

# **Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV für Heimbewohnerinnen und -bewohner**

*Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf  
einer Änderung des  
kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes und  
des Betreuungs- und Pflegegesetzes*



## **Zusammenfassung**

**Um auch weiterhin eine verstärkte Umverteilung bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen aufgrund der per Anfang 2020 erfolgten Erhöhung der bei den Ergänzungsleistungen maximal anrechenbaren Heimtaxen zu vermeiden, soll die bisher befristet für die Jahre 2021 und 2022 geltende Begrenzung der solidarischen Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente im Heim auch ab 1. Januar 2023 weitergeführt werden. Ergänzt werden soll die Regelung mit Bestimmungen zur besseren Vergleichbarkeit der Aufenthaltstaxe. Für die Regelung des Heimdepots soll eine neue rechtliche Grundlage geschaffen werden.**

Die aufgrund eines Urteils des Kantonsgerichts rückwirkend auf Anfang 2020 erfolgte Erhöhung der bei den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV maximal anrechenbaren Heimtaxen (EL-Taxgrenze) führt bei der Finanzierung zu einer verstärkten Umverteilung von der Landschaft mit eher günstigen Heimaufenthalten zur Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden mit teureren Heimaufenthalten. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen im Heim wurde deshalb befristet für die Jahre 2021 und 2022 so angepasst, dass die Heimtaxen nur noch bis zu einer bestimmten Grenze solidarisch von allen Gemeinden mitfinanziert werden. Der diese Grenze übersteigende Teil geht neu zulasten der Wohnsitzgemeinde. Die Befristung der Regelung bis Ende 2022 erfolgte, da aufgrund der Dringlichkeit ihrer Einführung kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden konnte und zunächst erste Erfahrungen mit der neuen Regelung gemacht werden sollten.

Im Hinblick auf eine Regelung der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» ab 1. Januar 2023 haben das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) und der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) eine Projektgruppe eingesetzt. Dieser gehörten neben Vertretungen des GSD und des VLG selber auch solche der Stadt Luzern und der WAS Ausgleichskasse Luzern an. Gestützt auf die Erkenntnisse der Projektgruppe werden folgende Regelungen vorgeschlagen:

- Die EL-Taxgrenze soll bei 335% des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für eine alleinstehende Person belassen werden. Dies entspricht 2021 einer Tagestaxe von 180 Franken. Die Möglichkeit der Anrechnung höherer Heimtaxen im Ausnahmefall ist beizubehalten, damit die Begrenzung der EL-Heimtaxen bundesrechtskonform umgesetzt werden kann.
- Die bisher befristet geltende Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» bei 165 Franken soll auch ab dem 1. Januar 2023 weitergeführt werden, um eine finanzpolitisch unerwünschte Mehrbelastung der Gemeinden der Landschaft gegenüber der Stadt und Agglomeration bei der EL-Finanzierung zu vermeiden. Die Höhe dieser finanzpolitischen Begrenzung sollte neu wie jene der EL-Taxgrenze selber an die Teuerung der Lebenshaltungskosten bei den EL gebunden werden. Dementsprechend soll die Schwelle neu ebenfalls als Prozentwert in Relation zum allgemeinen Lebensbedarf für Alleinstehende bei den EL festgelegt werden (307%).
- Zur Erhöhung der Vergleichbarkeit und Harmonisierung der Abgeltung der Betreuung sollen den Pflegeheimen Vorgaben für die Festlegung der Aufenthaltstaxen gemacht werden. Zuschläge für erhöhten Betreuungsbedarf, insbesondere infolge leichter und mittelschwerer Demenz, sollen in der Grundtaxe enthalten sein und damit von allen Heimbewohnenden solidarisch getragen werden.

- Zur Kontrolle der Kostenentwicklung sollte das bestehende Monitoring «Pflegefiananzierung» um ein Monitoring «Aufenthaltskosten im Pflegeheim» erweitert werden. Dieses Monitoring bildet Grundlage für eine regelmässige Überprüfung der Höhe der EL-Taxgrenze bzw. der rechnerischen Taxgrenze für die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der EL.
- Damit im ganzen Kanton auch Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im Bedarfsfall einen raschen und niederschweligen Zugang in ein Pflegeheim haben, sollte eine subsidiäre Übernahme des Heimdepots durch die Wohngemeinde vorgesehen werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
1.1 Anrechnung der Heimtaxen bei den Ergänzungsleistungen .....	5
1.1.1 Grundsatz .....	5
1.1.2 Erhöhung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020 .....	5
1.1.3 Befristete Anpassung der Finanzierung der EL zur AHV im Heim .....	5
1.2 Projektgruppe.....	6
<b>2 Erkenntnisse der Projektgruppe</b> .....	<b>7</b>
2.1 Finanzierung der EL zur AHV im Heim.....	7
2.1.1 Umsetzung der erhöhten EL-Taxgrenze ab 1. Januar 2020 .....	7
2.1.2 Beschränkte Solidarität bei der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» .....	8
2.2 Gründe für die Unterschiede bei den Aufenthaltstaxen der Pflegeheime und Steuerungsmöglichkeiten.....	9
2.2.1 Ausgangslage .....	9
2.2.2 Einflussfaktoren auf die Höhe der Aufenthaltstaxen .....	9
2.2.3 Möglichkeiten der Steuerung der Höhe der Aufenthaltstaxen.....	11
2.2.3.1 Bestehende Instrumente .....	11
2.2.3.2 Mögliche zusätzliche Instrumente .....	12
2.3 Exkurs: Heimdepot.....	13
<b>3 Vorschlag für die Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» ab 2023 und ergänzende Regelungen</b> .....	<b>14</b>
3.1 Höhe der EL-Taxgrenze mit Ausnahmeregelung ( <i>Verordnung</i> ) .....	14
3.2 Unbefristete Weiterführung der begrenzten Solidarität bei der Finanzierung der EL zur AHV im Heim (§ 12 Abs. 3 <sup>bis</sup> LU-ELG).....	14
3.3 Ergänzende Regelungen für Pflegeheime.....	15
3.3.1 Festlegung der Aufenthaltstaxen (§ 12a BPG [ <i>neu</i> ]) .....	15
3.3.2 Sicherstellung der Aufenthaltstaxen (§ 12b BPG [ <i>neu</i> ]).....	16
3.3.3 Zusätzliches Monitoring der Aufenthaltskosten (§ 18 Abs. 1 BPG).....	17
<b>4 Auswirkungen</b> .....	<b>18</b>
4.1 Kanton .....	18
4.2 Gemeinden .....	18
4.3 Pflegeheime .....	19
4.4 Heimbewohnerinnen und -bewohner.....	19

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Anrechnung der Heimtaxen bei den Ergänzungsleistungen

### 1.1.1 Grundsatz

Bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen (EL) für Personen, die dauernd in einem Heim oder Spital leben, wird die Tagestaxe des Heims oder Spitals als Ausgabe anerkannt. Die Kantone können die zu berücksichtigenden Kosten begrenzen (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](#)).

### 1.1.2 Erhöhung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020

Das Kantonsgericht stellte mit Urteil [5V 18 163](#) vom 15. Januar 2020 fest, dass die seit 1. Januar 2011 im Kanton Luzern geltende EL-Taxgrenze von 265 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende (entspricht 2020 einer Tagestaxe von Fr. 141) rechtswidrig ist, wenn und soweit EL-berechtigte Heimbewohnende damit ihre Aufenthaltstaxen nicht decken können und deshalb auf ihr geschütztes Freivermögen (entspricht 2020 Fr. 37'500, seit 1.1.2021 Fr. 30'000) zurückgreifen müssen oder auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) angewiesen sind.

Da dies mittlerweile auf den Grossteil der EL beziehenden Heimbewohnenden zutraf, erhöhte der Regierungsrat 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 entspricht 2020 einer anrechenbaren Tagestaxe von 179 Franken. Für das Jahr 2021 resultiert daraus eine EL-Taxgrenze von 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 auch eine höhere Heimtaxe so lange 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<sup>bis</sup> [LU-ELV](#)).

Die neue Regelung der EL-Taxgrenze wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) am 2. Dezember 2020 genehmigt und damit als bundesrechtskonform beurteilt.

### 1.1.3 Befristete Anpassung der Finanzierung der EL zur AHV im Heim

Gemäss geltender Aufgabenteilung tragen die Gemeinden den Aufwand der EL, der nach Abzug des Bundesbeitrages verbleibt. Der Anteil der einzelnen Gemeinden am Aufwand berechnet sich nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen von 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. Dabei konnte seit

längerem eine signifikante finanzielle Umverteilung von den Landgemeinden zur Stadt und Agglomeration Luzern beobachtet werden.

Aufgrund von Schätzungen war davon auszugehen, dass die Erhöhung der EL-Taxgrenze von 141 Franken auf neu 179 Franken für die Gemeinden zu jährlichen Brutto-Mehrkosten von schätzungsweise 18,3 Millionen Franken führen wird bzw. zu Netto-Mehrkosten von 7,6 Millionen Franken (d.h. unter Berücksichtigung der Entlastung der Gemeinden bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe bzw. beim Taxausgleich). Da die Heime der Planungsregion Luzern durchschnittlich um 30 Franken höhere Aufenthaltstaxen pro Tag aufweisen als die Heime in den übrigen Planungsregionen, würde der Effekt der Umverteilung vom Land zur Stadt und Agglomeration Luzern noch zusätzlich verstärkt und damit der ursprüngliche Solidaritätsgedanke noch stärker strapaziert. Um dem entgegenzuwirken hat der Kantonsrat am 26. Oktober 2020 eine Änderung des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes per 1. Januar 2021 beschlossen. Neu wird bis 31. Dezember 2022 der Aufwand der «EL zur AHV im Heim» nur bis zu einer rechnerischen von 165 Franken pro Tag von allen Gemeinden solidarisch mitfinanziert. Der diese Schwelle übersteigende Anteil der Tagestaxe der EL-Beziehenden ist von der jeweiligen Wohngemeinde 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<sup>bis</sup> [LU-ELG](#)).

Die Befristung der angepassten Finanzierungsregelung bis Ende 2022 erfolgte deswegen, 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 Weiterführung 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 [B48](#) betreffend Anpassung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente für Heimbewohnerinnen und –bewohner vom 26. Juni 2020, S. 6).

## 1.2 Projektgruppe

Im Hinblick auf eine definitive Regelung ab 2023 haben das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) und der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) eine Projektgruppe eingesetzt. Darin waren neben dem Kanton und dem VLG auch die WAS Ausgleichskasse Luzern (WAS AKLU) und die Stadt Luzern vertreten. Die Projektgruppe hatte den Auftrag, einen Grundlagenbericht zu folgenden Punkten zu erarbeiten:

- Analyse der Umsetzung der Erhöhung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020 und der befristeten Neuregelungen der EL-Heimfinanzierung ab 1. Januar 2021,
- Untersuchung und Würdigung der Kostenunterschiede zwischen einzelnen Heimen bzw. den Heimen einzelner Regionen,
- Klärung der in der Heimtaxe anrechenbaren/auszuweisenden Zuschläge (z.B. Demenz-, Palliativ- und Betreuungszuschlag),
- Prüfung des Ausbaus des bestehenden Monitorings «Pflegefiananzierung» zu einem Monitoring «Kosten Pflegeheime».

Nicht Gegenstand des Auftrags bildete eine erneute Überprüfung der Regelung der Finanzierung der Pflegerestkosten (Pflegefinanzierung) durch die Gemeinden, insbesondere die Einführung von Normkosten, die solidarische Finanzierung von teuren Hochpflegefällen oder der sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsregelung. Ebenso wenig waren Teil des Projekts Fragen der Versorgungsplanung oder der Versorgungssteuerung in der ambulanten und stationären Langzeitpflege.

## 2 Erkenntnisse der Projektgruppe

### 2.1 Finanzierung der EL zur AHV im Heim

#### 2.1.1 Umsetzung der erhöhten EL-Taxgrenze ab 1. Januar 2020

Die Erhöhung der EL-Taxgrenze von 141 auf 179 Franken hatte zur Folge, dass die Ansprüche aller EL-berechtigten Heimbewohnerinnen und -bewohner rückwirkend auf den 1. Januar 2020 überprüft werden mussten. Bei Personen, bei denen die Aufenthaltstaxen bisher nicht vollständig durch die EL gedeckt waren, führte dies zu einer Anpassung respektive Erhöhung des EL-Anspruchs. Im Gegenzug entfielen bei diesen Personen grundsätzlich die bis Ende 2019 von den Gemeinden zur Schliessung der Finanzierungslücke zwischen der bei der EL anrechenbaren und der effektiven Heimtaxe zusätzlich zur EL ausgerichtete Leistungen in Form von WSH bzw. von kommunalen Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ). Insgesamt mussten die revidierten Ansprüche von rund 2'400 Personen neu verfügt werden.

Sofern einer pflegebedürftigen Person in «ihrer» Planungsregion kein Platz in einem Pflegeheim zur Verfügung steht, kann ausnahmsweise eine über der EL-Taxgrenze von 179 Franken liegende Aufenthaltstaxe angerechnet werden (§ 1 Abs. 1<sup>bis</sup> [LU-ELV](#)). Betroffen von dieser neuen Regelung war in erster Linie die Stadt Luzern, da hier ein signifikanter Teil der Heimbetten Aufenthaltstaxen über 179 Franken aufweist. Die Erfahrungen der Stadt Luzern haben gezeigt, dass die Ausnahmeregelung praktikabel ist. Diese Praxis übernahmen so dann auch Gemeinden, deren pflegebedürftige Einwohnerinnen und Einwohner Heimbetten mit einer Aufenthaltstaxe über 179 Franken belegten.

Die Schlussabrechnung der EL-Kosten 2020 zeigt, dass die Erhöhung der EL-Taxgrenze bei den EL zu effektiven Mehrkosten von rund 20 Mio. Franken geführt hat (Schätzung gemäss [B48](#): 19,5 Mio. Fr.). Diese verteilten sich wie folgt auf die verschiedenen Kostenträger:

<b>Ergänzungsleistungen zur AHV</b>	<b>Mehrkosten Taxerhöhung</b>
Mehraufwand total	Fr. 20'000'000.–
Anteil Bund 31,6 % von 20 Mio. Fr.	Fr. 6'320'000.–
Ausserordentlicher Beitrag Kanton	Fr. 2'000'000.–
Ausserordentlicher Beitrag Stadt Luzern	Fr. 2'000'000.–
<b>Anteil Gemeinden</b>	<b>Fr. 9'680'000.–</b>

Tab. 1: Verteilung Bruttomehrkosten «EL zur AHV im Heim» 2020 nach Kostenträgern (Quelle: WAS AKLU)

Effektiv sind den Gemeinden somit im Jahr 2020 Bruttomehrkosten bei der EL zur AHV von 11,68 Mio. Franken (inkl. einmaliger ausserordentlicher Beitrag der Stadt Luzern von 2 Mio. Fr.) entstanden. Durch die rückwirkende Anpassung der EL-Taxgrenze hat sich der Bundesbeitrag im Jahr 2020 einmalig erhöht. Dieser Betrag wird sich im Jahr 2021 wieder markant reduzieren. Bei der Berechnung des zukünftigen

Bundesanteils werden jedoch neu die verschiedenen Einflussfaktoren der per 1. Januar 2021 ebenfalls in Kraft getretenen EL-Reform relevant werden. Für eine diesbezügliche Schätzung ist es aber noch zu früh. Der Mehraufwand der Gemeinden bei der EL zur AHV im Jahr 2020 wurde zudem durch eine nicht genau quantifizierbare Entlastung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe teilweise kompensiert.

Die rückwirkend auf den 1. Januar 2020 vom Regierungsrat bei 335% des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende festgelegte Begrenzung der bei den EL anrechenbaren Heimtaxen entspricht 2021 einer effektiven Aufenthaltstaxe von 180 Franken. Über den ganzen Kanton liegt die Abdeckungsrate weiterhin bei rund 90%, was als untere Grenze davon anzusehen ist, damit noch von einem nachvollziehbaren Verhältnis zwischen Regel und Ausnahme gesprochen werden kann. Ausserhalb der Planungsregion Luzern sind rund 99 Prozent der EL-Heimtaxen gedeckt. Die Planungsregion Luzern liegt jedoch unter dem kantonalen Durchschnitt, denn insbesondere für den Grossteil der Pflegebetten in der Stadt Luzern ist die EL-Taxgrenze nach wie vor zu niedrig. In den betroffenen Gemeinden muss auf die Ausnahmeregelung zurückgegriffen werden, um einen bundesrechtskonformen Vollzug zu gewährleisten. Die Ausnahmeregelung für die Übernahme von Heimtaxen über 180 Franken, falls in der Planungsregion der pflegebedürftigen Person kein Platz innerhalb der EL-Taxgrenze zur Verfügung steht, ist zwingend, damit die bundesrechtliche Vorgabe, dass der Heimaufenthalt «in der Regel» nicht zu Sozialhilfebedürftigkeit führen darf, eingehalten wird.

### **2.1.2 Beschränkte Solidarität bei der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim»**

Seit 1. Januar 2021 ist die solidarische Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» vorerst auf zwei Jahre befristet bei einer «rechnerischen Taxgrenze» von 165 Franken pro Tag begrenzt. Der diesen Betrag übersteigende Teil der von den EL zu übernehmenden Aufenthaltstaxe geht alleine zulasten der Wohngemeinde der pflegebedürftigen Person. Die Verrechnung der über 165 Franken liegenden, bei den EL anrechenbaren Heimtaxen an die Wohngemeinde der anspruchsberechtigten Person wird somit erst für das laufende Rechnungsjahr erfolgen, sodass noch keine Erfahrungswerte vorliegen.

Die WAS AKLU hat jedoch bereits einen Prozess zur Umsetzung implementiert. Dieser wurde von ihrer Revisionsstelle als sachgerecht und praktikabel beurteilt. Zudem konnte die WAS AKLU anhand der EL-Kosten des Jahres 2020 basierend auf die quartalsweisen Stichtagsbetrachtungen mit hoher Genauigkeit die Kosten EL zur AHV im Heim über der rechnerischen Taxgrenze von 165 Franken bestimmen, die ab 1. Januar 2021 schätzungsweise von der Wohnsitzgemeinde der anspruchsberechtigten Person alleine zu tragen ist. Danach hat das Total der Heimtaxen über der Grenze von 165 Franken 2020 effektiv insgesamt rund 6,2 Mio. Franken betragen – gegenüber 5,4 Mio. Franken gemäss Schätzung in der Botschaft [B48](#). Diese Kosten verteilten sich wie folgt auf die einzelnen Gemeinden:

Gemeinde	Total Taxen > 165 Fr.		Kosten Schätzung B48
	Personen	Kosten 2020	
Luzern	580	3'987'844	3'703'071
Emmen	149	709'597	665'030
Kriens	71	323'391	187'610
Ebikon	34	156'586	144'905
Horw	29	227'030	76'285

<b>Meggen</b>	26	131'400	231'410
<b>Buchrain</b>	21	51'831	31'025
<b>Root</b>	19	53'290	50'735
<b>Adligenswil</b>	16	105'851	62'780
<b>Übrige Gemeinden</b>	68	424'242	291'599
<b>Total</b>	<b>1'013</b>	<b>6'171'061</b>	<b>5'444'450</b>

Tab. 2: Kosten 2020 der Gemeinden für EL-Steuer > 165 Franken (Quelle: WAS AKLU, Stand Dezember 2020)

Es ist davon auszugehen, dass sich in den Jahren 2021 und 2022 die durch Wohnsitzgemeinde der pflegebedürftigen Personen alleine zu tragenden Kosten der EL zur AHV im Heim ebenfalls in dieser Grössenordnung bewegen werden. Allerdings können sich Veränderungen von Jahr zu Jahr aufgrund einer Anpassung respektive Erhöhung der Aufenthaltstaxen ergeben oder aufgrund von Schwankungen bei der Anzahl EL-Beziehenden im Heim. Daher ist eine Prognose der Kosten der einzelnen Gemeinden mit Unsicherheiten behaftet. Zu beachten ist weiter, dass in der Einführungsphase darauf geachtet wurde, dass Bewohnende nicht umplatziert werden müssen. Ausnahmegewilligungen für Heimaufenthalte mit Taxen über 179 Franken wurden deshalb im Sinne eines «Besitzstandes» eher grosszügig gewährt. Nicht auszuschliessen ist deshalb, dass die Kosten 2021/2022 bzw. später letztlich tiefer ausfallen werden, wenn bereits beim Eintritt gesteuert werden kann und kein «Besitzstand» mehr gewährt werden muss. Angesichts der ausreichend hohen Genauigkeit der Berechnung ist eine Weiterentwicklung der Kostenbestimmung zu einer «Schattenrechnung mit individuellen Konti» damit sachlich nicht erforderlich und wäre angesichts des damit verbundenen erheblichen Mehraufwandes für die WAS AKLU nicht verhältnismässig.

Diese Ausführungen beschränken sich auf die Entwicklung der Kosten für EL-Beziehende im Heim und lassen damit keine direkten Rückschlüsse auf die Entwicklung der Kosten der EL zur AHV insgesamt zu.

## **2.2 Gründe für die Unterschiede bei den Aufenthaltstaxen der Pflegeheime und Steuerungsmöglichkeiten**

### **2.2.1 Ausgangslage**

Die befristete Beschränkung der solidarischen Finanzierung der EL zur AHV im Heim durch die Gemeinden bei einer rechnerischen Taxgrenze von 165 Franken erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Heime der Planungsregion Luzern durchschnittlich um rund 30 Franken höhere Aufenthaltstaxen pro Tag aufwiesen als die Heime in den übrigen Planungsregionen. Im Hinblick auf eine Regelung ab 1. Januar 2023 hat die Projektgruppe deshalb die Gründe für diese Unterschiede untersucht und Möglichkeiten aufgezeigt, mit welchen Instrumenten auf die Entwicklung der für die EL massgebenden Aufenthaltstaxen steuernd eingewirkt werden kann.

### **2.2.2 Einflussfaktoren auf die Höhe der Aufenthaltstaxen**

Auf der Basis eines Untersuchs der statistischen Daten aller Luzerner Pflegeheime aus der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen ([SOMED](#)) des Bundesamtes für Statistik (BfS) und der freiwillig von ausgewählten Pflegeheimen zur Verfügung gestellten Kostenrechnungen jeweils des Jahres 2019 konnten folgende Faktoren als massgeblich für die Höhe der Aufenthaltstaxe eines Pflegeheimes identifiziert werden:

– *Bisherige EL-Taxgrenze*

In den ländlichen Regionen weisen die meisten Pflegeheime eine verrechnete Aufenthaltstaxe zwischen 140 und 150 Franken auf. In der Planungsregion Luzern liegt der Grossteil der Aufenthaltstaxen zwischen 175 bis 185 Franken. Die Höhe der 2019 anrechenbaren EL-Heimtaxe von 141 Franken dürfte somit für die eher tieferen Aufenthaltstaxen auf der Landschaft eine bedeutende Rolle gespielt haben. Für die Planungsregion Luzern war die frühere EL-Taxgrenze demgegenüber bereits bei ihrer Einführung 2011 zu tief, so dass diese keinen steuernden Effekt hatte.

– *Abgrenzung der Kosten für Pflege sowie Pension und Betreuung*

Im Kanton Luzern werden «Pension und Betreuung» durch die Aufenthaltstaxe und die vom Krankenversicherungsgesetz (KVG) anerkannten Pflegeleistungen (KVG-Pflege) durch die Pfl egetaxe finanziert. Aufgrund der für diese beiden Taxen geltenden unterschiedlichen Finanzierungsregelungen ist eine genaue Abgrenzung in der Kostenrechnung der Pflegeheime entscheidend. Der Vergleich zwischen den Betrieben bringt jedoch deutliche Unterschiede hervor. Sowohl die Ermittlung der Pflegevollkosten als auch die Kontrolle einzelner Kostenrechnungen zeigen, dass die Pflegeheime die Vorgaben der Rechnungslegung teilweise (noch) nicht einhalten und dem Kostenträger KVG-Pflege teilweise zu hohe Umlagen belastet werden. Wenn zu viele Stunden dem Kostenträger KVG-Pflege zugerechnet werden, sind die Kosten für die KVG-Pflege zu hoch und jene für den Aufenthalt zu tief ausgewiesen. Die für die Ermittlung der Aufenthaltstaxen relevanten Kosten werden damit unterschätzt. In diesen Fällen führt eine korrekte Aufteilung der Kosten auf Pflege und Aufenthalt zukünftig zu einer begründeten Erhöhung der Aufenthaltstaxe.

– *Anlagekosten*

Die Anlagekosten 2019 sind zu 80 Prozent durch Zinsen und Abschreibungen beeinflusst, so dass die jeweiligen Anlagekosten eines Pflegeheimes die Höhe der Aufenthaltstaxe massgeblich beeinflussen. Eine Sanierung oder ein Ersatzbau eines weitgehend abgeschrieben Heimes kann zu einer markant höheren Aufenthaltstaxe führen. Ab dem Jahr 2020 ist neu als kalkulatorischer Zinssatz der Referenzzinssatz des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) anzuwenden (1.5 % anstelle 3.0 %). Diese Veränderungen dürften sich deshalb bei unveränderter Investitionspolitik der Betriebe insofern positiv auf die Aufenthaltstaxe auswirken, da sich die Kosten des Bereichs Pension und Betreuung reduzieren müssten.

– *Verpflegungs- und Verwaltungskosten*

Der Bereich Verpflegung war 2019 der grösste Kostenblock in der Aufenthaltstaxe der 10 detailliert untersuchten Pflegeheime und hat damit einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Aufenthaltstaxe. Der Kostenanteil betrug durchschnittlich 50 Franken oder knapp ein Drittel der Aufenthaltstaxe, wobei der Anteil zwischen den Betrieben deutlich schwankte. Institutionen mit einer ertragsstarken Restauration können mit den damit erzielten Nebenerträgen die Verpflegungskosten und dadurch die Aufenthaltstaxe massgeblich reduzieren. Weitere 10 Franken der Aufenthaltskosten pro Tag entfielen im Durchschnitt auf die Verwaltung, wobei sich die Verwaltungskosten auf einer Bandbreite von 3 bis 25 Franken bewegten.

– *Betreuungs- und weitere Zuschläge zur Grundtaxe*

Immer mehr Pflegeheime kennen individuelle Zu- und Abschläge auf die Grundtaxe für Leistungen in den Bereichen Betreuung und Hotellerie. Dies führt zu Verzerrungen bei den ausgewiesenen Grundtaxen für den Aufenthalt und macht einen Ver-

gleich für pflegebedürftige Personen und für die öffentliche Hand schwierig. Im Kanton Luzern erheben beispielsweise aktuell 31 Pflegeheime einen Demenzzuschlag, teilweise auch für an Demenz erkrankte Personen, welche nicht auf einer spezialisierten Abteilung betreut werden. Die vergleichsweise höheren Gesamttaxen von spezialisierten Institutionen, bei denen die Betreuung von demenziell Erkrankten in der Grundtaxe enthalten ist, lassen sich hingegen damit erklären.

Demgegenüber hatten folgende Faktoren im Jahr 2019 keinen nennenswerten Einfluss auf die unterschiedliche Höhe der Aufenthaltstaxe zwischen den Pflegeheimen: Personaleinsatz nach Bereichen, Auslastung des Pflegeheimes, Besoldung des Pflegepersonals und durchschnittliche Pflegebedürftigkeit der Bewohnenden (BESA-Stufe).

### **2.2.3 Möglichkeiten der Steuerung der Höhe der Aufenthaltstaxen**

Die Kosten für den Aufenthalt im Pflegeheim gehen grundsätzlich zulasten der Heimbewohnenden. Bezüglich der Tarifgestaltung gilt hier der Grundsatz der freien Preisbestimmung im Rahmen der Vertragsautonomie der Beteiligten. Nachdem sich die Gemeinden nur subsidiär im Rahmen der EL an diesen Kosten beteiligen müssen, besteht über die Begrenzung der anrechenbaren Aufenthaltstaxen bei EL-Beziehenden hinaus weder ein Anlass noch wäre es rechtlich zulässig, auf die Preisbestimmung der Pflegeheime direkt normierend einzuwirken. Dennoch gibt es Möglichkeiten, die Höhe der Aufenthaltstaxen und damit auf die weitere von den Gemeinden zu tragende Kostenentwicklung bei den «EL zur AHV im Heim» zumindest indirekt und im Sinne der Rechtsgleichheit zu beeinflussen.

#### **2.2.3.1 Bestehende Instrumente**

– *Wahrnehmung der Mitspracherechte durch die Gemeinden*

Bei ihren eigenen (integrierten oder ausgelagerten bzw. als Zweckverband geführten) Pflegeheimen können die Gemeinden Einfluss auf die Gestaltung der Aufenthaltstaxe nehmen und – allenfalls unter Beizug externer Fachleute – kontrollieren, ob die Aufenthaltstaxen betriebswirtschaftlich gerechtfertigt sind.

– *Prüfen der finanziellen Situation bei Eintritt*

Mit einer guten Koordination mit Spital/Arztpraxis, Pflegeheim und Wohngemeinde beim Eintritt in ein Pflegeheim kann pflegebedürftigen Personen, die bereits EL beziehen oder deren EL-Bezug absehbar ist, bereits beim Eintritt ein Heimplatz zugewiesen werden, dessen Aufenthaltstaxe durch die EL-Taxgrenze gedeckt ist. Damit können spätere Umplatzierungen vermieden werden.

– *Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim»*

Die auf den 1. Januar 2021 eingeführte Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» bei einer «rechnerischen Taxgrenze» von 165 Franken pro Tag bietet für die Gemeinden einen Anreiz, die Taxgestaltung ihrer Pflegeheime genauer zu prüfen, gehen doch von den EL zu finanzierende Aufenthaltstaxen über diese Schwelle hinaus zu ihren Lasten.

– *Einhaltung der Vorgaben zur Rechnungslegung*

Die Kostenrechnung bildet die Grundlage für die Ermittlung des von der Wohngemeinde zu übernehmenden Pflegerestkostenbeitrages (§ 4 Verordnung zum Betreuungs- und Pflegegesetz [BPV] vom 30.11.2012; SRL Nr. [867a](#)). Dementsprechend ist eine möglichst klare und einheitliche Abgrenzung zwischen Pflegekosten und

Pensions- und Betreuungskosten erforderlich, damit es nicht zu Quersubventionierungen über die Leistungsbereiche hinaus kommt. Zur Erhöhung von Transparenz und Vergleichbarkeit dienen namentlich die von der DISG erlassenen «[Weisung zur Rechnungslegung in Pflegeheimen](#)» vom 10. September 2019, welche auf den 2019 veröffentlichten Empfehlungen von Curaviva Schweiz basieren und diese präzisieren. Die kantonale Weisung ist für das Rechnungsjahr 2020 in Kraft getreten. Für eine Beurteilung, ob diese Weisungen den angestrebten Effekt erzielt haben, sind Analysen weiterer Rechnungsjahre nötig. Die Erkenntnisse des Geschäftsjahres 2020 sollen jedoch genutzt werden, um Verständnisfragen zur Anwendung der Vorgaben zur Rechnungslegung zu klären und bedarfsgerechte Weiterbildung anzubieten.

– *Bewilligung und Aufsicht*

Der Betrieb eines Pflegeheimes bedarf einer Bewilligung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) (§ 1a Abs. 1 Betreuungs- und Pflegegesetz vom 13.9.2010 [BPG]; SRL Nr. [867](#)). Die Erteilung der Bewilligung ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, die das Wohlergehen der beherbergten, betreuten und gepflegten Personen sicherstellen können. Insbesondere müssen eine dem Angebot angemessene ärztliche, pflegerische und soziale Betreuung mit entsprechend qualifiziertem Personal sichergestellt und die dafür notwendigen Einrichtungen vorhanden sein (§ 1b Abs. 1 [BPG](#)). Im Rahmen der Bewilligungsaufsicht können vorab gerade zu tiefe Tarife ein Problem darstellen und ein Einschreiten der DISG nahelegen, da sie die Frage nach einer adäquaten Versorgung der Heimbewohnenden und einem nachhaltigen wirtschaftlichen Betrieb des Heims aufwerfen. Aufsichtsrechtlich relevant dürften darüber hinaus auch ungerechtfertigte Taxunterschiede innerhalb eines Pflegeheimes sein.

### **2.2.3.2 Mögliche zusätzliche Instrumente**

– *Klärung der in der Aufenthaltstaxe zu berücksichtigenden Zuschläge (insb. Demenzzuschlag)*

Wie oben in Kapitel 2.2.2 dargestellt, ist die Taxgestaltung der Pflegeheime heute uneinheitlich in Bezug auf (Nicht-)Berücksichtigung von Zuschlägen auf der Grundtaxe. Es handelt sich einerseits um Zuschläge für Betreuungs- und andererseits um jene für Pensionsleistungen (z.B. Grösse und Lage des Zimmers). Dieser Umstand wirkt sich massgeblich auf die unterschiedlichen Aufenthaltstaxen der Pflegeheime aus. Einheitliche Vorgaben mit dem Ziel der Nachvollziehbarkeit würden die Aufenthaltstaxen zwischen den Pflegeheimen insbesondere für die Heimbewohnenden vergleichbarer machen. Im Rahmen solcher Vorgaben könnte auch geregelt werden, dass die heute vielfach praktizierte Erhebung eines separaten Zuschlags für einen in der gesundheitlichen Situation der pflegebedürftigen Person liegenden erhöhten Betreuungsaufwand (z.B. in Folge Demenz oder Palliativ-Care) nicht mehr zulässig ist. Die Vorgaben sollen sich auf Leistungen beschränken, deren Inanspruchnahme von der pflegebedürftigen Person nicht beeinflusst werden kann und damit nicht aus persönlicher Konvenienz erfolgt. Im Sinne einer rechtsgleichen Behandlung sollte die Übernahme eines solchen Zuschlags nicht davon abhängen, in welches Heim sich eine Person begibt. Ausgenommen davon sein sollten spezialisierte Heime oder spezialisierte Abteilungen von Heimen für Personen mit schwerer Symptomatik. Zudem entspricht es auch den Zielen der kantonalen Demenzstrategie, dass Zusatzkosten für die Betreuung solidarisch von den Heimbewohnenden getragen werden sollen und damit in die Grundtaxe einzupreisen sind (vgl. [Demenzstrategie Kanton Luzern 2018-2028](#), Kurzfassung, S. 22). Die von den Pflegeheimen

uneinheitliche Umsetzung dieses operativen Ziels der Demenzstrategie zeigt, dass eine solche Regelung eine neue gesetzliche Grundlage erfordert.

– *Erweiterung des Monitorings «Pflegerfinanzierung» mit einem Monitoring «Aufenthaltskosten im Pflegeheim»*

Kanton und Gemeinden betreiben seit mehreren Jahren gemeinsam ein Monitoring der von den Gemeinden zu tragenden Pflegerestkosten bei den Pflegeheimen und bei der Spitex (§ 18 [BPG](#)) und weisen die diesbezügliche Kostenentwicklung in einem jährlichen Bericht aus. Der Restfinanzierungsbeitrag der Gemeinden ergibt sich aus den von der Gemeinde bei der Festlegung des Tarifs anrechenbaren KVG-Pflegerkosten eines Heims. Die Pflorgetaxen als auch die Aufenthaltstaxe beruhen auf den Kostenrechnungen der Pflegeheime. Ihre Ermittlung erfordert eine einheitliche Erfassung und Umlage der jeweiligen Kosten auf den jeweiligen Kostenträger. Zur Erhöhung der Nachvollziehbarkeit der Kostenentwicklung für den Aufenthalt im Pflegeheim und der Transparenz für die Öffentlichkeit erachtet es die Projektgruppe für sinnvoll, das bestehende Monitoring der Pflegerestkosten der Gemeinden um ein Monitoring der Aufenthaltskosten und deren Finanzierung zu erweitern. Dieses Monitoring bildet auch Grundlage für eine regelmässige Überprüfung der Höhe der EL-Taxgrenze bzw. der rechnerischen Taxgrenze für die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der EL.

### **2.3 Exkurs: Heimdepot**

Pflegeheime verlangen üblicherweise beim Heimeintritt eine Depotleistung. Dieses «Heimdepot» dient der Sicherstellung allfälliger Forderungen des Pflegeheimes aus dem Heimaufenthalt, insbesondere zur Deckung von Kosten nach dem Tod. Bei Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen kann dieses berechtigte Bedürfnis der Pflegeheime, ihr Kostenrisiko abzusichern, zu Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Heimplatz führen. Mittellosigkeit darf jedoch nicht dazu führen, dass Personen nicht in ein Heim eintreten können.

Die Kosten eines Heimdepots können nicht von den Ergänzungsleistungen übernommen werden, da das Heimdepot nicht wie die Tagestaxe und der Betrag für persönliche Auslagen (Art. 10 Abs. 2a [ELG](#)) der Deckung des effektiven Lebensbedarfs dient, sondern der Sicherstellung von Forderungen eines Dritten. Insbesondere können die Tagestaxen bei den EL nur bis zum Todestag angerechnet werden, da dann der EL-Anspruch erlischt. Ebenso wenig kann das Heimdepot den von den EL zusätzlich übernommenen Krankheits- und Behinderungskosten zugeordnet werden (Art. 14 [ELG](#)). Aus diesem Grund hat das Urteil des Kantonsgerichts betreffend EL-Taxgrenze keinen Einfluss auf die Frage des Heimdepots.

Im Rahmen der WSH dürfte es in analoger Anwendung der Bestimmungen über die Wohnungsmiete in Ausnahmefällen möglich sein, dass die unterstützungspflichtige Gemeinde einem Heimbewohner oder einer Heimbewohnerin bei Bedarf und, wenn eine Garantieerklärung nicht ausreicht, eine Sicherheitsleistung gewährt ([Skos-Richtlinien B.3.3](#)) und so die Kosten des Heimdepots übernimmt. Dieser Anspruch steht jedoch nur Bezügerinnen und Bezüger von WSH offen, was regelmässig eine längere Anspruchsprüfung voraussetzt, was mit dem in der Regel bestehenden Bedürfnis eines raschen Heimeintritts in Widerspruch steht. Dasselbe gilt für eine Inanspruchnahme der Verwandtenunterstützung nach Art. 328 [ZGB](#). Zwar steht es der unterstützungspflichtigen Gemeinde frei, Kostengutsprachen oder Sicherheitsleistungen für Pflegeheimaufenthalte im Rahmen freiwilliger kommunaler Zusatzleistungen vorzusehen. So sieht beispielsweise die Stadt Luzern im Rahmen der AHIZ auf

Antrag und unter Einhaltung bestimmter Anspruchsvoraussetzungen eine Kostengutsprache für das Heimdepot vor. Solche kommunalen Lösungen haben jedoch den Nachteil, dass sie nur der Bevölkerung der jeweiligen Gemeinde offenstehen. Aus Sicht der Heimbewohnerinnen und -bewohner ist diese Ausgangslage betreffend Sicherheitsleistungen für einen Heimaufenthalt unbefriedigend.

### **3 Vorschlag für die Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» ab 2023 und ergänzende Regelungen**

Für eine Regelung der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» ab dem 1. Januar 2023 werden aufgrund der Erkenntnisse der oben dargestellten Analyse die nachfolgenden Regelungen vorgeschlagen.

#### **3.1 Höhe der EL-Taxgrenze mit Ausnahmeregelung (Verordnung)**

Die bestehende EL-Taxgrenze von 335% des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende (= Fr. 180.– im Jahr 2021) stellt nach wie vor eine angemessene Abdeckungsrate sicher und soll beibehalten werden. Die gleichzeitige Weiterführung der Ausnahmeregelung für höhere Heimtaxen ist jedoch zwingend, damit die EL-Taxgrenze in allen Fällen bundesrechtskonform ist. Diese Regelung liegt in der Kompetenz des Regierungsrates und bedarf keiner Änderung.

#### **3.2 Unbefristete Weiterführung der begrenzten Solidarität bei der Finanzierung der EL zur AHV im Heim (§ 12 Abs. 3<sup>bis</sup> LU-ELG)**

Die seit 1. Januar 2021 geltende Begrenzung der solidarischen Finanzierung der Kosten der EL zur AHV im Heim unter den Gemeinden gilt lediglich befristet bis Ende 2022 (§ 12 Abs. 3<sup>bis</sup> [LU-ELG](#)). Ohne anderweitige Regelung wird ab 1. Januar 2023 auch für bei der EL anzurechnende Heimtaxen über 165 Franken wieder die solidarische Finanzierung unter den Gemeinden unbegrenzt gelten (§ 12 Abs. 3 [LU-ELG](#)). Damit würden jährlich schätzungsweise rund 6,2 Millionen Franken zusätzlich wieder von der Gesamtheit der Gemeinden zu tragen sein (vgl. Tab. 2). Vorab die Stadt Luzern und weitere Agglomerationsgemeinden würden demgegenüber wieder entlastet.

Die bisherigen Erfahrungen und die Analyse der EL-Kosten 2020 haben gezeigt, dass die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» durch die Gemeinden bei einer «rechnerischen Taxgrenze» ein administrativ relativ einfach zu vollziehendes Instrument ist, um die wegen der Erhöhung der EL-Taxgrenze und dem signifikant höheren Taxniveau in den Pflegeheimen der Planungsregion Luzern andernfalls 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 kann zudem für die Gemeinden ein Anreiz schaffen, die betriebswirtschaftliche Angemessenheit der Aufenthaltstaxen ihrer Pflegeheime stärker zu kontrollieren, da sie über der rechnerischen Taxgrenze liegende Aufenthaltskosten selber tragen müssen. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Regelung ab dem 1. Januar 2023 unbefristet fortzuführen.

Die für die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» seit 1. Januar 2021 massgebende «rechnerische Taxgrenze» von 165 Franken entspricht dem Wert, bei dem 2019 ausserhalb der Planungsregion Luzern bei rund 99 Prozent der EL-Beziehenden die Heimtaxe gedeckt ist (ohne Berücksichtigung des

Spezialangebots in St. Urban und der Luzernerinnen und Luzerner in ausserkantonalen Einrichtungen) und damit den Kosten einer nach dem Ergänzungsleistungsrecht des Bundes zu finanzierenden einfachen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Heimgrundversorgung. Zudem können damit grundsätzlich auch die Kosten eines Zweibettzimmers bei Doppelbelegung in den Heimen der Viva Luzern in der Planungsregion Luzern gedeckt werden (vgl. Botschaft [B48](#) betreffend Anpassung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente für Heimbewohnerinnen und -bewohner vom 26. Juni 2020, S. 6). 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. Sie lagen 2020 somit rund 3 Franken tiefer als 2019, waren jedoch identisch mit den durchschnittlichen Kosten 2018. Für die Berechnung dieses Durchschnittswerts werden die Betten aller Betriebe berücksichtigt, d.h. nicht nur von EL-Beziehenden belegte i.d.R. günstigere Plätze. Die Begrenzung der solidarischen Finanzierung der Kosten der «EL zur AHV im Heim» bei einer rechnerischen Schwelle von aktuell 165 Franken erscheint deshalb nach wie vor als adäquat.

Die für eine Kostenübernahme durch die EL massgebende EL-Taxgrenze als solche 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 180 Franken im Jahr 2021 erhöht, während die für die solidarische EL-Finanzierung der Gemeinden massgebenden rechnerische Taxgrenze als statischer Wert unverändert geblieben ist. Um ein weiteres Auseinanderfallen von EL-Taxgrenze und rechnerischer Taxgrenze künftig zu vermeiden, wird vorgeschlagen, diese nicht mehr als absoluter Frankenwert festzulegen, sondern ebenfalls dynamisch an die Teuerung bei den EL zu koppeln. Der bisherige Wert von 165 Franken entspricht 307 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende (Fr. 19'610 x 307 % / 365 Tage).

### **3.3 Ergänzende Regelungen für Pflegeheime**

#### **3.3.1 Festlegung der Aufenthaltstaxen (§ 12a BPG [neu])**

Die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von Zuschlägen (Betreuungsmehrleistungen, Dienstleistungen etc.) 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 Heimbewohnenden selber im Hinblick auf einen Heimeintritt. Im Sinne einer rechtsgleichen Behandlung sollte die Übernahme eines solchen Zuschlags nicht davon abhängen, in welches Heim sich eine Person begibt. Die individuelle Erhebung von Zuschlägen auf der Grundtaxe ist zudem problematisch, soweit er mit einem erhöhten Betreuungsbedarf begründet ist, der seine Ursache in der besonderen gesundheitlichen Situation der Heimbewohnenden hat (z.B. infolge Demenz oder Palliativsituationen). Denn 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 gemäss Demenzstrategie 2018-2028 im Kanton Luzern zu keinen individuellen Mehrkosten führen (vgl. [Demenzstrategie Kanton Luzern 2018-2028](#), Kurzfassung, S. 22). Solche Mehrkosten sollen vielmehr in die Grundtaxe eingepreist und damit solidarisch von allen Heimbewohnenden getragen werden. Denn es darf davon ausgegangen werden, dass die

Mehrheit der Heimbewohnenden im höheren Alter demenziell erkranken und die damit verbundene Betreuung deshalb mittlerweile zum Grundangebot eines jeden Pflegeheimes gehört. Mit einem neuen § 12a soll im Betreuungs- und Pflegegesetz deshalb eine Rechtsgrundlage für Vorgaben zur Festlegung der Aufenthaltstaxe in den Pflegeheimen.

Absatz 1 der neuen Bestimmung hält fest, dass Pflegeheime, die Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen beherbergen, die Aufenthaltstaxe, d.h. die Taxe für die Hotellerie und die Betreuung, so festzulegen haben, dass damit die Kosten eines in der gesundheitlichen Situation der Bewohnenden begründeten erhöhten Betreuungsbedarfs mit abgedeckt sind. Die Verrechnung von individuellen Zuschlägen für entsprechende Betreuungsleistungen ist ausdrücklich verboten. Die Bestimmung macht den Pflegeheimen keine Vorgabe zu den Kosten, die den Bewohnenden in Rechnung gestellt werden dürfen. Die Vorgaben betreffen die Tarifgestaltung und definieren einzig, welche Zuschläge zwingend in die Aufenthaltstaxe einzurechnen sind. Der sachliche Geltungsbereich der Bestimmung beschränkt sich zudem auf Pflegeheime, die Personen mit Anspruch auf EL beherbergen. Denn nur hier besteht ein öffentliches Interesse für entsprechende Vorgaben (einheitlich und transparent ermittelte und festgelegte Aufenthaltstaxen).

Der Regierungsrat soll auf Verordnungsstufe die weiteren Einzelheiten für den Vollzug regeln. Dazu gehört vorab die Festlegung der Konstellationen mit erhöhtem Betreuungsbedarf, für welche keine individuellen Zuschläge verrechnet werden dürfen. Des Weiteren kann der Regierungsrat spezialisierte Einrichtungen für Personen mit schwerer Symptomatik von der Regelung ausnehmen. Dies ist beispielsweise denkbar, wenn ein Pflegeheim eine separate spezialisierte Demenzabteilung führt oder gar eine darauf spezialisierte Einrichtung ist und über entsprechende Leistungsaufträge verfügt. Die Verrechnung von Zuschlägen für Betreuungsleistungen oder überdurchschnittliche Aufenthaltstaxen sind hier gerechtfertigt, wenn diese Abteilungen bzw. Einrichtungen erhöhte Anforderungen an Personal und Infrastruktur für diese krankheitsspezifische Betreuung haben, die mit zusätzlichen Kosten verbunden sind.

Mit dem Rechtsverweis in Absatz 2 wird klargestellt, dass der Regierungsrat für die betroffenen Pflegeheime auch in Bezug auf die Überprüfung der betriebswirtschaftlichen korrekten Bemessung und der Gestaltung der Aufenthaltstaxe (d.h. Berücksichtigung der Kosten von gesundheitlich bedingtem erhöhtem Betreuungsbedarf) Vorgaben zur Kostenrechnung (§ 3a [BPG](#)) machen kann. Die Heime unterliegen entsprechend auch diesbezüglich dem Einsichtsrecht und der Herausgabepflicht nach § 3b [BPG](#). Zudem können die Gemeinden und die DISG als zuständige kantonale Behörde bei Bedarf Betriebsvergleiche nach § 3c [BPG](#) auch zu den Aufenthaltskosten machen und veröffentlichen.

### **3.3.2 Sicherstellung der Aufenthaltstaxen (§ 12b BPG [neu])**

Wie in Kapitel 2.3 aufgezeigt, kann die Leistung eines Heimdepots für pflegebedürftige Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnisse eine finanzielle Hürde für einen Heimeintritt darstellen, da solche Kosten weder von den EL noch in der Regel von der WSH übernommen werden. Die Möglichkeit, in ein Pflegeheim eintreten zu können, darf jedoch nicht von den finanziellen Möglichkeiten abhängen, oder davon, in welcher Gemeinde eine pflegebedürftige Person ihren Wohnsitz hat. Dabei muss eine Regelung getroffen werden, die einen raschen Heimeintritt ohne aufwändiges Prüfungsverfahren ermöglicht. Mit einem neuen § 12b BPG soll deshalb eine Rechtsgrundlage für die Sicherstellung der Kosten für Aufenthalt und Betreuung im

Pflegeheim («Heimdepot») und für deren Übernahme im Bedarfsfall geschaffen werden.

In Absatz 1 wird gesetzlich festgehalten, dass Pflegeheime von den künftigen Bewohnerinnen und Bewohnern beim Eintritt eine finanzielle Sicherstellung für allfällige Forderungen aus dem Aufenthalt, d.h. für die Kosten der Hotellerie und der Betreuung, ein solches Heimdepot verlangen dürfen. Mit diesem Grundsatz wird für eine bei den Pflegeheimen seit längerem übliche Praxis Rechtssicherheit geschaffen.

Soweit eine pflegebedürftige Person das Heimdepot nachweislich nicht aus eigenen Mitteln bezahlen kann, soll das Pflegeheim bei ihrer Wohnsitzgemeinde eine subsidiäre Kostengutsprache im Umfang von maximal eines Monatsbetriffnisses der selbst zu tragenden Kosten des Aufenthalts beantragen können (Abs. 2). Dass das Gesuch um eine Kostengutsprache vom Pflegeheim und nicht von der pflegebedürftigen Person selber zu stellen ist, trägt dem Umstand Rechnung, dass einerseits das Pflegeheim Gläubiger der Aufenthaltskosten ist und andererseits die Personen bei einem Heimeintritt pflege- oder hilfebedürftig sind und mit der Gesuchstellung regelmässig überfordert wären.

Die Wohnsitzgemeinde übernimmt die Forderung des Pflegeheimes maximal in der Höhe der geleisteten Kostengutsprache, wenn diese von der pflegebedürftigen Person oder im Todesfall von ihren Erben nicht eingebracht werden kann. Der Nachweis für die Uneinbringlichkeit der Forderung obliegt dabei dem Pflegeheim (Abs. 3). Ohne vorgängige subsidiäre Kostengutsprache besteht kein Anspruch auf eine Übernahme der Forderung aus dem Aufenthalt der pflegebedürftigen Person durch deren Wohnsitzgemeinde. Die Kostengutsprache dient dazu, einen pflegebedingten Heimeintritt unkompliziert zu ermöglichen und nicht, offene Forderungen generell auf das unterstützungspflichtige Gemeinwesen abzuwälzen.

Gemäss Absatz 4 der vorgeschlagenen Regelung, obliegt die Regelung der Einzelheiten dem Regierungsrat und erfolgt damit auf Verordnungsstufe. Zu diesen Einzelheiten gehört insbesondere die Festlegung einer maximalen Obergrenze für die das Monatsbetriffnis, für welche subsidiäre Kostengutsprache geleistet werden soll. Üblicherweise ist hier maximal 8'000 Franken auszugehen. Damit kann auch sichergestellt werden, dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht in Einrichtungen mit überhöhtem oder gar luxuriösen Standard und damit verbundenen Aufenthaltstaxen eintreten. Weiter gehört zu den zu regelnden Einzelheiten zu bestimmen, wann eine Forderung als uneinbringlich gilt und dementsprechend von der Wohnsitzgemeinde zu übernehmen ist. Dies ist dann der Fall, 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.

### **3.3.3 Zusätzliches Monitoring der Aufenthaltskosten (§ 18 Abs. 1 BPG)**

Um die weitere Entwicklung bei den Aufenthaltskosten (Hotellerie und Betreuung) verfolgen zu können, soll das bestehende Monitoring «Pflegefinanzierung» um ein kennzahlenbasiertes Monitoring der «Aufenthalts- und Betreuungskosten» und der damit verbundenen Finanzierungsanteile der Gemeinden an diesen Kosten erweitert werden. Neben der Erhöhung der Vergleichbarkeit der Heime hinsichtlich der Kosten und der damit verbundenen Transparenz soll dieses Instrument zusätzlich auch dazu dienen, zu prüfen, ob die Höhe der Begrenzung der bei den EL anrechenbaren

Aufenthaltstaxen und der «rechnerische Taxgrenze» bei der Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» durch die Gemeinden noch bundesrechtskonform bzw. 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 bestehender Unterlagen der Pflegeheime (z.B. Kostenrechnung) abgestellt werden. Die so verstandene Erweiterung des Monitorings erfordert eine entsprechende Ergänzung des geltenden § 18 Absatz 1 [BPG](#).

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Kanton**

Die einmalige Konzeption und jährliche Durchführung des erweiterten Monitorings wird einem geringen Mehraufwand von Kanton und Gemeinden führen (jährlich: je + Fr. 5'000.–). 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 entstandene Aufwand bestehen, da sie neu anspruchsberechtigte Personen, deren effektive Aufenthaltstaxe die vorgesehene EL-Taxgrenze 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.

### **4.2 Gemeinden**

Die wesentliche finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden (vgl. Kap. 2.1.1, Tab. 1) ist Folge der aufgrund des Kantonsgerichtsurteils erforderlichen Erhöhung der EL-Taxgrenze auf ein bundesrechtskonformes Mass und nicht der vorliegend vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen.

Mit der Verlängerung der beschränkten solidarischen Finanzierung der «EL zur AHV im Heim» soll weiterhin ein unerwünschter Umfang der Umverteilung in der EL-Finanzierung von den Gemeinden der Landschaft zu jenen der Planungsregion Luzern vermieden werden. Anhand der Erfahrungswerte aus dem Jahr 2020 (vgl. Kap. 2.1.2, Tab. 2) ist davon auszugehen, dass mit der Massnahme pro Jahr weiterhin rund 6 Millionen Franken nicht mehr pro Kopf von allen Gemeinden finanziert werden, sondern zulasten der Wohngemeinden der pflegebedürftigen Personen gehen. Zu beachten ist, dass bei diesen Gemeinden die bisherige Finanzierung der ungedeckten Aufenthaltstaxen über die WSH oder AHIZ entfällt.

Für Gemeinden mit Personen in Pflegeheimen mit einer Aufenthaltstaxe über der EL-Taxgrenze von gegenwärtig 180 Franken kann weiter ein gewisser Initialaufwand aus der Definition des Prüfprozesses für «Ausnahmebewilligungen» 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 rund 10% der Heimbewohnenden beim Heimeintritt auf eine solche subsidiäre Kostengutsprache angewiesen sein werden. Davon dürften von

den Gemeinden effektiv maximal 10% der zugesicherten Kosten übernommen werden müssen. Wie in Kap. 3.3.2 ausgeführt, ist vorgesehen, die subsidiäre Kostenübernahme bei 8'000 Franken pro Person zu begrenzen. Die Stadt Luzern rechnet für das Jahr 2022 mit einem Kostenvolumen von 50'000 Franken.

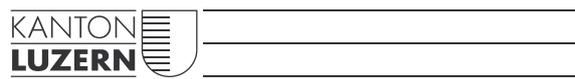
#### **4.3 Pflegeheime**

Die vorgeschlagene Verlängerung 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. Die neuen kantonalen Vorgaben für Pflegeheime, die EL-Beziehende beherbergen, für die Festlegung der Aufenthalt dürften zu keinem nennenswerten Mehraufwand für die Pflegeheime führen. Ebenso wenig das zusätzliche Monitoring der Aufenthaltskosten, da soweit möglich auf bestehende Datenquellen abgestellt wird. Die gesetzliche Regelung der Sicherstellung der Aufenthaltskosten bzw. des Heimdepots führt für Pflegeheime zu mehr Rechtssicherheit.

Pflegeheimen, welche auch Betreuungszuschläge ausserhalb spezialisierter Abteilungen erheben, wird ein einmaliger Aufwand für die Anpassung der Grundtaxe und deren Kommunikation entstehen.

#### **4.4 Heimbewohnerinnen und -bewohner**

Die Gesetzesänderung betrifft nur die Verteilung der Kosten der Ergänzungsleistungen unter den Gemeinden und hat keinen Einfluss darauf, inwieweit die EL die Heimtaxen übernehmen. Die neu vorgesehenen Vorgaben zur Festlegung der Aufenthaltstaxe wird die Transparenz bezüglich der Heimtaxen in Bezug auf bisher versteckte Zuschläge für Betreuungsleistungen erhöhen. Die neu vorgesehene Kostengutsprache für das Heimdepot erleichtert den Zugang von pflegebedürftigen Personen zu stationären Pflegeleistungen unabhängig von Einkommen und Vermögen.



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

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