



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5249.02

GD/P075249
Basel, 28. Oktober 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 27. Oktober 2009

Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend Anreize für die Pflege schwer kranker, behinderter oder betagter Menschen zu Hause

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. November 2007 den nachstehenden Anzug Christine Keller und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Viele schwer kranke, behinderte oder betagte Menschen werden zu Hause von Angehörigen oder Bekannten betreut. Für die Betroffenen hat diese Form der Betreuung grosse Vorteile, können sie doch auf diese Weise in ihrer gewohnten Umgebung und mit den ihnen vertrauten Personen weiterleben und werden nicht in einem Heim resp. Spital untergebracht. Für die Betreuenden selbst stellt diese Arbeit aber oft ein zeitintensives Engagement dar, welches nicht zuletzt auch zu grossen psychischen und physischen Belastungen führen kann: Nicht selten handelt es sich um eine 24 Stunden-Betreuung, die sonst nur im Spital oder in Heimen geleistet werden kann.

Diese private Betreuungsform ermöglicht es dem Kanton jährlich hohe Gesundheitskosten einzusparen, welche anfallen würden, wenn die zu betreuenden Personen in Heimen oder Spitälern gepflegt werden müssten. Die Betreuung zu Hause leistet also einen wichtigen Beitrag dazu, dass die Gesundheitskosten nicht noch weiter ansteigen.

Für bestimmte Betreuungsformen gibt es schon heute Gutschriften oder die Möglichkeit von Sozialabzügen (z.B. AHV-Gutschrift für die Betreuung von betagten Familienmitgliedern im eigenen Haushalt). Im Kanton Basel-Stadt werden Organisationen wie Spitex mit Subventionen unterstützt, welche die institutionelle Hilfe zu Hause gewährleisten. Ausserdem richtet der Kanton Beiträge an die Kosten der Dauerpflege Betagter, Behinderter und Chronischkranker zu Hause durch Angehörige und Nachbarn aus (§ 11 Spitexgesetz). Der Antrag kann, nebst anderen Voraussetzungen, dann gestellt werden, wenn der minimale tägliche Betreuungsaufwand mindestens anderthalb Stunden beträgt (§ 8 Spitexverordnung).

Es ist wichtig, dass Personen, welche privat die Betreuung zu Hause leisten, eine Form der gesellschaftlichen und finanziellen Anerkennung erhalten. Mit dieser Anerkennung wird gleichzeitig auch ein gleichstellungspolitisches Anliegen erfüllt, da diese Form von Betreuung noch immer vorwiegend von Frauen geleistet wird. Dies wird durch Ergebnisse der KOF-Studie verdeutlicht, in welcher die steigenden Pflegekosten unter anderem damit begründet werden, dass immer mehr Frauen erwerbstätig sind, und somit als Pflegepersonal für Kranke und Betagte nicht mehr zur Verfügung stehen (vgl. BaZ, 16. März 2005).

Es fragt sich, ob die heute bestehenden Unterstützungen und Anreize für die Pflege zu Hause genügen. So kann auch eine tägliche Hilfeleistung von weniger als anderthalb Stunden pro Tag nach Meinung der Anzugstellerin für die Erhaltung der Selbstständigkeit einer hilfsbedürftigen Person bzw. Vermeidung von deren Heimeinweisung wichtig sein. Für pflegende Angehörige oder Nachbarn andererseits kann auch eine Hilfeleistung in diesem Ausmass eine beträchtliche Belastung sein. Zentral ist auch eine gute Information aller Betroffenen über das bestehende Unterstützungsangebot.

Zu prüfen sind auch weitere Anreize, z.B. die Schaffung eines Steuerabzuges. Gefördert werden sollten auch besondere Wohn- und Lebensformen, wie etwa das aus den USA stammende Konzept der Familienpflege, wo alte Menschen sich in eine "Zweitfamilie" vermitteln lassen, dort am Alltag teilnehmen und wenn nötig betreut werden. Auch hierbei werden finanzielle Entschädigungen an die hauptverantwortliche Person ausgerichtet.

Schliesslich soll der Kanton als Arbeitgeber die bei der Betreuung alter Menschen erworbenen besonderen Kompetenzen bei einer Anstellung als berufsförderliche allgemeine Lebenserfahrung im Sinne von § 8 des Lohngesetzes angemessen anrechnen.

Der Regierungsrat wird im Sinne der oben dargelegten Überlegungen gebeten zu prüfen und zu berichten, wie die heute bereits bestehenden Formen der Unterstützung der privaten Pflege sich auswirken, ob die Information über das Angebot noch weiter verbessert werden kann und ob ein Ausbau der Unterstützung nach § 11 Spitexgesetz angezeigt ist.

Der Regierungsrat wird weiter gebeten zu prüfen, welche anderen Anreize, steuerlicher und anderer Art, der Kanton schaffen kann, um private Betreuung zu fördern.

Christine Keller, Michael Martig, Gülsen Oeztürk, Martina Saner, Dominique König-Lüdin, Martin Lüchinger, Philippe Pierre Macherel, Brigitte Hollinger, Beatriz Greuter, Sabine Suter, Andrea Bollinger, Annemarie Pfeifer, Peter Howald, Annemarie Pfister, Doris Gysin, Bruno Suter, Urs Müller-Walz, Jürg Meyer, Hans Baumgartner"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt hat in den Leitlinien der Alterspolitik das Ziel formuliert, betagten Menschen möglichst lange das Leben zu Hause zu ermöglichen und bei Krankheit eine rasche Wiederherstellung der Selbstständigkeit zu fördern. Entsprechend wurde eine breit abgestützte geriatrische Behandlungskette entwickelt, die auch darauf ausgerichtet ist, pflegebedürftige Menschen schnell, gut und in der individuell richtigen Form zu unterstützen. Es besteht ein sehr gut abgestimmtes System der Pflege und Betreuung von betagten und behinderten Menschen. In diesem Zusammenhang erfolgte schon früh eine Förderung von Spitexleistungen.

Die Beiträge an die Pflege zu Hause sind auch Teil dieses Systems. Ähnliche Leistungen werden nur vereinzelt in anderen Kantonen ausgerichtet. Betagten aber auch behinderten Menschen in Basel-Stadt ist so die Möglichkeit gegeben, mit der Unterstützung der Spitex und / oder von Angehörigen und Nachbarn lange zu Hause zu leben. Dies ist nicht nur ein

Anliegen vieler betagter und behinderter Menschen, sondern deckt sich mit einem gesamtstaatlichen Interesse: Die Kosten der Pflege zu Hause sind bis zu einem gewissen Pflegebedarf tiefer als diejenigen eines Aufenthaltes in einer stationären Institution.

2. Stellungnahme zu den Anliegen der Anzugstellenden

2.1 Breites Unterstützungsangebot für die Pflege zu Hause

Die Betreuung und Pflege von chronisch kranken Personen ist in vielen Fällen sehr aufwändig und erfordert einen grossen persönlichen Einsatz der mit der Pflege betrauten Angehörigen. Aufgrund der heute gültigen Regelung besteht die Möglichkeit, diesem Sachverhalt im Rahmen der Beiträge an die Pflege zu Hause Rechnung zu tragen. Ergänzend zur häuslichen Pflege stehen weitere Angebote wie z.B. Spitexdienstleistungen, Tagespflegeheime oder Entlastungsaufenthalten in Pflegeheimen zur Verfügung.

Bedingung für die Entrichtung der Beiträge an die Pflege zu Hause ist ein nachgewiesener Pflegeaufwand von mindestens 1½ Stunden pro Tag. Sie dienen dazu, die Selbstständigkeit zu erhalten oder einen Heimeintritt zu vermeiden (Spitexverordnung §8). Weiter können die Beiträge gemäss der Verordnung auch dann gewährt werden, wenn die Schwelle von 1½ Stunden nicht erreicht wird, die Patientinnen oder Patienten jedoch der ständigen, medizinisch bedingten Überwachung bedürfen, die keine Pflegeleistung im engeren Sinn darstellt (z.B. bei Demenzerkrankung). Diese Bestimmung ermöglicht einen flexiblen Einsatz im Sinn der Anzugstellenden bei einem geringeren Pflegebedarf, wenn der Wechsel in ein Pflegeheim dadurch verhindert wird.

Im Rahmen dieser Anzugsbeantwortung wurde überprüft, ob die geltende Schwelle eines Pflegebedarfs von 1½ Stunden pro Tag weiterhin angemessen ist. Angerechnet werden Zeiten für Leistungen wie Hilfen beim Aufstehen und Zubettgehen, An- und Auskleiden, Waschen, Essen usw. Weitere Unterstützungen wie Begleitung und Betreuung im Alltag oder Hilfe bei Haushaltsarbeiten stellen keine Pflegeleistungen im engeren Sinn dar. Die so definierte Schwelle kann als eine recht hohe Anforderung angesehen werden. Das zeigt sich auch darin, dass die durchschnittlich erbrachten Pflegeleistungen in Heimen ebenfalls bei rund 1½ Stunden pro Tag liegen. Was wiederum bedeutet, dass die Zeiten in den unteren Pflegestufen, die mit einer Situation der Pflege zu Hause besser vergleichbar sind, deutlich unter diesem Wert liegen. Daher ist eine Absenkung der Anforderung für die Gewährung von Beiträgen an die Pflege zu Hause auf eine Stunde sinnvoll und gerechtfertigt. Das Anliegen, den Eintritt in ein Pflegeheim zu vermeiden oder hinauszuzögern, wird durch diese Änderung besser unterstützt.

