



An den Grossen Rat

23.5351.02

GD/P235351

Basel, 6. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2023

## Schriftliche Anfrage Christine Keller betreffend «Beiträge für betreuende Angehörige»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Christine Keller dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Der Kanton Basel-Stadt richtet, gestützt auf §10 des Gesundheitsgesetzes und die dazugehörige Verordnung, Beiträge an die Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen durch Angehörige und Dritte aus. Die Verordnung listet für den Erhalt dieser Beiträge verschiedene Bedingungen auf: Der geleistete Aufwand muss unentgeltlich erbracht werden und die „altersgemäss übliche“ Pflege und Betreuung i.d.R. um mindestens 60 Minuten pro Tag überschreiten. Ferner muss die Unterstützung der „Vermeidung des Aufenthalts in einer stationären Einrichtung oder in einem Spital“ dienen und mindestens zwei der in der Verordnung aufgelisteten grundpflegerischen Handlungen wie etwa Hilfe bei An- und Auskleiden, Nahrungsaufnahme, Toilettengang, Körperpflege umfassen. Das Procedere in Bezug auf die Antragstellung an das Gesundheitsdepartement bzw. bei Minderjährigen an das Erziehungsdepartement wird dem Vernehmen nach von vielen potentiell Berechtigten als „kompliziert“ empfunden. Die durchschnittlich ausgerichtete Vergütung pro Tag (!) betrug im Jahr 2021 knapp CHF 22.00.

Es fällt auf, dass die aufgrund dieser Verordnung ausgerichteten Beiträge rückläufig sind. Wurde im Jahr 2013 in der Stadt Basel ein Gesamtbetrag von CHF 2.3 Mio und im Jahr 2017 ein Gesamtbetrag von CHF 2.1 Mio für 105'595 Tage an 371 Pflegebedürftige ausgerichtet (vgl. Antwort auf Anzug Sarah Wyss und Konsorten, Schreiben 19.5365.02), waren es im Jahr 2021 gemäss Gesundheitsversorgungsbericht des GD 2022 noch Leistungen an 279 Pflegebedürftige für 75'128 Tage mit Kosten von 1.63 Mio. Die in der Beantwortung des Anzugs von Sarah Wyss und Konsorten geäusserte Vermutung, dass der Rückgang auf die verbesserte Verfügbarkeit von professioneller (ambulanter und stationärer) Pflege zu tun habe, überzeugt nur wenig. Was die Spitex-Dienste anbelangt, ist das entsprechende Angebot nämlich bereits seit 2012 stark gewachsen (vgl. Anzugsbeantwortung), also vor dem Rückgang der ausbezahlten Beiträge. Zudem wird die Hilfe dieser ambulanten Dienste häufig nicht an Stelle von, sondern als Ergänzung zur Pflege und Betreuung durch Angehörige in Anspruch genommen. So nehmen gemäss Faktenblatt des Bundesamtes für Gesundheit zum Förderprogramm für betreuende Angehörige 2017-2020 25% der betreuenden Angehörigen Spitexleistungen in Anspruch. Die rückläufige Entwicklung der ausgerichteten Beiträge für Angehörige scheint einen Widerspruch zum erklärten Ziel von Bund und Kanton „ambulant vor stationär“ zu markieren.

Zu diskutieren ist auch die Frage der mit Beiträgen unterstützten Tätigkeiten. Im Titel der Verordnung wie auch im Gesetzestext des Gesundheitsgesetzes ist von Beiträgen an „Pflege und Betreuung“ die Rede. Faktisch sind in §2 der Verordnung aber nur anrechenbare Tätigkeiten aufgelistet, die zur Grundpflege gehören. Die eigentliche Betreuung im engeren Sinne, wie etwa administrative Hilfe, Koordination von Arzt- und allfälligen Spitexterminen, Unterstützung bei der Pflege sozialer Kontakte oder Einkaufshilfe bleibt aussen vor, obwohl sie für die Betroffenen von grosser Bedeutung und

geeignet sind, einen Heimeintritt hinauszuschieben. Gemäss Faktenblatt des Bundesamtes für Gesundheit zum Förderprogramm für betreuende Angehörige 2017-2020 gehören insbesondere die Aufgaben „Finanzen und Administratives“ und „Koordinieren und Planen“ mit 52% bzw. 42% zu den am häufigsten geleisteten Betreuungsaufgaben, neben Hilfe im Alltag und einfachem „Da-Sein“ und Beobachten.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie erklärt sich der Regierungsrat heute den erneuten deutlichen Rückgang bei der Ausrichtung der Beiträge an die Pflege zu Hause?
2. Welche Anstrengungen werden unternommen, um den entsprechenden Anspruch bei der Zielgruppe der betreuenden Angehörigen resp. der Pflegebedürftigen selbst bekannt zu machen? Besteht Verbesserungsbedarf, unter Berücksichtigung auch von fremdsprachigen Personen und vulnerablen Gruppen?
3. Ist es möglich, das Verfahren niederschwellig zu gestalten und zu vereinfachen?
4. Ist es angezeigt, die für das Recht auf Beiträge anrechenbaren Tätigkeiten auf eigentliche Betreuungsaufgaben auszudehnen, wie etwa Hilfe bei Finanzen und Administrativem sowie Planung und Koordination?
5. Drängen sich angesichts der grossen sozialen Bedeutung der Pflege und Betreuung durch Angehörige weitere Anpassungen auf, etwa bezüglich Höhe der Entschädigung?

Christine Keller»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie erklärt sich der Regierungsrat heute den erneuten deutlichen Rückgang bei der Ausrichtung der Beiträge an die Pflege zu Hause?*

Die Frage ist unter Berücksichtigung der Gesamtentwicklung der Pflegefinanzierung seit 2011 zu beantworten: Das von der Anfragestellerin erwähnte deutliche Wachstum der in Anspruch genommenen Spitex-Leistungen ab 2012 dürfte zu einem wesentlichen Teil mit der damaligen Systemumstellung auf die neue Spitalfinanzierung (Fallpauschalen, SwissDRG) und der daraus folgenden kürzeren Liegezeit von Spitalpatientinnen und Spitalpatienten sowie einer daran anschliessenden häufiger erforderlichen ambulanten Nachpflege zusammenhängen. Dadurch benötigten innert kurzer Zeit plötzlich viel mehr Personen Spitex-Leistungen. Dabei ist anzunehmen, dass die Nachfrage zu Beginn stärker wuchs als das Angebot.

Fast gleichzeitig wurde im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011<sup>1</sup> auch die Spitex-Finanzierung von Grund auf umgestellt. Damit wurde auch das Anbieten von Spitex-Leistungen ökonomisch attraktiver, was seither zu einem Wachstum des Angebots führt und auch heute noch Effekte auf das Wachstum haben dürfte.

Die Nachfrage stieg somit sehr schnell an (sog. positiver Nachfrageschock mit sofortiger Wirkung, verursacht durch die neue Spitalfinanzierung), das Angebot aber eher langsam, dafür jedoch langfristiger (sog. positiver Angebotsschock mit langfristiger Wirkung, verursacht durch die Neuordnung der Pflegefinanzierung). Zusammen ergibt dies ein Mengenwachstum, bei dem das Angebot zuerst zu klein ist, langfristig aber wächst und zu einer grösseren Verfügbarkeit der Leistungen führt. Es ist davon auszugehen, dass dies neben weiteren nachstehend aufgeführten Faktoren erklärt, weshalb die Spitex-Leistungen zwar in den ersten Jahren nach der Systemumstellung wuchsen, dies aber noch keinen Einfluss auf die Inanspruchnahme von Beiträgen an die Pflege von dauerhaft pflegebedürftigen Personen zu Hause hatte.

---

<sup>1</sup> AS 2009 3517 «Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung», einsehbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2009/432/de>

Des Weiteren hält die Anfragstellerin fest, dass der vom Regierungsrat in seinem Schreiben 19.5365.02 zum Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Verbesserung der Situation der pflegenden Angehörigen» dargelegte Zusammenhang zwischen dem Rückgang bei den Beiträgen an die Pflege von dauerhaft pflegebedürftigen Personen zu Hause und dem Wachstum beim Angebot an Spitex-Leistungen nicht überzeugend sei, weil «die Hilfe dieser ambulanten Dienste häufig nicht an Stelle von, sondern als Ergänzung zur Pflege und Betreuung durch Angehörige in Anspruch genommen» werde. Dies gehe aus dem Faktenblatt des Bundesamts für Gesundheit (BAG) zum Synthesebericht des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020»<sup>2</sup> hervor, wonach 25% der pflegenden Angehörigen auch Spitex-Leistungen in Anspruch nähmen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Argumentation nicht stringent und gänzlich nachvollziehbar ist, da dies im Umkehrschluss bedeutet, dass die grosse Mehrheit von 75% der pflegenden Angehörigen dies nicht tut.

In den letzten Jahren ist festzustellen, dass Spitex-Organisationen dazu übergegangen sind, pflegende Angehörige anzustellen, so dass deren Pflegeleistungen als Spitex-Leistung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10) vergütet werden können<sup>3</sup>. Ebenso ist in den letzten Jahren vermehrt zu beobachten, dass Personen mit Wohnsitz im Ausland von hier lebenden Privatpersonen angestellt werden. Die angestellten Personen ziehen dann für eine gewisse Zeit, während der sie bei den zu pflegenden Personen wohnen, in die Schweiz (so genannte «Care-Migration»). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese beiden Sachverhalte zu einer zusätzlichen Substitution von Beiträgen an die Pflege von dauerhaft pflegebedürftigen Personen zu Hause geführt haben. Dazu ist jedoch anzumerken, dass die beiden genannten Punkte (Anstellung von Angehörigen und Care-Migration) bundesrechtskonform sind und nicht gegen geltendes Recht verstossen.

Ferner ist naheliegend, dass aufgrund von gesellschaftlichen Entwicklungen – wie der zunehmenden Individualisierung und häufigeren Wohnortwechsel – die Bereitschaft von Angehörigen oder Nahestehenden zur Pflege von dauerhaft pflegebedürftigen Personen zu Hause im Allgemeinen abnimmt. Diese Tendenz dürfte in urbanen Gebieten wie dem Kanton Basel-Stadt besonders ausgeprägt sein. Darauf weist auch die Tatsache hin, dass nach Auskunft der Gemeinden Riehen und Bettingen in diesen beiden Gemeinden weder ein Rückgang der Beziehenden von Pflegebeiträgen noch ein signifikanter Rückgang der geleisteten Beiträge zu verzeichnen ist<sup>4</sup>.

In Anbetracht der obgenannten Punkte und des (abgesehen von gewissen pandemiebedingten Schwankungen) weiterhin kontinuierlichen Wachstums des Leistungsvolumens der Spitex-Organisationen erscheint es dem Regierungsrat plausibel, dass auch weiterhin eine Verlagerung von pflegenden Angehörigen hin zu professioneller ambulanter Pflege stattfindet und damit ein weiterer Rückgang bei der Ausrichtung von Beiträgen an die Pflege zu Hause einhergeht.

---

<sup>2</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitspolitik/foerderprogramme-der-fachkraefteinitiative-plus/foerderprogramme-entlastung-angehoerige.html>

<sup>3</sup> Gemäss Rechtsprechung können Spitex-Organisationen grundsätzlich auch pflegende Angehörige ohne pflegerische Ausbildung anstellen und deren Leistungen zulasten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung abrechnen (zulässig für Massnahmen der Grundpflege nach Art. 7 Abs. 2 lit. c der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV] vom 29. September 1995 [SR 832.112.31], nicht aber für Massnahmen der Untersuchungs- und Behandlungspflege nach Art. 7 Abs. 2 lit. b KLV; vgl. BGE 145 V 161, E. 5). Siehe auch BGE 126 V 330, Urteil vom 20. Juli 2000; EVG, K 156/04, Urteil vom 21. Juni 2006; BGer, 9C\_597/2007, Urteil vom 19. Dezember 2007; 9C\_88/2016, Urteil vom 12. Mai 2016; VerwG Kanton Glarus, VG.2017.00047, Urteil vom 31. August 2017.

<sup>4</sup> Für die Einwohnerinnen und Einwohner von Riehen und Bettingen werden die Pflegebeiträge von den Gemeinden ausgerichtet und administriert. In Riehen und Bettingen hat in den letzten Jahren die Anzahl Personen, welche Beiträge beziehen, zugenommen, die Beiträge (in Franken) haben aber stagniert. Es gibt also mehr Fälle, aber weniger schwer Pflegebedürftige.

2. *Welche Anstrengungen werden unternommen, um den entsprechenden Anspruch bei der Zielgruppe der betreuenden Angehörigen resp. der Pflegebedürftigen selbst bekannt zu machen? Besteht Verbesserungsbedarf, unter Berücksichtigung auch von fremdsprachigen Personen und vulnerablen Gruppen?*

Bei den Beitragsbeziehenden für die Pflege von dauerhaft pflegebedürftigen Personen zu Hause ist die ausländische Bevölkerung bereits heute verhältnismässig überrepräsentiert, so dass eine weitere gezielte Bekanntmachung bei fremdsprachigen Bevölkerungsgruppen nicht angezeigt erscheint. Für weitere und detaillierter Ausführungen dazu wie auch allgemein zur Information von Personen mit Migrationshintergrund und auch der übrigen Bevölkerung über Dienstleistungen für ältere Menschen verweisen wir auf das Antwortschreiben des Regierungsrates 22.5179.02 zur Schriftlichen Anfrage Jessica Brandenburger betreffend «Zugang von Informationen über Angebote für ältere Menschen und Demenzerkrankte im Kanton Basel-Stadt», worin der Regierungsrat auch auf die vorliegende Frage ausführlich eingegangen ist.

3. *Ist es möglich, das Verfahren niederschwellig zu gestalten und zu vereinfachen?*

Das Verfahren ist nach Ansicht des Regierungsrats bereits heute niederschwellig. Nach einem einmaligen, angemessenen und verhältnismässigen Initialisierungsaufwand (Bedarfsabklärung) ist der Bezug der Beiträge einfach und ohne hohe administrative Hürden möglich. Eine weitere Vereinfachung ist unter den vorherrschenden gesetzlichen Vorgaben kaum möglich. Auch bei den Gemeinden Riehen und Bettingen bestehen keine Hinweise, dass die Antragsstellung bzw. das Verfahren zur Erlangung von Beiträgen für die Pflege zu Hause zu kompliziert wäre.

4. *Ist es angezeigt, die für das Recht auf Beiträge anrechenbaren Tätigkeiten auf eigentliche Betreuungsaufgaben auszudehnen, wie etwa Hilfe bei Finanzen und Administrativem sowie Planung und Koordination?*

Gemäss § 10 des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 21. September 2011 (SG 300.100) haben «dauernd pflegebedürftige Personen [...], die durch Angehörige oder Dritte gepflegt werden» Anspruch auf Beiträge. Diese Bestimmung bezweckt die Unterstützung von dauernd pflegebedürftigen Personen, die durch Angehörige oder Dritte gepflegt werden, und stellt somit den Bezug zur Pflege her. Diese Zweckbestimmung wurde im Ratschlag zum Gesetz (10.0229.02) explizit so festgehalten und vom Grossen Rat in diesem Sinne beschlossen. Eine Abweichung davon wäre folglich nicht im Sinne des Gesetzes.

An die für den Beitrag vorausgesetzte Zeitdauer können hingegen betreuerische Aktivitäten grundsätzlich bereits heute angerechnet werden, sofern sie den altersgemäss üblichen Aufwand deutlich überschreiten. § 2 Abs. 1 der Verordnung betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause (Pflegebeitragsverordnung) vom 4. Dezember 2012 (SG 329.110) legt die Grundbedingungen fest: «Der Aufwand muss die altersgemäss übliche Betreuung und Pflege um mehr als 60 Minuten pro Tag übersteigen und der Vermeidung eines Aufenthalts in einer stationären Einrichtung oder in einem Spital dienen. Er muss unentgeltlich erbracht werden». Die in § 2 Abs. 2 Pflegebeitragsverordnung genannten Tätigkeiten sind notwendige Bedingung für einen Beitragsbezug im Sinne eines Mindestkatalogs verschiedener Lebensaktivitäten, aber keine abschliessende Aufzählung.

Neben den Beiträgen an die unentgeltliche Pflege von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause bestehen bereits heute Entschädigungsmöglichkeiten für finanzielle und administrative Prozesse: Sind die betreuenden Angehörigen beispielsweise gleichzeitig als private Beistandspersonen eingesetzt, erhalten sie für finanzielle und administrative sowie weitere Hilfestellungen (Begleitungen) eine Entschädigung. Diese beträgt pauschal 1'300 bis 1'700 Franken für die Ausübung des behördlichen Mandats. Ist kein Vermögen vorhanden (die Freigrenze beträgt 7'000 Franken), geht diese Entschädigung zulasten des Kantons.

5. *Drängen sich angesichts der grossen sozialen Bedeutung der Pflege und Betreuung durch Angehörige weitere Anpassungen auf, etwa bezüglich Höhe der Entschädigung?*

Wie bereits im Schreiben des Regierungsrats 19.5365.02 zur Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Verbesserung der Situation der pflegenden Angehörigen» festgehalten, gibt das BAG im Faktenblatt zum Synthesebericht des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020» 16 Empfehlungen zuhanden der Kantone und Gemeinden ab, wie die Situation von pflegenden Angehörigen verbessert werden kann. Das BAG sieht dabei die grösste Wirksamkeit bei Massnahmen, die zu einer besseren Koordination, Information und Vernetzung der pflegenden Angehörigen führen, nicht bei einer höheren finanziellen Entschädigung. Wichtiger sei es, die Angehörigen (sofern im erwerbsfähigen Alter) im Berufsleben zu erhalten und ein Bewusstsein in der Bevölkerung für die Leistungen und Probleme von pflegenden Angehörigen zu schaffen. Häufig sei es der Fall, dass pflegende Angehörige eher zu spät professionelle Hilfe in Anspruch nehmen. Dies führe dazu, dass die (physische, psychische und/oder finanzielle) Belastung im Zeitpunkt der Inanspruchnahme entsprechender Unterstützungsangebote bereits zu gross ist, was zu teilweise irreparablen Schäden und Lasten bei Angehörigen wie auch Pflegebedürftigen führen kann. Ideal wäre gemäss BAG meist eine frühzeitige Kombination von professioneller und Angehörigenpflege – ein Ziel, welches der Kanton Basel-Stadt beispielsweise mit der Pflegeberatung des Gesundheitsdepartements verfolgt.

Der Regierungsrat ist vor dem Hintergrund des oben Gesagten der Auffassung, dass prioritär ein funktionierendes Netz professioneller Pflege sowie von Informations- und Koordinationsstellen im Kanton Basel-Stadt zu fördern und zu entwickeln ist. Der Kanton Basel-Stadt ist in dieser Hinsicht bereits seit Jahren aktiv. Dies zum einen durch die flächendeckende Versorgung mit unterstützenden Pflegeangeboten, die eine Kombination von professioneller und Angehörigenpflege ermöglichen (Spitex, Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen, Wohnen mit Serviceangebot), zum andern durch die Bereitstellung eigener Beratungsangebote (Pflegeberatung des Gesundheitsdepartements) sowie der Unterstützung externer Fachberatungen (z.B. GGG Wegweiser, Demenz-Beratungsstelle von Alzheimer beider Basel, Stiftung Pro Senectute beider Basel).

Hinsichtlich einer allenfalls höheren finanziellen Entschädigung für die Pflege zu Hause ist ausserdem festzuhalten, dass trotz zweimaliger Beitragserhöhungen seit 2015 eine rückläufige Entwicklung der Inanspruchnahme der Pflegebeiträge zu beobachten ist. Daher liegt der Schluss nahe, dass die Anreizwirkung der Beitragshöhe auf das Verhalten der Bevölkerung nicht ausschlaggebend sein dürfte. Angesichts dieser Feststellung sowie der Tatsache, dass der Kanton Basel-Stadt im schweizweiten Vergleich bereits über ein gut ausgebautes System der Beiträge zur Entschädigung der Pflege zu Hause verfügt<sup>5</sup>, kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Erhöhung der finanziellen Beiträge an die Pflege von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause keine effektive Massnahme zur Verbesserung der Situation der betroffenen Personen darstellt. Demnach erachtet der Regierungsrat eine Erhöhung dieser Beiträge weder für angezeigt noch für zielführend.

Mit Blick auf den Bund dürfte insbesondere die sich aktuell in der Vernehmlassung befindende Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30) betreffend Anerkennung des betreuten Wohnens für Beziehende von Ergänzungsleistungen zur AHV zukünftig bessere und transparentere Grundlagen für die Finanzierung von Assistenzleistungen auch durch Angehörige schaffen. Auf Bundesebene macht sich der Kanton Basel-Stadt gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) dafür stark, dass bei den allfälligen Änderungen neben dem AHV- auch der IV-Bereich berücksichtigt wird.

Auf kantonaler Ebene ist sodann auf den Anzug (vormals Motion) Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «gesetzliche Verankerung der Betreuung» (GNr. 21.5028) hinzuweisen, den der

---

<sup>5</sup> Für weitere Ausführungen dazu, siehe das Schreiben des Regierungsrates 19.5365.02 zur Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Verbesserung der Situation der pflegenden Angehörigen».

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Grossen Rat mit Beschluss vom 16. Dezember 2021 dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen hat. Zudem bestehen verschiedene Vorhaben, die aus der Beantwortung des Anzugs Nicole Amacher und Edibe Gölgeli betreffend «Anerkennung, Entschädigung und gerechtere Verteilung von unbezahlter Care-Arbeit» (GNr. 20.5362) resultieren, den der Grosse Rat mit Beschluss vom 11. Januar 2023 stehen liess. Beispielhaft erwähnt sei die sich derzeit in Erarbeitung befindende finanzielle Abgeltung von Leistungen von pflegenden und betreuenden Angehörigen von Menschen mit Behinderung (§ 18 Abs. 5 des Gesetzes über die Behindertenhilfe [BHG] vom 14. September 2016 [SG 869.700]).

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin