

Sozialversicherungsrecht

Nr. 18

BGE 135 V 309 = Pra 2010 Nr. 34

Ergänzungsleistungen

Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG bildet keine genügende gesetzliche Grundlage für eine Begrenzung der von Privatheimen gegenüber ihren EL-bezugsberechtigten Insassen angewandten Tarife.

Sachverhalt

Durch drei Beschlüsse vom 22. Dezember und einen vom 16. Februar 2009 hat der Staatsrat des Kantons Neuenburg den oberen Grenzbetrag für die Tagespauschalen festgelegt, die in den Heimen X., Y. und W. sowie im Heim V. von den Pensionären, welche Ergänzungsleistungen (EL) von der AHV/IV beziehen, zu entrichten sind. Die so festgesetzten Tagesbeiträge belaufen sich für Einzel- bzw. Zweierzimmer auf jeweils CHF 182.–/172.– (für Heim X.), auf CHF 200.– (mit Lavabo) und CHF 210.– (mit Bad)/CHF 195.– (für Heim Y.), auf CHF 191.– ausgestaltet als «Einheitspreis» (für Heim W.) und auf CHF 195.–/165.– (für Heim V.). Alle vier Heime erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die am 31. Dezember 2008 bzw. am 20. Feb-

Pflegerecht–2012– 177

ruar 2009 im Amtsblatt des Kantons Neuenburg veröffentlichten Verfügungen. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.

Erwägungen

Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG lautet: «Die Kantone können die Kosten begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden.» Die Neuenburger Behörden haben aus dieser Bestimmung eine generelle Befugnis abgeleitet, die Heimitaxen von EL-bezugsberechtigten Insassen limitieren und den Heimen Subventionen vorenthalten zu können, während die betroffenen Heime rügen, dass keine derartige Befugnis aus Art. 10 ELG abgeleitet

werden könne und sie berechtigt seien, den vertraglich vereinbarten Pensionspreis den Heimbewohnern oder jeder Person, die bereit sei, den vollen Preis zu bezahlen (z. B. die Familie), in Rechnung zu stellen.

Das Bundesgericht nimmt in Erwägung 7.4 eine Auslegung der besagten Bestimmung vor und zitiert insbesondere aus der bundesrätlichen Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005 bzw. vom 14. November 2001. Das Bundesgericht zitiert insbesondere folgenden Auszug:

«Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und die Umgestaltung des heutigen Subventionsgesetzes in ein Leistungsgesetz erfordern eine Neukonzeption des heutigen Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). Für die jährliche Ergänzungsleistung als Bundeskompetenz räumt der Entwurf den Kantonen bei den Festsetzungsbestimmungen nur wenig Regelungsspielraum ein, da die Berechnung der EL für Heimbewohnerinnen und -bewohner nach den gleichen Grundsätzen erfolgt wie für Personen zu Hause. Dies obwohl die Durchführung der EL auch weiterhin bei den Kantonen sein wird. Hervorzuheben ist, dass in der Neukonzeption bei den jährlichen EL auf die Festsetzung einer Obergrenze verzichtet wird. Bei Nichtheimbewohnerinnen und -bewohnern spielt diese Obergrenze heute schon keine wesentliche Rolle mehr, da sie nur in sehr seltenen Fällen (in IV-Fällen bei Familien mit mehreren Kindern) erreicht wird. Mit dem Verzicht auf diese Obergrenze wird ausserdem eine Vermischung mit der Sozialhilfe vermieden.

Etwas anders sieht es bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern aus. Die Mitfinanzierung des Bundes beschränkt sich auf die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs. Soweit dieser überschritten wird, gehen die jährlichen Ergänzungsleistungen vollumfänglich zulasten der Kantone. Die Kantone bestimmen selbstständig die Höhe der anrechenbaren Heimtaxen und beeinflussen damit auch den von ihnen zu tragenden EL-Teil. Ein eigentlicher Regelungsspielraum im Rahmen des ELG besteht aber nur bei der Festsetzung des Betrages für persönliche Auslagen und bei der Berücksichtigung des Vermögensverzehr bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern. Weitere Regelungen sind im Bereich der jährlichen EL nur zulässig, sofern sie im Rahmen des Vollzugs notwendig sind. Die Bestimmung einer Obergrenze für die jährlichen EL ergibt daher auch bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern keinen Sinn. Anders sieht es in Bezug auf den Regelungsbedarf bei den Krankheits- und Behinderungskosten aus. Diese werden ausschliesslich von den Kantonen getragen. Grundsätzlich obliegt es deshalb in diesem Bereich den Kantonen, festzulegen, welche Kosten den Bezügerinnen und Bezüger von EL vergütet werden» (BBI 2005 IV. Ziff. 2.9.8.2.2 S. 6223 f.).

Die Bundesrichter folgern aus dem Systemwechsel und gestützt auf eine wörtliche und systematische Auslegung des Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG, dass sich die den Kantonen erteilte Genehmigung zur Festlegung von Höchstsätzen betreffend die Tagestaxen für den Aufenthalt in einem Heim oder Spital ausschliesslich auf die Berechnung der Ergänzungsleistungen, nicht aber auf die Finanzierung der Heime und auch nicht auf die privatrechtlichen Beziehungen zwischen dem Heim und dessen Bewohnern bezieht. In Erwägung 7.5 untermauern die Bundesrichter diese Auslegung mit dem Hinweis auf die Tatsache, dass Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG im Rahmen der Verabschiedung des Bundesgesetzes zur neuen Finanzierung der Pflegeleistungen vom 13. Juni 2008 mit dem Zusatz («die Kantone sorgen dafür, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten

Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird») ergänzt wurde. Daraus lasse sich ableiten, so das Bundesgericht, dass dieser Zusatz nicht nötig gewesen wäre, wenn die Kantone bereits aufgrund des Bundesrechts die Kompetenz zur Berechnung der Tagestaxen für Heime erhalten hätten.

Obwohl die beschwerdeführenden Heime mit ihrem Standpunkt durchdringen, dass Art. 10 Abs. 2 ELG keine genügende Gesetzesgrundlage darstellt, weist das Bundesgericht in Erwägungen 9 und 10 letztlich ihre Beschwerden ab, weil gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG nur Rechtsanwendungsakte, nicht aber kantonale Bestimmungen als solche vor dem Bundesgericht direkt angefochten werden können und die Heime nicht substantiiert dargelegt haben, dass (auch) keine kantonale Rechtsgrundlage bestehe: «Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, eine mögliche Verletzung kantonalen Rechts von Amtes wegen zu prüfen, wenn diese Rüge nicht vom Beschwerdefüh-

Pflegerecht–2012– 178

rer erhoben und begründet worden ist», so lautet das harte prozessuale Verdikt des Bundesgerichts in Erwägung 10.

Bemerkungen

Betreuungs- und Pflegeheimkosten, insbesondere Heimkosten, können ein existenzgefährdendes Ausmass annehmen. Der Gesetzgeber sieht mitunter zum Schutz der Versicherten Tarifvorschriften vor. In der Krankenversicherung besteht ein Tarifschutz für ambulante und stationäre Pflegekosten (Art. 44 Abs. 1 KVG); der Tarifschutz wird ergänzt durch eine Verpflichtung der Kantone, die Restfinanzierung der durch Krankenkassenbeitrag und Pflegekostenselbstbehalt zu tragen (vgl. Art. 25a Abs. 5 KVG). In Bezug auf die Pensionskosten in Pflegeheimen besteht im KVG keine Bestimmung. Die Pflegeheime sind aber aufgrund des Tarifschutzes nicht berechtigt, ungedeckte Pflegekosten als Pensions- oder Betreuungskosten zu verrechnen (siehe dazu auch Urteilsbesprechung Nr. 8, 107 f.).

Für Wohnheime statuiert sodann Art. 7 IFEG eine Kostenbeteiligungspflicht des Kantons; dieser hat sich soweit an den Kosten des Aufenthalts zu beteiligen, dass «keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt». Gleichlautend sieht Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG vor, dass die Kantone den EL-bezugsberechtigten Heimbewohnern eine Sozialhilfebedürftigkeit ausschliessende Tagestaxen gewähren müssen, mit welcher die ungedeckten Aufenthaltskosten (der Beitrag für persönliche Auslagen ausgenommen) gedeckt werden. Der Kanton kann insoweit zwischen Subjekthilfe (individuelle d. h. personenbezogene Hilfe) und Objekthilfe (Subventionierung von Institutionen) frei wählen. Subventioniert er das Heim als Objekt, kann er die bei der EL-Berechnung massgebliche Heimtaxe tiefer ansetzen; tut er das nicht, muss er den Berechtigten höhere Ergänzungsleistungen auszahlen, die eine Sozialhilfebedürftigkeit ausschliessen.

Will ein Kanton die (stark ansteigenden) Pflege-, Wohn- oder Altersheimkosten begrenzen, darf er nicht bei den EL-finanzierten Heimbewohnern «sparen». Er kann gemäss Art. 11 Abs. 2 ELG zwar den Vermögensverzehr auf einen Fünftel erhöhen, darf aber nicht zusätzliche Beiträge über den Pflegekostenselbstbehalt und den höheren Vermögensverzehr hinaus verlangen, sondern muss bei den Heimen ansetzen und im Rahmen von Subventions- oder Betriebsbewilligungsvorschriften dafür Sorge tragen, dass er zwar seiner verfassungsmässigen Verpflichtung, dass «jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält» (Art. 41 Abs. 1 lit. b BV), nachkommt, aber möglichst wenig dafür den Heimen zu bezahlen hat. Das vorliegende Urteil hat die die Heime interessierende Frage, inwieweit ihre innerbetriebliche Organisationsfreiheit und Vertragsfreiheit in Bezug auf EL-Bezüger und gegebenenfalls anderer Heimbewohner im Rahmen des kantonalen Rechts eingeschränkt werden darf, offen gelassen. Es wird spannend sein, zu verfolgen, wie der Verteilungskampf zwischen den Kantonen und den Heimen geführt wird.

Hardy Landolt