KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2023

Nr. 2023/262
KR.Nr. I 0228/2022 (DDI)

Interpellation Barbara Wyss Flück (Grüne, Solothurn): Finanzierung von Pflegeheimplätzen für Personen unter 65 führt diese und ihre Familien in finanzielle Notsituationen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Immer wieder gibt es Fälle, wo unter 65-jährige Personen aufgrund einer Erkrankung oder eines Unfalles in einem Alters- und Pflegeheim untergebracht werden müssen. Mögliche Beispiele sind Krebspatienten und -patientinnen, schwer Lungenerkrankte, MS-Patienten und -Patientinnen, Wachkomapatienten und -patientinnen, Tetraplegiker und Tetraplegikerinnen sowie andere Betroffene von schweren Erkrankungen oder Unfallfolgen.
Handelt es sich dabei um einen längeren Aufenthalt, führt dies bei den Patienten und Patientinnen und ihren Familien häufig zu finanziellen Notlagen. Das bedeutet, dass neben dem sonst bereits sehr schwierigen Schicksal, welches die betroffene Person und deren Familie zu tragen haben, noch existentielle Ängste hinzukommen.
Die Hoteltaxe in einem Pflegeheim kostet gemäss der Tabelle und Taxordnung für Alters- und Pflegeheime im Kanton Solothurn pro Tag 171 Franken. Hinzu kommt ein Selbstbehalt der Pflegetaxe von max. 23.04 Franken pro Tag. Ein Aufenthaltstag im Pflegeheim kostet so rund 194.04 Franken. In einem Monat beläuft sich der selbstgetragene Pflegeheimaufenthalt somit auf 5'821.20 Franken. Nicht enthalten in diesem Betrag sind die Eintritts- und Austrittspauschalen von je max. 500 Franken sowie weitere Nebenkosten.
Kann eine pflegebedürftige Person für die Kosten nicht selbst aufkommen, liegt bestenfalls ein Entscheid für eine IV-Rente vor, so dass Ergänzungsleistungen (EL) beantragt werden können. Hier weisen wir aber darauf hin, dass bei verheirateten Personen das gesamte Familienbudget in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einbezogen wird und bei bestehendem Vermögen ein Vermögensverzehr angerechnet wird. Mit der EL-Revision wurde zudem seit 2021 die Eintrittsschwelle bei vorhandenem Vermögen erheblich gesenkt, was zu weniger Anspruchsberechtigten für Ergänzungsleistungen führt/führen wird. Das heisst, der bisherige Lebensstandard kann von den pflegebedürftigen Personen und ihren Familien nicht mehr aufrechterhalten werden. Es entstehen in den Familien unter Umständen dramatische Folgen (Beispiele: Hausverkauf trotz hohem Freibetrag bei selbstbewohntem Eigentum, Schulwechsel der Kinder infolge Wohnortswechsel, Verschuldung, da vor der Erkrankung Verpflichtungen eingegangen wurden, welche in der Ergänzungsleistungsberechnung nicht berücksichtigt werden können), in einer Zeit, wo die Familien bereits eine sehr hohe emotionale Last tragen.
Liegt noch keine IV-Verfügung vor, muss in einem solchen Fall Sozialhilfe beantragt werden und die pflegebedürftige Person und ihre Familie rutscht auf das sozialhilferechtliche Existenzminimum ab. Vorher müssen aber sämtliche Vermögenswerte aufgebraucht werden, bis die Sozialhilfe eintritt (bei einer Familie ist der Vermögensfreibetrag im Kanton Solothurn max. 5'000 Franken).
Hat eine Familie also vor Eintritt einer Pflegebedürftigkeit eines Familienmitgliedes sparsam gelebt, muss dieses Vermögen unverschuldeterweise für die Finanzierung eines Pflegeheimplatzes aufgebraucht werden. Autos müssen unter Umständen verkauft werden (wenn der Wert über dem Freibetrag liegt), Liegenschaften würden mit einer Grundpfandverschreibung belastet. Wir gehen davon aus, dass es sich hier um eine Lücke im schweizerischen Sozialversicherungsrecht

handelt, deshalb müssten die Risiken Invalidität und Alter bezüglich Pflegeheimfinanzierungen unterschiedlich behandelt werden.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:
1. Wie viele Solothurner Patienten und Patientinnen unter 65 mit und ohne bereits gesprochene IV-Renten sind in Alters- und Pflegeheimen inner- und ausserkantonal untergebracht? Welche Krankheiten oder Unfallfolgen liegen vor?
2. Wie viele dieser Patienten und Patientinnen waren bereits vor Erreichen des 18. Lebensjahres pflegebedürftig?
3. Wie viele Ergänzungsleistungsanmeldungen gingen in den letzten Jahren für die Mitfinanzierung eines Pflegeheimplatzes von unter 65-jährigen ein? Wie viele der anmeldenden Personen waren verheiratet und/oder hatten Unterhaltspflichten gegenüber Minderjährigen oder jungen Erwachsenen in Ausbildung bis max. 25 Jahren?
4. Wie viele Sozialhilfeanmeldungen gingen in den letzten Jahren für die Mitfinanzierung eines Pflegeheimplatzes von unter 65-jährigen ein? Wie viele der anmeldenden Personen waren verheiratet und/oder hatten Unterhaltspflichten gegenüber Minderjährigen oder jungen Erwachsenen in Ausbildung bis max. 25 Jahren?
5. Wie hohe Kosten würden dem Kanton Solothurn pro Jahr entstehen, wenn die Tagestaxe von 194.04 Franken der Pflegeheimbewohner und -bewohnerinnen, ohne Einberechnung der verfügten IV-Rente, durch den Kanton finanziert würden?
   Respektive wie viel Geld haben Patienten und Patientinnen im Kanton Solothurn pro Jahr für den Aufenthalt in Alters- und Pflegeheimen selbst bezahlt?
6. Teilt der Regierungsrat in Kenntnis der Problematik unsere Feststellung, dass eine Lücke im schweizerischen Sozialversicherungsrecht besteht und eine Unterscheidung zwischen den Risiken Invalidität und Alter in der Finanzierungsfrage von Pflegeheimplätzen gemacht werden müsste?
7. Was kann der Kanton Solothurn kurz- und mittelfristig zur Behebung dieses Missstandes unternehmen? Welche Finanzierungsmöglichkeiten könnte der Kanton anbieten, damit künftige Pflegeheimbewohner und -bewohnerinnen unter 65 und deren Familien nicht aufs Existenzminimum gekürzt werden müssen und vor allem die Existenz der Familien (z.B. Hausverkauf, Wohnortwechsel etc.) nicht erheblich eingeschränkt wird?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Kernaufgabe der staatlichen Vorsorge ist die Existenzsicherung. Wer mit seiner Rente und aus seinem Vermögen den Lebensunterhalt nicht ausreichend bestreiten kann, hat Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL; Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006, ELG; SR 831.30). Personen, die ihren Lebensunterhalt zumindest für eine gewisse Zeit noch in zumutbarer Weise aus eigenen Mitteln zu bestreiten vermögen, sollen durch die EL nicht bzw. nicht vollumfänglich unterstützt werden. 2021 trat schweizweit die ELG-Reform in Kraft, welche dieses Prinzip akzentuierte und explizit auf eine stärkere Berücksichtigung des Gesamtvermögens abzielte. Ein Ziel der Reform ist es, die Eigenmittel der versicherten Personen bei der EL-Berechnung angemessen zu berücksichtigen und die EL gezielter jenen Personen zugutekommen zu lassen, welche ohne diese Unterstützung unter dem Existenzminimum leben würden.

Alters- und Pflegeheime beherbergen prinzipiell ältere Menschen, die stationäre Pflege und Betreuung benötigen. Aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls kann es sein, dass auch Menschen im erwerbsfähigen Alter Pflege und Betreuung in hohem Ausmass bedürfen, so dass der Aufenthalt in einem Pflegeheim die einzige Lösung ist. Dabei entstehen Kosten für medizinische Leistungen, Pflege und Betreuung und die Hotellerie. Diese werden im Kanton Solothurn von den Krankenversicherern, den Einwohnergemeinden sowie auch den Bewohnenden selbst übernommen. Wer bei alltäglichen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Aufstehen, Absitzen, Essen, Körperpflege etc. die Hilfe anderer Menschen benötigt, ist im Sinne der Invalidenversicherung «hilflos» und kann eine Hilflosenentschädigung erhalten. Die monatliche Hilflosenentschädigung ist vom Einkommen und Vermögen unabhängig. Sie ist jedoch unterschiedlich hoch, je nachdem, ob die Person im Heim oder im eigenen Zuhause wohnt: zu Hause beträgt sie bis zu 1'960 Franken pro Monat, im Heim bis zu 490 Franken pro Monat. Diese Unterscheidung wurde seitens Bund eingeführt, um das Wohnen zu Hause zu fördern. Kann eine pflegebedürftige Person unabhängig ihres Alters die von ihr zu tragenden Kosten mit den vorhandenen Mitteln nicht bestreiten, hat sie Anspruch auf staatliche Unterstützung, im Falle einer Rente z.B. EL.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viele Solothurner Patienten und Patientinnen unter 65 mit und ohne bereits gesprochene IV-Renten sind in Alters- und Pflegeheimen inner- und ausserkantonal untergebracht? Welche Krankheiten oder Unfallfolgen liegen vor?

Auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten können per Ende 2022 129 Solothurner Patientinnen und Patienten unter 65 Jahren in einem Alters- oder Pflegeheim ermittelt werden, davon 107 mit IV-Entscheid und 22 ohne.

Daten zu Krankheiten und Unfallfolgen liegen nicht vor.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie viele dieser Patienten und Patientinnen waren bereits vor Erreichen des 18. Lebensjahres pflegebedürftig?

Der Zeitpunkt der Entstehung der Pflegebedürftigkeit kann rückwirkend nicht festgestellt werden.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie viele Ergänzungsleistungsanmeldungen gingen in den letzten Jahren für die Mitfinanzierung eines Pflegeheimplatzes von unter 65-jährigen ein? Wie viele der anmeldenden Personen waren verheiratet und/oder hatten Unterhaltspflichten gegenüber Minderjährigen oder jungen Erwachsenen in Ausbildung bis max. 25 Jahren?

Die Zahlen liegen der kantonalen Ausgleichskasse (AKSO) standardmässig nicht vor. Eine Auswertung wäre kostspielig, ressourcenintensiv und nicht unmittelbar umsetzbar. Zudem müssten die Parameter vorgängig klar definiert und eingegrenzt werden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie viele Sozialhilfeanmeldungen gingen in den letzten Jahren für die Mitfinanzierung eines Pflegeheimplatzes von unter 65-jährigen ein? Wie viele der anmeldenden Personen waren verheiratet und/oder hatten Unterhaltspflichten gegenüber Minderjährigen oder jungen Erwachsenen in Ausbildung bis max. 25 Jahren?

2021 unterstützte die Sozialhilfe acht Personen unter 65 Jahren, bei welchen Auslagen für Pflegeheime abgerechnet wurden. Davon lebte eine Person zuvor in einem Konkubinat, alle anderen alleinstehend.
Gemäss den vorliegenden Informationen hatte keine der Personen Unterhaltspflichten gegenüber Minderjährigen oder jungen Erwachsenen in Ausbildung.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie hohe Kosten würden dem Kanton Solothurn pro Jahr entstehen, wenn die Tagestaxe von 194.04 Franken der Pflegeheimbewohner und -bewohnerinnen, ohne Einberechnung der verfügten IV-Rente, durch den Kanton finanziert würden?
Respektive wie viel Geld haben Patienten und Patientinnen im Kanton Solothurn pro Jahr für den Aufenthalt in Alters- und Pflegeheimen selbst bezahlt?

Die Frage lässt sich mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht direkt beantworten. Möglich ist eine Schätzung für die in Frage 1 erwähnte Personengruppe als Momentaufnahme. Würde die öffentliche Hand deren ab 2023 gültigen Tagestaxen für Hotellerie inkl. Betreuung plus Selbstbehalt (Total 207.04 Franken) vollumfänglich für ein Jahr übernehmen, hätte dies Mehrkosten in Höhe von rund 9.7 Mio. Franken zur Folge, davon rund 8.1 Mio. Franken für Patientinnen und Patienten mit IV-Entscheid und rund 1.6 Mio. Franken für jene ohne.

3.2.6 Zu Frage 6:

Teilt der Regierungsrat in Kenntnis der Problematik unsere Feststellung, dass eine Lücke im schweizerischen Sozialversicherungsrecht besteht und eine Unterscheidung zwischen den Risiken Invalidität und Alter in der Finanzierungsfrage von Pflegeheimplätzen gemacht werden müsste?

Wie einleitend erwähnt, erhöhte der Gesetzgeber mit der letzten ELG-Reform gewollt die EL-Eintrittsschwelle und zielte mit der stärkeren Berücksichtigung von Eigenmitteln auf eine verschärfte Selbstbeteiligung der Betroffenen ab. Mit den bestehenden Grundlagen ist das Prinzip der Existenzsicherung weiterhin sichergestellt. Unter diesem Aspekt kann nicht von einer Gesetzeslücke gesprochen werden, wenn bei einem Heimeintritt die Kosten durch Familieneinkommen und -vermögen gedeckt werden müssen. Die Reduktion der Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung für Personen im Heim im Rahmen der 6. IV-Revision führte dazu, dass von den betroffenen Menschen mehr krankheitsbedingte Kosten übernommen werden müssen resp. in die Berechnung der EL einbezogen werden.

Mit einer Finanzierung der Hotellerietaxe für unter 65-jährige Patientinnen und Patienten durch die öffentliche Hand würde einerseits die Allgemeinheit, also der Steuerzahler, für Vermögen betroffener Personen einstehen. Andererseits würde dies zu einer Ungleichbehandlung der übrigen Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner, welche ihren Heimeintritt ebenso mit ihrem Einkommen und Vermögen finanzieren, sowie der EL-Beziehenden, die zu Hause leben und eigenes Vermögen aufwenden, führen. Um einer Ungleichbehandlung entgegen zu treten, müsste die Hotellerietaxe für alle Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner, also auch für jene ohne EL-Anspruch, übernommen werden. Dies erachten wir als nicht sinnvoll und deckt sich nicht mit der Absicht des Gesetzgebers.

Dass bei verheirateten Personen das gesamte Familienbudget sowie ein Vermögensverzehr in die EL-Berechnung einfliesst entspricht der zivilrechtlichen Unterstützungspflicht, welche der EL vorgeht. So sind beide Ehegatten verpflichtet, ihr Einkommen und gegebenenfalls auch ihr Vermögen angemessen für den Unterhalt der Familie zu verwenden. Für die EL-Berechnung wird bei Ehepaaren vom Teil des Vermögens, welches Fr. 50'000 übersteigt, jährlich 1/15 als Einkommen angerechnet. Der Freibetrag auf selbstbewohnten Liegenschaften für Ehepaare, von denen eine Person zu Hause und die andere in einem Heim oder Spital lebt, liegt bei Fr. 300'000. Zusammen mit dem Freibetrag auf dem Gesamtvermögen werden somit insgesamt Fr. 350'000 nicht als Vermögen berücksichtigt. Die Erfahrungen der AKSO zeigen, dass aufgrund der bei der EL-Berechnung zu berücksichtigenden Ausgaben und Einnahmen eine Liegenschaft nie verkauft werden muss, solange einer der Ehepartner noch darin wohnt.

Der Schutz von Einkommen und Vermögen ist hingegen nicht Sinn und Zweck der EL. Gleichwohl wird – wie zuvor dargelegt – bei der Berechnung auch diesem Ansinnen in genügender Weise Rechnung getragen.

Für Personen, die ihre Existenz nicht mehr selber sichern können oder nicht rechtzeitig Hilfe von dritter Seite erhalten, besteht Anspruch auf Sozialhilfe. Falls noch kein Entscheid über die IV-Rente vorliegt, kann es in bestimmten Situationen, wie im Interpellationstext erwähnt, tatsächlich dazu kommen, dass die Sozialhilfe vorübergehend überbrücken muss. Dies ist nicht ein spezifisches Problem bei Fällen im Pflegeheim, sondern betrifft an und für sich alle Fälle mit ausstehender IV-Rente, wo nicht genügend Mittel vorhanden sind, um die Zeit bis zum Rentenentscheid zu überbrücken. Die Sozialhilfeleistungen können nach Vorliegen des Rentenentscheids jedoch mit der Nachzahlung der IV-Rente verrechnet werden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Was kann der Kanton Solothurn kurz- und mittelfristig zur Behebung dieses Missstandes unternehmen? Welche Finanzierungsmöglichkeiten könnte der Kanton anbieten, damit künftige Pflegeheimbewohner und -bewohnerinnen unter 65 und deren Familien nicht aufs Existenzminimum gekürzt werden müssen und vor allem die Existenz der Familien (z.B. Hausverkauf, Wohnortwechsel etc.) nicht erheblich eingeschränkt wird?

Ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht in Fällen, wo Personen aufgrund eines ausstehenden IV-Entscheids Sozialhilfe beantragen müssen. Gemäss dem Individualisierungsprinzip können Sozialhilfe-Fälle individuell und angemessen beurteilt werden. Die Sozialhilfebehörden können prüfen, Vermögenswerte unter Umständen nicht zu berücksichtigen, wenn für Hilfeempfangende oder ihre Angehörigen ungebührliche Härten entstünden. Im Rahmen der Anspruchsprüfung sind die individuellen Verhältnisse der Betroffenen zu berücksichtigen. Beispielsweise kann auf den Verkauf einer Liegenschaft verzichtet werden, wenn von einer Vorschussleistung ausgegangen werden kann oder wenn andere Gründe vorliegen, dass die Verwertung von Vermögen unzumutbar ist. Es bestehen also in diesem spezifischen Fall bereits Möglichkeiten, um Härtefälle zu vermeiden.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt; EBE
Amt für Gesellschaft und Soziales (2); ALB, Admin
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat