

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend Teilrevision des Altersbetreuungs- und
Pflegegesetzes (Restkostenfinanzierung Pflege)

25-43

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Teilrevision von Art. 10d des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 2. Juli 2007 (AbPG; SHR 813.500).

1. Ausgangslage

Die Pflegekosten bei einem Aufenthalt in einem Pflegeheim werden gemäss Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) durch Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), durch die pflegebedürftige Person sowie durch die öffentliche Hand finanziert. Im Kanton Schaffhausen sind die Gemeinden in der Pflicht, die Finanzierung der Restkosten (Bruttopflegekosten abzüglich Anteil der Krankenkasse sowie abzüglich Selbstbehalt der pflegebedürftigen Person) sicherzustellen. Der Kanton erstattet den Gemeinden die Hälfte ihrer anrechenbaren Aufwendungen (Art. 12 AbPG).

Am 1. Januar 2012 trat im Rahmen einer Teilrevision des AbPG Art. 10d bezüglich Zuständigkeit der Restfinanzierung der Pflege (Heime und Pflege zu Hause) in Kraft. Man liess sich damals von den einfachen Grundregeln leiten, dass die Zuständigkeit der Restfinanzierung bei der Gemeinde des steuerrechtlichen Wohnsitzes liegt und dass der Heimeintritt einer pflegebedürftigen Person keinen Wohnsitzwechsel begründet. Art. 10d AbPG wurde deshalb in der Schlussfassung wie folgt formuliert:

Art. 10d *Zuständige Gemeinde*

¹ *Die Zuständigkeit für die Restfinanzierung der Pflege in den Leistungsbereichen gemäss Art. 3 dieses Gesetzes (Heime und Pflege zu Hause) liegt grundsätzlich bei der Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person. Massgebend ist der steuerrechtliche Wohnsitz.*

² *Der Heimeintritt einer pflegebedürftigen Person begründet keinen Wohnsitzwechsel.*

Verschiedene Einwohnerkontrollen sowie der Verband der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten des Kantons Schaffhausen (VGGSH) sind in den letzten Jahren wiederholt an das Amt für Justiz und Gemeinden gelangt, da sie in der Vergangenheit eine polizeiliche Anmeldung mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde am Standort des Heimes jeweils abgelehnt haben. Einer pflegebedürftigen Person

darf gestützt auf die bundesrechtlichen Vorgaben eine Wohnsitzverlegung jedoch nicht grundsätzlich verweigert werden. Erfolgt bei einem Umzug der pflegebedürftigen Person in ein Pflegeheim ein Wohnsitzwechsel, wirkt sich dieser bei der aktuellen Gesetzesgrundlage auf die Zuständigkeit der Restfinanzierung aus. Denn damit müsste die Standortgemeinde des Pflegeheims die Restfinanzierung übernehmen - und nicht wie bis anhin die bisherige Wohnsitzgemeinde.

2. Bundesrechtliche Vorgaben

Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) verweist in Bezug auf die Definition des Wohnsitzbegriffes auf Art. 23 - 26 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210). Demnach befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält; der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung, einem Spital oder einer Strafanstalt begründet für sich allein keinen Wohnsitz. Bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes bleibt der einmal begründete Wohnsitz einer Person bestehen (Art. 24 Abs. 1 ZGB).

Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil BGE133 V 309 fest, dass bei der Unterbringung in einer Anstalt, d.h. der Anstaltseinweisung durch Dritte, die nicht aus eigenem Willen erfolgt, regelmässig eine Wohnsitznahme von vornherein auszuschliessen ist. Anders verhält es sich, wenn sich eine urteilsfähige mündige Person aus freien Stücken, d.h. freiwillig und selbstbestimmt zu einem Anstaltsaufenthalt unbeschränkter Dauer entschliesst und überdies die Anstalt und den Aufenthaltsort frei wählt. Sofern bei einem unter solchen Begleitumständen erfolgenden Anstaltseintritt der Lebensmittelpunkt in die Anstalt verlegt wird, wird am Anstaltsort ein neuer Wohnsitz begründet. Als freiwillig und selbstbestimmt hat der Anstaltseintritt auch dann zu gelten, wenn er vom "Zwang der Umstände" (etwa Angewiesensein auf Betreuung, finanzielle Gründe) diktiert wird¹.

3. Handlungsbedarf

Bundesrecht geht widersprechendem kantonalem Recht vor, weshalb die bundesrechtlichen Bestimmungen und die entsprechenden Ausführungen des Bundesgerichts bei der Anwendung von Art. 10d AbPG berücksichtigt werden müssen. Art. 10d Abs. 2 AbPG in seiner aktuellen Fassung, welcher besagt, dass der Heimeintritt einer pflegebedürftigen Person keinen Wohnsitzwechsel begründet, erweist sich gestützt auf die vorangehenden Ausführungen und mit Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts als mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Die Restfinanzierung ist deshalb - wie von den Gemeinden auch erwünscht - zeitnah neu und bundesrechtskonform zu regeln, wofür eine Teilrevision des AbPG notwendig ist.

Eine bundesrechtskonforme Auslegung von Art. 10d AbPG in seiner aktuellen Fassung würde dazu führen, dass die Gemeinden mit Pflegeheimen (Standortgemeinden) gestützt auf Art. 10d Abs. 1

¹ mit Hinweis auf BGE 127 V 237 E. 2b und c S. 239 ff.; BGE 108 V 22 E. 2b und 3b S. 25 f.; Pra 2001 Nr. 131 S. 787 ff., E. 4a und b; RALPH JÖHL, Ergänzungsleistungen zur AHV / IV, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2. Aufl. 2006, Rz. 44 ff.; Wegleitung des BSV über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV [WEL], Rz. 1018, 1020 f.

AbPG die Restfinanzierung aller Bewohnenden in ihren Institutionen, die ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in die Standortgemeinde verlegen, übernehmen müssten. Dadurch würde der Anreiz für eine Gemeinde deutlich sinken, betagte Menschen aus anderen innerkantonalen Gemeinden in ihren Pflegeheimen aufzunehmen oder gar Pflegeheime mit Bewilligung zur Abrechnung zulasten der OKP² zu betreiben. Derselben Problematik begegnet man auch bei Wohnformen des betreuten Wohnens / Alterswohnungen. Dieser sicherlich wichtige Aspekt kann im Rahmen der vorliegenden Teilrevision noch nicht berücksichtigt werden, wird jedoch anlässlich der anstehenden Totalrevision des AbPG³ zu prüfen sein. Zudem werden zu dieser Thematik auch auf Bundesebene Vorstösse und Anpassungen erwartet.

4. Anpassung von Art. 10d AbPG

Bei der bundesrechtlichen und interkantonalen Festlegung der Zuständigkeit für die Ausrichtung von Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und auch die Restfinanzierung war es jeweils die gesetzgeberische Absicht, die Benachteiligung der Standortkantone von Heimen, Anstalten und vergleichbaren Institutionen zu verringern⁴. Die Regelung über die Zuständigkeit der Restfinanzierung im innerkantonalen Verhältnis soll diesem Grundsatz ebenfalls folgen und analog dem interkantonalen Verhältnis geregelt werden, wonach für die Festsetzung und Auszahlung der Restfinanzierung nach Art. 25a Abs. 5 KVG derjenige Kanton zuständig ist, in welchem die versicherte Person ihren Wohnsitz hat, wobei der Aufenthalt in einem Pflegeheim keine neue Zuständigkeit begründet. Wie erwähnt gilt diese Regelung auch für die Zuständigkeit der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen, welche in Art. 21 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2025 (ELG; SR 831.30) normiert ist. Dies bedeutet also, dass primär die Wohnsitzgemeinde für die Pflegerestkosten aufkommen soll. Dabei wird an den zivilrechtlichen Wohnsitz angeknüpft. Bei einem Eintritt in ein Pflegeheim soll die Zuständigkeit für die Restfinanzierung jedoch nicht auf die neue Wohnsitzgemeinde wechseln, sondern die Wohnsitzgemeinde vor dem Eintritt in das Pflegeheim für die Restfinanzierung aufkommen.

Die angepasste Bestimmung lautet folglich:

Art. 10d Zuständige Gemeinde

¹ Die Zuständigkeit für die Restfinanzierung der Pflege in den Leistungsbereichen gemäss Art. 3 dieses Gesetzes (Heime und Pflege zu Hause) liegt grundsätzlich bei der Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person. Massgebend ist der zivilrechtliche Wohnsitz.

² Bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen ist die Restfinanzierung von der Gemeinde zu leisten, in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Der Aufenthalt in einem Pflegeheim begründet keine neue Zuständigkeit.

² KVG-Heime gemäss Schaffhauser Heimliste i.S.v. Art. 39 Abs.1 lit. e i.V.m. Abs. 3 KVG.

³ Das Departement des Innern startet mit diesem Prozess anfangs 2026.

⁴ Vgl. dazu u.a. BGE 138 V 23 E. 3.1.2 f. S. 25 f.

In der Konsequenz sind bei einem innerkantonalen Eintritt in ein Pflegeheim mit der neuen Regelung die folgenden Veränderungen zu beachten:

- Der Wohnsitz wechselt neu zur Heimstandortgemeinde;
- Die Pflegerestkosten zahlt die bisherige Wohngemeinde;
- Die Steuereinnahmen der ins Heim eintretenden Person gehen neu an die Heimstandortgemeinde, da am Wohnsitz anknüpfend;
- Erbschafts- und Bestattungskosten, welche kommunal geregelt sind, aber am Wohnsitz anknüpfen, trägt neu die Heimstandortgemeinde.

Die inter- und innerkantonale Regelung wird damit harmonisiert.

5. Regelungen in anderen Kantonen

5.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich sind die Gemeindebeiträge bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen von der Gemeinde zu leisten, in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Der Aufenthalt in einem Pflegeheim begründet in Bezug auf die Restfinanzierung keine neue Zuständigkeit (§ 9 Abs. 5 des Pflegegesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 2010; LS 855.1).

5.2 Kanton Thurgau

Die Kosten der Restfinanzierung für stationäre Pflegeversorgung im Pflegeheim wird im Kanton Thurgau zu 40 % vom Kanton und zu 60 % von den Gemeinden übernommen. Die Aufteilung der Finanzierungsanteile unter den Gemeinden erfolgt aufgrund der Einwohnerzahl am 31. Dezember des Vorjahres (§ 19 Abs. 1 des Krankenversicherungsgesetzes des Kantons Thurgau vom 25. Oktober 1995 [TG KVG]; RB 832.1).

5.3 Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen gilt als zuständige politische Gemeinde diejenige Gemeinde, in der die versicherte Person beim erstmaligen Heimeintritt wohnte oder beim Bezug von Leistungen einer Organisation der Hilfe und Pflege zu Hause wohnt. Der Eintritt in ein Pflegeheim oder die Nutzung eines Angebots des betreuten Wohnens nach Art. 4^{ter} des Ergänzungsleistungsgesetzes vom 22. September 1991 begründet keine neue Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung des Kantons St. Gallen vom 13. Februar 2011 [PFG]; sGS 331.2).

6. Einbezug der Gemeinden

Die vorgeschlagene Anpassung wurde in einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des AJG vorbereitet und durch das Departement des Innern ausgearbeitet. In der Arbeitsgruppe waren neben verschiedenen kantonalen Stellen (AJG, Gesundheitsamt, Steueramt, KESB, SVA) auch der VGGSH und der Verband der Gemeindeschreiberinnen und -schreiber Schaffhausen (VGSH) vertreten. Zudem wurden am 18. August 2025 seitens des Departements des Innern rund 30 Gemeindevertreter und

Gemeindevertreterinnen zu einer Informationsveranstaltung zur geplanten Gesetzesänderung empfangen. Aufgrund der klaren bundesrechtlichen Vorgaben, dem minimalen Handlungsspielraum und der zeitlichen Dringlichkeit wurde auf eine formelle Vernehmlassung verzichtet.

7. Finanzielle Auswirkungen

Auf den Kanton Schaffhausen hat die Teilrevision von Art. 10d AbPG keine finanziellen Auswirkungen. Gemäss Art. 12 AbPG erstattet der Kanton den Gemeinden die Hälfte ihrer anrechenbaren Aufwendungen für Altersbetreuung und Pflege. Dabei ist es unerheblich, welche Gemeinde dem Kanton den Kostenanteil in Rechnung stellt. Die Neuregelung der Zuständigkeit für die Übernahme der Restkosten hat zudem keine Auswirkungen auf die Höhe der Kosten für die Versorgung pflegebedürftiger Personen in einer Institution.

Betreffend die Gemeinden dürfte die neue Regelung eine Entlastung derjenigen Gemeinden bringen, die ein Heim betreiben und in der Vergangenheit die melderechtliche Erfassung bei Wohnsitzverlagerung in ein Heim konsequent vollzogen haben. Diese wären nach der bisherigen Regelung zuständig für die Übernahme der Restkosten. Mit der Teilrevision wird die Kostenbelastung auf die Gemeinden des ursprünglichen Wohnsitzes der pflegebedürftigen Personen übertragen. Eine Mehrbelastung dieser Gemeinden ist analog zur Entlastung der Trägergemeinden der Institutionen nur dann zu erwarten, wenn in der Vergangenheit Ummeldungen konsequent durch die Einwohnerkontrollen vollzogen wurden.

8. Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den im Anhang beigefügten Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Schaffhausen, 23. September 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Arbeitsversion

**Altersbetreuungs- und Pflegegesetz
(AbPG)**

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SHR Nummern)

Neu: –
Geändert: **813.500**
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat Schaffhausen,

beschliesst:

I.

Der Erlass SHR [813.500](#) (Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (AbPG) vom 2. Juli 2007) (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

Art. 10d Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die Zuständigkeit für die Restfinanzierung der Pflege in den Leistungsbe-
reichen gemäss Art. 3 dieses Gesetzes (Heime und Pflege zu Hause) liegt
grundsätzlich bei der Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person. Massgeb-
lich ist der zivilrechtliche Wohnsitz.

² Bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen ist die Restfinanzierung von der
Gemeinde zu leisten, in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in
das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Der Aufenthalt in ei-
nem Pflegeheim begründet keine neue Zuständigkeit.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Publikation

Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Eva Neumann

Der Sekretär:
Luzian Kohlberg