



An den Grossen Rat

19.5474.03

WSU/P195474

Basel, 6. April 2022

Regierungsratsbeschluss vom 5. April 2022

## **Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten betreffend Agogik im Alter: «Stationäre Leistungen für behinderte Personen im AHV-Alter»**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Juni 2020 den nachstehenden Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Menschen mit Behinderungen, die selbständig leben, können dies entweder alleine, mit Unterstützung von Spitex, vor allem aber mit Unterstützung von Angehörigen, Eltern oder Kinder. Dank dieser Unterstützung durch Angehörige kommt es immer wieder vor, dass eine behinderte Person erst nach Erreichen des Pensionsalters in eine Betreuungs- resp. Pflegesituation kommt.

Ergibt sich durch den Wegfall der betreuenden angehörigen Person eine klassische Pflegesituation, ist der Anspruch auf stationäre Leistungen durch das kantonale Gesundheitsgesetz (GesG) gewährleistet. Hat die behinderte Person beispielsweise auf Grund einer kognitiven Beeinträchtigung allerdings lediglich einen agogischen Bedarf (betreuen, begleiten), sind die Voraussetzungen für eine stationäre Leistung in einem Alters- und Pflegeheim nicht gegeben.

Das kantonale Behindertenhilfegesetz (BHG) sieht für behinderte Personen im Pensionsalter diesbezüglich lediglich eine Besitzstandgarantie (§4 Abs. 4 BHG) vor. Für eine stationäre Leistungspflicht müsste also schon vor Erreichen des Pensionsalters eine stationäre Leistung gestützt auf das BHG verfügt worden sein. In der Regel hätte die behinderte Person, hätte sie nicht durch Angehörige betreut werden können, die stationären Leistungen gemäss BHG auch erhalten (IV-Rente als gesetzliche Voraussetzung gem. §4 Abs. 1 BHG).

Für behinderte Personen mit einem agogischen und nicht primär einem medizinischen Bedarf über 64 (w) / 65 (m) gibt es daher eine Regelungslücke an der Schnittstelle zwischen Behindertenhilfe und Alterspflege. Diese Gesetzeslücke kann offensichtlich, wie der Regierungsrat in seiner Antwort vom 28. Mai 2019 auf die schriftliche Anfrage 19.5077.02 schreibt, nicht über das Behindertenrechtsgesetz (BHG) geschlossen werden, weshalb eine Lösung bspw. im Gesundheitsgesetz (GesG) in III. 2. § 8 betreffend Pflegeheime anzustreben ist.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat im Sinne der obigen Ausführungen und gemäss §42 Abs. 1bis GO, dem Grossen Rat innert Jahresfrist einen Gesetzesänderungsvorschlag für das Schliessen dieser Angebotslücke vorzulegen.

Michelle Lachenmeier, Georg Mattmüller, Beatrice Messerli, Kaspar Sutter, Christian C. Moesch, Remo Gallacchi, Pascal Messerli, Felix W. Eymann, Esther Keller, Sarah Wyss, Jürg Stöcklin»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Der vorliegende Anzug befasst sich mit der Frage, welche stationären Betreuungsleistungen der Kanton Basel-Stadt Menschen mit einer Behinderung bereitstellt, wenn sie im Pensionsalter sind.

Bisher gilt schweizweit die Regel, dass Personen, die in einem Behindertenwohnheim leben, auch nach Erreichen des AHV-Rentenalters – also nach dem 64. Geburtstag für Frauen bzw. dem 65. Geburtstag für Männer – dort verbleiben können. Wie bei Menschen ohne Behinderung kann allerdings auch bei ihnen der Pflegebedarf mit zunehmendem Alter so ansteigen, dass der Eintritt in ein Pflegeheim geprüft werden muss.

Die Langzeitpflege im Kanton Basel-Stadt richtet sich nach der Maxime «ambulant vor stationär». Wo möglich, sinnvoll und qualitativ gleichwertig, sind ambulante und intermediäre Dienstleistungen stationären Dienstleistungen vorzuziehen (Leitlinie 2 der Alterspflegepolitik). Der Kanton sorgt für eine bedarfsgerechte Versorgung an ambulanter Pflege und intermediären Strukturen der Pflege mit dem Ziel, dass der betagte Mensch so lange wie möglich zu Hause leben kann (Leitlinie 4 der Alterspflegepolitik). So erfolgt der Eintritt in ein Pflegeheim im Kanton Basel-Stadt – unabhängig von Alter und/oder Behinderung – aufgrund einer individuellen Pflegebedarfsabklärung durch die Pflegeberaterinnen und Pflegeberater des Gesundheitsdepartements bzw. die Abteilung Gesundheit und Soziales der Gemeinde Riehen.<sup>1</sup> Im Pflegeheim erhalten die Bewohnerinnen und Bewohner - zusätzlich zu den Leistungen der Grund- und Behandlungspflege nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)<sup>2</sup> sowie der Hotellerie - auch Betreuungsleistungen und Möglichkeiten der Teilhabe am sozialen Leben.<sup>3</sup>

Den betagten Personen, die keinen oder einen geringen Pflegebedarf haben, werden ambulante oder intermediäre Angebote aufgezeigt. Bei einem geringen Pflegebedarf werden ergänzende Unterstützungsangebote empfohlen wie Spitexdienstleistungen, Mahlzeitendienste oder Mittagstische, Tagespflegeeinrichtungen, Entlastungsangebote in einem Pflegeheim, Wohnen mit Serviceangeboten, Alterssiedlungen usw.

Sämtliche Angebote der Langzeitpflege stehen bei Bedarf allen KVG-Versicherten offen, unabhängig von ihrem Alter und ihren finanziellen Verhältnissen. Selbstverständlich steht der Zugang zu den Angeboten der Langzeitpflege bei Bedarf auch Versicherten mit einer Behinderung offen.

Bewohnerinnen und Bewohner von Wohnheimen der Behindertenhilfe gelten aus Sicht der Krankenversicherung nicht als Heimbewohnende. Sie erhalten ihrem behinderungsbedingten Bedarf entsprechende Hilfe- und Betreuungsleistungen der Behindertenhilfe. Der Eintritt in ein Behindertenheim erfolgt, ähnlich wie beim Pflegeheim, nach einem fachlichen Bedarfsnachweis mit einer Kostengutsprache der kantonalen Behindertenhilfe. Wer als „Person mit Behinderung“ gilt und Anspruch auf Leistungen der Behindertenhilfe hat, wird im kantonalen Gesetz über die Behindertenhilfe vom 14. September 2016 (BHG) festgelegt. Demnach sind Personen mit Behinderung volljährige Personen, welche eine Rente der Invalidenversicherung (IV) beziehen oder welche bei Erfüllen der dreijährigen Mindestbeitragsdauer Anspruch auf eine IV-Rente hätten.<sup>4</sup> Frauen ab 64

<sup>1</sup> Für einen Eintritt in ein Pflegeheim im Kanton Basel-Stadt muss der Pflegebedarf gemäss § 8 Abs. 1<sup>bis</sup> Gesundheitsgesetz (GesG, SG 300.100) in jedem Fall nachgewiesen sein. Die Abklärung und der Nachweis der Pflegebedürftigkeit erfolgt durch die Abteilung Langzeitpflege des Gesundheitsdepartements bzw. die Abteilung Gesundheit und Soziales für die Gemeinden Riehen und Bettingen.

<sup>2</sup> Die Leistungen, die von der Grundversicherung im Bereich der Pflege vergütet werden, sind in Art. 7 Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) detailliert umschrieben (SR 832.112.31). Zu diesen Leistungen gehören insbesondere auch «Massnahmen zur Überwachung und Unterstützung psychisch kranker Personen in der grundlegenden Alltagsbewältigung, wie: Erarbeitung und Einübung einer angepassten Tagesstruktur, zielgerichtetes Training zur Gestaltung und Förderung sozialer Kontakte, Unterstützung beim Einsatz von Orientierungshilfen und Sicherheitsmassnahmen.» (Art. 7 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 KLV).

<sup>3</sup> In der Alterspflege werden anstelle des Begriffs «Agogik» die Begriffe «Aktivierung und Alltagsgestaltung» verwendet.

<sup>4</sup> § 4 Abs. 1 und 2 BHG. Der Anspruch auf eine IV-Rente entsteht frühestens im Monat, der auf die Vollendung des 18. Altersjahres folgt (Art. 29 Abs. 1 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung [IVG, SR 831.20]) und erlischt mit der Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) oder mit dem Tod der berechtigten Person (Art. 30 IVG). «Invalidität ist die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit.» Art. 8 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

Jahren und Männer ab 65 Jahren – also Personen im AHV-Alter – erfüllen diese Kriterien nicht und haben deshalb grundsätzlich keinen Anspruch auf Leistungen der Behindertenhilfe. Vorbehalten bleibt aber die oben erwähnte Besitzstandsregel. Demnach können beispielsweise Bewohnerinnen und Bewohner von Behindertenheimen auch nach Erreichen der AHV-Altersgrenze weiterhin dort bleiben<sup>5</sup>, solange ihr behinderungsbedingter Bedarf damit angemessen gedeckt werden kann und der altersbedingte Pflegebedarf nicht überwiegt.<sup>6</sup>

Personen, die das AHV-Rentenalter bereits erreicht und davor nicht in einem Behindertenheim gelebt haben, können später grundsätzlich nicht mehr in ein Behindertenheim einziehen. Diese Regelung ist die gleiche, die früher von der Invalidenversicherung IV angewandt wurde, als der Bund noch für die Behindertenheime zuständig war (bis 2007), und die heute in fast allen Kantonen weitergeführt wird. Personen, die ambulante Angebote der Behindertenhilfe in Anspruch nehmen, aber noch selbstständig wohnen, werden vor der Pensionierung darüber informiert, dass sie nach Erreichen des Pensionsalters nicht mehr in ein Behindertenheim eintreten können.

## **2. Anzugsanliegen**

Das im Anzug vorgebrachte Anliegen verlangt, dass der Kanton seine Aufgabe, ein bedarfsgerechtes Wohn- und Betreuungsangebot für Betagte zu gewährleisten, die (noch) nicht in ein Pflegeheim eintreten müssen, dadurch erfüllt, dass die Wohnangebote der Behindertenhilfe auch betagten Personen zugänglich werden, die diese vor Eintritt ins AHV-Rentenalter nicht nutzten.

Aus dem Anzugstext geht hervor, dass dieser Zugang speziell für „behinderte Personen“ bestehen soll. Demnach wäre vor dem Eintritt einer betagten Person in ein agogisches Wohnangebot nicht nur der objektive Bedarf im aktuellen Zeitpunkt zu prüfen. Stattdessen müsste die Situation der Person geprüft werden, in welcher sie sich vor Eintritt ins AHV-Rentenalter befand. Dem Anzug liegt demnach die Vorstellung zugrunde, dass bei betagten Personen rückwirkend festgestellt werden soll, ob sie bereits vor Erreichen des AHV-Rentenalters Anspruch auf eine IV-Rente sowie auf Wohnleistungen der Behindertenhilfe gehabt hätten, wenn sie diese beantragt hätten.

Der Anzug beauftragt den Regierungsrat, die aktuelle Versorgungssituation sowie den bestehenden Handlungsbedarf aufzuzeigen. Er soll prüfen, ob eine Versorgungs- und Gesetzeslücke bei der Betreuung beeinträchtigter Personen im Alter besteht und gegebenenfalls aufzuzeigen, wie diese geschlossen werden könnte.

## **3. Heimangebot für betagte Personen ist bedarfsgerecht**

Das stationäre Pflegeangebot umfasst aktuell im Kanton Basel-Stadt 3'025 Pflegeheimplätze an 42 Standorten. Dabei stehen - neben 2'228 allgemeinen Pflegeplätzen - 167 Plätze in Pflegewohngruppen für Personen mit einer mittleren demenziellen Erkrankung, 167 Demenzplätze für Personen mit einer mittleren bis schweren demenziellen Erkrankung, 189 Plätze in psychogeriatrischen Wohnheimen und 27 Plätze in psychogeriatrischen Pflegewohngruppen, 23 psychiatrische Plätze und 24 Plätze für Personen mit einer schweren Suchtproblematik zur Verfügung. Weiter ergänzen intermediäre Angebote wie Entlastungsplätze und Plätze in der Übergangspfle-

---

<sup>5</sup> Ebenso können ambulante Wohnhilfen und Tagesstrukturangebote der Behindertenhilfe auch nach Eintritt ins AHV-Rentenalter aufgrund der Besitzstandsregel von deren Klientinnen und Klienten weitergenutzt werden.

<sup>6</sup> Diese in § 4 Abs. 4 BHG verankerte Besitzstandsregelung galt schon vor dem Inkrafttreten des BHG am 1. Januar 2017. So richtete die IV bis Ende 2007, bevor die Finanzierung von Einrichtungen der Behindertenhilfe per 1. Januar 2008 an die Kantone übertragen wurde, weiterhin Betriebsbeiträge an Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten aus, wenn die in den Einrichtungen untergebrachten Personen das Rentenalter der AHV erreicht hatten (Art. 73 Abs. 3 IVG alte Fassung). Für Personen, die im AHV-Alter neu in ein IV-Wohnheim eintraten, gewährte die IV auch damals schon keine Betriebsbeiträge. Vom 1. Januar 2008 bis Ende 2016 war der gleiche Grundsatz in der kantonalen Verordnung betreffend die Kostenübernahme von Leistungen in anerkannten Institutionen für invalide Erwachsene (Kostenübernahmeverordnung, SG 869.160) geregelt. Nach § 9 Abs. 1 Kostenübernahmeverordnung blieb für Personen, die schon vor Eintritt ins AHV-Alter Leistungen der Behindertenhilfe bezogen hatten, der Anspruch auf und die Zuständigkeit für eine Kostenübernahmegarantie unverändert (Besitzstand), sofern die bisherigen Leistungen auch nach Eintritt des AHV-Alters unverändert bedarfsgerecht waren. Die gleiche Besitzstandsregelung gilt auch für die Hilfsmittel sowie für die Hilflosenentschädigungen und die Assistenzbeiträge der IV.

ge das stationäre Angebot für kurzfristige Aufenthalte sowie 157 Plätze in Tagesstrukturen das ambulante Angebot.<sup>7</sup>

Psychogeriatrische Einrichtungen, sind auf verhaltensauffällige und/oder stark kognitiv beeinträchtigte Personen spezialisiert. Psychiatrische Wohngruppen bieten Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen eine entsprechende Pflege und Betreuung sowie einen geschützten Rahmen. Zugang zu diesen Angeboten haben auch betagte Personen, deren physischer Pflegedarf nicht für einen Pflegeheimeintritt ausreicht, die aber aufgrund psychischer Beeinträchtigungen nicht in einer selbstständigen Wohnform leben können.

Bei betagten Personen, die früher eine IV-Rente bezogen, aber erst im Pensionsalter in ein Heim eintreten müssen, stellen sich grundsätzlich die gleichen Fragen wie bei allen anderen Betagten: Auch sie müssen ihre gewohnte Umgebung verlassen, um in ein Pflegeheim einzutreten. Auch bei ihnen erfolgt der Heimeintritt erst nach einer sorgfältigen, individuellen Bedarfs- und Situationsabklärung. Auch bei Personen, die in einem Behindertenheim zuhause sind, erfolgt der Eintritt in ein Pflegeheim erst nach einer sorgfältigen, individuellen Bedarfs- und Situationsabklärung. In der Praxis sind die Schnittstellen bei solchen Überritten gut eingespielt.

In Behindertenwohnheimen leben aktuell 120 Personen im Pensionsalter, während rund 100 Personen mit einer IV-Rente in einem Pflegeheim leben. Im vergangenen Jahr traten 27 Personen von einem Behindertenwohnheim in ein Pflegeheim über. Von ihnen waren zwei Personen im AHV-Rentenalter. Am 3. Januar 2022 waren 106 Pflegeheimplätze von pflegebedürftigen Menschen im IV-Alter (unter 64 bei den Frauen bzw. unter 65 bei den Männern) belegt, wobei die jüngste Person 28 Jahre alt war. Gleichzeitig waren fast 400 Pflegeheimplätze von Personen belegt, die aktuell im AHV-Alter sind, zuvor aber eine IV-Rente bezogen (es kann auch einen Unterbruch gegeben haben zwischen dem IV- und dem AHV-Rentenbezug).

Wie der Anzug hervorhebt, gibt es Fälle, in denen eine betagte Person nicht mehr selbstständig wohnen kann, aber noch keinen oder nur einen geringen Pflegebedarf aufweist. Diesen Personen werden – wie bereits einleitend erwähnt – Alternativen angeboten. In diesen Fällen hilft die Abteilung Langzeitpflege bzw. die Abteilung Gesundheit und Soziales für die Gemeinden Riehen und Bettingen den betroffenen Personen, ein für sie geeignetes, stationäres oder ambulantes Angebot zu finden.

#### **4. Weiterentwicklung der bestehenden Hilfs- und Betreuungsangebote für Betagte**

In den vergangenen Jahren konnte das Gesundheitsdepartement für alle pflegebedürftigen Personen ein geeignetes Pflegeangebot anbieten. Eine allfällige Erweiterung des Angebots wird laufend geprüft und bei Bedarf aufgebaut.

Der Regierungsrat anerkennt die gesellschaftliche Bedeutung von Betreuungsleistungen, wie er dies auch in seinem Schreiben Nr. 21.5028.02 vom 30. Juni 2021 zur Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend gesetzliche Verankerung der Betreuung ausführte. Er verwies dabei darauf, dass der Kanton Basel-Stadt aktuell über ein bedarfsgerechtes, qualitativ gutes stationäres und ambulantes Pflege- und Betreuungsangebot für betagte Personen verfügt. Dieses Angebot besteht primär auf Basis von Art. 112c Bundesverfassung, der Leitlinien der Alterspflegepolitik, des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG) und des Staatsbeitragsgesetzes vom 11. Dezember 2013 (StBG). Es wird laufend weiterentwickelt und an die sozialen und demografischen Rahmenbedingungen angepasst. Der Vorstoss wurde vom Grossen Rat entsprechend dem Antrag des Regierungsrates als Anzug überwiesen.

---

<sup>7</sup> Eine Übersicht über die Angebote und Leistungen der Langzeitpflege im Kanton Basel-Stadt findet sich im Gesundheitsversorgungsbericht des Gesundheitsdepartements ab Seite 60: <https://www.bs.ch/publikationen/gesundheitsversorgung/gsv-bericht-2021.html>.

In Bezug auf die Behindertenhilfe teilt der Regierungsrat weiter die Einschätzung der Gesundheits- und Sozialkommission des Grossen Rates, die im Jahr 2016 im Rahmen ihrer Beratung zu §4 BHG zum Schluss kam: *„Der Lebensbereich Wohnen ist umfassend geregelt und sichergestellt, und er umfasst auch Freizeit und Teilhabe am sozialen Leben.“* (Bericht Nr. 14.1356.02 vom 19. Mai 2016).

Der Regierungsrat wird die Thematik im Rahmen der Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend die gesetzliche Verankerung der Betreuung prüfen. Gleichzeitig ist er der Meinung, dass die Definition von Betreuung und die Betreuungsfinanzierung auf nationaler Ebene geregelt werden sollten. Denn die Thematik besteht nicht nur im Kanton Basel-Stadt, sondern schweizweit.

Verschiedene Vorstösse sind zurzeit im Bundesparlament hängig.<sup>8</sup> Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass in absehbarer Zeit auf nationaler Ebene eine Regelung oder zumindest eine gesetzliche Einordnung der Betreuung erfolgen wird. Auf die entsprechende Frage von Nationalrätin Flavia Wasserfallen (21.7140) schrieb der Bundesrat am 8. März 2021, dass der Bund eine Studie in Auftrag gegeben habe, *«deren Hauptschwerpunkte auf der Definition des betreuten Wohnens, der verfügbaren Angebote und Dienstleistungen, den Anspruchsvoraussetzungen und Zugangskriterien für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Planung der betreuten Wohnformen in den Kantonen liegen. Mit der Studie soll eine Gesamtübersicht über die verfügbaren Angebote geschaffen werden. Damit wird es möglich sein, eine Lösung zu finden, bei welcher der Zugang zum betreuten Wohnen und der Zugang zu den übrigen Betreuungs- und Pflegeformen, wie sie bereits über die EL vergütet werden, aufeinander abgestimmt sind. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wird voraussichtlich im Frühling 2022 in die Vernehmlassung gehen»*. Es macht aus Sicht des Regierungsrates zurzeit wenig Sinn, ein kantonales Gesetz zu entwerfen, welches bereits nach kurzer Zeit durch die Bundesgesetzgebung obsolet würde und/ oder reformiert werden müsste.

Eine unterschiedliche Behandlung der betagten Personen gemäss ihrer individuellen Situation, die vor dem Eintritt ins Rentenalter bestand, hält der Regierungsrat weder für nötig noch für durchführbar. Darüber hinaus würde eine Regelung, welche betagten Personen mit gleichem Hilfebedarf unterschiedliche Ansprüche auf benötigte Leistungen gewähren würde, zu einer unzulässigen Diskriminierung aufgrund ihres früheren IV-Rentenstatus' oder früherer Anträge auf Leistungen der Behindertenhilfe führen – beides Kriterien, die zum aktuellen Pflegebedarf sachlich in keinem Bezug stehen. Um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten, müssen alle betagten Personen die benötigte Pflege, Hilfe, Betreuung und soziale Teilhabe im Alltag erhalten, unabhängig davon, ob sie früher eine IV-Rente bzw. Leistungen der Behindertenhilfe bezogen oder nicht.

## 5. Fazit

Der Regierungsrat erachtet das stationäre Angebot an pflegerischen und agogischen Leistungen für betagte Personen im Kanton Basel-Stadt als bedarfsgerecht. Er unterstützt die Bestrebungen auf Bundesebene zur schweizweit einheitlichen Finanzierung des betreuten Wohnens.

## 6. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir, den Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten betreffend Agogik im Alter: «Stationäre Leistungen für behinderte Personen im AHV-Alter» abzuschreiben.

---

<sup>8</sup> Beispiele: Motion der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» (18.3716) und Postulat Barbara Gysi «Pflege und Betreuung wieder zusammenführen» (19.4455). Ebenso ist eine Volksinitiative zum Thema in Vorbereitung: <https://www.gutes-alter.org/volksinitiative/>.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin