

Ergänzungsleistungen zur AHV; Abstufung der Beträge für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach individuellem Pflegebedarf – Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 BV; Art. 38 Abs. 2 KV; Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG; Art. 3 Abs. 2 ELG/SH; § 2 ELV/SH.

Akzessorische Normenkontrolle (E. 3.2).

Die verordnungsmässig vorgesehene Abstufung des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit ist gesetzeskonform (E. 3.3.1–3.3.5) und hält vor dem Gleichheitsgebot stand (E. 4.3.1).

Offengelassen, ob die Abstufung des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit eine unzulässige Diskriminierung darstellt (E. 4.3.2).

OGE 63/2018/43 vom 15. Januar 2019

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

B. lebt in einem Alterszentrum und bezieht Ergänzungsleistungen zur AHV. Auf den 1. Januar 2018 wurde sie in eine höhere Pflegestufe eingeteilt (bisher BESA Stufe 03; neu BESA Stufe 05). Das Sozialversicherungsamt Schaffhausen berechnete daraufhin die Höhe der Ergänzungsleistungen neu und berücksichtigte dabei persönliche Auslagen von jährlich Fr. 4'800.– anstelle von bisher Fr. 6'144.–. Dagegen erhob B. Einsprache. Im März und April 2018 war B. in die BESA Stufe 04 und danach in die BESA Stufe 07 eingeteilt. Das Sozialversicherungsamt setzte die Ergänzungsleistungen von B. entsprechend neu fest und berücksichtigte für März und April 2018 persönliche Auslagen in Höhe von jährlich Fr. 6'144.–, ab Mai 2018 persönliche Auslagen in Höhe von jährlich Fr. 4'800.–. Dagegen erhob B. erneut Einsprache. Das Sozialversicherungsamt wies die beiden Einsprachen ab. Die von B. dagegen erhobene Beschwerde wies das Obergericht ab, soweit darauf einzutreten war.

Aus den Erwägungen

2. Gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30) wird bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, für die Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistungen ein vom Kanton zu bestimmender Betrag für persönliche Auslagen als Ausgaben an-

erkannt. Dabei handelt es sich um einen Pauschalbetrag, der nicht von den tatsächlichen Ausgaben der in Heimen oder Spitälern lebenden anspruchsberechtigten Personen abhängig gemacht werden darf (BGE 138 V 67 E. 4.3 S. 72 f.). Darüber hinaus sind die Kantone bei der Bestimmung des Betrags weitgehend frei (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA], BBl 2005 6228 f.). Die meisten Kantone sehen für persönliche Auslagen entweder einheitliche Beträge vor oder stufen diese nach der Art des Heims oder Spitals ab (vgl. Mitteilung an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 360, S. 6 f. [Stand 2015]). Im Kanton Schaffhausen werden bei Aufenthalt in einem Heim oder Spital die persönlichen Auslagen höchstens bis zu 35 Prozent des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf für Alleinstehende als Ausgaben angerechnet (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 4. Juni 2007 [ELG/SH, SHR 831.300]). Der Regierungsrat hat die Höhe der anrechenbaren persönlichen Auslagen festzulegen, wobei er Abstufungen nach der Art des Heims oder Spitals vornehmen kann (Abs. 2). Dementsprechend werden gemäss § 2 der Verordnung über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 27. November 2007 (ELV/SH, SHR 831.301) in der zeitlich massgebenden Fassung (d.h. Stand am 1. Januar 2015; Amtsblatt 2014, S. 1613) beim Aufenthalt in einem Heim oder Spital für persönliche Auslagen Fr. 512.– (seit 1. Januar 2019: Fr. 518.–; vgl. Amtsblatt 2018, S. 2023) angerechnet, wobei bei Personen in Pflegeheimen mit einem Pflegebedarf von mehr als 80 Minuten pro Tag (Pflegestufen e – I gemäss Art. 7a Abs. 2 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 [Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV, SR 832.112.31]) die anrechenbaren persönlichen Auslagen abweichend davon auf Fr. 400.– pro Monat begrenzt bleiben.

3.1. Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss eine Verletzung von Art. 3 Abs. 2 ELG/SH durch § 2 Abs. 2 ELV/SH. Sie bringt im Wesentlichen vor, diese gesetzliche Grundlage ermächtige den Regierungsrat nicht dazu, bei Heimbewohnern die Höhe des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem Ausmass des Pflegebedarfs abzustufen. Heutzutage könne zudem nicht mehr zwischen Alters- und Pflegeheimen unterschieden werden, da praktisch alle Altersheime durch interne Pflegeabteilungen zu Pflegeheimen geworden seien.

Nach Ansicht der AHV-Ausgleichskasse schliesst die Ermächtigung des Regierungsrats, die Höhe der anrechenbaren persönlichen Auslagen festzulegen und eine Abstufung nach der Art des Heims oder Spitals vorzunehmen, eine Abstufung nach dem täglichen Zeitaufwand für Pflegeleistungen nicht aus. Dass die Grenze

bei einer Pflegeleistung von mehr als 80 Minuten liege, sei das Resultat des diesbezüglichen Gesetzgebungsprozesses und entspreche ausserdem einer langjährigen, vom Eidgenössischen Departement des Innern genehmigten Praxis.

3.2. Der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Ergänzungsleistungen zur AHV und der Umstand, dass sie in einem Heim lebt, sind unbestritten. Strittig ist, ob die Abstufung des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen in § 2 Abs. 2 ELV/SH nach dem Grad des Pflegebedarfs gesetzeskonform ist. Das Obergericht kann in solchen Fällen die anzuwendende Norm vorfrageweise auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht überprüfen (akzessorische oder konkrete Normenkontrolle; Art. 38 Abs. 2 KV). Anders als bei der hauptfrageweisen, abstrakten Normenkontrolle kann ein als rechtswidrig erkannter Rechtssatz nicht aufgehoben, sondern nur im betreffenden Einzelfall als nicht anwendbar erklärt werden (vgl. dazu OGE 66/2014/19 vom 7. Juni 2016 E. 1.2).

3.3. Der Regierungsrat kann Verordnungen erlassen, soweit ihn die Verfassung oder das Gesetz dazu ermächtigen (Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen; vgl. Art. 65 Abs. 2 KV). Bei Gesetzesergänzenden oder Gesetzesvertretenden Verordnungen bestimmt sich der Umfang der Ermächtigung nach der einschlägigen Delegationsnorm im Gesetz (vgl. Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen 2004, S. 201) und ist gegebenenfalls mittels Auslegung zu ermitteln. Das Gesetz muss dabei in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen teleologisch ausgelegt werden. Die Auslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis des Gesetzeszwecks. Dabei ist nach einem pragmatischen Methodenpluralismus und nicht nach einer hierarchischen Ordnung der einzelnen Auslegungselemente vorzugehen (vgl. BGE 144 V 138 E. 6.3 S. 147 mit Hinweis).

3.3.1. Gemäss dem *Wortlaut* von Art. 3 Abs. 2 ELG/SH ist der Regierungsrat ermächtigt, bei der Festlegung der Höhe der anrechenbaren persönlichen Auslagen Abstufungen nach der Art des Heims oder Spitals vorzunehmen. Die Ermächtigung ergibt sich dabei aus dem Verb "kann". Will der Regierungsrat von dieser Ermächtigung zur Abstufung Gebrauch machen, sieht der Wortlaut nur eine Anknüpfung an die Art des Heims oder Spitals vor. Nicht vom Wortlaut umfasst ist namentlich eine verordnungsmässige Abstufung nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit der anspruchsberechtigten Person. Allerdings ist die Differenzierung der "Art" des Heims oder Spitals im Gesetzestext nicht weiter definiert. Insoweit erscheint

es nicht ausgeschlossen, den Grad der Pflegebedürftigkeit zumindest mittelbar zu berücksichtigen, indem die anrechenbaren persönlichen Auslagen in einem Pflegeheim anders (tiefer) angesetzt werden als in einem Heim mit geringerem pflegerischem Angebot (vgl. auch unten E. 3.3.3). Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 ELG/SH führt somit zu keinem eindeutigen Ergebnis.

3.3.2. Aus *systematischer* Sicht gilt es zu beachten, dass der Regierungsrat bei Heimbewohnern neben dem Betrag für die anrechenbaren persönlichen Auslagen auch die maximal anrechenbaren Tagestaxen nach Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG zu bestimmen hat (Art. 2 Abs. 1 ELG/SH). Dabei kann er die Art des Aufenthalts und die Pflegebedürftigkeit berücksichtigen (Abs. 2). Der Umstand, dass das Gesetz die Berücksichtigung der Art des Aufenthalts und der Pflegebedürftigkeit zwar bei der Bemessung der maximal anrechenbaren Tagestaxen, nicht jedoch bei der Bestimmung des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen ausdrücklich ermöglicht, spricht im Umkehrschluss dagegen, den Betrag für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit der anspruchsberechtigten Person abzustufen.

3.3.3. Aus *systematisch-historischer* Sicht ergibt sich zunächst, dass der Regierungsrat schon unter altem Recht die Höhe der anrechenbaren persönlichen Auslagen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG zu regeln hatte (vgl. Art. 5 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 22. September 1986 [OS 26, S. 365]). Das Gesetz enthielt indes hinsichtlich einer allfälligen Abstufung der Beträge keine Vorgaben. Der Regierungsrat stufte die Beträge jeweils nach der Art des Heims oder Spitals – das heisst nach Altersheim oder Wohnheim bzw. nach Pflegeheim, Spital oder Pflegeabteilung eines Altersheims – ab, so zuletzt in Art. 6 der Übergangsverordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 16. Dezember 1997 (Amtsblatt 1997, S. 1725; ferner § 6 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 23. Dezember 1986 [OS 26, S. 369]).

Die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 ELG/SH über die Festlegung des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG geht auf Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 22. Juni 1998 (aELG/SH; Amtsblatt 1998, S. 1715) zurück. Das Gesetz aus dem Jahr 1998 beruhte grösstenteils auf der erwähnten Übergangsverordnung vom 16. Dezember 1997. So führte der Regierungsrat im Rahmen der Vorlage vom 24. März 1998 denn auch aus, Pensionärinnen und Pensionäre sollten einen angemessenen Betrag für die Gestaltung der Freizeit erhalten. Der Ansatz für Personen in Pflegeheimen, Spitälern und in Pflegeabteilungen eines Altersheims sei derzeit zu gering und daher (anders als der Ansatz für Personen in Alters- und Wohnheimen, der

bereits 32% des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende betrage) zu erhöhen (z.B. auf 21% oder 25% des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende; vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Amtsdruckschrift 98-17, S. 13 f.). Eine Abstufung nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit wurde in der vorberatenden Kommission mit dem Argument, eine aktive Lebensgestaltung müsse auch bei mittlerer Pflegebedürftigkeit noch möglich sein, zwar aufgeworfen (Protokoll Spezialkommission 6/1998 vom 6. April 1998, S. 9). Letztlich wurde jedoch die regierungsrätliche Vorlage unter Hinweis, die Regelung der effektiven Beträge für die persönlichen Auslagen falle in die Kompetenz des Regierungsrats (Protokoll Spezialkommission 6/1998 vom 6. April 1998, S. 10), sowohl von der vorberatenden Kommission als auch vom damaligen Grossen Rat unverändert angenommen (vgl. Antrag der grossrätlichen Kommission an den Grossen Rat betreffend Änderung des Gesetzes über EL zur AHV/IV, Amtsdruckschrift 98-34; Protokoll des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen, Jahrgang 1998, S. 428 und 469). Dies alles weist darauf hin, dass der damalige Grosse Rat die bisher auf Verordnungsstufe vorgenommene Abstufung nach der Art des Heims oder Spitals im Gesetz verankern wollte. Indes führte der Regierungsrat kurz darauf eine Abstufung der Beträge für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem individuellen Grad der Pflegebedürftigkeit ein (§ 2 der Verordnung über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 8. Dezember 1998 [aELV/SH; Amtsblatt 1998, S. 1753]). Demnach belief sich der Betrag für die anrechenbaren persönlichen Auslagen auf 32% (BESA Stufen 0 bis 2 oder Aufenthalt in einem Invalidenwohnheim) bzw. auf 25% (BESA Stufen 3 bis 4) des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende, wobei in begründeten Fällen den tatsächlich anfallenden persönlichen Auslagen im Rahmen des Höchst- bzw. Mindestansatzes von 32% bzw. 25% Rechnung zu tragen war.

Im Rahmen der Revision aus dem Jahr 2007 wurden sowohl Art. 5 Abs. 2 aELG/SH als auch § 2 aELV/SH im Wesentlichen unverändert ins neue Recht übernommen (Art. 3 Abs. 2 ELG/SH und § 2 ELV/SH in der Fassung vom 27. November 2007 [Amtsblatt 2007, S. 1773]; vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen [NFA] im Kanton Schaffhausen und über die Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung der NFA [NFA-Umsetzungsvorlage], Amtsdruckschrift 07-01, S. 19; Vorlage der Spezialkommission 2007/1 "NFA-Umsetzungsvorlage" vom 16. April 2007, Amtsdruckschrift 07-43, S. 4). Zwar wurde die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 ELG/SH im Plenum nicht weiter diskutiert. In der vorberatenden Kommission wurde jedoch von Seiten eines Vertreters der kantonalen Verwaltung

darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat den Betrag für die anrechenbaren persönlichen Auslagen entsprechend der BESA Stufe in Prozenten des allgemeinen Lebensbedarfs festlege (vgl. Protokoll Spezialkommission 2007/1 vom 10. April 2007, S. 7). Mangels anderslautender Voten kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber an der verordnungsmässig festgelegten bisherigen Praxis des Regierungsrats keinen Anstoss nahm, insbesondere nicht an der Abstufung der Beträge für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit der anspruchsberechtigten Person. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die in § 2 Abs. 2 ELV/SH vorgesehene Abstufung der Beträge für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit dem Willen des Gesetzgebers nicht widerspricht und somit im Lichte einer systematisch-historischen Auslegung zulässig ist.

3.3.4. Eine Auslegung nach dem *Sinn und Zweck* der Norm ergibt, dass mit den anrechenbaren persönlichen Auslagen nach Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG den anspruchsberechtigten Personen ein Taschengeld zur Deckung persönlicher Bedürfnisse wie Kleider, Toilettenartikel etc. sowie angemessene Mittel zur Freizeitgestaltung belassen werden soll (vgl. Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV [WEL] vom 1. April 2011 [Stand 1. Januar 2018], Rz. 3330.01, S. 79 [unverändert in der Fassung mit Stand 1. Januar 2019, Rz. 3330.01, S. 81]; Carigiet/Koch, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 2. A., Zürich/Basel/Genf 2009, S. 193; vorausgehende E. 3.3.3). Die entsprechenden Beträge sollen demnach im Sinne einer Pauschale die laufenden, üblichen persönlichen Bedürfnisse der anspruchsberechtigten Personen decken, ohne indes darüber hinauszugehen (vgl. BGE 138 V 67 E. 4 S. 71 ff.; Jöhl/Usinger-Egger, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, in: Ulrich Meyer [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. XIV: Soziale Sicherheit, 3. A., Basel 2016, Rz. 87, S. 1772 f.). Mit der Ermächtigung des Regierungsrats in Art. 3 Abs. 2 ELG/SH, die Beträge für die anrechenbaren persönlichen Auslagen nach der Art des Heims oder Spitals abzustufen, wurde dieser befugt, die Höhe der Beträge bedarfsgerecht festzulegen. Der Abstufung nach der Art des Heims oder Spitals liegt mit anderen Worten die Überlegung zu Grunde, wonach anspruchsberechtigte Personen in Pflegeheimen oder auf Pflegeabteilungen von Altersheimen infolge ihrer Pflegebedürftigkeit in der Gestaltung ihres Lebensalltags im Vergleich zu nicht oder weniger pflegebedürftigen Heimbewohnern eingeschränkter sind und aus diesem Grund ihre persönlichen Auslagen in der Regel tiefer ausfallen als jene von nicht pflegebedürftigen Heimbewohnern (vgl. VGer TG vom 15. September 2010 E. 2.3, TVR 2010 Nr. 29).

Allerdings kann nach den insoweit zutreffenden Ausführungen der Beschwerdeführerin heutzutage in der Altersbetreuung kaum zwischen Alters- und Pflegeheimen unterschieden werden. Als Heim gilt jede Einrichtung, die von einem Kanton als Heim anerkannt wird oder über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügt (Art. 25a der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 15. Januar 1971 [ELV, SR 831.301]). Reine Altersheime sind in der Schweiz selten. So waren im Jahr 2017 von den schweizweit 1'562 statistisch erfassten Heimen lediglich 18 als reine Altersheime qualifiziert. Im Kanton Schaffhausen waren im Bereich der Altersbetreuung sogar sämtliche Heime als Pflegeheime erfasst (vgl. Statistik der sozialmedizinischen Institutionen 2017 des Bundesamts für Statistik vom 20. November 2018, Teilnahmequote der Institutionen <<https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6526711/master>> [abgerufen im Dezember 2018]). Das kantonale Recht unterscheidet denn auch nicht zwischen Alters- und Pflegeheimen, sondern unterstellt sie den gleichen Bewilligungsvoraussetzungen (vgl. Art. 1 lit. a i.V.m. Art. 4 Abs. 1 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 2. Juli 2007 [AbPG, SHR 813.500]). Die der Pflege dienenden Einrichtungen bzw. ihre Abteilungen haben Leistungen der Pflege nach KVG aufgrund des Systems BESA zu erfassen und separat auszuweisen (Art. 39 Abs. 3 KVG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 lit. b AbPG; § 29a Abs. 1 der Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 [AbPV, SHR 813.501]). Die Unterscheidung des Pflegebedarfs erfolgt somit nicht anhand der Art des Heims, sondern aufgrund der Intensität der erbrachten Leistungen im Heim. In diesem Zusammenhang ist schliesslich auch auf die Taxordnung 2016 des Sozial- und Sicherheitsreferats der Stadt Schaffhausen hinzuweisen, wonach sämtliche Bewohner in den Alterszentren nach dem System BESA eingestuft sind und mindestens der BESA Stufe 01 zugeordnet werden. Die in die BESA Stufen 01 bis 03 eingeteilten Bewohner werden in die Wohnform des Servicewohnens aufgenommen. Eine Aufnahme in die Pflegewohngruppe/Pflege erfolgt ab BESA Stufe 04. Nach dem Gesagten kann die Ermächtigung zur Abstufung nach Art. 3 Abs. 2 ELG/SH im Ergebnis sinnvollerweise nur dahingehend verstanden werden, dass im Bereich der Altersbetreuung eine Abstufung nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit zulässig sein muss.

3.3.5. Zusammenfassend ist Art. 3 Abs. 2 ELG/SH dahingehend auszulegen, dass eine Abstufung des Betrags für die anrechenbaren persönlichen Auslagen gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit der anspruchsberechtigten Person zulässig ist. Die Bestimmung von § 2 Abs. 2 ELV/SH erweist sich somit als gesetzeskonform.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 BV. Sie macht im Wesentlichen geltend, alle Personen mit einer BESA-Einstufung müssten unabhängig von der individuellen Einstufung gleichbehandelt werden. Eine Abstufung nach BESA-Einstufung komme faktisch einer unzulässigen Abstufung nach körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen und/oder Behinderungen gleich. Zudem sei hinsichtlich der persönlichen Auslagen davon auszugehen, dass Sozialhilfebezüger den Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen gleichgestellt seien. Indes würde Sozialhilfebezügerinnen in stationären Einrichtungen gemäss den (bis Ende 2018 gültig gewesenen) Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe ein Pauschalbetrag von Fr. 512.– pro Monat gewährt. Dieser Betrag werde ihres Wissens nach nicht aufgrund des Gesundheitszustands gekürzt.

4.2. Gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich (Gebot der Rechtsgleichheit). Sodann darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV).

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber verbleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 144 I 113 E. 5.1.1 S. 115 mit Hinweisen).

Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person nicht aufgrund ihres individuellen Verhaltens, sondern allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wurde, ungleich behandelt wird (BGE 143 I 361 E. 5.1 S. 368 f. mit Hinweis). Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die

einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen. Das Diskriminierungsverbot beschlägt insofern auch Aspekte der Menschenwürde gemäss Art. 7 BV. Eine Regelung kann sich direkt oder unmittelbar diskriminierend auswirken, indem sie die unzulässige Unterscheidung selbst vornimmt. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 139 I 292 E. 8.2.1 S. 303 mit weiteren Hinweisen). Das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV schliesst indes die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden (vgl. BGE 143 I 361 E. 5.1 S. 368 f. mit Hinweis).

4.3.1. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin trifft es zunächst nicht zu, dass Sozialhilfeempfänger gegenüber EL-Bezügern bevorzugt werden. Die von ihr zitierten Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe sehen bei Personen in stationären Einrichtungen für den Grundbedarf eine monatliche Pauschale von maximal Fr. 512.– (seit 1. Januar 2019: Fr. 518.–) vor, wobei die Höhe der Pauschale nach der körperlichen und geistigen Mobilität abzustufen ist. Explizit festgehalten wird, dass der Situation jeweils die vom Sozialversicherungsamt Schaffhausen für IV- und EL-Bezüger eingerechnete Höhe des dort festgelegten Satzes für "persönliche Bedürfnisse" entspricht (Ziff. B.2.4, S. 7).

Demgegenüber ist es zutreffend, dass anspruchsberechtigten Personen mit einem Pflegebedarf von mehr als 80 Minuten pro Tag (BESA Stufe 05 und höher) im Vergleich zu solchen mit einem niedrigeren Pflegebedarf (BESA Stufen 01 bis 04) mit Fr. 400.– pro Monat ein tieferer Betrag für persönliche Auslagen angerechnet wird (§ 2 Abs. 2 ELV/SH i.V.m. § 29a Abs. 2 AbPV). Anspruchsberechtigte Personen, welche in die BESA Stufe 05 oder höher eingeteilt sind, werden folglich gegenüber Anspruchsberechtigten mit einer niedrigeren BESA-Einstufung ungleich behandelt. Für diese Ungleichbehandlung bestehen indes hinreichende sachliche Gründe. Die Anrechnung eines Betrags für persönliche Auslagen nach Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG soll es den Anspruchsberechtigten ermöglichen, ihre persönlichen Bedürfnisse zu befriedigen (vgl. oben E. 3.3.4). Wie das Departement des Innern des Kantons Schaffhausen im Schreiben vom 27. April 2018 zutreffend ausführte, weisen Personen, die sich in der BESA Stufe 05 oder höher befinden, bereits einen vergleichsweise hohen Pflegebedarf auf, welcher mit grösseren Einschränkungen in der Lebensführung einhergeht. In der Folge fallen in der Regel auch die Auslagen zur

Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse tiefer aus. Dementsprechend sehen verschiedene Kantone bei Pflegeheimbewohnern niedrigere Beträge für die anrechenbaren persönlichen Auslagen vor (vgl. etwa § 2 der Verordnung des Kantons Luzern über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 30. November 2007 [ELV/LU, SRL 881a] sowie Art. 3 des Ergänzungsleistungsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 22. September 1991 [ELG/SG, sGS 351.5]; ferner oben E. 2). Im Ergebnis besteht somit ein legitimes öffentliches Interesse daran, den Betrag für die anrechenbaren persönlichen Auslagen bedarfsgerecht festzulegen und dabei zwischen Anspruchsberechtigten mit einem erhöhten Pflegebedarf und solchen, welche einen niedrigeren Pflegebedarf aufweisen, zu differenzieren.

4.3.2. Ob die in § 2 Abs. 2 ELV/SH vorgesehene Abstufung nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, darüber hinaus eine (unzulässige) Diskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV aufgrund körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung darstellt, kann offenbleiben. Zwar kann eine altersbedingte Pflegebedürftigkeit auch Ausdruck einer Beeinträchtigung von körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten sein. Ob eine derartige Beeinträchtigung einer Behinderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV gleichkommt, erscheint indes fraglich (zum Begriff der Behinderung vgl. BGE 139 I 169 E. 7.2.4 S. 175). Ungeachtet dessen würde eine Diskriminierung vorliegend aber zunächst bedingen, dass die persönlichen Bedürfnisse der Beschwerdeführerin trotz erhöhten Pflegebedarfs nicht zurückgegangen sind und folglich ihre Auslagen zur Befriedigung dieser Bedürfnisse trotz erhöhten Pflegebedarfs nicht tiefer ausfallen. Dabei handelte es sich um anspruchsbegründende Tatsachen bzw. um Tatsachen, aus welchen die Beschwerdeführerin Rechte ableitet, weshalb sie beweisbelastet wäre und die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hätte (Art. 8 ZGB; vgl. BGE 142 II 433 E. 3.2.6 S. 439 f. mit zahlreichen Hinweisen). Die Beschwerdeführerin rügt im vorliegenden Beschwerdeverfahren indes lediglich in pauschaler Weise eine Verletzung des verfassungsmässigen Diskriminierungsverbots. Im vorinstanzlichen Verfahren machte sie zwar geltend, ihre Auslagen seien trotz Einteilung in die höhere BESA Stufe nicht kleiner. Auch diese Behauptung blieb jedoch unbelegt, woran die eingereichte Auflistung der persönlichen Auslagen nichts zu ändern vermag. Insgesamt vermochte die Beschwerdeführerin damit keine Diskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV nachzuweisen. Angesichts dessen erübrigen sich weitere Ausführungen bezüglich einer allfälligen Rechtfertigung.

4.4. Nach dem Gesagten vermag die Beschwerdeführerin mit ihrer Rüge, die in § 2 Abs. 2 ELV/SH vorgenommene Abstufung des Betrags für die anrechenbaren

persönlichen Auslagen verstosse gegen das verfassungsmässige Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot, nicht durchzudringen. Die konkrete Berechnung der Ergänzungsleistungen durch die AHV-Ausgleichskasse im vorliegenden Fall entspricht somit den rechtlichen Vorgaben. Die Beschwerde ist folglich im Umfang der Rechtsbegehren 3a und 3b als unbegründet abzuweisen. Auf die Rechtsbegehren 1 und 2 ist nicht einzutreten, da die beantragte Anweisung des Regierungsrats zur rückwirkenden Streichung von § 2 Abs. 2 ELV/SH und die verlangte rückwirkende Berechnung und Korrektur aller auf Basis von § 2 Abs. 2 ELV/SH berechneten Ergänzungsleistungen für Personen ab BESA Stufe 05 nicht Gegenstand des angefochtenen Einspracheentscheids der AHV-Ausgleichskasse waren (und auch nicht hätten sein sollen) und somit nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein können (vgl. BGE 144 I 11 E. 4.3 S. 14 mit Hinweis). [...]