

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 3. Juli 2024

Versand: 8. Juli 2024

Regierungsratsbeschluss Nr. 2024-000887

B._____, U._____; Beschwerde vom 5. Dezember 2023 gegen den Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 6. November 2023 betreffend Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache; Abweisung

Erwägungen

1. Formelle Beurteilung

1.1 Zuständigkeit

Gemäss § 1 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegengesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200) gilt dieses Gesetz für das Verfahren vor den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden, vorbehältlich allfälliger Sonderbestimmungen in anderen Erlassen. Rechtsgrundlage des gemeinderätlichen Beschlusses bildet das Pflegegesetz (PflG) vom 26. Juni 2007 (SAR 301.200), konkret dessen § 11. Das PflG enthält in § 19a eine Verfahrensbestimmung, welche zwar auf die Gemeinden als Trägerinnen von Pflege-Restkosten anwendbar ist, was bei der subsidiären limitierten Kostengutsprache nach § 11 PflG aber nicht der Fall ist. Folglich sind die allgemeinen Verfahrensbestimmungen nach VRPG anwendbar. Nach diesen beurteilt der Regierungsrat Beschwerden gegen Entscheide letztinstanzlicher kommunaler Behörden (§ 50 Abs. 1 lit. b VRPG), sofern er die Entscheidkompetenz nicht durch Verordnung delegiert hat (§ 50 Abs. 2 VRPG).

Der angefochtene Entscheid wurde vom Gemeinderat und damit von einer letztinstanzlichen kommunalen Behörde im Vollzugsbereich des Pflegegesetzes erlassen (siehe § 39 Abs. 1 und 2 Gesetz über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesezt, GG] vom 19. Dezember 1978 [SAR 171.100]). Im Bereich des Pflegegesetzes hat der Regierungsrat seine Entscheidkompetenz nicht delegiert. Zuständig für die Beurteilung der Beschwerde vom 5. Dezember 2023 ist damit der Regierungsrat.

1.2 Vertretung

Nach § 14 Abs. 1 VRPG können sich Parteien durch eine handlungsfähige Person verbeiständen und, wenn nicht persönliches Erscheinen notwendig ist, vertreten lassen.

Vorliegend wird die Beschwerdeführerin durch die Berufsbeiständin C._____ vertreten. Als Vollmacht legt die Berufsbeiständin den Entscheid des Bezirksgerichts U._____, Familiengericht, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vom 28. Oktober 2021 bei, in welchem für die Beschwerdeführerin eine Vertretungsbeistandschaft mit Vermögensverwaltung im Sinn von Art. 394 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210), teilweise in Verbindung mit Art. 395 ZGB,

errichtet und C._____ zur Beiständin ernannt wurde. Gemäss dem Entscheid umfasst die Beistandschaft folgende Bereiche: Vertretung der Beschwerdeführerin bei der Erledigung von finanziellen Angelegenheiten, Verwaltung des gesamten Einkommens und Vermögens, Vertretung der Beschwerdeführerin bei der Erledigung administrativer Angelegenheiten, insbesondere im Verkehr mit Behörden, Ämtern, Banken, Post, Sozialversicherungen, sonstigen Institutionen und Privatpersonen, Geltendmachung von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen der Beschwerdeführerin.

Bei der Berufsbeiständin C._____ handelt es sich – mangels Vorliegens gegenteiliger Anhaltspunkte – um eine handlungsfähige Person. Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache betrifft die finanziellen Angelegenheiten der Beschwerdeführerin und daher auch deren Vermögensverwaltung. Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache ist zwar grundsätzlich kein sozialversicherungsrechtlicher Anspruch. Sie kommt jedoch bei mittellosen Personen zum Zug und soll diejenigen Kosten decken, für welche weder die Sozialversicherungen noch die Sozialhilfe aufkommen (siehe nachfolgende Erwägung 2.2). Da es bei der Geltendmachung von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen darum geht, das Einkommen der Beschwerdeführerin zu sichern, kann die Geltendmachung der subsidiären limitierten Kostengutsprache auch unter diese Aufgabe subsumiert werden. Die Berufsbeiständin ist zudem zur Vertretung der Beschwerdeführerin gegenüber Ämtern berechtigt. Aufgrund der im Entscheid vom 28. Oktober 2021 und der Ernennungsurkunde vom selben Tag aufgeführten Aufgabengebiete ist die Berufsbeiständin C._____ berechtigt, im Namen von B._____ dieses Beschwerdeverfahren zu führen.

1.3 Beschwerdebefugnis

Soweit aus den Akten ersichtlich, wurde das Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache vom 4. Oktober 2023 durch die A._____ AG eingereicht. Das Gesuch enthält die Unterschriften von zwei Mitarbeitern der A._____ AG. Weder die Beschwerdeführerin noch ihre Beiständin haben das Gesuch mitunterzeichnet. Es ist nicht ersichtlich, dass die A._____ AG das Gesuch namens und im Auftrag der Beschwerdeführerin eingereicht hat. Der Gemeinderat Q._____ versandte den Entscheid vom 6. November 2023 an die Beiständin der Beschwerdeführerin und die A._____ AG. Die Beschwerde gegen diesen Entscheid wurde von der Beiständin der Beschwerdeführerin in deren Namen erhoben. Die Beschwerdeführerin war jedoch nicht Gesuchstellerin des eingereichten Gesuchs vom 4. Oktober 2023. Es stellt sich daher die Frage, ob die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert ist.

Zur Beschwerde ist befugt, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder der Änderung des Entscheids hat (§ 42 Abs. 1 lit. a VRPG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt jedes praktische oder rechtliche Interesse als schutzwürdig, das eine von der Verfügung betroffene Person geltend machen kann; es braucht mit dem Interesse, das durch die als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Immerhin muss der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Das schutzwürdige Interesse besteht damit im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Diese Anforderungen sind besonders bedeutend bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht Verfügungsadressat ist (BGE 131 II 587 E. 2.1).

Der Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 6. November 2023 erging in Anwendung von § 11 PflG und gestützt auf ein Kostengutsprachegesuch der A._____ AG. Die A._____ AG wäre zur Gesuchstellung grundsätzlich nicht befugt gewesen. Vielmehr hätte die Beschwerdeführerin als Bewohnerin des Pflegeheims das Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache bei der Gemeinde stellen müssen (siehe nachfolgende Erwägung 2.2.3). Auf diese Problematik ist in der materiellen Beurteilung näher einzugehen (siehe nachfolgende Erwägung 2.3.1). Da die Beschwerdeführerin nicht Gesuchstellerin war, ist sie grundsätzlich nicht Verfügungsadressatin. Der Gemeinderat Q._____ hat aber auch der Beschwerdeführerin beziehungsweise deren Beiständin den Entscheid

vom 6. November 2023 eröffnet. Zudem betrifft der Entscheid unmittelbar die Rechtsposition der Beschwerdeführerin, was sich bereits darin zeigt, dass grundsätzlich nur sie zur Gesuchstellung berechtigt gewesen wäre. Die Ablehnung des Gesuchs führt dazu, dass die von der A. _____ AG verlangte Akontozahlung nicht gedeckt werden kann. Damit kann die Beschwerdeführerin ihren Pflichten aus dem Pflegevertrag nicht nachkommen, womit ihr eine Kündigung des Pflegevertrags droht. Mit dem Entscheid vom 6. November 2023 erleidet die Beschwerdeführerin folglich unmittelbar einen Nachteil. Die Beschwerdeführerin hat ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung des Entscheids und ist zur Erhebung der Beschwerde befugt.

1.4 Übrige Eintretensvoraussetzungen

Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Materielle Beurteilung

2.1 Vorbringen der Parteien

2.1.1 Gemeinderat Q. _____

Der Gemeinderat Q. _____ führt im angefochtenen Entscheid vom 6. November 2023 sowie in der Beschwerdeantwort vom 1. Februar 2024 aus, dass nach § 11 PflG die Gemeinden für die Planung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots der ambulanten und stationären Langzeitpflege zuständig seien. Die Pflicht beinhalte auch die Sicherstellung des Zugangs für die Einwohnerinnen und Einwohner in eine stationäre Pflegeeinrichtung. Die Beschwerdeführerin halte sich seit Januar 2021 in der A. _____ AG auf, weshalb es sich nicht um den Zugang im Sinne von "Eintritt in eine Pflegeeinrichtung" handle. Das Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache diene nicht als Dauerinstrument, um das Inkassorisiko einer Pflegeeinrichtung abzusichern, sondern als einmalige Garantie zur Sicherung des Zugangs mit einem Limit von Fr. 12'000.–. Vorliegend seien die entstandenen Rückstände durch die Geltendmachung der Kostengutsprache gedeckt worden und die laufenden Kosten des Aufenthalts seien durch die Rentenleistungen gesichert, welche die Beiständin verwalte. Da das Limit von Fr. 12'000.– mit dem ersten Gesuch über Fr. 11'780.– nicht ausgeschöpft worden sei, resultiere ein Restbetrag von Fr. 220.–, welcher gutgeheissen werden könne.

2.1.2 Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin (Vertreterin) bringt in ihrer Beschwerde vom 5. Dezember 2023 und der Replik vom 9. Februar 2024 vor, dass nach Angaben des Pflegezentrums ohne Gutheissung der subsidiären limitierten Kostengutsprache der Betreuungsvertrag der Beschwerdeführerin gekündigt werde. Die Aufnahme in ein anderes Pflegeheim setze erneut eine subsidiäre limitierte Kostengutsprache voraus. Sie sei zweifelsohne auf Betreuung in einem Pflegeheim angewiesen. Mit der Limitierung auf eine einzige Kostengutsprache pro Person würde dem Zweck, den Zugang zu einer stationären Pflegeeinrichtung für mittellose Personen sicherzustellen, entgegengewirkt. Für die Pflegeeinrichtung bestünde weder eine Aufnahmepflicht noch gelte der besondere mietrechtliche Kündigungsschutz, womit auch mittels Anfechtung der Kündigung des Betreuungsvertrags der dauerhafte Zugang der Beschwerdeführerin zu einer Pflegeeinrichtung nicht sichergestellt werden könne. Sie verfüge nicht über genügend eigene Mittel, um die Akontozahlung in Höhe von Fr. 12'000.– zu leisten und an die öffentliche Sozialhilfe könne sie sich nicht wenden. Ihr Bedarf an der beantragten subsidiären limitierten Kostengutsprache sei somit ausgewiesen.

2.2 Akontozahlung und subsidiäre limitierte Kostengutsprache

2.2.1 Pflegegesetz (PflG) und Pflegeverordnung (PflV)

Gemäss § 11 Abs. 1 PflG sind die Gemeinden zuständig für die Planung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots der ambulanten und stationären Langzeitpflege. Sie orientieren sich dabei an der Pflegeheimkonzeption und dem Spitex-Leitbild.

Die stationären Leistungserbringenden sind verpflichtet, eine Kosten- und Leistungsrechnung gemäss Branchenverband zu führen und sie haben eine Finanzierung nach dem Grundsatz vollkosten-deckender Tarife und Taxen sicherzustellen (§§ 13 Abs. 3 lit. a und 14 Abs. 1 PflG).

Bewohnerinnen und Bewohner in stationären Pflegeeinrichtungen beteiligen sich an den Kosten der Pflege in der Höhe des gemäss Bundesrecht maximal zulässigen Pflegebeitrags (§ 14a Abs. 1 PflG). Ein weiterer Teil der Pflegekosten wird durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung getragen (Art. 7a Abs. 3 Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV] vom 29. September 1995 [SR 832.112.31]). Sämtliche darüber hinausgehende Pflegekosten gelten als sogenannte Restkosten und werden durch diejenige Gemeinde, in welcher die anspruchsberechtigte Person vor Eintritt in die Pflegeeinrichtung Wohnsitz hatte, übernommen (§ 14a PflG in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Pflegeverordnung [PflV] vom 22. November 2012 [SAR 301.215]). Die übrigen Kosten des stationären Aufenthalts, wie namentlich Pensionskosten (Hotellerieleistungen mit Vollpension, § 19 Abs. 3 PflV) und Betreuungskosten (Kosten für Hilfe- und Betreuungsleistungen, die keine KVG-Leistungen darstellen, § 19 Abs. 4 PflV), werden durch eigene Mittel der Bewohnerinnen und Bewohner finanziert (§ 14b Abs. 1 PflG). Bei Personen, welche diese Kosten sowie die Beteiligung an den Pflegekosten gemäss § 14a Abs. 1 PflG nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können, beteiligt sich der Kanton im Rahmen der Ergänzungsleistungen (§ 14b Abs. 2 PflG). Der Regierungsrat trifft bei Bedarf Massnahmen, damit der Aufenthalt in einer stationären Pflegeeinrichtung in der Regel keine Sozialhilfebedürftigkeit begründet (§ 14b Abs. 3 PflG).

Den Materialien zu den erwähnten Bestimmungen des Pflegegesetzes, konkret der (06.183) Botschaft zur 1. Beratung und der (07.101) Botschaften zur 2. Beratung zum Pflegesetz vom 6. September 2006 und 25. April 2007 und den Materialien zur Revision der Pflegefinanzierung ([10.259] Botschaft vom 1. September 2010 zur 1. Beratung und [11.173] Botschaft vom 4. Mai 2011 zur 2. Beratung), lassen sich keine näheren Ausführungen entnehmen, wie die Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots der stationären Langzeitpflege gegenüber Bewohnerinnen und Bewohnern bei nicht ausreichenden finanziellen Mitteln umzusetzen ist.

2.2.2 (14.47) Interpellation Andre Rotzetter, CVP (heute: Die Mitte), Buchs, vom 4. März 2014

In der (14.47) Interpellation Andre Rotzetter, CVP (heute: Die Mitte), Buchs, vom 4. März 2014 betreffend Nichtunterzeichnung der Pensions- und Betreuungsverträge von Pflegeheimen durch die Berufsbeistände sowie fehlender Zuständigkeiten bei Personen ohne finanzielle Reserven stellt der Interpellant unter anderem folgende Frage: "Wer ist zuständig für Kostengutsprachen oder Vorauszahlungen, die in den Pensions- und Betreuungsverträgen festgehalten sind, um grössere Debitorenverluste aufzufangen, und von den zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohnern nicht selber bezahlt werden können?"

In seiner Beantwortung vom 13. August 2014 äusserte sich der Regierungsrat zunächst zum Hintergrund der aufgeworfenen Frage: Gemäss Erbrecht (vgl. Art. 560 ZGB) sei es ab dem Todeszeitpunkt allein Sache der Erben der verstorbenen Heimbewohnerin respektive des verstorbenen Heimbewohners, offene Rechnungen der stationären Pflegeeinrichtung zu bezahlen. Mit dem Tod ende auch die Beistandschaft von Gesetzes wegen (Art. 399 ZGB). In der Praxis komme es nun vor, dass – zum Beispiel bei einer Ausschlagung der Erbschaft – Rechnungen der stationären Pflegeeinrichtungen unbezahlt blieben. Die Pflegeeinrichtungen hätten deshalb damit begonnen, ein Depot (in der Praxis auch Akontozahlung oder Vorauszahlung genannt) zu erheben, das für allfällige offene Forderungen

nach dem Tod herangezogen werden könne. Die Höhe dieses Depots sei sehr unterschiedlich, könne aber bis Fr. 20'000.– betragen. Ungelöst sei die Situation bei Personen, die nicht über genügend eigene Mittel verfügen würden, um das Depot bezahlen zu können. Eine Finanzierung des Depots aus den Mitteln der öffentlichen Sozialhilfe entfalle, weil im Rahmen der Sozialhilfe nur Leistungen übernommen werden müssten, die der Überwindung der individuellen Notlage dienen würden, nicht aber um das finanzielle Inkassorisiko einer stationären Pflegeeinrichtung abzusichern. Der Regierungsrat fasste auch die Praxis in den Gemeinden zusammen: Es gebe Gemeinden, die auf Ersuchen hin zwar nicht ein Depot, dennoch aber eine sogenannte subsidiäre Kostengutsprache für den Fall von Inkassoaussständen nach dem Tod der betreffenden Person leisten würden. Andere Gemeinden würden sowohl eine Depotzahlung wie auch eine subsidiäre Kostengutsprache kategorisch ablehnen. Konsequenz daraus sei, dass es im Einzelfall sehr schwierig sein könne, einen Pflegeplatz zu finden. Ein solcher Zustand, der zulasten von pflegebedürftigen Personen gehe, müsse verhindert werden.

Der Regierungsrat führte weiter aus, dass auf der einen Seite den Pflegeeinrichtungen, von denen eine wirtschaftliche Betriebsführung verlangt werde, zugestanden werden müsse, ein Depot (oder eine anderweitige Absicherung) zu verlangen, um allfällige Inkassoverluste minimieren zu können. Auf der anderen Seite sollte ein Depot nicht prohibitiv wirken. Ein Depot in der Grössenordnung von einem bis maximal zwei Monatsbeträgen scheine nach Ansicht des Regierungsrats vertretbar und angemessen. Zur Rolle der Gemeinden äusserte sich der Regierungsrat wie folgt:

"Was die Aufgaben der Gemeinden in diesem Kontext angeht, bleibt festzustellen, dass aus sozialhilferechtlicher Optik aus den erwähnten Gründen keine Verpflichtung besteht, ein Depot zu leisten. Auf der anderen Seite haben die Gemeinden mit § 11 des Pflegegesetzes die Pflicht, für die Planung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots der ambulanten und stationären Langzeitpflege zu sorgen. Diese Pflicht beinhaltet nach Auffassung des Regierungsrats auch die Sicherstellung des Zugangs für ihre Einwohnerinnen und Einwohner in eine stationäre Pflegeeinrichtung. Dies kann in den betreffenden Fällen mittels subsidiärer Kostengutsprache relativ einfach gelöst werden.

Der Regierungsrat vertritt somit die Auffassung, dass vorab die betroffene Person zur Leistung eines (verzinslichen) Depots verpflichtet werden kann. Subsidiär sollte die Wohnsitzgemeinde – in erster Linie mittels subsidiärer Kostengutsprache – den Zugang ihrer Einwohnerinnen und Einwohner in eine stationäre Pflegeeinrichtung sicherstellen."

2.2.3 Merkblatt des Departements Gesundheit und Soziales vom 25. Februar 2015

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen zur Interpellation hat das Departement Gesundheit und Soziales für die Gemeinden und Pflegeeinrichtungen das Merkblatt betreffend "Subsidiäre limitierte Kostengutsprache für die Kosten in einer stationären Pflegeeinrichtung" vom 25. Februar 2015 ausgearbeitet. Dieses Merkblatt wurde zusammen mit einem Schreiben der damaligen Regierungsrätin vom 9. Februar 2015 unter anderem allen Gemeinden und via den Verband der Spitäler, Kliniken, Pflegeinstitutionen und Spitex-Organisationen im Kanton Aargau (vaka) allen Pflegeeinrichtungen im Kanton Aargau zugeschickt sowie auf der Webseite des Departements Gesundheit und Soziales aufgeschaltet (www.ag.ch/dgs > Gesundheit > Gesundheitsversorgung > Pflegefinanzierung > stationär; zuletzt besucht am 23. Mai 2024).

Das Merkblatt vom 25. Februar 2015 führt zunächst aus, dass mit Eintritt in eine Pflegeeinrichtung für die Pension, Pflege und Betreuung des Bewohnenden vom ersten Tag an Kosten entstünden. Ein Teil dieser Kosten sei vom Bewohnenden selbst zu bezahlen (Pensionskosten, Betreuungskosten sowie Pflegekosten-Anteil, siehe oben Erwägung 2.2.1). Den Bewohnenden würden diese Kosten teilweise monatlich im Voraus, teilweise am Ende eines Monats in Rechnung gestellt. Unter Berücksichtigung der üblichen Zahlungsfrist von 30 Tagen führe dies dazu, dass die entsprechenden Kosten in der Regel erst 30 beziehungsweise 60 Tage nach ihrer Entstehung von den Bewohnenden zu bezahlen seien. Aus diesem Grund würden die Pflegeeinrichtungen von den Bewohnenden vor, bei

oder nach Heimeintritt regelmässig eine Akontozahlung verlangen. Diese Akontozahlung solle auch für allfällige offene Forderungen nach dem Tod des Bewohnenden herangezogen werden können, um Inkassoausstände zu vermeiden. Das Merkblatt hält schliesslich ausdrücklich fest, dass in erster Linie die Bewohnerin beziehungsweise der Bewohner zur Leistung der Akontozahlung verpflichtet sei.

Wenn eine Person die verlangte Akontozahlung nicht aus eigenen Mitteln finanzieren könne, solle die Wohnsitzgemeinde auf entsprechendes Gesuch der Bewohnerin beziehungsweise des Bewohners eine subsidiäre limitierte Kostengutsprache leisten. Das Merkblatt führt weiter aus, dass sich die subsidiäre limitierte Kostengutsprache aus § 11 PflG ergebe, wonach die Gemeinden für die Planung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots der Langzeitpflege zuständig seien. Diese Pflicht beinhalte auch die Sicherstellung des Zugangs für die Einwohnerinnen und Einwohner in eine Pflegeeinrichtung. Der Bewohnende reiche der Wohnsitzgemeinde das Gesuch erst dann ein, wenn die Akontozahlung nicht mit eigenen Mittel geleistet werden könne. So kläre denn auch die Pflegeeinrichtung ab, ob der Bewohnende die verlangte Akontozahlung aus eigenen Mitteln leisten könne. Erst wenn sich zeige, dass dies nicht der Fall sei, mache die Pflegeeinrichtung auf die Möglichkeit der Gesuchseinreichung aufmerksam.

Schliesslich hält das Merkblatt fest, dass ein gutgeheissenes Gesuch um Kostengutsprache nicht automatisch bedeute, dass es auch zu einer effektiven Auszahlung des bewilligten Betrags komme: Der in der Kostengutsprache bewilligte Betrag sei nur dann effektiv auszubezahlen, wenn die Pflegeeinrichtung ihre Forderung vom Bewohnenden und im Erbfall von den Erben nicht erhältlich machen könne. Die Pflegeeinrichtung habe den entsprechenden Nachweis (Verlustschein, Eröffnung konkursamtliche Nachlassliquidation oder Einstellung des Konkursverfahrens mangels Aktiven) zu erbringen. Die Kostengutsprache sei zudem limitiert auf maximal zwei Monatsbeträge der von der Bewohnerin beziehungsweise dem Bewohner zu tragenden Kosten und dürfe in jedem Fall den Betrag von Fr. 12'000.– nicht übersteigen.

2.2.4 Sinn und Zweck

Mit Blick auf die vorstehend gemachten Ausführungen sind Sinn und Zweck von Akontozahlung und subsidiärer limitierter Kostengutsprache wie folgt zusammenzufassen: Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache steht im Zusammenhang mit der Akontozahlung, welche die Pflegeeinrichtung vor, bei oder nach Heimeintritt von der Bewohnerin beziehungsweise vom Bewohner verlangt.

Die Akontozahlung (in der Praxis auch Depot oder Vorauszahlung genannt) verfolgt grundsätzlich zwei Ziele: Zum einen sollen damit die bereits entstandenen, wegen der üblichen 30-tägigen Zahlungsfrist jedoch noch nicht beglichenen Kosten laufend gedeckt werden können. Zum anderen soll die Akontozahlung nach dem Tod des Bewohnenden für allfällige offene Forderungen herangezogen werden können, um so allfällige Inkassoausstände zu vermeiden.

Kann die Bewohnerin beziehungsweise der Bewohner die verlangte Akontozahlung nicht mit eigenen Mitteln finanzieren, kommt die subsidiäre limitierte Kostengutsprache der Gemeinde zur Anwendung. Auch diese verfolgt grundsätzlich zwei Ziele: Zum einen soll auch sie – wie die Akontozahlung – dazu beitragen, allfällige Inkassoausstände zu vermeiden. Die Kostengutsprache ist aber keine generelle Defizitgarantie. Erst wenn die Pflegeeinrichtung ihre offene Forderung nachweislich weder vom Bewohnenden noch von den Erben erhältlich machen kann, kommt die Kostengutsprache zum Tragen (Subsidiarität) und zwar nicht unlimitiert, sondern höchstens im Umfang des gutgeheissenen Betrags (Limitierung). Zum anderen soll die subsidiäre limitierte Kostengutsprache den Zugang zur Pflegeeinrichtung sicherstellen für diejenigen Bürgerinnen und Bürger, welche die Akontozahlung nicht mit eigenen Mitteln leisten können und infolgedessen – ohne Kostengutsprache – nicht in eine stationäre Pflegeeinrichtung eintreten oder dort verbleiben könnten.

2.3 Subsumtion

2.3.1 Fehlende Berechtigung zur Stellung des Gesuchs

Wie bereits oben ausgeführt, wäre die A. _____ AG nicht berechtigt gewesen, das Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache für die Beschwerdeführerin zu stellen. Dies hat jedoch keine Auswirkungen auf das vorliegende Verfahren. Zum einen rügt die Beschwerdeführerin nicht, dass die A. _____ AG nicht berechtigt gewesen wäre, das Gesuch zu stellen. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin beziehungsweise deren Beiständin selber ein Gesuch gestellt hätte, wäre dies nicht bereits durch die A. _____ AG erfolgt. Wie sich nämlich den Akten entnehmen lässt, steht die Kündigung des Pflegevertrags der Beschwerdeführerin im Raum, sollte keine subsidiäre limitierte Kostengutsprache erwirkt werden können. Das Vorgehen der A. _____ AG lag damit auch im Interesse der Beschwerdeführerin. Im Übrigen kann davon ausgegangen werden, dass der Entscheid des Gemeinderats Q. _____ gleich ausgefallen wäre, wenn die Beschwerdeführerin das Gesuch gestellt hätte. Der Gemeinderat Q. _____ hat das Gesuch nur teilweise gutgeheissen mit der Begründung, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Kostengutsprache für die Beschwerdeführerin geleistet und diese und eingelöst worden sei. Die Ausgangslage wäre somit die gleiche gewesen.

2.3.2 Wiederholte Stellung des Gesuchs um subsidiäre limitierte Kostengutsprache

Im vorliegenden Fall gilt es die Frage zu beantworten, ob ein Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache wiederholt für dieselbe Person gestellt werden kann. Dabei gilt es, zwei mögliche Fallkonstellationen zu unterscheiden:

2.3.2.1 Zwei verschiedene Pflegeheime sind involviert

In der ersten Konstellation wechselt eine pflegebedürftige Person während der Dauer ihrer Pflegebedürftigkeit die Pflegeinstitution. Sowohl die erste als auch die zweite Pflegeinstitution verlangen eine Akontozahlung, für welche die Bewohnerin oder der Bewohner mangels finanzieller Mittel jeweils ein Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache stellt. So hielt sich die Beschwerdeführerin zunächst im Alters- und Pflegeheim D. _____ in T. _____ auf. Dieses verlangte von der Beschwerdeführerin eine Akontozahlung, für welche von der Gemeinde Q. _____ eine subsidiäre limitierte Kostengutsprache im Umfang von Fr. 12'000.– geleistet wurde. Die Kostengutsprache musste nicht eingelöst werden. Auf Wunsch der Beschwerdeführerin wechselte sie im Januar 2021 vom Alters- und Pflegeheim D. _____ ins Pflegezentrum der A. _____ AG in U. _____. Auch dieses Pflegezentrum verlangte von der Beschwerdeführerin eine Depotzahlung, welche sie nicht leisten konnte. Die Gemeinde Q. _____ sprach daraufhin am 18. Januar 2021 eine subsidiäre limitierte Kostengutsprache im Betrag von Fr. 11'780.–.

Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache dient aus Sicht der (künftigen) Bewohnerin beziehungsweise des (künftigen) Bewohners dazu, den Zugang zu einer Pflegeinstitution beziehungsweise den Verbleib darin sicherzustellen, falls nicht genügend eigene Mittel vorhanden sind, um die verlangte Depotzahlung zu leisten. Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache soll in diesen Fällen die Depotzahlung ersetzen. Aus Sicht der Pflegeinstitutionen dient die Erhebung einer Depotzahlung der Verminderung ihres Inkassorisikos. Die Gründe für einen Wechsel der Pflegeeinrichtung während der Dauer der Pflegebedürftigkeit können unterschiedlicher Natur sein. Es ist denkbar, dass der Wechsel – wie bei der Beschwerdeführerin – auf Wunsch der Bewohnerin beziehungsweise des Bewohners hin erfolgt oder durch äussere Gründe veranlasst wird. Unabhängig vom Beweggrund müssen solche Wechsel in der Praxis möglich sein. Würde die subsidiäre limitierte Kostengutsprache pro Person nur einmal gesprochen werden können, so hätte dies zur Folge, dass einer Bewohnerin beziehungsweise eines Bewohners der Wechsel der Pflegeinstitution faktisch verunmöglicht wird, da er beziehungsweise sie die Akontozahlung der Folgeinstitution nicht begleichen kann. Die nachfolgenden Pflegeinstitutionen können zudem die einst gesprochene subsidiäre limitierte Kostengutsprache nicht einlösen, da die Kostengutsprache jeweils für eine bestimmte Pflegeinstitution gesprochen

wird. Sie könnten daher die Aufnahme der pflegebedürftigen Person verweigern. Aus diesen Gründen kann es nicht angehen, dass bei fehlenden finanziellen Mitteln der Bewohnerin beziehungsweise des Bewohners nur die erste Pflegeinstitution für die ausbleibende Depotzahlung eine subsidiäre limitierte Kostengutsprache erhält. Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache ist daher – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – für jede neue Pflegeinstitution erneut zu erteilen. Dies gilt selbst dann, wenn die Kostengutsprache für die vorangehende Pflegeinstitution infolge Zahlungsausständen ausbezahlt worden ist. Auch unter diesen Umständen hat die pflegebedürftige Person bei der neuen Institution eine Depotzahlung zu leisten und die Institution möchte sich durch eine solche Depotzahlung finanziell absichern.

2.3.2.2 Nur ein Pflegeheim ist involviert

Die Interessenlage gestaltet sich anders, wenn die pflegebedürftige Person für den andauernden Aufenthalt im selben Pflegeheim wiederholt um Gewährung einer subsidiären limitierten Kostengutsprache ersucht, wie dies im streitgegenständlichen Fall geschehen ist. Der Beschwerdeführerin wurde mit Entscheid des Gemeinderats Q. _____ vom 18. Januar 2021 für den Aufenthalt in der A. _____ AG eine Kostengutsprache in Höhe von Fr. 11'780.– zugesprochen. Nachdem die Rechnungen der Monate August und September 2021 unbezahlt blieben, hat die A. _____ AG den Gemeinderat Q. _____ um Auszahlung der Kostengutsprache ersucht, was dieser mit Entscheid vom 5. Juni 2023 veranlasst hat. Für die Beschwerdeführerin wurde in der Folge durch die A. _____ AG ein neues Gesuch um subsidiäre limitierte Kostengutsprache gestellt.

Wie bereits oben ausgeführt, dient die subsidiäre limitierte Kostengutsprache dazu, den Zugang zu Pflegeheimen für mittellose Personen zu gewährleisten. Es geht gerade nicht darum, das Inkassorisiko einer Pflegeeinrichtung durch die Sprechung von subsidiären limitierten Kostengutsprachen abzusichern beziehungsweise zu minimieren. Wenn es einer mittellosen Person möglich wäre, nach Auszahlung einer subsidiären limitierten Kostengutsprache eine weitere Kostengutsprache für den Aufenthalt in derselben Pflegeeinrichtung zu erlangen, könnte dies im Ergebnis dazu führen, dass die Wohnsitzgemeinde des Gesuchstellers beziehungsweise der Gesuchstellerin den Pflegeheimaufenthalt dieser Person mittels subsidiären limitierten Kostengutsprachen finanziert. Bei der Beschwerdeführerin wurde die mit Entscheid vom 18. Januar 2021 gesprochene Kostengutsprache für offene Rechnungen der Monate August und September 2021 durch die A. _____ AG eingelöst. Wenn die Beschwerdeführerin nun erneut eine Kostengutsprache verlangen könnte, könnte die A. _____ AG diese wiederum für allfällig offen bleibende Rechnungen verwenden und dieser Vorgang könnte beliebig oft wiederholt werden. Mit einem solchen Vorgehen würde die subsidiäre limitierte Kostengutsprache zu einem Dauerinstrument zur Absicherung des Inkassorisikos der Pflegeeinrichtungen. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der Kostengutsprache. Zudem ist es – abgesehen von der Finanzierung der Restkosten im Sinne von § 22 Abs. 1 PflV oder im Rahmen der Sozialhilfe – nicht die Aufgabe der Gemeinden, den Pflegeheimaufenthalt einer mittellosen Person zu finanzieren. Zur Deckung dieser Auslagen sind primär die eigenen Mittel der Bewohnerin beziehungsweise des Bewohners, Ergänzungsleistungen und die Leistungen der Krankenkasse heranzuziehen.

Das Hauptargument der Beschwerdeführerin für die erneute Sprechung einer subsidiären limitierten Kostengutsprache ist, dass die A. _____ AG den Pflegevertrag mit der Beschwerdeführerin kündigen würde, wenn keine neue Depotzahlung respektive subsidiäre limitierte Kostengutsprache geleistet würde. Im Pflegevertrag (Beilage zur Replik) ist zur Akontozahlung geregelt, dass die A. _____ AG bei Eintritt eine Akontozahlung gemäss Taxordnung verlange, diese nicht verzinst werde und bei Vorliegen einer subsidiären limitierten Kostengutsprache der Wohnsitzgemeinde auf die Leistung einer Akontozahlung verzichtet werde. Nach Beendigung des Betreuungsvertrags werde die Akontozahlung nach Saldierung mit allfälligen noch offenen Verpflichtungen der Kundin beziehungsweise dem Kunden, dem von ihm bezeichneten Vertretenden oder den gesetzlichen Erben zurückerstattet. Im Betreuungsvertrag ist eine ordentliche Kündigungsmöglichkeit mit einer Kündigungsfrist von sieben Tagen vorgesehen. Zudem kann der Vertrag ausserordentlich per sofort oder mit einer kürzeren als der ordentlichen Kündigungsfrist gekündigt werden, wenn wichtige Gründe vorliegen. Es ist nicht

Thema dieses Entscheids, diese Bestimmungen des Betreuungsvertrags verbindlich auszulegen. Es erscheint jedoch zumindest fraglich, ob im Betreuungsvertrag eine hinreichende Grundlage dafür besteht, die Bewohnenden zu verpflichten, eine Depotzahlung zu erneuern, sollte die bereits geleistete Depotzahlung für die Begleichung von offenen Forderungen verwendet worden sein. Dasselbe muss für Personen gelten, für welche anstelle einer Depotzahlung eine subsidiäre limitierte Kostengutsprache geleistet worden ist. Unabhängig davon besteht eine ordentliche Kündigungsmöglichkeit für beide Vertragsparteien mit einer Frist von sieben Tagen. Es besteht damit grundsätzlich jederzeit das Risiko, dass der Pflegevertrag mit einer Frist von sieben Tagen aufgelöst wird. Die Leistung einer (weiteren) subsidiären limitierten Kostengutsprache vermag dieses Risiko nicht restlos zu beseitigen. Sollte die A._____ AG die Auflösung des Pflegevertrags tatsächlich in Erwägung ziehen, sollte beachtet werden, dass die Rechnungen der A._____ AG seit und aufgrund der Einsetzung der Beiständin stets beglichen worden sind. Das Inkassorisiko der A._____ AG hat sich daher stark minimiert.

2.3.3 Ausschöpfung der Limitierung

Es kann festgehalten werden, dass für den ununterbrochenen Aufenthalt in derselben Pflegeeinrichtung keine zweite subsidiäre limitierte Kostengutsprache beantragt werden kann. Der Gemeinderat Q._____ hat in seinem Entscheid vom 6. November 2023 das Kostengutsprachege such insoweit gutgeheissen, als mit dem ersten Gesuch die Limitierung auf Fr. 12'000.– gemäss dem Merkblatt vom 25. Februar 2015 noch nicht vollständig ausgeschöpft worden war. Die subsidiäre limitierte Kostengutsprache bezweckt, die Depotzahlungen bei Eintritt in die Pflegeinstitutionen zu ersetzen. Sie ist deshalb an die Höhe der verlangten Depotzahlung gekoppelt. Die Limitierung auf den Betrag von Fr. 12'000.– soll lediglich verhindern, dass die Gemeinden mit übermässigen Akontozahlungen konfrontiert werden. Es entspricht daher nicht dem Sinn und Zweck der subsidiären limitierten Kostengutsprache, dass der Betrag von Fr. 12'000.– durch mehrere Kostengutsprachege suchte ausgereizt wird. In diesem Sinne wäre der Gemeinderat Q._____ nicht verpflichtet gewesen, die Limitierung von Fr. 12'000.– voll auszuschöpfen und das Gesuch teilweise im Betrag von Fr. 220.– gutzuheissen. Da die teilweise Gutheissung des Kostengutsprachege suchs im Vergleich zur vollständigen Abweisung des Kostengutsprachege suchs zugunsten der Beschwerdeführerin ist, ist der Entscheid des Gemeinderats Q._____ jedoch nicht zu beanstanden.

2.4 Fazit

Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine zweite subsidiäre limitierte Kostengutsprache für ihren ununterbrochenen Aufenthalt in der A._____ AG. Der Gemeinderat Q._____ hat daher zu Recht ihr Gesuch nur teilweise gutgeheissen. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin ist folglich vollumfänglich abzuweisen.

3. Kosten

3.1

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§§ 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 VRPG). Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin vollumfänglich. Der Gemeinderat Q._____ hätte auf das Gesuch der A._____ AG vom 4. Oktober 2023 zwar nicht eintreten dürfen (siehe vorstehende Erwägung 2.3.1). Dieser Fehler wiegt jedoch nicht besonders schwer und es liegt auch keine willkürliche Entscheidung des Gemeinderats Q._____ vor, sodass dem Gemeinderat Q._____ keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Die Beschwerdeführerin wird daher vollumfänglich kostenpflichtig.

3.2

Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Beschwerde um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ersucht. Auf Gesuch befreit die zuständige Behörde natürliche Personen von der Kosten- und Vorschusspflicht, wenn die Partei ihre Bedürftigkeit nachweist und das Begehren nicht aussichtslos erscheint (§ 34 Abs. 1 VRPG).

Die Beschwerdeführerin ist ausweislich der Akten mittellos. Ihr Begehren erscheint nicht aussichtslos, da zur subsidiären limitierten Kostengutsprache nur wenige Grundlagen bestehen und sich diese nicht zur vorliegenden Fallkonstellation äussern. Der Beschwerdeführerin ist daher die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

3.3

Die Verfahrenskosten bemessen sich nach § 22 Abs. 1 lit. a des Dekrets über die Verfahrenskosten (Verfahrenskostendekret; VKD) vom 24. November 1987 (SAR 221.150). Die Staatsgebühr wird in diesem Fall auf Fr. 1'000.– festgelegt. Hinzu kommt die Kanzleigebür in Höhe von Fr. 100.– (§§ 25 f. VKD). Die Verfahrenskosten gehen infolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Kantons. Die Beschwerdeführerin ist zur Nachzahlung verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist (§ 34 Abs. 3 VRPG in Verbindung mit Art. 122 Abs. 1 Bst. b und Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [Zivilprozessordnung, ZPO] vom 19. Dezember 2008 [SR 272]).

Die Vertreterin der Beschwerdeführerin hat die Vertretung im Rahmen ihrer beruflichen Pflichten als Beiständin wahrgenommen, weshalb eine Einsetzung als unentgeltliche Rechtsvertreterin und entsprechende Entschädigung ausser Betracht fällt. Der Gemeinderat Q._____ hat sich nicht anwaltlich vertreten lassen, womit keine Parteientschädigung geschuldet ist (§ 29 VRPG).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'000.– und der Kanzleigebür von Fr. 100.–, werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege vorerst von der Staatskasse übernommen. Die Beschwerdeführerin ist zur Nachzahlung verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.