



**Freitag, den 21. September 2007**

## **PRESSEMITTEILUNG**

### **Der Finanzausgleich zwingt den Kanton zu raschen Gesetzesänderungen**

**Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erfordert eine Überarbeitung der eidgenössischen Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen (EL). Diese EL „ergänzen“ die Renten und Einnahmequellen zur Deckung des Existenzbedarfs – eine Aufgabe, die ab dem 1. Januar 2008 zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt wird.**

**Auch der Kanton Freiburg muss seine Gesetzgebung anpassen. Da aber die kantonalen Bestimmungen über die EL ohnehin in den nächsten drei Jahren überarbeitet werden, sind die Änderungen für die Umsetzung des NFA auf ein Minimum beschränkt worden. Der Staatsrat schlägt eine Übergangslösung vor, welche die für die Berechnung der Leistungen berücksichtigten anrechenbaren Auslagen begrenzt.**

### **Neue Methode zur Berechnung der EL**

EL werden monatlich ausbezahlt und entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Sie werden sowohl an Personen, die noch zu Hause wohnen, als auch an Personen in Heimen oder Spitälern ausbezahlt. Die erstgenannten Personen sind von der Reform kaum tangiert. Erwähnenswert ist hier lediglich, dass bei Liegenschaftseigentümern das Vermögen ab Fr. 112'500.- berücksichtigt wird. (Freiburg hat den Freibetrag 2001 auf Fr. 100'000.- festgesetzt.)

Für Personen, die sich dauerhaft in einem Alters- oder Behindertenheim oder in einem Spital aufhalten, sieht das neue Bundesgesetz keinen Höchstbetrag für EL mehr vor. Ohne Korrekturmechanismen würde die Anwendung dieses Gesetzes unweigerlich in den Jahren 2008 bis 2010 zu Mehrausgaben führen. Für das Jahr 2008 sind diese Ausgaben auf Fr. 145'000'000.- geschätzt. Nach dem Willen des Grossen Rates müsste dieser Betrag aber konstant bleiben, um die Bilanz des NFA nicht zu trüben. Der Betrag wurde unter Berücksichtigung zweier Vorgaben festgesetzt: Einerseits werden in den ersten 3 Jahren nach dem Inkrafttreten des NFA 100% der kantonalen Beiträge an den Verwaltungsaufwand und die ausbezahlten Leistungen vom Staat übernommen. Andererseits werden die Begleitkosten in den Alters- und Pflegeheimen und die durch EL nicht gedeckten Defizite der Behindertenheime zu 45% vom Staat und zu 55% von den Gemeinden bezahlt.

Die vom Staatsrat vorgeschlagene Übergangslösung soll die Kosten der EL stabilisieren. Der Staatsrat schlägt vor, die bei der Berechnung der EL berücksichtigten Auslagen zu beschränken. Diese Lösung zeitigt zwar Konsequenzen auf die Berechnung der EL von rund 3'000 Personen, finanzielle Konsequenzen für die Betroffenen sind jedoch nicht zu befürchten, weil die Kosten für Alters- und Pflegeheime sowie für Behindertenheime, die nicht mehr von Ergänzungsleistungen gedeckt werden, weiterhin von der öffentlichen Hand übernommen würden.

### **Rückerstattung der Krankheits- und Invaliditätskosten**

Die EL decken auch die Krankheits- und Invaliditätskosten, die nicht von einer anderen Versicherung gedeckt werden. Bezüger dieser Leistungen sind von der Gesetzesänderung auf Bundesebene kaum tangiert.

## **Umfassende Revision der Gesetzesbestimmungen über die Ergänzungsleistungen in den nächsten drei Jahren**

Mit dem NFA tragen die Kantone drei Achtel (37.5%) und die Eidgenossenschaft fünf Achtel (62.5%) der jährlichen Beiträge zur Existenzsicherung. Die Kosten der Aufenthalte in Alters- und Pflegeheimen hingegen gehen ausschliesslich zu Lasten der Kantone. Dasselbe gilt für die Krankheits- und Invaliditätskosten. Die Schätzungen auf welche sich das Budget 2008 stützt, nehmen an, dass sich der Bund global mit 25% an den Gesamtausgaben für EL der AHV und IV beteiligen wird.

Die Übergangslösung ist auf das Wesentliche beschränkt. Eine Totalrevision der Bestimmungen über die EL wird in den nächsten 3 Jahren unter Berücksichtigung der Fragen im Zusammenhang mit Alters- und Pflegeheimen gemacht. Die Kantonale Sozialversicherungsanstalt und das Amt für Sozialvorsorge haben bereits mit den Vorarbeiten begonnen.

### **Links**

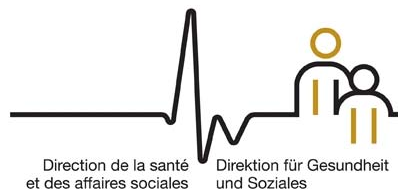
Gesetzesentwurf und Botschaft

[Memento « Berechnung der EL »](#)

### **Kontakte/Informationen**

**Direktion für Gesundheit und Soziales, Hans-Jürg Herren,  
Generalsekretär, Tel 026 305 29 04 von 10Uhr bis 11Uhr30**

Direktion für Gesundheit und Soziales, Claudia Lauper,  
wissenschaftliche Mitarbeiterin, Tel. 026 305 29 04 – 079 347 51  
38



**Unsere Pressemitteilungen können auch auf der Internetseite der Direktion für Gesundheit und Soziales konsultiert werden. <http://admin.fr.ch/dsas/>**

**MESSAGE N° 28** 21 août 2007  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi modifiant**  
**la loi sur les prestations complémentaires à**  
**l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Modifications découlant de la nouvelle législation fédérale en matière de prestations complémentaires
  - 2.1 Sur le plan matériel
    - 2.1.1 Prestation complémentaire annuelle
    - 2.1.2 Remboursement des frais de maladie et d'invalidité
  - 2.2 Sur le plan financier
3. Nécessité de modifier la loi fribourgeoise et solution retenue
4. Commentaires des articles
5. Incidences financières
6. Conclusion

## **1. INTRODUCTION**

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le Parlement fédéral a adopté le 6 octobre 2006 moult révisions, partielles ou totales, de lois fédérales. Parmi elles, il y a eu la révision totale de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Le 18 avril 2007 seulement, le Conseil fédéral a mis en consultation auprès des cantons l'adaptation d'ordonnances requise par la législation d'exécution de la RPT, avec un délai de réponse fixé au 20 juillet 2007. Parmi les documents faisant l'objet de cette procédure de consultation, figurait le projet de modification de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (OPC). Ce n'est par conséquent qu'en septembre 2007 au plus tôt que le Conseil fédéral pourra adopter les modifications de cette ordonnance. Vu que la RPT entrera en vigueur très probablement le 1<sup>er</sup> janvier 2008 déjà, le Conseil d'Etat a donc dû se fonder sur le texte dudit projet de modification de l'OPC pour l'avancement de ses travaux d'adaptation de la législation cantonale.

## **2. MODIFICATIONS DÉCOULANT DE LA NOUVELLE LÉGISLATION FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES**

La nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) et son ordonnance d'exécution révisée (OPC) entraîneront des modifications importantes, tant sur le plan matériel que sur le plan financier.

### **2.1 Sur le plan matériel**

L'article 112 de la Constitution fédérale prescrit que les rentes de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Vu que cela n'est pas le cas aujourd'hui, la Confédération subventionne actuellement, en vertu de la disposition transitoire prévue à l'article 196 chiffre 10 de ladite Constitution, les prestations complémentaires (PC) que les cantons octroient aux assurés pour leur permettre de couvrir leurs besoins vitaux. En outre, les PC ont aussi la fonction d'une assurance de soins de base.

Du point de vue général d'abord, la nouvelle LPC modifie le rapport existant entre la Confédération et les cantons, en ce sens qu'elle stipule à son article 2 al. 1 que la Confédération et les cantons accordent aux personnes qui remplissent les conditions fixées dans la loi des PC destinées à la couverture des besoins vitaux. La mission dévolue aux PC sera donc assumée dorénavant en commun par la Confédération et les cantons. Ensuite, afin de pouvoir présenter de manière systématique les principaux changements matériels, il convient de se référer à la distinction clairement établie par la législation fédérale entre la prestation complémentaire annuelle, d'une part, et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité, d'autre part. Dans ce contexte, il est certainement utile de relever que la prestation complémentaire annuelle, qui est en fait versée mensuellement, est une prestation en espèces, tandis que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité constitue une prestation en nature.

#### **2.1.1 Prestation complémentaire annuelle**

##### **a) Personnes qui vivent à domicile**

Pour ces personnes et, le cas échéant, leur famille, la limite supérieure de la PC annuelle fixée à l'article 3a al.2 de la LPC de 1965, soit le quadruple du montant annuel minimum de la rente simple de vieillesse (53 040 francs actuellement), sera supprimée. Etant donné que ce plafond est actuellement très rarement atteint dans notre canton, sa suppression ne posera pas beaucoup de problèmes et n'engendrera qu'une dépense supplémentaire minime.

S'agissant des montants forfaitaires annuels destinés à la couverture des besoins vitaux, qui sont pris en compte comme dépenses reconnues dans le calcul des PC, les cantons n'auront plus la possibilité d'opter pour des montants allant d'un minimum à un maximum (différence: environ 10%). En effet, la nouvelle LPC fixe de manière impérative ces montants à leurs valeurs maximales en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (art. 10 al. 1 let. a). Pour le canton de Fribourg, cela n'aura aucune conséquence puisque le Conseil d'Etat, dans le cadre des compétences qui lui sont déléguées par la loi cantonale du 16 novembre 1965 sur les PC, a toujours adopté les montants maximaux en question.

Il en va de même en ce qui concerne les montants maximaux des frais de loyer qui peuvent être pris en considération comme dépenses reconnues dans le calcul des PC. A l'article 10 al. 1 let. b, la nouvelle LPC fixe également de façon contraignante ces montants maximaux à leurs valeurs en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, alors que la LPC de 1965 permet aux cantons de fixer des montants moins élevés. Là aussi, il n'y aura pas de répercussions pour notre canton qui a régulièrement choisi les montants maximaux prévus par la législation fédérale.

Enfin, pour les bénéficiaires de PC qui sont propriétaires d'un immeuble leur servant d'habitation, seule la valeur de l'immeuble supérieure à 112 500 francs sera dorénavant prise en considération au titre de la fortune. Actuellement, les cantons peuvent fixer cette franchise à un montant allant de 75 000 à 150 000 francs et le canton de Fribourg a retenu un montant de 100 000 francs depuis l'année 2001.

En résumé, on peut donc constater que pour les personnes vivant à domicile dans notre canton, les modifications matérielles résultant de la nouvelle législation fédérale sur les PC n'auront que très peu de conséquences. Par ailleurs, ces modifications entraîneront la suppression de la quasi-totalité des compétences cantonales pour cette catégorie de personnes.

#### **b) Personnes qui vivent durablement dans un home ou un hôpital**

Pour ces personnes, la nouvelle LPC ne connaît également pas de montant maximal, contrairement à la LPC de 1965 qui prévoit à son article 3a al. 3 que la PC annuelle ne peut pas dépasser 175% du montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux des personnes seules, c'est-à-dire 31 740 francs actuellement.

A l'instar de celle de 1965, la nouvelle LPC stipule à son article 10 al. 2 let. a que les cantons peuvent fixer la limite maximale des frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home ou un hôpital. Si l'on veut éviter que les PC ne couvrent dorénavant une part nettement plus importante des frais d'accompagnement en EMS, il n'y a pas d'autre solution que de limiter les frais pris en considération dans le calcul des PC. Une solution analogue doit être appliquée pour les personnes qui vivent dans un foyer pour personnes handicapées, à savoir une limitation du prix journalier à prendre en compte dans le calcul des PC.

Dans ce contexte, il faut en effet rappeler que le nouvel article 22 (disposition transitoire) de la loi fribourgeoise du 16 novembre 1965 sur les PC, adopté par le Grand Conseil le 12 juin 2007 dans le cadre de la loi adaptant certaines dispositions de notre législation cantonale à la RPT, prévoit que pour les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT, l'Etat prendra en charge 100% de la contribution du canton aux frais de gestion et aux dépenses en matière de PC. D'un autre côté, les participations des pouvoirs publics fribourgeois aux frais d'accompagnement dans les EMS et le déficit restant dans les foyers pour personnes handicapées qui ne peuvent être couverts par les PC sont tous deux supportés, à raison de 45% par l'Etat et de 55% par l'ensemble des communes.

Toutefois, afin de ne pas avoir à modifier la pratique actuelle, la Direction cantonale de la santé et des affaires sociales a écrit à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour lui demander l'autorisation de prévoir, dans les dispositions d'exécution du canton de Fribourg, un montant maximal pour la PC annuelle des personnes vivant dans un home ou un hôpital, étant entendu que cette limite supérieure ne saurait être inférieure à celle qui existe actuellement et que l'autorisation requise pourrait aussi n'avoir qu'un caractère transitoire, pour une durée de trois ans par exemple. Ce faisant, la Direction précitée a précisé que pour les bénéficiaires de PC concernés, il n'en résulterait aucun désavantage pécuniaire, puisque la part de leurs frais de home non couverte par la PC le serait par la participation des pouvoirs publics fribourgeois

aux frais d'accompagnement, respectivement par la prise en charge du déficit restant des institutions spécialisées.

Dans sa réponse du 18 juillet 2007, l'OFAS a précisé que le nouveau droit fédéral règle de manière exhaustive ce que les cantons doivent et peuvent régler en matière de PC, pour en conclure:

*«Par conséquent, une réglementation telle que souhaitée par vos lignes, qui autoriserait le canton de Fribourg de prévoir, au niveau de ses dispositions d'exécution, un montant maximal pour la prestation complémentaire annuelle des personnes vivant dans un home ou dans un hôpital, ne saurait être approuvée, et ce même pas à titre provisoire.»*

Comme il n'est plus possible de plafonner les PC, il est donc indispensable de limiter les frais à prendre en considération. En effet, c'est uniquement de cette manière que les coûts des PC peuvent être stabilisés au niveau annoncé dans le message No 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT. Cette stabilisation est nécessaire pour ne pas péjorer le bilan RPT pour les communes ou pour le canton. Concrètement c'est donc l'objectif à atteindre, à savoir les 145 000 000 francs environ de dépenses PC pour l'année 2008 qui déterminera les limites à fixer. Il devrait être possible, au moyen d'estimations et de simulations, de parvenir au résultat voulu. Toutefois, il y a lieu de souligner que ces limitations auront des conséquences sur le calcul des PC de la majorité des 3000 personnes environ vivant dans des homes ou des foyers pour personnes handicapées. Dans certaines situations, il s'ensuivra une diminution des PC versées, dans d'autres une augmentation. Pour les personnes concernées par une diminution des PC, il n'en résultera en principe aucun désavantage pécuniaire, puisque la part des frais de homes (foyers pour personnes handicapées ou EMS) non couverte par les PC sera prise en charge par les pouvoirs publics fribourgeois. D'autre part, les budgets des homes devront être adaptés en conséquence.

Il sied de mentionner encore ici que les cantons conserveront les deux autres compétences qui leur sont déjà reconnues aujourd'hui, à savoir la fixation du montant pour les dépenses personnelles des pensionnaires et la possibilité d'augmenter jusqu'à concurrence d'un cinquième (20%) le montant de la fortune pris en compte comme revenu dans le calcul de la PC annuelle.

#### **2.1.2 Remboursement des frais de maladie et d'invalidité**

A son article 14 al. 1, la nouvelle LPC prescrit que les frais de maladie et d'invalidité dûment établis doivent être remboursés aux bénéficiaires de PC par les cantons. Afin de garantir dans toute la Suisse une pratique uniforme, elle définit un catalogue de prestations dont les frais sont remboursables.

L'alinéa 2 de cet article 14 mentionne que les cantons précisent quels frais peuvent être remboursés et qu'ils peuvent limiter le remboursement aux dépenses nécessaires dans les limites d'une fourniture économique et adéquate des prestations. A ce propos, la disposition transitoire que renferme l'article 34 de la nouvelle LPC stipule que tant que les cantons n'ont pas défini les frais susceptibles d'être remboursés au sens de l'article 14 cité ci-dessus, les articles 3 à 18 de l'ordonnance fédérale relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant

de l'invalidité en matière de prestations complémentaires (OMPC), restent applicables par analogie, mais pour une durée maximale de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle LPC. Pour des raisons de temps et d'opportunité, le Conseil d'Etat a prévu de faire usage de cette disposition transitoire et de le mentionner dans l'ordonnance d'exécution qu'il devra adopter.

Enfin, selon l'article 14 al. 3 de la nouvelle LPC, les cantons peuvent fixer les montants maximaux des frais de maladie et d'invalidité qu'ils remboursent en plus de la prestation complémentaire annuelle. Toutefois, ces montants ne pourront pas être inférieurs à ceux qui figurent sous let. a et b de l'alinéa 3 en question et qui correspondent d'ailleurs entièrement aux montants actuellement en vigueur. Pour un premier temps en tout cas, le Conseil d'Etat a prévu de fixer ces mêmes montants maximaux dans son ordonnance d'exécution.

Au vu de ce qui précède, on peut dire que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité aux bénéficiaires de PC domiciliés dans notre canton ne subira pas de dégradation en raison de l'entrée en vigueur de la RPT.

## 2.2 Sur le plan financier

Actuellement, les subventions de la Confédération sont fixées en fonction de la capacité financière des cantons. Les taux de ces subventions sont ainsi compris dans une fourchette allant de 10% à 35%. C'est ce taux maximal de 35% qui est appliqué pour le canton de Fribourg, et cela sur la somme totale des prestations complémentaires versées aux bénéficiaires du canton.

Même s'il ne tient plus compte de la capacité financière des cantons, le système de financement des PC voulu par la RPT est plus différencié. Le principe de base de ce système est que les dépenses annuelles destinées à assurer la couverture des besoins vitaux des assurés seront supportées à hauteur de cinq huitièmes (62,5%) par la Confédération et de trois huitièmes (37,5%) par les cantons, alors que les coûts liés aux séjours dans les homes ou les hôpitaux, ainsi que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité, seront entièrement à la charge des cantons.

En ce qui concerne les PC annuelles, cela signifie concrètement que celles qui seront versées aux personnes vivant à domicile seront intégralement financées selon la clef de répartition susmentionnée (5/8 et 3/8). En revanche, pour les PC annuelles payées en faveur des personnes qui résident dans un home ou un hôpital, cette clef de répartition ne s'appliquera qu'à la partie de la PC destinée à assurer la couverture des besoins vitaux. Quant à l'autre partie de la PC annuelle, soit celle qui sert à couvrir totalement ou partiellement les frais de homes, elle ne sera pas du tout cofinancée par la Confédération. Cette règle est ancrée dans la nouvelle LPC, à son article 13 al. 2 et le projet de modification de l'OPC mis en consultation précise les modalités du calcul de la part fédérale à son article 39.

Les différentes estimations faites dans le cadre du bilan global provisoire de la RPT permettent de partir de l'hypothèse que la participation de la Confédération devrait représenter, dans un premier temps en tout cas, environ 25% des dépenses totales en matière de PC à l'AVS et à l'AI. C'est précisément ce taux de 25% que le Conseil d'Etat a pris en considération pour l'établissement de son projet de budget 2008.

En outre et contrairement à la réglementation actuelle, la Confédération participera dorénavant au financement des frais administratifs afférents à la fixation et au versement des PC annuelles, en vertu de l'article 24 de la nouvelle LPC et des articles 42a à 42d du projet de modification de l'OPC. Pour ce faire, la Confédération a déjà établi des forfaits par cas, qui seront les mêmes dans toute la Suisse. Le Conseil d'Etat en a tenu compte dans son projet de budget 2008, en ce sens que les frais effectifs de gestion que l'Etat devra rembourser en 2008 à la Caisse cantonale de compensation AVS, seront couverts à raison d'un peu plus de 50% par le cofinancement de la Confédération.

## 3. NÉCESSITÉ DE MODIFIER LA LOI FRIBOURGEOISE ET SOLUTION RETENUE

La nouvelle législation fédérale en matière de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI nécessite une modification appropriée de la loi fribourgeoise d'application. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'est en premier lieu penché sur la question de savoir s'il fallait envisager une révision totale de la loi du 16 novembre 1965 qui est en vigueur, ou si une révision partielle de cette loi pouvait suffire. Il a finalement opté pour la seconde solution, et ce, pour les raisons principales suivantes:

- 1) Il s'agit d'avancer rapidement dans le processus d'adaptation de notre législation cantonale, puisque l'entrée en vigueur de la RPT et, partant, de la nouvelle législation fédérale sur les PC interviendra très vraisemblablement le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Et cette quasi-certitude n'est connue que depuis la session d'été 2007 des Chambres fédérales.
- 2) Le contenu du projet de modification de l'ordonnance fédérale sur les PC à l'AVS et à l'AI (OPC) a été communiqué officiellement aux cantons dans le cadre d'une procédure de consultation, qui n'a démarré que le 18 avril 2007. Le texte définitif de cette modification n'est pas encore disponible au moment de l'adoption du présent message par le Conseil d'Etat.
- 3) Le projet doit permettre de maintenir le bilan des incidences financières de la RPT interne au canton (entre l'Etat et les communes) pendant les trois années à venir.
- 4) Dans un délai maximal de trois ans, qui lui est imposé par la RPT, notre canton devra revoir fondamentalement sa législation sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées, ainsi que celle sur l'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées. Cela aura certainement des répercussions dans le domaine des PC. C'est donc à ce moment-là qu'il conviendra d'envisager une révision complète de la législation cantonale sur les PC.

Le projet qui vous est soumis aujourd'hui se limite donc au strict minimum. Il maintient aussi la délégation de compétence au Conseil d'Etat, dans le cadre de la législation fédérale, de fixer certains montants, comme c'est déjà aujourd'hui le cas. Une révision totale de la législation sur les PC sera entreprise dans un délai de trois ans et cela en coordination avec les domaines des institutions spécialisées et des EMS. Une coordination qui s'avère indispensable, puisque les interdépendances financières sont très grandes. Une modification dans un domaine a des conséquences directes ou indirectes sur les autres. Il

faut donc bien se donner ce délai pour pouvoir évaluer toutes les conséquences et les examiner avec tous les interlocuteurs concernés. En effet, les PC, les EMS et les institutions spécialisées sont des éléments centraux de la politique sociale du canton de Fribourg et génèrent des dépenses annuelles de plusieurs centaines de millions de francs.

#### 4. COMMENTAIRES DES ARTICLES

##### **Art. 1** Cercle des ayants droit

Le cercle des ayants droit doit être redéfini. En effet, d'une part la définition actuelle ne correspond plus à la réalité, en ce sens qu'elle a en fait été modifiée à plusieurs reprises par des ordonnances spéciales du Conseil d'Etat et, d'autre part, la nouvelle LPC fédérale fixe elle-même de manière impérative les montants forfaitaires en question. De plus, il ne s'agit plus de limites de revenu, mais de montants destinés à la couverture des besoins vitaux.

Le nouveau premier alinéa contient une définition générale qui renvoie simplement aux conditions fixées dans la loi fédérale (c'est-à-dire aux articles 4 à 6 de la nouvelle LPC, à titre informatif).

Le nouvel alinéa 2 apporte une précision nécessaire pour les cas de séjour dans un home, ainsi que pour les cas de placement dans une famille, dans le but d'éviter des conflits de compétence entre cantons et entre communes. Cette disposition est reprise de la nouvelle LPC fédérale (art. 21 al. 1, 2<sup>e</sup> phr.).

L'alinéa 3 actuel est abrogé ici, mais la disposition qu'il renferme est reprise sous une autre forme plus complète à l'article 2 nouveau.

L'alinéa 4 actuel doit être abrogé, car cette disposition fait partie intégrante de la loi fédérale depuis 1998 déjà (art. 3c al. 1 let. a de la LPC de 1965 et art. 11 al. 1 let. a de la nouvelle LPC).

##### **Art. 2 (nouveau)** Compétences conférées au canton par la législation fédérale

Comme indiqué ci-devant, cette disposition remplace celle figurant actuellement à l'article 1 al. 3. Elle mentionne de manière exhaustive les compétences déléguées au Conseil d'Etat, qui sont en fait celles que la nouvelle législation fédérale reconnaît ou attribue aux cantons. Comme ce fut le cas jusqu'ici, cette délégation de compétences est à la fois judicieuse et nécessaire, car elle permet au Conseil d'Etat d'adopter à temps les dispositions d'exécution qui s'imposent. Par le biais du budget qui lui est soumis, le Grand Conseil conserve néanmoins son pouvoir de contrôle sur les décisions prises ou prévues par le Gouvernement.

S'agissant de la lettre a, il y a lieu de se référer aux explications données sous chiffre 2.1.1, lettre b du présent message. Il convient néanmoins de préciser que la notion de frais à prendre en considération en raison du séjour dans un EMS englobe l'ensemble des frais (frais de pension et frais d'accompagnement).

En ce qui concerne la lettre b, le Conseil d'Etat a prévu pour 2008 de maintenir le montant de 320 francs par personne et par mois. A partir de 2009, il examinera la possibilité d'augmenter ce montant.

Quant au montant de la fortune prise en compte comme revenu pour les personnes qui vivent durablement dans

un home (lettre c), le Gouvernement cantonal reconduira très probablement la proportion actuelle, à savoir un cinquième pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse et un quinzième pour les autres catégories de personnes.

Enfin, pour ce qui concerne la lettre d, les intentions du Conseil d'Etat sont déjà présentées sous le chiffre 2.1.2 de ce message.

##### **Abrogation de l'art. 2<sup>bis</sup>** Déduction pour loyer

L'abrogation de cette disposition se justifie par le fait que le canton n'aura désormais plus aucune compétence en matière de frais de loyer, vu que la question est entièrement réglée par l'article 10 al. 1 let. b de la nouvelle LPC.

##### **Art. 17 titre médian et al. 1** Voies de droit

La modification proposée ici constitue une simple adaptation à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA).

##### **Art. 19** Dispositions pénales

Il s'agit uniquement d'actualiser la référence à la (nouvelle) loi fédérale sur les prestations complémentaires.

#### 5. INCIDENCES FINANCIÈRES

La modification de loi qui vous est soumise est rendue nécessaire par l'entrée en vigueur, très vraisemblablement au 1<sup>er</sup> janvier 2008, de la nouvelle législation fédérale sur les PC à l'AVS et à l'AI. C'est par conséquent l'application de cette dernière qui aura des incidences directes sur les finances de l'Etat de Fribourg, et pas tellement la présente modification de loi (cf. aussi Message N° 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT).

Pour ce qui a trait aux conséquences financières de la nouvelle législation fédérale sur les PC, il convient d'abord de faire une distinction entre les dépenses, d'une part, et les recettes apportées par le subventionnement ou le cofinancement de la Confédération, d'autre part.

S'agissant des dépenses PC, on peut estimer sur la base des informations en notre possession en ce moment que les répercussions prévisibles de l'entrée en vigueur de la RPT devraient être plutôt modestes, dans un premier temps du moins. Les montants inscrits au projet de budget 2008 de l'Etat pour les PC AVS et les PC AI devraient être suffisants. Le Conseil d'Etat veillera plus particulièrement, lors de la fixation des frais à prendre en considération, à être au plus près des montants prévus au budget 2008.

Quant aux recettes apportées par le cofinancement de la Confédération, si l'on se réfère aux explications données sous le chiffre 2.2 de ce message, on doit constater que le canton de Fribourg verra ses rentrées diminuer très sensiblement. En effet, le taux de subventionnement ou de cofinancement passera de 35% à environ 25% des dépenses PC, ce qui représentera une perte de recettes de quelque 14,3 millions de francs en 2008. Cette perte ne sera compensée que très partiellement par la participation nouvelle de la Confédération aux frais administratifs, soit environ 1,3 million de francs. Le projet de budget 2008 tient compte de ces éléments.

Globalement, le projet n'entraîne pas de modifications financières qui n'étaient pas déjà annoncées.. Toutefois, les PC de la quasi-totalité des personnes qui vivent durablement dans un home (environ 3'000) devront être recalculées dans les meilleurs délais et de nouvelles décisions notifiées. Les budgets 2008 des homes devront également être adaptés en conséquence. Ces modifications vont engendrer une surcharge de travail importante pour la Caisse cantonale de compensation et le Service de la prévoyance sociale, deux services qui sont déjà aujourd'hui considérablement chargés avec la mise en œuvre de la RPT. Une augmentation des effectifs, au moins temporairement, sera donc indispensable. Un crédit de 250 000 francs a été prévu à cet effet au budget 2008.

## 6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous invite à accepter le présent projet de révision de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

**BOTSCHAFT Nr. 28** *21. August 2007*  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Entwurf für die Änderung des Gesetzes über**  
**Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen-**  
**und Invalidenversicherung**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

1. Einführung
2. Änderungen infolge der neuen Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen
  - 2.1 Materielle Änderungen
    - 2.1.1 Jährliche Ergänzungsleistung
    - 2.1.2 Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten
  - 2.2 Finanzielle Änderungen
3. Notwendigkeit einer Änderung des Freiburger Gesetzes und gewählte Lösung
4. Erläuterung der Artikel
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Antrag

## 1. EINFÜHRUNG

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verabschiedete das Bundesparlament am 6. Oktober 2006 zahlreiche Teil- oder Totalrevisionen von Bundesgesetzen. Dazu zählte die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Erst am 18. April 2007 gab der Bundesrat die von der NFA-Ausführungsgesetzgebung verlangte Anpassung von Verordnungen in die Vernehmlassung bei den Kanto-

nen, mit einer Antwortfrist bis zum 20. Juli 2007. Zu den Dokumenten, denen diese Vernehmlassung galt, zählte der Änderungsentwurf zur Verordnung vom 15. Januar 1971 über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELV). Somit kann der Bundesrat frühestens im September 2007 die Änderungen dieser Verordnung verabschieden. In Anbetracht dessen, dass die NFA sehr wahrscheinlich schon am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, musste sich der Staatsrat also auf den Text des Änderungsentwurfs zur ELV stützen, um seine Arbeiten zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung vorantreiben zu können.

## 2. ÄNDERUNGEN INFOLGE DER NEUEN BUNDESGESETZGEBUNG ÜBER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN

Das neue Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) und seine revidierte Ausführungsverordnung (ELV) bewirken erhebliche Änderungen auf materieller und finanzieller Ebene.

### 2.1 Materielle Änderungen

Nach Artikel 112 der Bundesverfassung haben die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten den Existenzbedarf angemessen zu decken. Da dies heute nicht der Fall ist, subventioniert der Bund aufgrund der Übergangsbestimmung nach Artikel 196 Ziffer 10 der Verfassung die Ergänzungsleistungen (EL), die die Kantone den Versicherten zur Deckung ihres Existenzbedarfs ausrichten. Die EL haben ausserdem auch die Funktion einer Grundpflegeversicherung.

Allgemein betrachtet ändert das neue ELG das bestehende Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, indem es in seinem Artikel 2 Abs. 1 vorschreibt, dass der Bund und die Kantone Personen, welche die Voraussetzungen nach dem Gesetz erfüllen, Ergänzungsleistungen zur Deckung ihres Existenzbedarfs gewähren. Somit sind künftig der Bund und die Kantone gemeinsam zuständig für den Auftrag, der den EL zukommt. Um die hauptsächlich materiellen Änderungen systematisch darstellen zu können, ist ferner auf die klare Unterscheidung der Bundesgesetzgebung zwischen der jährlichen Ergänzungsleistung einerseits und der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten andererseits zu verweisen. In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass die jährliche Ergänzungsleistung (die effektiv monatlich ausgerichtet wird) eine Geldleistung ist, wohingegen die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten eine Sachleistung darstellt.

#### 2.1.1 Jährliche Ergänzungsleistung

##### a) Zu Hause lebende Personen

Für diese Personen und gegebenenfalls ihre Familie wird die Höchstgrenze der jährlichen EL nach Artikel 3a Abs.2 des ELG von 1965 – das Vierfache des jährlichen Mindestbetrages der einfachen Altersrente (derzeit 53 040 Franken) – abgeschafft. Da diese Höchstgrenze heute in unserem Kanton sehr selten erreicht wird, wird ihre Abschaffung keine grossen Probleme bereiten und nur einen minimalen Mehraufwand verursachen.

Was die jährlichen Pauschalbeträge für die Deckung des Lebensbedarfs anbelangt, die in der Berechnung der EL als anerkannte Ausgaben berücksichtigt werden, so haben

die Kantone künftig nicht mehr die Möglichkeit, sich für Beträge zwischen einem Minimum und einem Maximum zu entscheiden (Differenz: rund 10%). Das neue ELG legt diese Beträge verbindlich auf ihren seit 1. Januar 2007 geltenden Höchstwert fest (Art. 10 Abs. 1 Bst. a). Für den Kanton Freiburg hat dies keine Auswirkungen, denn der Staatsrat hat im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach dem kantonalen Gesetz vom 16. November 1965 über die EL stets die Höchstbeträge beschlossen.

Das Gleiche gilt für die Höchstbeträge der Mietkosten, die als anerkannte Ausgaben in der Berechnung der EL berücksichtigt werden können. In Artikel 10 Abs. 1 Bst. b legt das neue ELG diese Höchstbeträge ebenfalls verbindlich auf ihren seit 1. Januar 2001 geltenden Wert fest, wohingegen das ELG von 1965 es den Kantonen erlaubte, tiefere Beträge festzusetzen. Auch hier sind keine grossen Auswirkungen auf unseren Kanton zu erwarten, da er regelmässig die Höchstbeträge nach der Bundesgesetzgebung gewählt hat.

Für EL-Bezügerinnen und -Bezüger schliesslich, die in ihrem Eigenheim wohnen, wird künftig nur der Gebäudewert, der 112 500 Franken übersteigt, als Vermögen berücksichtigt. Heute können die Kantone den Freibetrag auf 75 000 bis 150 000 Franken festsetzen, und im Kanton Freiburg gilt seit 2001 ein Betrag von 100 000 Franken.

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass sich die materiellen Änderungen infolge der neuen EL-Bundesgesetzgebung für Personen, die in unserem Kanton zu Hause leben, nur gering auswirken werden. Im Übrigen bringen diese Änderungen es mit sich, dass nahezu sämtliche kantonalen Zuständigkeiten für diese Personenkategorie dahinfallen.

#### **b) Personen, die dauernd in einem Heim oder Spital leben**

Auch für diese Personen enthält das neue ELG keinen Höchstbetrag, im Unterschied zum ELG von 1965, nach dessen Artikel 3a Abs. 3 die jährliche EL nicht mehr als 175% des Höchstbetrages für des Lebensbedarfs von Alleinstehenden betragen kann (heute 31 740 Franken).

Wie das Gesetz von 1965 besagt das neue ELG in seinem Artikel 10 Abs. 2 Bst. a, dass die Kantone die Kosten begrenzen können, die wegen Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden. Will man vermeiden, dass die EL künftig einen deutlich grösseren Teil der Betreuungskosten in Pflegeheimen decken, so gibt es keine andere Lösung als die Begrenzung der Kosten, die in der Berechnung der EL berücksichtigt werden. Eine sinngemässe Lösung drängt sich für Personen auf, die in einem Behindertenheim leben, das heisst eine Begrenzung des Tagespreises, der in der Berechnung der EL zu berücksichtigen ist.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der neue Artikel 22 (Übergangsbestimmung) des Freiburger Gesetzes vom 16. November über die EL (dieser wurde am 12. Juni 2007 vom Grossen Rat im Rahmen des Gesetzes über die Anpassung einiger Bestimmungen unserer kantonalen Gesetzgebung an die NFA verabschiedet) vorschreibt, dass in den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten der NFA der Staat 100% des Kantonsbeitrags an die Verwaltungskosten und die Ausgaben im EL-Bereich übernimmt. Andererseits werden die Beteiligungen der Freiburger öffentlichen Hand an den Betreuungskosten in den Pflegeheimen und das Restdefizit in den Behindertenheimen, die nicht von den EL gedeckt wer-

den können, alle beide zu 45% vom Staat und zu 55% von sämtlichen Gemeinden getragen.

Um die heutige Praxis nicht ändern zu müssen, ersuchte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) um die Ermächtigung, in den Ausführungsbestimmungen des Kantons Freiburg für die jährliche EL von in einem Heim oder Spital lebenden Personen einen Höchstbetrag vorzusehen, unter der Voraussetzung, dass diese Höchstgrenze nicht unter der heute geltenden liegen dürfte und dass die verlangte Bewilligung auch nur eine vorläufige sein könnte, befristet zum Beispiel auf drei Jahre. In ihrem entsprechenden Schreiben präziserte die GSD, die betroffenen EL-Bezügerinnen und -Bezüger hätten daraus keinerlei finanziellen Nachteil, würde doch der nicht durch die EL gedeckte Anteil ihrer Heimkosten durch die Beteiligung der Freiburger öffentlichen Hand an den Betreuungskosten beziehungsweise durch die Übernahme des Restdefizits der Sonderheime gedeckt.

In seiner Antwort vom 18. Juli 2007 präziserte das BSV, das neue Bundesrecht regle abschliessend, was die Kantone im EL-Bereich regeln müssen und können, und es schloss mit den Worten:

*«Demzufolge kann eine Reglementierung, wie Sie sie in Ihrem Schreiben wünschen und die den Kanton Freiburg ermächtigen würde, in seinen Ausführungsbestimmungen einen Höchstbetrag für die jährliche EL an Personen vorzusehen, die in einem Heim oder Spital leben, nicht gutgeheissen werden, auch nicht vorübergehend.»*

Da es nicht mehr möglich ist, die EL nach oben zu begrenzen, kommt man also nicht umhin, die zu berücksichtigenden Kosten zu begrenzen. Nur auf diese Art können die EL-Kosten auf das Niveau stabilisiert werden, das in der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 zum Gesetz über die Anpassung einiger Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die NFA angekündigt wurde. Diese Stabilisierung ist notwendig, um die NFA-Bilanz für die Gemeinden oder den Kanton nicht zu verschlechtern. Konkret ist es also das zu erreichende Ziel – rund 145 000 000 Franken EL-Ausgaben für das Jahr 2008 –, das für die festzusetzenden Grenzen massgebend sein wird. Mit Hilfe von Schätzungen und Simulationen dürfte es möglich sein, zum gewünschten Resultat zu gelangen. Es sei aber unterstrichen, dass diese Begrenzungen sich auf die Berechnung der EL für die Mehrheit der rund 3000 Heim- oder Behindertenheimbewohnerinnen auswirken werden. In bestimmten Fällen wird sich eine Verminderung der ausgerichteten EL ergeben, in anderen eine Erhöhung. Den von einer Verminderung der EL betroffenen Personen wird daraus grundsätzlich kein finanzieller Nachteil erwachsen, da sämtliche nicht von den EL gedeckten Heimkosten (Behindertenheime oder Pflegeheime) von der öffentlichen Hand übernommen werden. Zum anderen müssen die Voranschläge der Heime entsprechend angepasst werden.

Es sei hier auch noch erwähnt, dass die Kantone die beiden anderen Kompetenzen behalten, die sie schon heute haben: die Festlegung des Betrags für die persönlichen Auslagen der Pensionärinnen und Pensionäre und die Möglichkeit, den Vermögensverzehr auf höchstens einen Fünftel (20%) zu erhöhen (d.h. den Vermögensbetrag, der in der Berechnung der jährlichen EL als Einkommen berücksichtigt wird).

### 2.1.2 Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten

In seinem Artikel 14 Abs. 1 schreibt das neue ELG vor, dass die Kantone den EL-Bezügerinnen und -Bezüger ausgemessene Krankheits- und Behinderungskosten vergüten. Um eine einheitliche Praxis in der ganzen Schweiz zu gewährleisten, enthält er einen Katalog von Leistungen, deren Kosten zu vergüten sind.

Nach Artikel 14 Abs. 2 bezeichnen die Kantone die Kosten, die vergütet werden können, und können sie die Vergütung auf Ausgaben beschränken, die im Rahmen einer wirtschaftlichen und zweckmässigen Leistungserbringung erforderlich sind. Solange die Kantone die Kosten, welche nach Artikel 14 vergütet werden können, nicht bestimmt haben, gelten nach der Übergangsbestimmung in Artikel 34 des neuen ELG die Artikel 3-18 der Bundesverordnung über von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV) weiterhin sinngemäss, längstens jedoch für die Dauer von drei Jahren seit dem Inkrafttreten des neuen ELG. Aus Zeit- und Zweckmässigkeitsgründen hat der Staatsrat vorgesehen, von dieser Übergangsbestimmung Gebrauch zu machen und dies in seiner künftigen Ausführungsverordnung zu erwähnen.

Nach Artikel 14 Abs. 3 des neuen ELG schliesslich können die Kantone Höchstbeträge für die zusätzlich zur jährlichen EL vergüteten Krankheits- und Behinderungskosten festlegen. Jedoch dürfen diese die Beträge unter Abs. 3 Bst. a und b nicht unterschreiten, die übrigens völlig den heute geltenden Beträgen entsprechen. Für eine erste Zeit jedenfalls hat der Staatsrat vorgesehen, die gleichen Höchstbeträge in seiner Ausführungsverordnung festzulegen.

Somit kann man sagen, dass in der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten keine Verschlechterung wegen des Inkrafttretens der NFA eintreten wird.

### 2.2 Finanzielle Änderungen

Heute richten sich die Beiträge des Bundes nach der Finanzkraft der Kantone. Somit liegt ihr Ansatz zwischen 10% und 35%. Für den Kanton Freiburg gilt der Höchstansatz von 35% auf die Gesamtsumme der Ergänzungsleistungen an die Bezügerinnen und Bezüger des Kantons.

Auch wenn das EL-Finanzierungssystem im Sinne der NFA die Finanzkraft der Kantone nicht mehr berücksichtigt, ist es differenzierter als das bisherige. Dieses System beruht auf dem Grundsatz, dass der jährliche Aufwand für die Deckung des Lebensbedarfs der Versicherten zu fünf Achteln (62,5%) vom Bund und zu drei Achteln (37,5%) von den Kantonen getragen wird, wohingegen die Kosten in Verbindung mit den Aufenthalten Heimen oder Spitälern sowie die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten vollumfänglich zu Lasten der Kantone gehen.

In Bezug auf die jährlichen EL bedeutet dies konkret, dass diejenigen, die zu Hause lebenden Personen ausgerichtet werden, künftig nach dem obgenannten Verteilungsschlüssel finanziert werden (5/8 und 3/8). Bei den jährlichen EL an Personen hingegen, die in einem Heim oder Spital leben, gilt dieser Verteilungsschlüssel nur für den EL-Anteil, der für die Deckung des Existenzbedarfs bestimmt ist. Der übrige Anteil der jährlichen EL – d. h. der Teil, der zur vollständigen oder teilweisen Deckung der Heimkosten

dient – wird künftig nicht mehr vom Bund mitfinanziert. Verankert ist diese Regel im neuen ELG (Art. 13 Abs. 2), und der in der Vernehmlassung befindliche Änderungsentwurf der ELV bezeichnet die Modalitäten der Berechnung des Bundesanteils in seinem Artikel 39.

Aufgrund der verschiedenen Schätzungen im Rahmen der vorläufigen NFA-Gesamtbilanz kann man davon ausgehen, dass die Beteiligung des Bundes in einer ersten Zeit jedenfalls rund 25% des Gesamtaufwands im AHV-/IV-Ergänzungsleistungsbereich ausmachen dürfte. Eben diesen 25% hat der Staatsrat in seinem Voranschlagsentwurf 2008 Rechnung getragen.

Anders als nach der heutigen Reglementierung beteiligt sich der Bund ausserdem künftig an der Finanzierung der Verwaltungskosten für die Festsetzung und die Auszahlung der jährlichen EL (nach Artikel 24 des neuen ELG und Artikel 42a-42d des Änderungsentwurfs der ELV). Hierfür hat der Bund schon Fallpauschalen festgesetzt, die in der ganzen Schweiz gleich sein werden. Der Staatsrat hat dies in seinem Voranschlagsentwurf 2008 berücksichtigt, insofern als die effektiven Verwaltungskosten, die der Staat 2008 der kantonalen AHV-Ausgleichskasse vergüten muss, zu etwas mehr als 50% durch die Mitfinanzierung des Bundes gedeckt werden.

### 3. NOTWENDIGKEIT DER ÄNDERUNG DES FREIBURGER GESETZES UND GEWÄHLTE LÖSUNG

Die neue Bundesgesetzgebung im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV bedingt eine zweckmässige Änderung des Freiburger Anwendungsgesetzes. Der Staatsrat befasste sich zunächst mit der Frage, ob eine Totalrevision des geltenden Gesetzes vom 16. November 1965 erforderlich sei oder ob eine Teilrevision ausreiche. Schliesslich entschied er sich für die zweite Lösung, dies aus folgenden Gründen:

- 1) Es handelt sich darum, den Prozess der Anpassung unserer kantonalen Gesetzgebung rasch voranzutreiben, treten doch die NFA und somit auch die neue Bundesgesetzgebung über die EL sehr wahrscheinlich am 1. Januar 2008 in Kraft. Und diese sozusagen feststehende Gewissheit ist erst seit der Sommersession 2007 der Bundeskammern bekannt.
- 2) Der Inhalt des Änderungsentwurfs der Bundesverordnung über die EL zur AHV und IV (ELV) ist den Kantonen offiziell im Rahmen einer Vernehmlassung mitgeteilt worden, die erst am 18. April 2007 startete. Der endgültige Text dieser Änderung steht zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Botschaft durch den Staatsrat noch nicht zur Verfügung.
- 3) Der Entwurf muss es ermöglichen, die kantonsinterne Bilanz der finanziellen Auswirkungen der NFA (zwischen dem Staat und den Gemeinden) während der drei kommenden Jahre beizubehalten.
- 4) Innert einer von der NFA vorgegebenen Frist von maximal drei Jahren muss unser Kanton seine Gesetzgebung über Pflegeheime für Betagte sowie diejenige über die Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare grundlegend überarbeiten. Dies wird sicher Auswirkungen im EL-Bereich zeitigen. Somit wird es zu jenem Zeitpunkt angebracht sein, eine vollständige Revision der kantonalen Gesetzgebung über die EL in Angriff zu nehmen.

Der Ihnen heute unterbreitete Entwurf beschränkt sich daher auf ein striktes Minimum. Er wahrt auch die im Rahmen der Bundesgesetzgebung an den Staatsrat übertragene Kompetenz, wie bisher bestimmte Beträge festzulegen. Eine Totalrevision der EL-Gesetzgebung wird innert drei Jahren erfolgen, in Koordination mit dem Bereich der Sonderheime und der Pflegeheime. Eine Koordination, die sich als unentbehrlich erweist, sind doch die finanziellen Wechselbeziehungen sehr gross. Eine Änderung in einem Bereich wirkt sich direkt oder indirekt auf die anderen Bereiche aus. Man muss sich daher diese Zeit nehmen, um alle Auswirkungen evaluieren und mit den betreffenden Ansprechpartnern prüfen zu können. Denn die EL, die Pflege- und die Sonderheime sind zentrale Elemente der Sozialpolitik des Kantons Freiburg und verursachen einen jährlichen Aufwand von mehreren hundert Millionen Franken.

#### 4. ERLÄUTERUNG DER ARTIKEL

##### *Art. 1* Anspruchsberechtigte

Der Bezückerkreis muss neu definiert werden. Zum einen entspricht die heutige Definition nicht mehr der Realität, insofern als sie effektiv mehrmals durch Sonderverordnungen des Staatsrats abgeändert worden ist, zum anderen legt das neue ELG selber die fraglichen Pauschalbeträge verbindlich fest. Zudem handelt es sich nicht mehr um Einkommensgrenzen, sondern um Beträge für die Deckung des Lebensbedarfs.

Der neue Absatz 1 enthält eine allgemeine Definition, die einfach auf die Voraussetzungen nach dem Bundesgesetz verweist (das heisst auf die Artikel 4 – 6 des neuen ELG).

Der neue Absatz 2 enthält eine notwendige Präzisierung für Fälle des Aufenthalts in einem Heim oder der Unterbringung in einer Familie, um Zuständigkeitskonflikte unter Kantonen und unter Gemeinden zu vermeiden. Diese Bestimmung ist aus dem neuen ELG übernommen (Art. 21 Abs. 1, 2. Satz).

Der heutige Absatz 3 wird aufgehoben, jedoch wird die in ihm enthaltene Bestimmung in anderer, vollständiger Form in den neuen Artikel 2 übernommen.

Der heutige Absatz 4 muss aufgehoben werden, denn diese Bestimmung ist schon seit 1998 integrierender Bestandteil des Bundesgesetzes (Art. 3c Abs. 1 Bst. a des ELG von 1965 und Art. 11 Abs. 1 Bst. a des neuen ELG).

##### *Art. 2 (neu)* Zuständigkeiten des Kantons aufgrund der Bundesgesetzgebung

Wie oben gesagt, tritt diese Bestimmung an die Stelle der bisherigen Bestimmung von Artikel 1 Abs. 3. Sie führt abschliessend die an den Staatsrat delegierten Kompetenzen auf, welche die neue Bundesgesetzgebung den Kantonen zuerkennt oder erteilt. Wie bisher ist diese Kompetenzenübertragung zweckmässig und notwendig, ermöglicht sie es doch dem Staatsrat, zu gegebener Zeit die Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die sich aufdrängen. Über den Voranschlag, der ihm unterbreitet wird, behält der Grosse Rat aber die Kontrolle über die von der Regierung gefällten oder vorgesehenen Entscheide.

Bezüglich des Buchstabens a sei auf die Erläuterungen unter Ziffer 2.1.1, Bst. b dieser Botschaft verwiesen.

Es sei aber präzisiert, dass unter den Kosten, die wegen Aufenthalt in einem Pflegeheim zu berücksichtigen sind, sämtliche Kosten zu verstehen sind (Pensions- und Betreuungskosten).

Was den Buchstaben b anbelangt, so hat der Staatsrat für 2008 vorgesehen, den Betrag von monatlich 320 Franken je Person beizubehalten. Ab 2009 wird er die Möglichkeit einer Erhöhung dieses Betrags prüfen.

Was den Vermögensanteil betrifft, der bei dauernd in einem Heim lebenden Personen als Einkommen berücksichtigt wird (Buchstabe c), so wird die Kantonsregierung sehr wahrscheinlich den heutigen Anteil – ein Fünftel bei Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente und ein Fünftel bei den übrigen Personenkategorien – beibehalten.

Was den Buchstaben d angeht, so sind die Absichten des Staatsrats schon unter Ziffer 2.1.2 dieser Botschaft dargestellt worden.

##### *Aufhebung von Art. 2<sup>bis</sup>* Mietzinsabzug

Die Aufhebung dieser Bestimmung rechtfertigt sich damit, dass der Kanton künftig keine Kompetenz in Bezug auf den Mietzins mehr hat, nachdem diese Frage durch den Artikel 10 Abs. 1 Bst. b des neuen ELG geregelt ist.

##### *Art. 17 Artikelüberschrift und Abs. 1* Rechtsmittel

Die hier vorgeschlagene Änderung stellt lediglich eine Anpassung an das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) dar.

##### *Art. 19* Strafbestimmungen

Es handelt sich hier nur um eine Aktualisierung des Verweises auf das (neue) Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen.

#### 5. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die Ihnen unterbreitete Gesetzesänderung ist nötig geworden, da die neue Bundesgesetzgebung über AHV-/IV-Ergänzungsleistungen sehr wahrscheinlich am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird. Daher ist es die Anwendung dieser Bundesgesetzgebung, die sich direkt auf die Finanzen des Staates Freiburg auswirken wird, und nicht so sehr die vorliegende Gesetzesänderung (s. auch Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 zum Gesetzesentwurf für die Anpassung einiger Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die NFA).

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen der neuen Bundesgesetzgebung über die EL muss zunächst unterschieden werden zwischen den Ausgaben einerseits und den Einnahmen aus der Beitragsleistung oder der Mitfinanzierung von Seiten des Bundes andererseits.

Was die Ausgaben für die EL angeht, so kann man aufgrund der uns heute vorliegenden Informationen davon ausgehen, dass die voraussichtlichen Auswirkungen des Inkrafttretens der NFA eher bescheiden sein dürften, zumindest in einer ersten Zeit. Die im Voranschlagsentwurf 2008 des Staates für die AHV-/IV-Ergänzungsleistungen dürften ausreichen. Der Staatsrat wird bei der Festlegung der zu berücksichtigenden Kosten besonders darüber wachen, möglichst nahe an den im Voranschlag 2008 vorgesehenen Beträgen zu bleiben.

Was die Einnahmen durch die Mitfinanzierung von Seiten des Bundes betrifft (siehe hierzu die Erläuterungen un-

ter Ziffer 2.2 dieser Botschaft), so muss man feststellen, dass sich der Kanton einer deutlich spürbaren Minderung seiner Zahlungseingänge gegenüber sehen wird. Der Beitrags- oder Mitfinanzierungsansatz geht von 35% auf rund 25% der EL-Ausgaben zurück, und dies bedeutet Mindereinnahmen von rund 14,3 Millionen Franken im Jahr 2008. Diese Einbusse wird nur zu einem geringen Teil durch die neue Beteiligung des Bundes an den Verwaltungskosten kompensiert (rund 1,3 Millionen Franken). Der Voranschlagsentwurf trägt diesen Elementen Rechnung.

Insgesamt bringt der Entwurf keine finanziellen Änderungen mit sich, die nicht schon angekündigt worden sind. Die EL aber nahezu aller Personen, die dauernd in einem Heim leben (rund 3000), müssen innert kürzester Frist neu berechnet und neue Entscheide gemeldet werden. Auch die Voranschläge 2008 der Heime müssen

entsprechend angepasst werden. Diese Änderungen werden eine erhebliche Arbeitsüberlastung der kantonalen Ausgleichskasse und des Sozialvorsorgeamtes bewirken, zwei Dienststellen, die schon heute mit der Umsetzung der NFA stark belastet sind. Eine zumindest vorübergehende Personalaufstockung ist daher unumgänglich. Zu diesem Zweck ist ein Kredit von 250 000 Franken im Voranschlag 2008 vorgesehen worden.

## **6. ANTRAG**

Der Staatsrat ersucht Sie, diesen Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV anzunehmen.

\_\_\_\_\_

**Loi**

*du*

**modifiant la loi sur les prestations complémentaires  
à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) et son ordonnance d'exécution (OPC);

Vu le message du Conseil d'Etat du 21 août 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Art. 1**

La loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RSF 841.3.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 1** Cercle des ayants droit

<sup>1</sup> Les personnes qui ont leur domicile dans le canton de Fribourg et qui remplissent les conditions de la loi fédérale ont droit aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

<sup>2</sup> Le séjour dans un home, un hôpital ou tout autre établissement ne fonde aucune nouvelle compétence. Il en va de même du placement dans une famille d'une personne, interdite ou non, décidé par une autorité ou un organe de tutelle.

**Art. 2** Compétences conférées au canton par la législation fédérale

En vertu des compétences reconnues ou attribuées au canton par la législation fédérale, le Conseil d'Etat, par voie d'ordonnance:

**Gesetz**

*vom*

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

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) und deren Ausführungsverordnung (ELV);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 21. August 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 1**

Das Gesetz vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SGF 841.3.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 1** Anspruchsberechtigte

<sup>1</sup> Personen, die ihren Wohnsitz im Kanton Freiburg haben und die Voraussetzungen des Bundesgesetzes erfüllen, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV.

<sup>2</sup> Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer andern Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege begründen keine neue Zuständigkeit.

**Art. 2** Zuständigkeiten des Kantons aufgrund der Bundesgesetzgebung  
Aufgrund der Zuständigkeiten, die dem Kanton durch die Bundesgesetzgebung zukommen, regelt der Staatsrat auf dem Verordnungsweg folgende Einzelheiten:

- a) peut, selon l'article 10 al. 2 let. a de la loi fédérale, limiter les frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home simple, un établissement médico-social (EMS), un hôpital ou tout autre établissement;
- b) fixe, selon l'article 10 al. 2 let. b de la loi fédérale, le montant admis pour les dépenses personnelles;
- c) fixe, selon l'article 11 al. 2 de la loi fédérale, le montant de la fortune prise en compte comme revenu pour les personnes qui ne vivent pas à domicile;
- d) peut, selon l'article 14 al. 2 et 3 de la loi fédérale, préciser quels frais sont remboursés et fixer des limites pour le remboursement des frais de maladie et d'invalidité.

**Art. 2<sup>bis</sup>**

*Abrogé*

**Art. 17 titre médian et al. 1**

Voies de droit

<sup>1</sup> Le Tribunal administratif cantonal connaît des recours contre les décisions sur opposition de la Caisse cantonale de compensation AVS.

**Art. 19** Dispositions pénales

Sont applicables les dispositions pénales de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elle sera identique à la date d'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

- a) Nach Artikel 10 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes kann er die Kosten begrenzen, die wegen Aufenthaltes in einem Altersheim, Pflegeheim, Spital oder einer andern Anstalt berücksichtigt werden.
- b) Nach Artikel 10 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes bestimmt er den Betrag für persönliche Auslagen.
- c) Nach von Artikel 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes legt er den Vermögensverzehr für Personen fest, die nicht zu Hause leben.
- d) Nach Artikel 14 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes kann er die Kosten bezeichnen, die vergütet werden, und Höchstbeträge für die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten festlegen.

**Art. 2<sup>bis</sup>**

*Aufgehoben*

**Art. 17 Artikelüberschrift und Abs. 1**

Rechtsmittel

<sup>1</sup> Das kantonale Verwaltungsgericht ist die zuständige Behörde für Beschwerden gegen Einspracheentscheide der kantonalen AHV-Ausgleichskasse.

**Art. 19** Strafbestimmungen

Es gelten die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat setzt den Zeitpunkt für das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest. Dieser fällt mit dem Zeitpunkt zusammen, an dem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft tritt.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz ist dem Gesetzesreferendum, hingegen nicht dem Finanzreferendum unterstellt.