Zur Abschätzung der Auswirkungen eines solchen Schrittes wurden die Bedarfsabklärungen der letzten eineinhalb Jahren ausgewertet. Dies hat ergeben, dass von 115 Anträgen nur sechs abgelehnt werden mussten. Davon gingen nur zwei Ablehnungen darauf zurück, dass kein hinreichender Pflegebedarf im oben beschriebenen Ausmass festgestellt werden konnte. Nicht ganz ausgeschlossen werden kann, dass durch die tiefere Schwelle auch zusätzliche Anträge gestellt werden, die bisher unterblieben sind, weil die Grenze als zu hoch ange-

sehen wurde. Insgesamt dürfte die Absenkung auf eine Stunde zu keinem markanten Anstieg der Beiträge führen. Dieser Schluss liegt auch nahe, weil – wie oben erwähnt – der finanzielle Aspekt in der Regel nicht das ausschlaggebende Moment für einen Entscheid zur häuslichen Pflege darstellt. Bei den voraussichtlich wenigen, zusätzlich betroffenen Personen ist diese finanzielle Unterstützung jedoch angezeigt und wünschenswert, weil alternativ ebenso ein Heimeintritt in Frage käme. Im Sinn einer Unterstützung der Anliegen der Antragstellenden hat der Regierungsrat die dazu notwendige Verordnungsänderung beschlossen und auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt.

Die Beiträge an die Pflege zu Hause können ebenfalls im Rahmen eines wie im Anzug angesprochenen Konzeptes der Familienpflege in Anspruch genommen werden. In der Vergangenheit wurden in einzelnen Fällen Anträge gut geheissen, die in eine solche Richtung gingen. Beispielsweise bei einer Person, die bei ihren Angehörigen ausserhalb des Kantonsgebietes gepflegt wurde. Ein eigentliches System der Vermittlung in Pflegefamilien hat sich bisher nicht herausgebildet. Das heute geltende Aufsichtsrecht und die Qualitätssicherungsmaßnahmen müssten im Zug einer solchen Entwicklung darauf ausgerichtet werden.

2.2 Höhe der Beiträge

Seit dem Jahr 2004 ist die Beitragshöhe an die maximale einfache AHV-Altersrente (derzeit CHF 2'280 pro Monat) gekoppelt und entspricht 35% derselben (derzeit CHF 798 monatlich). Ferner werden die Beiträge mit einer allfälligen Hilflosenentschädigung der AHV oder IV koordiniert, so dass sie bedarfsabhängig auch bis auf CHF 912 monatlich steigen können.

Bei der Gesetzgebung stand im Vordergrund, die gesellschaftliche Anerkennung dieser Leistung durch einen **Beitrag** an die Kosten der Pflege zu Hause zu gewähren. Nie angestrebt wurde eine volle Entschädigung dieser Leistung. Bei der Beurteilung der Beitragshöhe ist zu beachten, dass beim Entscheid Angehörige zu Hause zu pflegen, in der Regel nicht die finanziellen Anreize ausschlaggebend sind, sondern die persönlichen Bedürfnisse der Betroffenen und das soziale Umfeld eine viel wichtigere Rolle spielen.

Dies zeigt sich auch mit Blick auf die Entwicklung der Anzahl Bezüger (siehe Tabelle unten: "Beiträge an die Pflege zu Hause"). Die Anzahl der unterstützten Betreuungsverhältnisse liegt seit 2001 recht konstant zwischen 270 und 300 Personen. Im laufenden Jahr ist ein leichter Anstieg zu beobachten. Dies ist auf den gegenwärtigen wirtschaftlichen Abschwung zurückzuführen. Die Konjunkturabhängigkeit der Anträge war auch in den vergangenen Zyklen zu beobachten.

Beiträge an die Pflege zu Hause

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹⁾
Anzahl Verträge	270	294	278	291	287	288	276	279	301

¹⁾ bis 22.9.2009

Pflegebedürftigen Personen steht ein weiteres Mittel der Finanzierung zur Verfügung: Geben Angehörige ihre Arbeitsstelle zugunsten einer Pflegeaufgabe auf, so besteht die Möglichkeit, diesen Verdienstausfall im Rahmen der Ergänzungsleistungen anzurechnen.

Bei der Beurteilung der Beitragshöhe ist weiter in Erwägung zu ziehen, dass eine häusliche Pflege nicht mehr angezeigt ist, wenn der Pflegebedarf eine gewisse Höhe und Komplexität überschreitet. In diesem Fall ist in der Regel eine Unterbringung in einem Pflegeheim vorzuziehen, weil dort die Pflegequalität optimal gewährleistet ist. Auch wird die Belastung in solchen Situationen für die pflegenden Angehörigen oft zu gross. Hinzu kommt, dass die Pflege zu Hause nicht grundsätzlich kostengünstiger ist als diejenige in einer stationären Einrichtung. Die Pflege mit kantonalen Beiträgen an die Pflege zu Hause kann bei hoher Inanspruchnahme von Spitexleistungen, Tagespflegeheim, Ergänzungsleistungen und einer Hilfenentschädigung sogar wesentlich teurer werden als ein Heimaufenthalt. In grossen, professionell geführten Heimen mit entsprechender Infrastruktur kann komplexe, aufwändige Pflege kostengünstiger und qualitativ besser erbracht werden, als dies bei Privatpersonen in einer allenfalls angepassten Wohnung oder einem Haus möglich ist.

2.3 Informationsangebot über die Möglichkeit der Pflegebeiträge zu Hause

Die Publikumsinformation über die Pflegebeiträge zu Hause erfolgt durch ein entsprechendes Merkblatt in empfängergerechter Form. Dieses ist über verschiedene Kanäle verfügbar: Es liegt in Hausarztpraxen, Sozialdiensten der Spitäler und den zuständigen Beratungsstellen auf. Des Weiteren ist es auch auf dem Internet leicht auffindbar. Ferner betreibt die zuständige Abteilung Langzeitpflege des Gesundheitsdepartements ein Beratungstelefon, wo Betroffene sich persönlich beraten lassen können. Da beim Eintritt in eine Pflegesituation Betreuung und Beratung der Betroffenen und ihrer Angehörigen im Rahmen des Geriatriekonzeptes gewährleistet sind, ist auch die Information über die Beiträge für die Pflege zu Hause richtig platziert. Ein Bedarf für eine breitere Streuung ist nicht ersichtlich.

2.4 Steuerliche Anreize und Anrechnung der Betreuungszeiten für die Pflege zu Hause

Beiträge an die Pflege zu Hause gemäss Spitexverordnung sind grundsätzlich nicht steuerbar. Insofern ist hier von einem steuerlichen Anreiz auszugehen. Steuerlich abzugsfähig sind ferner alle weiteren, belegbaren Kosten, die im Zusammenhang mit der Pflege entstehen und nicht durch andere Kostenträger gedeckt sind (z.B. Hilfsmittel, Entschädigungen für Betreuungs- und Pflegevertretungen, Transportkosten). Eine Notwendigkeit für eine weitere steuerliche Begünstigung der Pflege zu Hause (etwa ein Pauschalabzug) ist nicht ersichtlich und auch nicht angebracht, da die Steuererhebung nicht durch ausserfiskalische Massnahmen belastet und verkompliziert werden sollte.

Der Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber anerkennt gemäss der Einreichungsverordnung (SG 164.150, §12 Abs. 3) ausdrücklich eine Anrechnung von Betreuungszeiten in der häuslichen Pflege zwischen 10 und 66 Prozent. Bei Berufen im Erziehungs- und Gesundheitswesen sind mindestens 33 Prozent der Zeit anzurechnen.

2. Schlussfolgerungen und Antrag

Die Beiträge an die Pflege zu Hause haben im Kanton Basel-Stadt eine lange Geschichte und stellen als Bestandteil des baselstädtischen Geriatriekonzeptes ein gut etabliertes Instrument dar. Nach Prüfung der in diesem Anzug vorgebrachten Anliegen gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass die geltenden Regelungen und die gängige Verwaltungspraxis betreffend Beiträge an die Pflege zu Hause bedarfsgerecht sind. Bei der Überprüfung des notwendigen Pflegebedarfs für die Gewährung der Beiträge an die Pflege zu Hause hat der Regierungsrat festgestellt, dass eine Absenkung von 1½ auf eine Stunde eine sinnvolle Massnahme darstellt. Er hat die notwendige Verordnungsänderung beschlossen.

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend Anreize für die Pflege schwer kranker, behinderter oder betagter Menschen zu Hause als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin