



Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV für Heimbewohnerinnen und -bewohner

*Entwürfe Änderungen
des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes
und des Betreuungs- und Pflegegesetzes*



Zusammenfassung

Per Anfang 2020 wurden die bei den Ergänzungsleistungen maximal anrechenbaren Heimtaxen erhöht. Um zwischen den Landgemeinden und der Stadt und Agglomeration Luzern eine verstärkte Umverteilung bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu vermeiden, wurde für die Jahre 2021 und 2022 eine Begrenzung der solidarischen Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente im Heim eingeführt. Diese soll unbefristet fortgeführt werden. Ergänzt werden soll die Regelung mit einem neuen Monitoring der Aufenthaltskosten in den Pflegeheimen. Für die Regelung des Heimdepots soll eine neue rechtliche Grundlage geschaffen werden.

Die aufgrund eines Urteils des Kantonsgerichtes rückwirkend auf Anfang 2020 erfolgte Erhöhung der bei den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV maximal anrechenbaren Heimtaxen (EL-Taxgrenze) führt bei der Finanzierung der EL durch die Gemeinden zu einer verstärkten Umverteilung von der Landschaft mit eher günstigen Heimaufenthalten zur Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden mit eher teureren Heimaufenthalten. Die Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» wurde deshalb vom Kantonsrat vorerst befristet für die Jahre 2021 und 2022 so angepasst, dass die von den EL zu tragenden Kosten eines Heimaufenthalts nur noch bis zu einer rechnerischen Grenze von 165 Franken pro Tag solidarisch von allen Gemeinden gemeinsam finanziert werden. Der diese Grenze übersteigende Teil der EL-Kosten geht alleine zulasten der Wohnsitzgemeinde.

Nach eingehenden Abklärungen durch eine gemeinsame Projektgruppe von Kanton und Gemeinden schlägt der Regierungsrat vor, dass diese Regelung der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden ab dem 1. Januar 2023 unbefristet weitergeführt wird. Die rechnerische Taxgrenze soll jedoch künftig an die Teuerung der Lebenshaltungskosten bei den EL gebunden werden und wird deshalb neu als Prozentwert geregelt. So wird sichergestellt, dass sich die für die Bewohnerinnen und Bewohner massgebende EL-Taxgrenze und die für die Kostenverteilung unter den Gemeinden massgebende rechnerische Taxgrenze über die Zeit nicht auseinanderentwickeln.

Weiter wird vorgeschlagen, dass das bestehende Monitoring «Pflegefiananzierung» um ein Monitoring «Aufenthaltskosten im Pflegeheim» erweitert wird. Dieses Monitoring bildet insbesondere die Grundlage für eine regelmässige Überprüfung der Höhe der EL-Taxgrenze beziehungsweise der rechnerischen Taxgrenze.

Damit auch Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im Bedarfsfall einen raschen und niederschweligen Zugang in ein Pflegeheim haben, soll schliesslich eine Rechtsgrundlage für eine subsidiäre Übernahme von ausstehenden Kosten aus einem Aufenthalt im Pflegeheim durch die Wohnsitzgemeinde geschaffen werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
1.1 Anrechnung der Heimtaxen bei den Ergänzungsleistungen	4
1.1.1 Erhöhung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020	4
1.1.2 Befristete Anpassung der Finanzierung der EL zur AHV im Heim 2021– 2022.....	5
1.2 Erkenntnisse der Projektgruppe von Kanton und Gemeinden	6
2 Grundzüge der Vorlage	7
2.1 Fortführung der Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden ab 2023.....	7
2.2 Ergänzende Regelungen für Pflegeheime	8
2.2.1 Sicherstellung der Aufenthaltstaxen	8
2.2.2 Zusätzliches Monitoring der Aufenthaltskosten	9
3 Ergebnis der Vernehmlassung	10
3.1 Allgemeines	10
3.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung	10
3.2.1 Fortführung der Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden ab 2023	10
3.2.2 Festlegung der Aufenthaltstaxen.....	13
3.2.3 Sicherstellung der Aufenthaltstaxen	14
3.2.4 Zusätzliches Monitoring der Aufenthaltskosten	15
3.3 Unterschiede zum Vernehmlassungsentwurf	16
4 Der Erlassentwurf im Einzelnen	16
4.1 Kantonales Ergänzungsleistungsgesetz.....	16
4.2 Betreuungs- und Pflegegesetz	17
5 Auswirkungen	17
5.1 Kanton	17
5.2 Gemeinden	17
5.3 Pflegeheime	18
5.4 Heimbewohnerinnen und -bewohner.....	18
6 Inkrafttreten und Befristung	19
7 Antrag	19
Entwurf	20

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes und des Betreuungs- und Pflegegesetzes betreffend die Finanzierung der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV für Heimbewohnerinnen und -bewohner.

1 Ausgangslage

1.1 Anrechnung der Heimtaxen bei den Ergänzungsleistungen

1.1.1 Erhöhung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020

Bei der Berechnung des Anspruchs auf EL für Personen, die dauernd in einem Heim leben, wird die Tagestaxe des Heims als Ausgabe anerkannt. Die Kantone können die zu berücksichtigenden Kosten begrenzen (nachfolgend: EL-Taxgrenze). Sie sorgen jedoch dafür, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim «in der Regel» keine Sozialhilfe-Abhängigkeit entsteht (Art. 10 Abs. 2 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG] vom 6. Oktober 2006, SR [831.30](#)).

Mit Urteil [5V 18 163](#) vom 15. Januar 2020 stellte das Kantonsgericht fest, dass die seit 1. Januar 2011 im Kanton Luzern gültig gewesene EL-Taxgrenze von 265 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende beziehungsweise von 140 Franken im Jahr 2020 rechtswidrig ist, wenn und soweit EL-berechtigte Heimbewohnerinnen und -bewohner damit ihre Aufenthaltstaxen im Heim nicht decken können und deshalb auf ihr gesetzlich geschütztes Freivermögen zurückgreifen müssen oder auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) angewiesen sind. Da dies auf einen massgeblichen Teil der EL beziehenden Heimbewohnerinnen und -bewohner im Kanton Luzern zutraf, erhöhte unser Rat am 26. Juni 2020 in Absprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und der Stadt Luzern die EL-Taxgrenze rückwirkend auf den 1. Januar 2020 auf 335 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende (§ 1 Abs. 1 Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 30. November 2007; LU-ELV, SRL Nr. [881a](#)). Dies entsprach im Jahr 2020 einer EL-Taxgrenze von 179 Franken pro Tag. Seit dem 1. Januar 2021 entspricht dieser Wert aufgrund einer Teuerungsanpassung durch den Bund 180 Franken pro Tag (Art. 1 Unterabs. a Verordnung 21 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 14. Oktober 2020; SR [831.304](#); allgemeiner Lebensbedarf für Alleinstehende von Fr. 19'610 x 335 % / 365 Tage).

Soweit im Einzelfall kein Platz in einem Heim innerhalb dieser EL-Taxgrenze vorhanden ist, wird ausnahmsweise so lange eine höhere Heimtaxe bei der Berechnung des EL-Anspruchs angerechnet, wie der anspruchsberechtigten Person gemäss Bestätigung ihrer Wohnsitzgemeinde kein Platz in einem Pflegeheim in ihrer Planungsregion mit einer Taxe innerhalb der EL-Taxgrenze angeboten werden kann. Ausgenommen sind Angebote mit überhöhtem oder luxuriösem Standard (§ 1 Abs. 1^{bis} [LU-ELV](#)).

Mit dieser neuen Ausgestaltung der EL-Taxgrenze sind die Vorgaben des Bundesrechts eingehalten und der Zugang zu bedarfsgerechten stationären Pflegeangeboten auch für EL-beziehende pflegebedürftige Personen gewährleistet.

1.1.2 Befristete Anpassung der Finanzierung der EL zur AHV im Heim 2021–2022

Gemäss geltender Aufgabenteilung tragen im Kanton Luzern die Gemeinden den Aufwand der EL, der nach Abzug des Bundesbeitrages verbleibt. Der Anteil der einzelnen Gemeinden am Aufwand berechnet sich dabei nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen von der Lustat Statistik Luzern (§ 12 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 10. September 2007; LU-ELG, SRL Nr. [881](#)). Damit werden die EL von den Gemeinden unabhängig von der in ihnen lebenden Anzahl EL-Beziehenden solidarisch finanziert. Aufgrund der sichtbaren Unterschiede bei den Aufenthaltstaxen in den Pflegeheimen konnte dabei in der Tendenz eine finanzielle Umverteilung von den Landgemeinden zur Stadt und Agglomeration Luzern festgestellt werden.

Die per 1. Januar 2020 erfolgte Erhöhung der EL-Taxgrenze wirkt sich zugunsten jener Gemeinden aus, deren Heimtaxen über der bisherigen EL-Taxgrenze von 141 Franken liegen. Dies betrifft in erster Linie die Gemeinden der Planungsregion Luzern, deren Heime im Schnitt um 30 Franken höhere Aufenthaltstaxen pro Tag aufweisen als die Heime in den übrigen Planungsregionen. Kosten von rund 6,2 Millionen Franken für ungedeckte Heimtaxen für EL-beziehende Einwohnerinnen und Einwohner, die bisher von diesen Gemeinden alleine über die WSH, den Taxausgleich oder die kommunalen Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ) zu tragen gewesen waren, wären so im Jahr 2020 von der Gesamtheit der Gemeinden neu über die EL zu finanzieren gewesen. Dies hätte die Solidarität in der EL-Finanzierung noch stärker strapaziert.

Um dem entgegenzuwirken, hat Ihr Rat am 26. Oktober 2020 eine Änderung des [Ergänzungsleistungsgesetzes](#) per 1. Januar 2021 beschlossen. Seit dem 1. Januar 2021 wird der Aufwand der «EL zur AHV im Heim» befristet bis 31. Dezember 2022 nur bis 165 Franken pro Tag von allen Gemeinden solidarisch mitfinanziert. Der diese Schwelle übersteigende Anteil der Tagestaxe der EL-Beziehenden ist von der jeweiligen Wohnsitzgemeinde alleine zu tragen. An vier Stichtagen pro Jahr (jeweils letzter Tag des Quartals) sollen die Kosten der einzelnen Gemeinden für anrechenbare Heimtaxen von mehr als 165 Franken für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erhoben werden. Die Durchschnittskosten sollen den betroffenen Gemeinden von der Ausgleichskasse Luzern Ende Jahr gesondert ausgewiesen in Rechnung gestellt werden (§ 12 Abs. 3^{bis} und 4 [LU-ELG](#)).

Die angepasste Finanzierungsregelung der «EL zur AHV im Heim» wurde lediglich befristet bis Ende 2022 eingeführt, weil aufgrund der Dringlichkeit ihrer Einführung auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden musste. Zudem ging man davon aus, dass so im Hinblick auf eine allfällige Fortführung der Regelung ab 2023 erste Erfahrungen gesammelt, Abklärungen hinsichtlich der Kostenunterschiede in den Heimen vorgenommen und Massnahmen zur Erhöhung der Vergleichbarkeit und Transparenz geprüft werden können. Sofern sich die befristete Lösung politisch und in der Praxis bewähren sollte, sollte deren Stossrichtung beibehalten und die Lösung allenfalls verfeinert werden (vgl. Botschaft [B 48](#) betreffend

Anpassung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente für Heimbewohnerinnen und -bewohner vom 26. Juni 2020, S. 6).

1.2 Erkenntnisse der Projektgruppe von Kanton und Gemeinden

Im Hinblick auf eine definitive Regelung ab 2023 haben das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) und der VLG eine gemeinsame Projektgruppe unter Beteiligung der Stadt Luzern und dem Sozialversicherungszentrum Wirtschaft Arbeit Soziales (WAS) eingesetzt. Diese hatte den Auftrag, die Umsetzung der Erhöhung der EL-Taxgrenze und der befristeten Neuregelung der EL-Finanzierung unter den Gemeinden zu analysieren, die Gründe für die Kostenunterschiede zwischen den Pflegeheimen zu untersuchen, die in der Heimtaxe anrechenbaren beziehungsweise auszuweisenden Zuschläge für die Betreuung (insb. infolge Demenz oder Palliativsituationen) zu klären und den Ausbau des bestehenden Monitorings «Pflegefinanzierung» zu einem Monitoring «Kosten Pflegeheime» zu prüfen. Nicht zum Prüfauftrag der Projektgruppe gehörte demgegenüber die Pflegefinanzierung, insbesondere nicht die solidarische Finanzierung von Hochpflegefällen, wie dies in der Vernehmlassung vereinzelt thematisiert wurde.

Die Projektgruppe kam zu folgenden zentralen Erkenntnissen:

- Die Höhe der von unserem Rat festgelegten EL-Taxgrenze von 335 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende, das heisst von aktuell 180 Franken pro Tag, stellt nach wie vor eine über den gesamten Kanton hin angemessene Abdeckungsrate sicher. Die Möglichkeit der ausnahmsweisen Übernahme höherer Aufenthaltstaxen im Einzelfall ist zwingend, damit die bundesrechtliche Vorgabe, wonach der Heimaufenthalt «in der Regel» nicht zu Sozialhilfebedürftigkeit führen darf, eingehalten wird.
- Die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» durch die Gemeinden bei einer «rechnerischen Taxgrenze» ist geeignet, um die wegen der Erhöhung der anspruchsbegründenden EL-Taxgrenze eintretenden Kostenverschiebungen zulasten der Gemeinden ausserhalb der Planungsregion Luzern abzufedern und damit ein weiteres «Strapazieren» der Solidarität bei der EL-Finanzierung zu verhindern. Die Massnahme schafft zudem für die Gemeinden einen Anreiz, die Angemessenheit der Aufenthaltstaxen ihrer Pflegeheime stärker zu hinterfragen, da sie über der rechnerischen Taxgrenze liegende Aufenthaltskosten selber tragen müssen. Die Höhe der rechnerischen Taxgrenze erscheint nach wie vor sachgerecht. Die Massnahme sollte unbefristet weitergeführt, jedoch neu an die Teuerungsentwicklung bei den EL gekoppelt werden.
- Die Höhe der Aufenthaltstaxe der Pflegeheime wird massgeblich beeinflusst durch die vom Kanton vorgegebene EL-Taxgrenze, durch eine einheitliche und korrekte Abgrenzung der Kosten in der Kostenrechnung für Pflege einerseits und für Aufenthalt und Betreuung andererseits, durch die Anlagekosten, durch die Verpflegungs- und Verwaltungskosten sowie durch die Betreuungs- und weitere Zuschläge zur Grundaufenthaltstaxe. Keinen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufenthaltstaxen haben demgegenüber der Personaleinsatz nach Bereichen (Pflege, Betreuung und Hotellerie), die Auslastung des Pflegeheimes, die Besoldung des Pflegepersonals und die durchschnittliche Pflegebedürftigkeit (BESA-Stufe) der Heimbewohnerinnen und -bewohner. Um die Vergleichbarkeit der Kosten für Aufenthalt und Betreuung zu erhöhen und um die Gründe für Kostenunterschiede zwischen den Pflegeheimen transparent zu machen, sollte das bereits bestehende Monitoring der Kosten der

«Pflegefiananzierung» zu einem Monitoring «Kosten Pflegeheime» ausgebaut werden.

- Zur Erhöhung der Vergleichbarkeit und zur Harmonisierung der Abgeltung der Betreuung sollten den Pflegeheimen Vorgaben gemacht werden, inwieweit die Kosten für erhöhten Betreuungsbedarf in der Aufenthaltstaxe, insbesondere in- folge leichter und mittelschwerer Demenz, zu berücksichtigen sind.
- Die Pflicht zur Leistung eines «Heimdepots» zur Sicherstellung von allfällig aus- stehenden Forderungen des Pflegeheimes gegenüber den Heimbewohnerinnen und -bewohnern aus dem Aufenthalt kann den Heimeintritt bei bedürftigen Per- sonen erschweren. Gewisse Gemeinden haben hier separate Leistungen be- reits definiert. Im Sinn der Gleichbehandlung der künftigen Heimbewohnerinnen und -bewohner im ganzen Kanton sollte der Kanton hier entsprechende Vorga- ben machen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Fortführung der Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden ab 2023

Die seit dem 1. Januar 2021 geltende Begrenzung der solidarischen Finanzierung der Kosten der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden bei einem Schwellen- wert von 165 Franken pro Tag gilt lediglich befristet bis Ende 2022 (§ 12 Abs. 3^{bis} [LU-ELG](#)). Ohne anderweitige Regelung wird ab 1. Januar 2023 die solidarische Fi- nanzierung unter den Gemeinden für bei der EL anzurechnende Heimtaxen über 165 Franken wieder unbegrenzt gelten (§ 12 Abs. 3 [LU-ELG](#)). Basierend auf den Kosten des Jahres 2021 würden damit jährlich schätzungsweise mindestens 7,2 Mil- lionen Franken zusätzlich wieder von der Gesamtheit der Gemeinden zu tragen sein. Demgegenüber würden vorab die Stadt Luzern und die Agglomerationsge- meinden wieder entlastet.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» durch die Gemeinden bei einer rechneri- schen Taxgrenze ein wirksames und dabei doch administrativ relativ einfach zu voll- ziehendes Instrument ist. Damit können die wegen der Erhöhung der EL-Taxgrenze und wegen des tendenziell erheblich höheren Taxniveaus in den Pflegeheimen der Planungsregion Luzern andernfalls eintretenden Kostenverschiebungen zulasten der Gemeinden ausserhalb der Planungsregion Luzern abgedeckt und so ein weite- res «Strapazieren» der Solidarität bei der EL-Finanzierung verhindert werden. Die Massnahme schafft zudem für die Gemeinden einen Anreiz, die betriebswirtschaftli- che Angemessenheit der Aufenthaltstaxen ihrer Pflegeheime stärker zu hinterfra- gen, da sie über der rechnerischen Taxgrenze liegende Aufenthaltskosten selber tragen müssen. Wir schlagen deshalb vor, die bisher befristete Regelung ab dem 1. Januar 2023 unbefristet fortzuführen (§ 12 Abs. 3^{bis} Entwurf). Die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der EL bei einer rechnerischen Taxgrenze gilt nur für die Verteilung der Kosten der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden. Sie hat keinen Einfluss darauf, welche Heimkosten die EL im Einzelfall übernimmt: Hier gilt weiterhin die EL-Taxgrenze von derzeit 180 Franken mit Ausnahmemöglichkeit in Einzelfällen.

Dabei erachtet unser Rat eine Festlegung dieser rechnerischen Taxgrenze bei wei- terhin 165 Franken nach wie vor als adäquat. Diese entspricht dem Wert, bei dem die Heimtaxe der EL-Beziehenden ausserhalb der Planungsregion Luzern nur in Ausnahmefällen nicht gedeckt ist (ohne Berücksichtigung des Spezialangebots für

Alterspsychiatrie in St. Urban und der Luzernerinnen und Luzerner in ausserkantonalen Einrichtungen) und somit den Kosten einer nach dem Ergänzungsleistungsrecht des Bundes zu finanzierenden einfachen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Heimgrundversorgung. Gemäss dem Benchmark 2020 der Zentralschweizer Pflegeheime betragen die Kosten für den Aufenthalt (Pension und Betreuung) im Kanton Luzern im Schnitt 168 Franken pro Tag. Für die Berechnung dieses Durchschnittswerts werden die Betten aller Betriebe berücksichtigt, also nicht nur von EL-Beziehenden belegte, in der Regel günstigere Plätze.

Die massgebende EL-Taxgrenze für die Berechnung des EL-Anspruchs der Heimbewohnerinnen und -bewohner ist an die Entwicklung des Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende und damit an die Teuerung gekoppelt (335%; § 1 Abs. 1 [LU-ELV](#)). Sie hat sich entsprechend seit 2020 bereits von 179 auf derzeit 180 Franken erhöht (vgl. Kap. 1.1.1). Damit die anspruchsbegründende EL-Taxgrenze und die für die Kostenverteilung unter den Gemeinden massgebende rechnerische Taxgrenze künftig nicht auseinanderfallen und um eine erneut stärker werdende Umverteilung der Kosten der «EL zur AHV im Heim» zu vermeiden, soll auch die rechnerische Taxgrenze nicht mehr als absoluter Frankenwert festgelegt, sondern neu als Prozentwert im Verhältnis zum Lebensbedarf der EL für Alleinstehende ebenfalls dynamisch an die Teuerungsentwicklung bei den EL gekoppelt werden. Der Wert von 165 Franken entspricht dabei 307 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende (Fr. 165 x 365 Tage / Fr. 19'610).

2.2 Ergänzende Regelungen für Pflegeheime

2.2.1 Sicherstellung der Aufenthaltstaxen

Zahlreiche Pflegeheime verlangen von ihren künftigen Bewohnerinnen und Bewohnern eine Sicherheitsleistung für Forderungen aus dem Heimaufenthalt (Hotellerie und Betreuung), die nach deren Tod oder anderweitigen Austritt allenfalls ungedeckt bleiben. Die Leistung eines solchen «Heimdepots» kann gerade für pflegebedürftige Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen eine finanzielle Hürde für einen Heimeintritt darstellen, da solche Kosten weder von den EL noch – in der Regel – von der WSH übernommen werden. Verschiedene Gemeinden leisten in solchen Fällen deshalb bereits heute eine Kostengutsprache für den Fall, dass nach dem Tod der pflegebedürftigen Person Rechnungsausstände bestehen. Die Möglichkeit, in ein Pflegeheim eintreten zu können, darf nicht von den finanziellen Möglichkeiten abhängen, oder davon, in welcher Gemeinde eine pflegebedürftige Person ihren Wohnsitz hat. Deshalb soll im Betreuungs- und Pflegesetz vom 13. September 2010 (BPG; SRL Nr. [867](#)) eine neue Rechtsgrundlage für die Sicherstellung der Aufenthaltskosten (Hotellerie und Betreuung) im Pflegeheim und für deren Übernahme im Bedarfsfall geschaffen werden (§ 12a BPG Entwurf). Dabei muss eine Regelung getroffen werden, die einen raschen Heimeintritt ohne aufwendiges Prüfungsverfahren, wie dies insbesondere bei der WSH der Fall wäre, ermöglicht.

Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass das Pflegeheim bei der Wohnsitzgemeinde der pflegebedürftigen Person eine subsidiäre Kostengutsprache im Umfang von maximal einem «Monatsbetroffnis» der selbst zu tragenden Kosten des Aufenthalts beantragen kann, wenn diese das Heimdepot bei Heimeintritt nachweislich nicht aus eigenen Mitteln bezahlen kann. Damit, dass das Gesuch um eine Kostengutsprache vom Pflegeheim und nicht von der pflegebedürftigen Person selber zu stellen ist, wird dem Umstand Rechnung getragen, dass einerseits das Pflegeheim Gläubiger der Aufenthaltskosten ist und andererseits die Personen bei einem Heim-

eintritt pflege- oder hilfebedürftig sind und mit der Gesuchstellung regelmässig überfordert wären. Wenn das Pflegeheim nach dem Tod der pflegebedürftigen Person nachweist, dass aus dem Aufenthalt ungedeckte Kosten bestehen, die nicht von der pflegebedürftigen Person oder ihren Erben eingebracht werden können, übernimmt die Wohnsitzgemeinde die Forderung des Pflegeheimes maximal in der Höhe der von ihr geleisteten Kostengutsprache. Das heisst, ohne vorgängige subsidiäre Kostengutsprache besteht kein Anspruch auf eine Übernahme der Forderung durch die Wohnsitzgemeinde.

Die Regelung der weiteren Einzelheiten soll – um die nötige Flexibilität für künftige zeitnahe Anpassungen zu haben – unserem Rat obliegen und damit auf Verordnungsstufe erfolgen. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung der Anspruchsvoraussetzungen und der Höhe der zu leistenden Kostengutsprache. Anspruch auf Erteilung einer Kostengutsprache soll bestehen, soweit die vor dem Heimeintritt stehende pflegebedürftige Person über maximal 10'000 Franken Vermögen verfügt. Für Personen, die beim Heimeintritt mehr als 10'000 Franken Vermögen aufweisen, ist demnach keine Kostengutsprache zu leisten. Die Kostengutsprache selber soll für ein Monatsbetroffnis von maximal 6000 Franken geleistet werden müssen (entspricht 30 Tagestaxen à Fr. 200.–). Damit kann sichergestellt werden, dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht in Einrichtungen mit überhöhtem oder gar luxuriösem Standard und damit verbundenen Aufenthaltstaxen eintreten, die von den EL nicht finanziert werden dürfen. Zudem bleibt damit der Vermögensfreibetrag der WSH für eine Einzelperson von 4000 Franken unangetastet. Es steht den Gemeinden frei, freiwillig eine höhere Kostengutsprache zu leisten. Weiter muss festgelegt werden, wann die Forderungen eines Pflegeheimes als uneinbringlich gelten, sodass die Wohnsitzgemeinde die ausstehenden Kosten subsidiär übernehmen muss. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn gegen die Bewohnerin oder den Bewohner Verlustscheine bestehen, eine konkursamtliche Nachlassliquidation eröffnet wurde, ein Konkursverfahren mangels Aktiven eingestellt wurde oder anderweitig begründeter Anlass dafür besteht, dass die Forderung uneinbringlich ist. Solche formellen Nachweise erscheinen uns unumgänglich, da die Kostengutsprache nicht dazu dient, die Pflegeheime von jeglichem wirtschaftlichen Risiko zu befreien, in dem offene Forderungen generell auf das unterstützungspflichtige Gemeinwesen abgewälzt werden können, sondern lediglich dazu, unkompliziert einen pflegebedingten Heimeintritt zu ermöglichen.

2.2.2 Zusätzliches Monitoring der Aufenthaltskosten

Um die weitere Entwicklung bei den Aufenthaltskosten (Hotellerie und Betreuung) verfolgen zu können, soll das bestehende Monitoring «Pflegefiananzierung» um ein kennzahlenbasiertes Monitoring der «Aufenthalts- und Betreuungskosten» und der damit verbundenen Finanzierungsanteile der Gemeinden an diesen Kosten erweitert werden (§ 18 Abs. 1 BPG Entwurf). Neben der Erhöhung der Vergleichbarkeit der Heime hinsichtlich der Aufenthaltskosten dient diese Massnahme auch dazu, zu prüfen, ob die Höhe der für die Vergütung der Aufenthaltstaxe massgebenden EL-Taxgrenze und der rechnerischen Taxgrenze bei der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» durch die Gemeinden noch bundesrechtskonform beziehungsweise sachgerecht ist. Um den damit verbundenen administrativen Zusatzaufwand für die Pflegeheime möglichst gering zu halten, soll dafür soweit möglich auf bestehende Statistiken (z. B. [SOMED](#)), Publikationen (z. B. [Taxerhebung Curaviva Luzern](#)) und Unterlagen der Pflegeheime (z. B. Kostenrechnung) abgestellt werden.

3 Ergebnis der Vernehmlassung

3.1 Allgemeines

Am 16. November 2021 beauftragten wir das GSD, eine Vernehmlassung zur Änderung des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes und des Betreuungs- und Pflegegesetzes betreffend Finanzierung der EL zur AHV für Heimbewohnerinnen und -bewohner durchzuführen. Diese dauerte bis am 20. Februar 2022. Eingeladen waren die im Kantonsrat vertretenen Parteien, der VLG, die Gemeinden, die beiden Pflegeheimverbände Curaviva Luzern und Senesuisse, das Kantonsgericht sowie alle Departemente. Es gingen insgesamt 68 Stellungnahmen ein.

3.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung

3.2.1 Fortführung der Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» unter den Gemeinden ab 2023

Grundsatz

Die Fortführung der Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV» unter den Gemeinden ab dem 1. Januar 2023 wurde grossmehrheitlich befürwortet (Mitte, FDP, Grüne, GLP, SVP, VLG und 56 Gemeinden).

Die SP lehnte die vorgeschlagene Lösung ab. Es sei nicht begründbar, warum die Solidarität zwischen den Gemeinden bei den Heimtaxen nicht gelten solle. Menschen in Pflegeheimen dürften nicht zum Spielball finanzpolitischer Überlegungen werden. Falls für die Mehrheit der Gemeinden Solidarität vor allem Eigennutz bedeute, sollte der Kanton denjenigen Beitrag übernehmen, welcher über der rechnerischen Taxgrenze liege.

Dem ist zunächst zu entgegnen, dass die Begrenzung der solidarischen Finanzierung unter den Gemeinden bei einer rechnerischen Taxgrenze keinen Einfluss darauf hat, bis zu welchem Betrag EL-Beziehende einen Anspruch auf Übernahme der Kosten ihres Heimaufenthalts haben. Dies richtet sich auch weiterhin nach der von unserem Rat festgelegten EL-Taxgrenze (derzeit Fr. 180.–/Tag mit Ausnahmemöglichkeit für höhere Taxen im begründeten Einzelfall). Weiter wird durch die vorgeschlagene Regelung die Solidarität der EL-Finanzierung bei den Heimtaxen nicht aufgehoben, sondern lediglich eingeschränkt. Das Ziel ist es, das nachweislich höhere Kostenniveau der Pflegeheime der Planungsregion Luzern bei der Finanzierung angemessen zu berücksichtigen und so die Akzeptanz der grundsätzlich weiterhin weitgehend solidarischen Finanzierung der Heimkosten bei den EL auch langfristig zu erhalten. Dies wurde von den Gemeinden erkannt und gerade jene Gemeinden, welche effektiv Heimtaxen von EL-Beziehenden über 165 Franken selber finanzieren müssen (insb. Stadt und betroffene Agglomerationsgemeinden), sind deshalb auch mit der Fortführung der Regelung einverstanden.

Schliesslich wäre eine Überbürdung des die rechnerische Taxgrenze von 165 Franken übersteigenden Anteils der EL-pflichtigen Heimkosten an den Kanton einerseits systemfremd, da gemäss geltender Aufgabenteilung die Gemeinden für die EL-Finanzierung zuständig sind. Andererseits würde den Gemeinden mit einer solchen Regelung jeglicher Anreiz genommen, die Kostenentwicklung der überwiegend ihnen gehörenden Pflegeheime wirksam zu kontrollieren. Bei einer Kostenübernahme müssten dem Kanton dann auch zwingend die Instrumente gegeben werden, um die Kosten der Pflegeheime stärker steuern zu können.

Zwei Gemeinden lehnten die vorgeschlagene Lösung ebenfalls ab. Die Gemeinde Büron führte an, dass der Unterschied der Taxgrenzen von einzelnen Institutionen berücksichtigt werden müsse und durch eine Anhebung keine falschen Anreize gesetzt werden dürften. Die Gemeinde Schongau machte geltend, dass dieses Vorgehen für Gemeinden zu erheblichen finanziellen Belastungen führen könnte.

Dazu ist erneut anzuführen, dass die vorgeschlagene Beschränkung der Solidarität der EL-Finanzierung unter den Gemeinden bei einer rechnerischen Taxgrenze in keinem Zusammenhang dazu steht, bis zu welchem Betrag EL-Beziehende einen Anspruch auf Übernahme der Kosten ihres Heimaufenthalts haben. Lediglich bei Letzterem ist die effektive Taxe des Pflegeheimes massgebend. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass nur wenige Gemeinden überhaupt für EL-pflichtige Aufenthaltstaxen über 165 Franken aufkommen müssen (vgl. Tabelle in Kap. 5.2). Schliesslich führt die rechnerische Taxgrenze gerade dazu, dass die Gemeinden ein Interesse daran haben, dass die Aufenthaltstaxen ihrer Heime diese nicht überschreiten.

Seitens der Gemeinden Root und Rothenburg wurde angeregt, dass in Bezug auf den von der Wohnsitzgemeinde der pflegebedürftigen Person alleine zu übernehmenden Anteil an den EL-pflichtigen Aufenthaltstaxen eine Karenzfrist eingeführt werden soll, wie sie bereits für den Restfinanzierungsbeitrag an die Pflegekosten besteht.

Bei den EL gilt der Grundsatz, dass bei einem Heimeintritt unabhängig von einer allfälligen Begründung des zivilrechtlichen Wohnsitzes am Heimstandort das Gemeinwesen am bisherigen Wohnsitz zuständig bleibt. Eine entsprechende Regelung ist deshalb nicht erforderlich. Eine Karenzfrist, die bereits vor dem Heimeintritt greift (insb. Zuzug in Alterswohnung oder betreutes Wohnen), besteht auch bei der Restfinanzierung der Pflegekosten nicht.

Höhe der rechnerischen Taxgrenze / Koppelung an die Teuerung

Die Festlegung der rechnerischen EL-Taxgrenze bei weiterhin 165 Franken beziehungsweise neu als Prozentwert des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende und die Koppelung an die Teuerung bei den EL wurde ebenfalls grossmehrheitlich begrüsst (Mitte, FDP, Grüne, GLP, SVP, Curaviva, Senesuisse, VLG und 58 Gemeinden).

Die FDP und die Gemeinde Meggen erachteten die EL-Taxgrenze eher als zu tief. Die Festlegung regionaler Taxen würde den bestehenden grossen Unterschieden zwischen den Taxen besser entsprechen.

Die Festlegung von regionalen EL-Taxgrenzen liess unser Rat bereits 2020 bei der Erhöhung der EL-Taxgrenze prüfen. Der Ansatz wurde von uns vorab deswegen verworfen, weil sich in Bezug auf die Aufenthaltstaxen keine homogenen Regionen bilden lassen. So gibt es Gemeinden ausserhalb der Planungsregion Luzern, bei denen angenommen werden muss, dass die Heimtaxen politisch tiefer gehalten werden, als sie aufgrund der effektiven Kosten sein müssten. Zudem zeigen Erfahrungen, dass die Kosten nahe der durchschnittlichen Kosten der Region Luzern zu liegen kommen, sobald ein neues Heim gebaut wird oder eine umfassende Sanierung erfolgt. Regionale Taxgrenzen führen weiter auch zu (unlösbaren) Diskussionen über die Zugehörigkeit von Gemeinden zu einer Taxregion. Bei regionalen EL-Taxgrenzen müsste darüber hinaus geprüft werden, ob die Gemeindebeiträge an die EL ebenfalls pro Region (z. B. Planungsregion) unterschiedlich sein müssten oder ob

diese regional unterschiedlichen EL-Taxgrenzen solidarisch von allen Gemeinden getragen werden müssten. Dadurch wird ersichtlich, dass eine Begrenzung nach Regionen für die Durchführungsstelle im Vollzug wesentlich aufwendiger ist. Demgegenüber erachten wir die von uns vorgeschlagene Lösung als transparent, wirksam und administrativ relativ einfach zu vollziehen.

Die Grünen und die SP wiederum erachteten die rechnerische Taxgrenze als zu tief bemessen. Diese sollte sich an den städtischen Regionen orientieren beziehungsweise 95 Prozent der EL-Taxgrenze betragen.

Wie bereits dargelegt, regelt die rechnerische Taxgrenze einzig die Verteilung der EL-Kosten unter den Gemeinden. Sie hat keinen Einfluss darauf, welche Kosten die EL als solche bei einem Aufenthalt übernehmen und damit auf den Zugang der EL-Beziehenden zur stationären Heimversorgung. Mit einer Festlegung der rechnerischen Taxgrenze bei 95 Prozent der EL-Taxgrenze würde das Ziel, die Kostenverschiebungen von der Landschaft in die Planungsregion Luzern finanzpolitisch vertretbar auszugestalten, nicht massgeblich erreicht. Die vorgeschlagene rechnerische Begrenzung der solidarischen Finanzierung der EL-Heimkosten bei weiterhin 165 Franken (bzw. neu bei 307% des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende) wird deswegen von der davon hauptbetroffenen Stadt Luzern und auch von den Agglomerationsgemeinden akzeptiert.

Curaviva Luzern und Senesuisse erachteten die EL-Taxgrenze von 180 Franken als zu tief bemessen, da in der Planungsregion Luzern in vielen Fällen auf die Ausnahmeregelung im Einzelfall zurückgegriffen werden müsse.

Dem ist erneut zu entgegnen, dass die Festlegung der EL-Taxgrenze nicht Gegenstand der Vorlage ist, sondern die Verteilung der EL-Kosten unter den Gemeinden. Überdies ist die geltende Regelung der EL-Taxgrenze bundesrechtskonform, beruht auf einem breit ausdiskutierten Konsens unter den Gemeinden und bietet einen Anreiz für diese, die Kosten der Pflegeheime zu kontrollieren. Schliesslich erlaubt die Regelung mit der Ausnahmegewilligung eine wirksame Steuerung des Eintritts von EL-beziehenden Personen in Heime innerhalb der Taxgrenze.

Die Gemeinde Hochdorf erachtet die rechnerische Taxgrenze ebenfalls eher als zu tief, solange nicht eine Ausfinanzierung von Demenz, Palliativ und Psychogeriatric geklärt und gelöst ist. Zudem bestehe auch Klärungsbedarf bezüglich Einrechnung dieser Punkte in die Pflegeleistungen nach der Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995 (KLV; SR [832.112.31](#)).

Sollte sich zeigen, dass eine allfällige Einrechnung von Zuschlägen für spezifische Betreuungsleistungen bei Demenz, Palliativsituationen und psychischen Erkrankungen erneut zu einer unerwünschten Kostenverschiebung zwischen den Gemeinden führt, müsste die Höhe der rechnerischen Taxgrenze überprüft werden. Ohne entsprechende Erfahrungswerte erachten wir eine Erhöhung dieser Taxgrenze jedoch nicht als seriös, weshalb wir vorschlagen, den bisherigen Wert beizubehalten. Die Frage, ob und inwieweit die genannten Mehrleistungen dereinst als Pflegeleistungen nach KLV von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und damit im Rahmen der Pflegefinanzierung zu übernehmen sein werden, ist auf Stufe Bund zu klären.

3.2.2 Festlegung der Aufenthaltstaxen

Eine Mehrheit der Antwortenden befürwortet eine Regelung, wonach die Pflegeheime die Aufenthaltstaxen (Hotellerie und Betreuung) für EL-Bezügerinnen und -bezüger so festzulegen haben, dass damit die Kosten eines in der gesundheitlichen Situation der Bewohnerinnen und Bewohner begründeten erhöhten Betreuungsbedarfs (insb. wegen Demenz und Palliativpflege, mit Ausnahme von spezialisierten Einrichtungen) eingerechnet sind. Für eine solche Lösung sprachen sich im Grundsatz die SP, die GLP, der VLG und 45 Gemeinden aus. Grundsätzlich gegen eine entsprechende Regelung waren demgegenüber die Mitte, die FDP, die Grünen, die SVP, die beiden Pflegeheimverbände und 14 Gemeinden.

Wir sind nach wie vor der Ansicht, dass eine solche Regelung sinnvoll ist. Die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von Zuschlägen (Betreuungsmehrleistungen, Dienstleistungen usw.) auf der «Grundaufenthaltstaxe» erschwert die Vergleichbarkeit der Heimkosten sowohl im Hinblick auf die sachgerechte Festlegung der EL-Taxgrenze und der für die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der EL-Heimkosten unter den Gemeinden massgebenden rechnerischen Taxgrenze als auch für die Heimbewohnerinnen und -bewohner selber im Hinblick auf einen Heimeintritt. Im Sinne einer rechtsgleichen Behandlung sollte die Übernahme eines solchen Zuschlags zudem nicht davon abhängen, in welches Heim sich eine Person begibt. Schliesslich erachten wir die individuelle Erhebung von Zuschlägen auf der Grundtaxe für problematisch, soweit sie mit einem erhöhten Betreuungsbedarf begründet ist, der seine Ursache in der besonderen gesundheitlichen Situation der Heimbewohnenden hat (z. B. infolge Demenz oder Palliativsituationen). Anders als bei Hotellerie- oder Komfortmehrleistungen kann die Notwendigkeit der Inanspruchnahme solcher Leistungen von den betroffenen pflegebedürftigen Personen nicht beeinflusst werden und erfolgt damit nicht aus persönlicher Konvenienz. Insbesondere spezifische Betreuungsbedürfnisse von Menschen mit Demenz sollten im Kanton Luzern gemäss Demenzstrategie 2018–2028 zu keinen individuellen Mehrkosten führen (vgl. [Demenzstrategie Kanton Luzern 2018–2028](#), Kurzfassung, S. 22). Denn es ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Heimbewohnerinnen und -bewohner im höheren Alter demenziell erkrankt und die damit verbundene Betreuung deshalb mittlerweile zum Grundangebot eines jeden Pflegeheimes gehört. Solche Mehrkosten sollen deshalb in die Grundtaxe eingepreist und damit solidarisch von allen Heimbewohnerinnen und -bewohnern getragen werden. Davon nicht betroffen sind Zuschläge für Komfortleistungen, die in der persönlichen Konvenienz der Bewohnerinnen und Bewohner liegen.

Die Auswertung der Antworten zeigt jedoch, dass sowohl die Zustimmung zur vorgeschlagenen Regelung als auch deren Ablehnung oftmals nicht vorbehaltlos erfolgten. Die Rückmeldungen lassen insgesamt den Schluss zu, dass in der Vernehmlassungsbotschaft nicht genügend aufgezeigt werden konnte, wie eine neue Regelung in der Praxis umgesetzt werden soll und welche Auswirkungen diese auf die Verrechnung der durch den erhöhten Betreuungsbedarf anfallenden Kosten durch die Heime hat. Vor diesem Hintergrund verzichten wir darauf, Ihrem Rat eine entsprechende Regelung im Rahmen dieser – im Kern die EL-Finanzierung durch die Gemeinden betreffenden – Vorlage zu beantragen. Stattdessen soll ein gemeinsam mit den Gemeinden und den Leistungserbringern weiterentwickelter Lösungsvorschlag im Rahmen einer künftigen Revision des Betreuungs- und Pflegegesetzes zur Diskussion ge-

stellt werden. Dabei können auch allfällige in der Zwischenzeit auf Bundesebene eintretende Entwicklungen in Bezug auf die Finanzierung solcher Zuschläge beobachtet und berücksichtigt werden.

3.2.3 Sicherstellung der Aufenthaltstaxen

Die Einführung einer Rechtsgrundlage für das Heimdepot und eine subsidiäre Kostenübernahme für ungedeckte Aufenthaltskosten durch die Wohnsitzgemeinde wurden ebenfalls grossmehrheitlich unterstützt (Mitte, FDP, Grüne, GLP, SP, SVP, Curaviva Luzern, Senesuisse, VLG und 51 Gemeinden).

Der vorgeschlagenen Regelung ablehnend gegenüber standen verschiedene Gemeinden. Die Gemeinden Altishofen, Egolzwil, Menznau, Nebikon und Zell vertraten die Auffassung, dass die Kosten des Heimdepots solidarisch in die Aufenthaltstaxen eingerechnet werden müssten. Es bestehe die Gefahr, dass die Regelung des Heimdepots vermehrt dazu führen werde, dass pflegebedürftige Personen Schenkungen machen würden und die Gemeinden für immer mehr Kosten aufkommen müssten.

Eine Einpreisung des Heimdepots in die Aufenthaltstaxe erachten wir aus Gründen der gewünschten stärkeren Transparenz und Vergleichbarkeit der Aufenthaltstaxen nicht als wünschenswert. Diese sollte lediglich die Kosten der Hotellerie und der (medizinisch) notwendigen Betreuung enthalten. Dass ungedeckte Aufenthaltskosten zulasten der Gemeinden gehen, dürfte im Übrigen auch ohne die vorgeschlagene Regelung der Fall sein, soweit die Gemeinden Träger der Heime sind. Zudem ist das Heimdepot nicht so hoch, dass es zu Schenkungen oder Erbvorbezügen motivieren würde.

Seitens der Gemeinde Beromünster wurde argumentiert, dass die Pflegeheime kein Interesse daran hätten, bei Angehörigen ausstehende Forderungen geltend zu machen, sobald die Gemeinde das Depot bezahlt habe.

Dieses Problem besteht nicht. Die von uns vorgeschlagene Regelung sieht nicht vor, dass die Wohnsitzgemeinde dem Pflegeheim das Heimdepot vorschiesst. Sie leistet lediglich eine Kostengutsprache für den Fall, dass nach dem – in der Regel Todes bedingten – Heimaustritt Kosten aus dem Aufenthalt ungedeckt bleiben. Wie in Kapitel 2.2.1 beschrieben ist dann zusätzlich erforderlich, dass das Pflegeheim die Uneinbringlichkeit der Forderung nachweist.

Die Gemeinden Horw, Root und Rothenburg schliesslich machten geltend, dass das Heimdepot die Sicherstellung der Aufenthaltstaxen betreffe und nicht jene der Pflegekosten, weshalb die Thematik nicht im Betreuungs- und Pflegegesetz geregelt werden müsse, sondern im Sozialhilfegesetz.

Gegen eine Regelung der subsidiären Kostengutsprache für ausstehende Aufenthaltskosten im Sozialhilfegesetz sprechen mehrere Gründe. Zum einen ist die Sozialhilfe vom Bedarfsdeckungsprinzip getragen, das heisst sie setzt einen konkreten und aktuellen Unterstützungsbedarf bei der pflegebedürftigen Person voraus. Ein solcher besteht nach dem Tod der pflegebedürftigen Person grundsätzlich nicht mehr, weshalb – wie bei den Bestattungskosten – kein sozialhilferechtlicher Anspruch auf Kostenübernahme besteht. Zum anderen soll die vorgesehene Kostengutsprache niederschwellig sein und auf einem einfachen Verfahren beruhen. Die Ausgestaltung als Sozialhilfeleistung könnte Personen davon abhalten, diese Leistung in Anspruch zu nehmen. Zudem sind sozialhilferechtliche Abklärungsverfahren in der Regel aufwendig und folglich hinderlich für einen raschen Heimeintritt.

Anlass für Rückmeldungen gab weiter auch die für die Verordnungsregelung von unserem Rat vorgeschlagene Höhe der Kostengutsprache von einem Monatsbetreffnis von maximal 8000 Franken. Die FDP erachtete diesen Maximalbetrag als zu hoch, die GLP als zu tief. Die Grünen, Curaviva Luzern, Senesuisse und die Gemeinde Hohenrain erachteten demgegenüber eine Kostengutsprache von 12'000 Franken für zwei Monatsbetreffnisse für sachgerecht. Die Stadt Luzern schliesslich regte an, dass die Gemeinden selber (weiterhin) die für die Anspruchsberechtigung massgebliche Vermögensgrenze bestimmen können sollten.

Es muss zwischen anspruchsbegründender Vermögensgrenze und Umfang der Kostengutsprache unterschieden werden. Aus den in Kapitel 2.2.1 dargelegten Gründen erachten wir eine anspruchsbegründende Vermögensgrenze von 10'000 Franken für vertretbar. Das heisst für Personen, die beim Heimeintritt ein Vermögen von mehr als 10'000 Franken aufweisen, ist keine Kostengutsprache zu leisten. Bezüglich des Umfangs der Kostengutsprache erachten wir unter Berücksichtigung der Vernehmlassung einen Wert von 6000 Franken für ein Monatsbetreffnis für angemessen. Dies entspricht den Kosten eines Aufenthalts von einem Monat in einem Heim mit einer Aufenthaltstaxe von 200 Franken. Eine Kostengutsprache für zwei Monatsbetreffnisse über insgesamt 12'000 Franken erachten wir nicht als erforderlich. Sie schafft falsche Anreize. Die subsidiäre Kostenübernahme durch die Wohnsitzgemeinde dient dem einfachen Heimeintritt und nicht dazu, die Pflegeheime generell von ihrem Inkassorisiko zu entbinden.

Was die Anregung der Stadt Luzern anbelangt, bleibt darauf hinzuweisen, dass es den Gemeinden im Hinblick auf die Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs gerade nicht offenstehen soll, eine höhere Vermögensgrenze bei der Anspruchsberechtigung vorzusehen.

3.2.4 Zusätzliches Monitoring der Aufenthaltskosten

Die Erweiterung des bestehenden Monitorings «Pflegefiananzierung» mit der Entwicklung der Aufenthaltskosten (Hotellerie und Betreuung) stiess bei den Antwortenden ebenfalls auf breite Zustimmung (Mitte, FDP, Grüne, GLP, SP, SVP, VLG und 53 Gemeinden).

Abgelehnt wurde die Regelung von den beiden Heimverbänden Curaviva Luzern und Senesuisse. Sie machten geltend, dass die Aufenthaltskosten Sache der Betriebe und deren Trägerschaft und zudem abhängig von der Struktur und Organisation der Betriebe seien. Die Taxe müsse nicht nur die aktuellen Kosten decken, sondern auch künftige Investitionen ermöglichen. Es bestehe keine gesetzliche Grundlage zu Eingriffen in diese Kompetenzen durch Kanton und Gemeinden. Ein Mehrwert eines solchen Monitorings der Aufenthaltskosten sei deswegen nicht zu erkennen. Der Vernehmlassungsbericht habe gezeigt, dass selbst Fachleute keine schlüssigen Erklärungen für die Kostenabweichungen hätten ausfindig machen können. Transparentere Zahlen aus der Kostenrechnung würden eher Verwirrung und falsche Diskussionspunkte in das Aushandeln der Aufenthaltstaxen bringen. Aus Sicht der Leistungserbringer solle die Diskussion der Aufenthaltstaxen über die Leistungsinhalte (Qualitätsvergleich) und nicht über die Kosten geführt werden. Es bestehe bereits ein umfassendes Monitoring. So seien die Leistungserbringer verpflichtet, der Standortgemeinde jährlich den Kosten- und Leistungsnachweis zu erbringen. Zudem würden die Taxen sämtlicher Leistungserbringer im Rahmen des «Benchmark Zentralschweiz» verglichen und für die breite Bevölkerung öffentlich gemacht. Der vorgesehene Vergleich sei nutzlos und bedeute zusätzlichen

Aufwand ohne ausgewiesenen Nutzen. Ebenfalls eine ablehnende Haltung vertreten die Gemeinden Beromünster, Ermensee, Hochdorf, Hohenrain, Mauensee und Schongau unter Hinweis entweder auf den administrativen Aufwand, die unterschiedlichen Kosten- und Leistungsstrukturen der Heime, die Kompetenz der Gemeinden zur Genehmigung der Aufenthaltstaxen oder die fehlende Notwendigkeit eines zusätzlichen Monitorings.

Den vorgebrachten Einwänden ist zunächst zu entgegnen, dass Gegenstand des Monitorings die Aufenthaltskosten der Pflegeheime und nicht deren Aufenthaltstaxen sind. Mit dem Monitoring wird die Entwicklung dieser Aufenthaltskosten beschrieben. Der Kanton nimmt somit keinen Einfluss auf die Taxfestlegung der Betriebe und Gemeinden. Wie in Kapitel 2.2.2 ausgeführt, wird das Monitoring soweit möglich auf die von den Heimverbänden angeführten Erhebungen abstellen. Anders als diese wird es das erweiterte Monitoring erlauben, anhand von bestimmten Kennzahlen die Kosten und allfällige Intransparenzen und betriebsbezogenen Fehlentwicklungen sichtbar zu machen. Mittels geeigneter Kennzahlen kann dabei sehr wohl auch den unterschiedlichen Kosten- und Leistungsstrukturen der Pflegeheime Rechnung getragen werden. Das Monitoring dient vor allem auch der Überprüfung der EL-Taxgrenze und der rechnerischen Taxgrenze. Schliesslich kann das Monitoring gerade auch im Hinblick auf die angestrebte Regelung einer einheitlichen Praxis bei der Erhebung von Zuschlägen sehr wertvolle Entscheidungsgrundlagen liefern. Entgegen der Behauptung der Heimverbände haben die Untersuchungen der Projektgruppe sehr wohl Faktoren aufgezeigt, welche die Kostenunterschiede zwischen den Heimen erklären können (vgl. Kap. 1.2).

3.3 Unterschiede zum Vernehmlassungsentwurf

Der vorliegende Gesetzesentwurf unterscheidet sich vom Vernehmlassungsentwurf darin, dass auf eine Bestimmung zur Festlegung von Grundsätzen für die Festsetzung der Aufenthaltstaxen in Pflegeheimen, namentlich die Berücksichtigung eines Demenzzuschlags, im Rahmen dieser Vorlage verzichtet wird (§ 12a Vernehmlassungsentwurf). Die Thematik soll noch einmal vertieft im Hinblick auf eine kommende Revision des Betreuungs- und Pflegegesetzes geprüft werden.

4 Der Erlassentwurf im Einzelnen

4.1 Kantonales Ergänzungsleistungsgesetz

§ 12 Absatz 3^{bis}

Die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» und die Modalitäten der Bestimmung des den massgebenden Schwellenwert übersteigenden Anteils der Wohnsitzgemeinde an den EL-Kosten sollen auch ab 1. Januar 2023 weiter gelten. Die bisherige Befristung der Bestimmung ist deshalb aufzuheben. Die Begrenzung soll nach wie vor bei einem Schwellenwert von 165 Franken liegen. Neu soll dieser Wert im Gesetz jedoch nicht mehr als Frankenwert festgelegt sein, sondern – wie auch die für die Bestimmung des EL-Anspruchs bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern massgebende EL-Taxgrenze – als Prozentwert im Verhältnis zum allgemeinen Lebensbedarf für Alleinstehende bei den EL. Damit wird eine Koppelung an die Kostenentwicklung bei den EL beziehungsweise der Teuerung und auch an die von unserem Rat festgelegte EL-Taxgrenze sichergestellt. Der Wert von 165 Franken entspricht 307 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende (Fr. 19'610 x 307 % / 365 Tage).

4.2 Betreuungs- und Pflegegesetz

§ 12a Sicherstellung der Aufenthaltstaxen (neu)

In Absatz 1 wird gesetzlich festgehalten, dass Pflegeheime von den pflegebedürftigen Personen beim Eintritt zur finanziellen Sicherstellung für allfällige Forderungen aus dem Aufenthalt, das heisst für die Kosten der Hotellerie und der Betreuung, generell ein Heimdepot verlangen dürfen. Mit diesem Grundsatz wird für eine bei den Pflegeheimen seit Längerem übliche Praxis Rechtssicherheit geschaffen.

Das Pflegeheim soll bei der Wohnsitzgemeinde der pflegebedürftigen Person beim Heimeintritt eine subsidiäre Kostengutsprache beantragen können, soweit diese die geforderte Sicherstellung der Aufenthaltstaxen nachweislich nicht aus eigenen Mitteln tragen kann. Die Höhe der Kostengutsprache ist dabei auf die Höhe von maximal einem Monatsbetrofnis begrenzt (Abs. 2). Die Wohnsitzgemeinde übernimmt die Forderung des Pflegeheimes maximal in der Höhe der bei Eintritt geleisteten Kostengutsprache, wenn diese von der pflegebedürftigen Person oder im Todesfall von ihren Erben nicht eingebracht werden kann (Abs. 3). Ohne Kostengutsprache besteht für die Gemeinde demnach keine Leistungspflicht. Der Nachweis für die Uneinbringlichkeit der Forderung obliegt dem Pflegeheim.

Unser Rat regelt nach Absatz 4 die weiteren Einzelheiten in der Verordnung. Für Einzelheiten wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.2.2 verwiesen.

§ 18 Absatz 1

Zusätzlich zum bisherigen Monitoring der finanziellen Entwicklung des Restfinanzierungsbeitrages der Wohnsitzgemeinden an die Pflegekosten sorgen das Gesundheits- und Sozialdepartement und die Gemeinden neu gemeinsam auch für ein Monitoring der Aufenthaltskosten (Hotellerie und Betreuung) in den Pflegeheimen.

5 Auswirkungen

5.1 Kanton

Die einmalige Konzeption und jährliche Durchführung des erweiterten Monitorings wird zu einem geringen Mehraufwand von Kanton und Gemeinden führen (jährlich: je + Fr. 5000.–). Darüber hinaus haben die vorgeschlagenen Änderungen keine Auswirkungen auf den Kanton.

Für die Ausgleichskasse Luzern des Sozialversicherungszentrums WAS bleibt der bereits in den Jahren 2021 und 2022 angefallene Aufwand bestehen, da sie neu anspruchsberechtigte Personen, deren effektive Aufenthaltstaxe die Grenze von 165 Franken übersteigt, an vier Stichtagen pro Jahr ermitteln und die damit verbundenen Mehrkosten gegenüber der für deren Finanzierung zuständigen Wohnsitzgemeinde separat ausweisen muss.

5.2 Gemeinden

Mit der Fortführung der beschränkten solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» wird weiterhin eine unerwünschte Umverteilung in der EL-Finanzierung von den Gemeinden der Landschaft zu jenen der Planungsregion Luzern vermieden. Im Jahr 2021 wurden so rund 7,2 Millionen Franken nicht mehr pro Kopf von allen Gemeinden finanziert, sondern zulasten der Wohnsitzgemeinden der pflegebedürftigen Personen in Rechnung gestellt. Zu beachten ist, dass bei den betroffenen Gemeinden die vor der per 2020 erfolgten Erhöhung der EL-Taxgrenze erforderliche

Finanzierung der ungedeckten Aufenthaltstaxen über die WSH, den Taxausgleich oder die AHIZ entfällt. Im Einzelnen ergibt sich Folgendes:

Gemeinde	Total Taxen > 165 Franken			
	2020		2021	
	Anzahl Personen	Kosten CHF	Anzahl Personen	Kosten CHF
Luzern	580	3'987'844	580	4'255'083
Emmen	149	709'597	142	727'371
Kriens	71	323'391	112	509'817
Ebikon	34	156'586	44	218'542
Horw	29	227'030	42	126'715'
Meggen	26	131'400	30	166'233
Buchrain	21	51'831	20	48'100
Root	19	53'290	22	121'103
Adligenswil	16	105'851	19	145'766
Übrige Gemeinden	68	424'242	121	870'442
Total	1'013	6'171'061	1'132	7'189'172

(Quelle: WAS AKLU)

Für Gemeinden mit Personen in Pflegeheimen mit einer Aufenthaltstaxe über der EL-Taggrenze von gegenwärtig 180 Franken kann weiter ein gewisser Initialaufwand aus der Definition des Prüfprozesses für Ausnahmegewilligungen im Einzelfall entstehen.

Das neue Kostengutspracheverfahren zur Sicherstellung der Aufenthaltskosten im Pflegeheim kann bei Gemeinden zu einem administrativen Mehraufwand führen (Erteilung der subsidiären Kostengutsprache auf Antrag bei Heimeintritt, Prüfung der Zahlungspflicht im Ereignisfall). Aufgrund der Erfahrungen der Stadt Luzern ist davon auszugehen, dass in städtischen Gebieten rund 10 Prozent der in ein Heim eintretenden Personen auf eine solche Kostengutsprache angewiesen sein werden. Davon dürften von den Gemeinden effektiv in rund 10 Prozent der Fälle die zugesicherten Kosten übernommen werden müssen. Die Stadt Luzern rechnet für das Jahr 2022 mit einem Kostenvolumen von rund 50'000 Franken.

5.3 Pflegeheime

Die vorgeschlagene Fortführung der begrenzten Solidarität bei der Finanzierung der «EL zur AHV» im Heim hat für die Pflegeheime keinen Einfluss, da sie nur die Verteilung der EL-Kosten unter den Gemeinden betrifft. Das zusätzliche Monitoring der Aufenthaltskosten wird zu keinem nennenswerten Mehraufwand für die Pflegeheime führen, da soweit möglich auf bestehende Datenquellen abgestellt wird. Die gesetzliche Regelung der Sicherstellung der Aufenthaltskosten führt für die Pflegeheime zu mehr Rechtssicherheit.

5.4 Heimbewohnerinnen und -bewohner

Die Verteilung der Kosten der EL unter den Gemeinden und das Monitoring der Aufenthaltskosten haben keinen Einfluss darauf, inwieweit die EL die Heimtaxen übernehmen. Die neu vorgesehene Kostengutsprache für das Heimdepot erleichtert den Zugang von pflegebedürftigen Personen zu stationären Pflegeleistungen unabhängig von Einkommen und Vermögen.

6 Inkrafttreten und Befristung

Die vorgeschlagenen Regelungen sollen am 1. Januar 2023 in Kraft treten und damit eine nahtlose Fortführung der bestehenden Regelung der EL-Finanzierung unter den Gemeinden ermöglichen. Die Regelung soll unbefristet gelten.

7 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und des Betreuungs- und Pflegegesetzes betreffend die Finanzierung der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV für Heimbewohnerinnen und -bewohner zuzustimmen.

Luzern, 7. Juni 2022

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatschreiber: Vincenz Blaser

Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 867 | 881
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 7. Juni 2022,
beschliesst:

I.

Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 10. September 2007¹ (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 12 Abs. 3^{bis} (*geändert*)

^{3bis} In Abweichung von Absatz 3 trägt die Wohnsitzgemeinde den Aufwand für Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente für die anrechenbare Tagestaxe von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim leben, soweit diese 307 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende übersteigt. Massgebend ist der Durchschnitt der Kosten der betreffenden Wohnsitzgemeinde an den Stichtagen 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember.

II.

Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG) vom 13. September 2010² (Stand 1. Februar 2017) wird wie folgt geändert:

Titel nach § 12 (*neu*)

2a Aufenthalt und Betreuung im Pflegeheim

§ 12a (*neu*)

Sicherstellung der Aufenthaltstaxen

¹ Die Pflegeheime sind berechtigt, von der pflegebedürftigen Person beim Eintritt eine Sicherstellung für allfällige Forderungen aus Leistungen für den Aufenthalt (Hotellerie und Betreuung) zu verlangen.

² Kann eine Person die Sicherstellung nachweislich nicht aus eigenen Mitteln bezahlen, kann das Pflegeheim bei ihrer Wohnsitzgemeinde eine subsidiäre Kostengutsprache für maximal ein Monatsbetreffnis der selbst zu tragenden Kosten des Aufenthalts beantragen.

³ Die Wohnsitzgemeinde übernimmt eine Forderung des Pflegeheimes maximal in der Höhe der Kostengutsprache, wenn diese von der pflegebedürftigen Person oder im Todesfall von deren Erben nicht einbringlich ist. Das Pflegeheim hat den entsprechenden Nachweis zu erbringen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

¹ [SRL Nr. 881](#)

² [SRL Nr. 867](#)

§ 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Gesundheits- und Sozialdepartement und die Gemeinden sorgen gemeinsam für ein Monitoring der Entwicklung des Restfinanzierungsbeitrages der Wohnsitzgemeinden an die Pflegekosten sowie der Aufenthaltskosten (Hotellerie und Betreuung) in den Pflegeheimen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

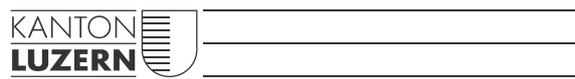
Die Änderung tritt am 1. Januar 2023 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch