

§ 6 A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe B. Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Die Vorlage im Überblick

Die Änderung des Sozialhilfegesetzes will verhindern, dass Heimbewohner durch ungedeckte Heimkosten Sozialhilfe beanspruchen müssen, und das kantonale Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Ergänzungsleistungsgesetz) ist an die Neuordnung der Pflegefinanzierung anzupassen.

Mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens haben die Gemeinden ungedeckte Heimkosten zu tragen. Dies kann dazu führen, dass Heimbewohner, die nur einen kleinen Teil der Heimkosten nicht aus eigenen Mitteln zu bestreiten vermögen, Sozialhilfe beanspruchen müssen, weil sie zunächst ungedeckte Heimkosten zu begleichen haben und deswegen die persönlichen Auslagen nicht mehr bezahlen können. Künftig soll ihnen in solchen Fällen ein vom Regierungsrat festzulegender Betrag zustehen, welchen sie vorab für persönliche Auslagen verwenden dürfen. Damit kann Sozialhilfeabhängigkeit vermieden werden. – Zudem ist zu verhindern, dass die Gemeinden ungedeckte Heimkosten zu tragen haben, weil Heimbewohner ihnen zustehende Forderungen nicht geltend machen.

Am 1. Januar 2011 tritt die bundesrechtliche Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft. Sie begrenzt unter anderem die von Alters- und Pflegeheimbewohnern zu tragenden Pflegekosten. Die nach Abzug der Krankenkassenleistungen verbleibende Restfinanzierung der Heimpflege obliegt ebenfalls den Gemeinden. Damit werden Gemeindeaufwendungen von den «ungedeckten Heimkosten» auf die Restfinanzierung der Pflege umgelagert. Diese Neuordnung bedingt Anpassungen des Ergänzungsgesetzes in Bezug auf die für die Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen anerkannten Pflegekosten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Gesetzesänderungen zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Sozialhilfegesetz

Die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens per 1. Januar 2008 erforderte eine Fülle von Anpassungen im kantonalen Recht. Die stationäre Altersbetreuung wurde den Gemeinden übertragen (Art. 33 Kantonsverfassung) und ihnen die ungedeckten Heimkosten auferlegt (Art. 6^a Sozialhilfegesetz, SHG). Die Umsetzung, insbesondere die Berechnung dieser Kosten, erwies sich als anspruchsvoll und erfordert eine gesetzliche Regelung. Störend ist vor allem, dass in einem Heim lebende Personen, die nicht sämtliche Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten können, von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen, weil zunächst «ungedekte Heimkosten» abzuwenden sind, und deswegen die Kosten für die persönlichen Auslagen ungedeckt bleiben. Es ist die Reihenfolge zu ändern, in der die Forderungen zu begleichen sind. Im Weiteren sollen die Gemeinden Ansprüche gegenüber Dritten einfordern können, welche unterstützte Personen, aus welchen Gründen auch immer, nicht geltend machen.

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft. Daher ist das Ergänzungsgesetz bezüglich Pflegerestkosten anzupassen. Unter der neuen Ordnung werden sich deutlich weniger Fälle mit «ungedeckten Heimkosten» bzw. «ungedeckten Kosten für die stationäre Altersbetreuung» (Art. 6^a SHG) ergeben. In der stationären Altersbetreuung fallen den betreuten Personen künftig nur Kosten für Pension und Betreuung sowie aus einer Beteiligung an den Pflegekosten an (Art. 25^a Abs. 5 Krankenversicherungsgesetz, KVG; Art. 33^c Abs. 2 und 4 EG KVG). Nach Abzug des Beitrags der Krankenversicherer sind dem Pflegeheim die «verbleibenden Restkosten» durch die Wohngemeinde direkt zu vergüten (Pflegetaxe abzüglich Kostenbeteiligung versicherte Personen und Krankenversichererbeiträge; Art. 33^b Abs. 3 EG KVG). Da für die Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen die oft kostenintensivste Pflege – bis auf die Pflegekostenbeteiligung – wegfällt, werden sehr viel mehr von ihnen die Pflegekosten selber zu bestreiten vermögen. Damit vermindern sich die ungedeckten Heimkosten zu Lasten der unterstützungspflichtigen Gemeinden, welche die «Restfinanzierung der Pflegekosten» aber gleichwohl tragen müssen.

Die Betreuungskosten sind als durch den Heimaufenthalt verursacht zu betrachten, was für die Pflegekosten nicht ohne weiteres gilt, da Pflegebedürftigkeit auch zu Hause bestünde. Falls Pflegenden die Pflegekosten von täglich maximal 21.60 Franken nicht begleichen können, handelt es sich nicht um ungedeckte Heimkosten zu Lasten der Gemeinden (Art. 6^a SHG), sondern um wirtschaftliche Hilfe, welche die Sozialhilfe zu Lasten des Kantons zu übernehmen hat (Art. 22 ff. SHG).

Die Kostenaufteilung geschieht wie folgt:

<i>Kosten für</i>	<i>Wer trägt sie?</i>
<i>Pension</i>	Grundsätzlich der Pensionär (unbeschränkt); bis max. 85.50 Franken je Tag übernimmt sie die EL (soweit ein Anspruch besteht). Diesen Betrag übersteigende Kosten trägt der Pensionär oder die Gemeinde (ungedeckte Heimkosten nach Art. 6 ^a SHG).
<i>Betreuung</i>	Grundsätzlich der Pensionär (unbeschränkt). Durchschnittlich 18 Franken je Tag übernimmt die EL (soweit ein Anspruch besteht). Diesen Betrag übersteigende Kosten trägt der Pensionär oder die Gemeinde (ungedeckte Heimkosten nach Art. 6 ^a SHG).
<i>Pflege</i>	Die Pflgetaxen abzüglich Pflegekostenbeteiligung der Krankenversicherer (maximal 108 Fr. je Tag) und des Pflegekostenbeitrages des Pensionärs (maximal 21.60 Fr. je Tag) ergeben die Pflegerestkosten zu Lasten der Gemeinde. Kann der Versicherte seinen Beitrag nicht selber leisten und besteht kein EL-Anspruch, trägt diesen der Kanton (Art. 22 SHG).

Eine Umfrage bei den Gemeinden ergab für den Monat September 2010 «ungedeckte Heimkosten» von rund 32'000 Franken. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung wird diese Last reduzieren bzw. verlagern. Das Ausmass ist unbekannt. Die künftig separat auszuweisenden Pflegekosten wurden zusammen mit den Betreuungskosten erfasst. Deshalb fehlen Vergleichszahlen, und es wird die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung anzupassen sein.

1.2. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung wirkt sich auch auf die Ergänzungsleistungen aus. Nebst den Leistungen bei den Krankheits- und Behinderungskosten regelt das Bundesrecht neu ebenfalls die Leistungen im Pflegebereich. Den EL-berechtigten Personen wird nur noch eine Kostenbeteiligung verrechnet (Art. 25^a Abs. 5 KVG, Art. 33^b und 33^c EG KVG). Das kantonale Recht ist diesen Vorgaben anzupassen (Art. 6 Abs. 3).

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. Sozialhilfegesetz

Die Änderung bezieht sich auf Personen, welche die Kosten nicht selber bezahlen können und zu unterstützen sind. Die Regelungen beschlagen jedoch sämtliche drei Kostenbereiche (Pension, Betreuung, Pflege).

Artikel 6^a; Kostentragung bei stationärer Altersbetreuung

Bisher musste die zuständige Gemeinde für sämtliche aufgrund eines Heimaufenthaltes entstehenden Kosten aufkommen, welche die im Heim wohnende Person nicht selber zu decken vermochte. Die Neuordnung per 1. Januar 2011 ändert daran nichts, weil das EG KVG die Pflegerestkosten den Gemeinden auferlegt (Art. 33^b EG KVG). Die im Heim Wohnenden leisten nur eine Kostenbeteiligung (Art. 33^b Abs. 4 EG KVG). Kann diese nicht erbracht werden und wird sie von der EL nicht übernommen, weil z.B. kein Anspruch auf EL besteht, ist festzustellen, ob es sich um ungedeckte Heimkosten oder um Kosten handelt, welche nicht direkt durch den Heimaufenthalt verursacht werden, und deshalb durch die Sozialhilfe (evtl. vorläufig) zu übernehmen bzw. von den ungedeckten Heimkosten auszunehmen sind.

Artikel 6^b; Verwendung der Einnahmen

Es wird die Reihenfolge bestimmt, nach der unterstützte Personen ihre Kosten zu begleichen haben; so führt nicht jeder Ausgabenüberschuss zu Sozialhilfebedürftigkeit. Dies ist der Fall, wenn die (meist hohen) Heimkosten vor den (oft bescheidenen) persönlichen Auslagen beglichen werden, die dann nicht mehr aus den restlichen Mitteln finanziert werden können. – Die persönlichen Auslagen werden jedoch nur bis zu einem vom Regierungsrat festzusetzenden Höchstbetrag privilegiert. Erst danach sind die Heimkosten zu bezahlen. Reichen die Mittel dazu nicht, sind die überschüssenden Heimkosten zu decken (Art. 6^a). Schliesslich sind

die den Höchstbetrag übersteigenden persönlichen Auslagen und nicht durch den Heimaufenthalt bedingte «andere Ausgaben» (z.B. die Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person) zu begleichen, wofür, soweit die eigenen Mittel nicht ausreichen, die Sozialhilfe aufzukommen hat.

Nach Prioritäten geordnet sind die Einnahmen wie folgt zu verwenden:

- Priorität 1: persönliche Auslagen; 452 bzw. 303 Franken/Monat zur Vermeidung von Sozialhilfe-abhängigkeit;
- Priorität 2: Kosten für Pension, Betreuung («Heimkosten» nach Art. 6^a);
- Priorität 3: 452 bzw. 303 Franken/Monat übersteigende persönliche und andere Auslagen (z.B. Pflegekostenbeteiligung) (= keine Heimkosten).

Artikel 6^c; Ansprüche unterstützter Personen

Für Unterlassungen der im Heim wohnenden Personen sollen nicht die Gemeinden einstehen müssen, ohne die Pflichtigen (z.B. Sozialversicherungen, Private) belangen zu können. Ihnen wird ermöglicht, solche Ansprüche geltend zu machen.

2.2. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung

Artikel 6 Absatz 3; Krankheits-, Behinderungs- und Pflegekosten

Zusätzlich zu den Krankheits- und Behinderungskosten bestimmt die neue Pflegefinanzierung die EL im Pflegebereich. Den EL-Berechtigten wird nur noch die Kostenbeteiligung der versicherten Personen belastet (Art. 25^a Abs. 5 KVG, Art. 33^b und 33^c EG KVG). Im Vergleich zur früheren Regelung ist dies nur noch ein kleiner Teil.

3. Inkrafttreten

Die neue Pflegefinanzierung trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Die Regelung dazu ist rückwirkend auf dieses Datum in Kraft zu setzen, weil sich sonst vor allem im Vollzug für die Heime ein kaum zu vollziehender, unverhältnismässiger administrativer Aufwand ergäbe (Art. 6 Abs. 3 ELG). – Die anderen Änderungen bedürfen keiner rückwirkenden Inkraftsetzung.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels (Glarus Nord), befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Das Grundanliegen, Heimbewohnern den Gang zur Sozialhilfe zu ersparen, weil ihnen wegen hoher Heimkosten die Mittel für minimale persönliche Auslagen fehlen, stiess auf uneingeschränktes Verständnis; diese Regelung diene vor allem Personen, welche keine oder keine kostendeckende EL erhielten. Diskutiert, aber nicht geändert, wurde die grundsätzliche Finanzierungsregelung (Heimwesen als Gemeindeaufgabe, Sozialhilfe als Kantonsaufgabe) und die Art und Weise der Erledigung. – Die Kommission beantragte dem Landrat, der regierungsrätlichen Vorlage unverändert zuzustimmen.

Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Nach kurzer Diskussion beschloss der Landrat einstimmig, der Landsgemeinde Annahme der Vorlage zu empfehlen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den beiden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2011)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

Art. 6^a

Kostentragung bei stationärer Altersbetreuung

¹ Die ungedeckten Kosten der stationären Altersbetreuung trägt nach Massgabe dieses Gesetzes diejenige Gemeinde, in der die unterstützte Person ihren Unterstützungswohnsitz im Sinne des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger hat.

² Als Kosten der stationären Altersbetreuung gelten die Pensions- und Betreuungskosten unter Ausschluss der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person nach Artikel 33^b EG KVG.

Art. 6^b (neu)

Verwendung der Einnahmen

Unterstützte Personen haben Forderungen in folgender Reihenfolge zu tilgen, für:

1. persönliche Auslagen, bis zum Höchstbetrag nach Artikel 4 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung;
2. Kosten der stationären Altersbetreuung (Art. 6^a);
3. persönliche Auslagen, soweit diese den Höchstbetrag (Ziff. 1) übersteigen und andere Ausgaben.

Art. 6^c (neu)

Ansprüche unterstützter Personen

Stehen der unterstützten Person Ansprüche gegenüber Dritten zu, so gelten diese im Umfang der für sie erbrachten Leistungen als an die Gemeinde abgetreten. Artikel 26 Absätze 2–4 gelten sinngemäss.

II.

Die Änderung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2011)

I.

Das Gesetz vom 6. Mai 2007 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 4

Persönliche Auslagen für Heimbewohner

Der Regierungsrat bestimmt die Höhe der anerkannten persönlichen Auslagen für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben.

Art. 6 Sachüberschrift und Abs. 3 (neu)*Krankheits-, Behinderungs- und Pflegekosten*

³ Als Ausgaben im Pflegebereich werden die den EL-berechtigten Personen in Rechnung gestellten Kostenbeteiligungen gemäss den Artikeln 33^b und 33^c EG KVG angerechnet.

II.

Die Änderung in Artikel 6 tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2011 in Kraft.
Die Änderung in Artikel 4 tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

§ 7 Änderung des Steuergesetzes (Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer»)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Steuergesetzes unterbreitet, mit welcher Bundesvorgaben umgesetzt (Abzug von Zuwendungen an politische Parteien, Besteuerung von Grundstückgewinnen ausserkantonaler juristischer Personen) und politische Vorstösse behandelt werden (Motion zur Erhöhung des Abzugs für Kinderfremdbetreuungskosten, Memorialsantrag zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer).

Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer»

Die Grünen reichten 2010 einen Memorialsantrag zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer ein, da die Besteuerung nach dem Aufwand ungerecht sei, den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletze und den ausländischen Staaten Steuersubstrat entziehe. – Die Pauschalbesteuerung hat für den Kanton fiskalische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Fünf pauschalbesteuerte Personen bezahlten 2010 insgesamt rund 450'000 Franken Steuern. Diese Steuerbelastung basiert auf einem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen von etwa 300'000 Franken und einem durchschnittlichen steuerbaren Vermögen von etwa 4 Millionen Franken. Die Pauschalbesteuerten leisten einen überproportional grossen finanziellen Beitrag an die Infrastruktur und beanspruchen die Dienstleistungen des Kantons und der Gemeinden nur in geringem Mass. Zudem haben sie dem einheimischen Gewerbe Aufträge verschafft. Landesweite Abklärungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung lassen einen Beschäftigungseffekt von 20 mit der Pauschalbesteuerung indirekt zusammenhängenden Stellen im Kanton errechnen. Auf Bundesebene sind Bestrebungen im Gange, um die Besteuerungsgrundlagen zu erhöhen und mehr Steuereinnahmen von ihnen zu erhalten. – Der Kanton Glarus lehnte sich immer an die Bundeslösung an. Sie ist dem Alleingang vorzuziehen, ansonsten droht nach der Erfahrung im Kanton Zürich ein Wegzug der Pauschalbesteuerten, was Steuerausfälle brächte, die konsequenterweise kompensiert werden müssten.

Erhöhung Abzug Kinderfremdbetreuungskosten

Eine Motion der FDP-Landratsfraktion will die Abzüge pro fremd betreutes Kind unter zwölf Jahren auf maximal 10'000 Franken erhöhen; die Landsgemeinde beschloss 2006 einen Sozialabzug von maximal 3000 Franken. Etwas mehr als ein Prozent aller Steuerpflichtigen machten davon Gebrauch, der Steuerausfall von 75'000 Franken ist im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen von 115 Millionen Franken marginal. Bei der direkten Bundessteuer gilt ab laufendem Jahr eine Entlastung bis höchstens 10'000 Franken für die Drittbetreuung jeden Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht erreicht hat. Das kantonale Steuergesetz soll daran angepasst werden. Es wird mit einem Steuerausfall für Kanton und Gemeinden von 175'000 Franken gerechnet.

Änderung des Steuergesetzes aufgrund von Bundesvorgaben

Die Teilbesteuerung der Dividenden für qualifizierte Beteiligungen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung – im Kanton Glarus seit 1. Januar 2007 in Kraft – muss an die Unternehmenssteuerreform II angepasst werden. – Das Bundesgesetz über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien gestattet es, Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zu 10'000 Franken pro Steuererklärung von den Einkünften abzuziehen. Die Kantone haben es innert zwei Jahren