kosten voll gedeckt werden können. Insbesondere ist dies dann nicht der Fall, wenn beispielsweise ein Teil der eigenen Mittel nur angerechnet oder diese anderweitig verwendet werden oder wenn nicht alle Kosten anerkannt werden. Die geänderte Reihenfolge führt dazu, dass inskünftig auf diese Zwischenlösung (Aufteilung der Leistungen der EL) ganz verzichtet werden kann. Die Kosten für ungedeckte Heimkosten werden jedoch steigen. Höhere maximale EL-Beiträge werden dies abfedern müssen.

#### **4.2. Wirksamkeit und weiterer Bedarf**

Mit Blick auf Artikel 10 ELG genügt diese Massnahme (geänderte Reihenfolge in Art. 6b) nicht. Zwar können damit die Sozialhilfekosten gesenkt werden, doch entstehen vermehrt ungedeckte Heimkosten. Bleiben Einnahmen- und Ausgabenvolumen unverändert, führt eine Anpassung der Reihenfolge, in welcher die Verbindlichkeiten der Heimbewohner beglichen werden, nur zu einer Kostenverlagerung, und zwar zulasten der Gemeinden. Entscheidend ist, dass es für den Betroffenen keinen wesentlichen Unterschied ausmacht, ob ungedeckte Heimkosten entstehen oder Sozialhilfekosten. Indem die Gemeinde ungedeckte Heimkosten nämlich nach Massgabe des Sozialhilfegesetzes zu tragen hat, „steht ihr das gesamte Instrumentarium dieses Gesetzes zur Verfügung“ (Memorial 2007, S. 187, Erl. zu Art. 6a 2. Abschnitt), wie namentlich die Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht. Macht die Gemeinde von diesen Möglichkeiten Gebrauch, wirkt sich ihre Unterstützung (für ungedeckte Heimkosten) nicht anders aus, als eine Sozialhilfe-Abhängigkeit. In diesem Lichte bewirkt eine Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b SHG demnach keine wesentliche Verbesserung bezüglich der Bundesvorgaben. Sie vereinfacht jedoch die Abläufe und drängt sich insbesondere dort auf, wo die EL Einnahmen bloss anrechnen. Insbesondere wird damit

vermieden, dass sich der Betroffene mit zwei Gemeinwesen mit konkurrierenden Ansprüchen konfrontiert sieht. In aller Regel werden sich Betroffene nur noch mit der Gemeinde auseinandersetzen müssen, und nicht mit der Sozialhilfe.

Mit Blick auf den sich aus Artikel 10 ELG ergebenden Auftrag genügt es allerdings 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. Vorliegend wird man sich künftig an der Zahl derjenigen Personen messen lassen müssen, welche durch die öffentliche Hand unterstützt werden und welche sich anschliessend mit entsprechenden Ansprüchen konfrontiert sehen könnten. Dies gilt nach geltendem Recht genauso für Sozialhilfekosten (des Kantons) wie auch für ungedeckte Heimkosten (der Gemeinden). Können Sozialhilfekosten bei Heimbewohnenden durch die Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b massgeblich reduziert werden, so ist dieses Zwischenergebnis mit Blick auf Artikel 10 ELG nur dann von Nutzen, wenn gleichzeitig verhindert wird, dass der durch diese Massnahme erhöhte Druck auf die ungedeckten Heimkosten zu einer höheren Anzahl von Fällen führt, in denen Heimbewohner von den Gemeinden „nach Massgabe dieses Gesetzes“ (= SHG) belangt werden können. Auch dabei handelte es sich um Sozialhilfe-Abhängigkeiten im Sinne von Artikel 10 ELG. Es soll deshalb den Gemeinden die Möglichkeit genommen werden, die Heimbewohnenden für ungedeckte Heimkosten belangen zu können. Allerdings sollen die Gemeinden die ungedeckten Heimkosten nicht voraussetzungslos tragen müssen. Sie sollen dies nur, wenn eine EL-Verfügung vorliegt. Damit kann sichergestellt werden, 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. Sie gestalteten sich nicht erfolgreich. Schaltet man nun diese wenig effizienten Möglichkeiten grundsätzlich aus, behält sie aber für Fälle vor, in denen sie sich aus Gerechtigkeitsüberlegungen aufdrängen, können Sozialhilfe-Abhängigkeiten aufgrund von Aufhalten in APH „in der Regel“ verhindert werden, ohne preiszugeben, dass die Kostenfolgen dasjenige Gemeinwesen treffen, welches diese bestimmt.

Die wenigen Fälle, in denen nach diesen Vorgaben dennoch Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen, sind gewollt. Im Wesentlichen resultieren diese 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.

Die EL-Beiträge sind künftig so festzusetzen, dass zumindest die Änderung der Reihenfolge aufgefangen werden kann. Die ungedeckten Heimkosten bleiben somit unverändert und gehen weiterhin zulasten der Gemeinde.

Diese beiden Massnahmen (Änderungen von Art. 6a und 6b) bewirken, dass der Aufenthalt in einem APH inskünftig 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.

### **4.3. 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 (Art. 2 Abs. 1 EG ELG), 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 Auftrag des Bundesgesetzgebers (Art. 10 ELG) richtet sich jedoch darauf, dass der Kanton die EL-Beiträge so bestimmt, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim „in der Regel“ keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Mithin genügt es nach geltendem Recht demnach 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 sind die Einrichtungen im Rahmen der Festlegung der konkreten EL-Beiträge nämlich verpflichtet, ihre Kosten zu belegen. Das Departement bestimmt gestützt darauf, welche Tarife als gerechtfertigt erscheinen und in welcher Höhe EL-Beiträge geleistet werden. Dabei wird man inskünftig nicht mehr auf Budget-, sondern auf Rechnungszahlen abstellen. Zwar orientiert man sich über Rechnungszahlen an Vergangenem, 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. Während die Rechnungszahlen bereits Mitte Jahr revidiert und genehmigt vorliegen und über den Sommer verarbeitet werden können, sodass die maximalen EL-Beiträge im Herbst festgelegt werden und die Datenverarbeitung bis Ende Oktober erfolgen können, verursacht das Abstellen auf die Budgetzahlen 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 (vgl. Beilage).

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

Indem den Gemeinden die Möglichkeit genommen wird, die EL-Beziehenden mit Rückerstattungsforderungen usw. zu konfrontieren (s. oben) und damit die Übernahme ungedeckter Heimkosten keine Sozialhilfe-Abhängigkeit mehr begründet, scheint die Tarifgenehmigungspflicht in diesem Umfang an Bedeutung zu verlieren. Sie tut dies jedoch nur scheinbar, indem sie für das Gros der Heimbewohnenden, das keine EL bezieht, mindestens so bedeutsam ist. 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. In diesem Sinne könnte ihnen bereits gedient sein, wenn man die Ergebnisse der Tarifüberprüfung im Rahmen der Festlegung der EL-Beiträge veröffentlichte. So würde für jedermann ersichtlich, welche Tarife in welcher Einrichtung (aufgrund ausgewiesener Kosten) als berechtigt erachtet werden. Faktisch ergäbe sich daraus ein informelles Tarifgenehmigungsverfahren. Dem ist ein offizielles, transparentes Genehmigungsverfahren vorzuziehen. 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 die Interessen der Selbstzahlenden und der Sozialversicherungen zu schützen.

## 5. Erläuterungen

### *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 fiktiven Einnahmen angerechnet wurden. Dabei handelt es sich um den Freibetrag nach ELG übersteigendes verzehrbare Vermögen wie Wohneigentum/-rechte, Nutzniessungen, unverteilte Erbschaften usw. 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/Verwertung 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 zusätzlich auch für Personen, welche nicht altershalber, sondern bspw. 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 (Art. 10 ELG).

### *Artikel 6b Ziffer 1, 1a und 2*

*Ziffer 1 und 2:* Nur begriffliche Anpassung.

*Ziffer 1a (neu):* Bislang erfolgte die Tilgung des „Versichertenbeitrages“ 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 Auslagen entrichtet werden können. Die weitere Reihenfolge bleibt unverändert.

### *Artikel 31 Absatz 2*

Begriffliche Anpassung.

### *Art. 51; Verträge mit stationären Einrichtungen*

Aufgehoben. Der bisherigen Regelung bedarf 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.

### *Art. 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.

## **6. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die vorliegenden Gesetzesänderungen werden eine Kostenverlagerung vom Kanton (Sozialhilfe) auf die Gemeinden (ungedeckte 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 Jahre 2013 ab, so ist mit einer Kostenverschiebung im Umfang von 100'000 bis 120'000 Franken zu rechnen: Zunächst von der Sozialhilfe auf die ungedeckten Heimkosten und von dort schliesslich auf die EL.

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 RR festgelegten EL-Maxima), ändert der administrative Aufwand nur unwesentlich, weshalb personelle Auswirkungen ausbleiben. Die Einführung der Tarifgenehmigungspflicht selber hat keine direkte Kostenwirkung, jedenfalls keine, welche sich vorliegend beziffern liesse.

## **7. Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung erfolgt per 1. Januar 2016.

## **8. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Röbi Marti, Landammann  
Markus Schön, Ratsschreiber-Stv.*

Beilagen:

- Synopse
- SBE
- Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften für APH im Kanton Glarus (Entwurf)