



An den Grossen Rat

23.5357.02

GD/P235357

Basel, 27. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2023

Interpellation Nr. 91 Oliver Bolliger betreffend «Förderung der Betreuung im Alter im Kanton Basel-Stadt»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 13. September 2023)

«Der demografische Wandel führt dazu, dass immer mehr Menschen immer älter werden (doppelte Alterung). Der Fragilisierungsprozess in der vierten Lebensphase des hohen Alters zieht sich dadurch über eine längere Zeit hin als in der Vergangenheit. Fachpersonen unterscheiden in der Reihenfolge: Hilfsbedürftigkeit – Betreuungsbedürftigkeit – Pflegebedürftigkeit. Während die Finanzierung der Hilfe und der Pflege geregelt ist, bestehen im komplexen Bereich der Betreuung und deren Finanzierung noch viele offene Fragen.

Eine Definition von guter Betreuung im Alter ist folgende: «Betreuung im Alter ermöglicht älteren Menschen, ihren Alltag weitgehend selbständig zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, wenn sie das aufgrund der Lebenssituation und physischer und/oder kognitiver Beeinträchtigung nicht mehr können.» (Prof. Carlo Knöpfel).

Betreuung im Alter ist umso wichtiger, seit die Strategie «ambulant vor stationär» dazu führt, dass immer mehr Hochbetagte in Zukunft nicht in einem Heim wohnen werden. Betreuung verfolgt drei Ziele: Selbstbestimmung im Alltag, psychosoziales Wohlbefinden und innere Sicherheit. Betreuung im Alter ist vielfältig und lässt sich kaum abschliessend auflisten.

Eine gute Betreuung im Alter können sich nicht alle älteren Menschen leisten. Daher hat das Parlament dem Bundesrat die Motion «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» überwiesen. Die Stadt Bern testete von 2019 – 2022 das Pilotprojekt «Betreuungsgutschriften» für AHVRentner*innen, die über bescheidene finanzielle Mittel verfügen. Mit diesem Pilotprojekt sollte die bestehende Finanzierungslücke für Menschen mit Betreuungsbedarf, deren finanzielle Verhältnisse auf Niveau der Ergänzungsleistungen oder knapp darüber liegen, geschlossen werden soll.

Das Pilotprojekt war ein Erfolg und wurde unterdessen in ein reguläres Angebot überführt. <https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/alter/finanzen-und-recht/betreuungsgutschriften-1>

Auch in den Städten Zürich und Luzern laufen entsprechende Projekte.

Bezugnehmend auf die oben geschilderten Problemstellungen, bitte ich die Regierung um Beantwortung folgender Fragen:

1. Plant der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt in absehbarer Zeit ähnliche Betreuungsgutschriften wie in Bern bei uns einzuführen?
2. Bereits heute sind verschiedene Organisationen im Bereich der Betreuung aktiv, z.B. Verein Fundus, Verein QuartierJobs (ehemals NachbarNet), Pro Senectute, Quartiertreffpunkte etc. Wie viele finanziellen Mittel stellt der Kanton Basel-Stadt aktuell für Angebote im Bereich der Betreuung im Alter für finanzschwache Rentner*innen zur Verfügung?
3. Plant der Regierungsrat eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung angesichts der demografischen Entwicklung und der bestehenden Lücken in der Betreuung im Alter?

4. Welche kantonale Strategie verfolgt der Regierungsrat hinsichtlich der Förderung der Betreuung im Alter?

Oliver Bolliger»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Vorbemerkung

Die meisten der vom Interpellanten gestellten Fragen hat der Regierungsrat sinngemäss bereits in seinem Schreiben an den Grossen Rat 21.5028.02 vom 30. Juni 2021 zur Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung» beantwortet. Der Grosse Rat hat in der Folge mit Beschluss Nr. 21/51/29G vom 16. Dezember 2021 die Motion in einen Anzug umgewandelt und diesen dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der Beantwortung dieses Anzuges bis Ende dieses Jahres ausführlich zur Thematik «Betreuung im Alter» äussern, weshalb vorliegend eine eher summarische Beantwortung der Fragen erfolgt.

2. Begriffsklärung

Die Begriffe «Betreuung» bzw. «Betreuung im Alter» sind zurzeit in den Medien und der Politik populär, es handelt sich dabei jedoch nicht um klar definierte Begriffe. Es kann darunter je nach Sichtweise sehr Unterschiedliches verstanden werden. Eine allgemeingültige Definition, was Betreuung ist und was – in Abgrenzung dazu – nicht, existiert nicht.

Im Kanton Basel-Stadt werden zahlreiche Leistungen erbracht, welche theoretisch unter dem Begriff «Betreuung» zusammengefasst werden können. Gerade weil der Begriff «Betreuung» unscharf ist, werden die vom Kanton erbrachten Leistungen bewusst nicht unter dem Begriff der «Betreuung» zusammengefasst, da dieser zur Bezeichnung von konkreten wirksamen Politikmassnahmen wenig geeignet ist. Vielmehr werden solche Betreuungsleistungen spezifisch als das bezeichnet, was sie tatsächlich sind, z.B. als «Wohnen mit Serviceangebot», «Tagesstrukturen» oder «Sozialberatung».

3. Zu den einzelnen Fragen

1. *Plant der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt in absehbarer Zeit ähnliche Betreuungsgutsprachen wie in Bern bei uns einzuführen?*

Wie bereits in der Stellungnahme zu obgenannter Motion festgehalten, können viele so genannte «Betreuungsleistungen» im Kanton Basel-Stadt im Bedarfsfall bereits heute ganz oder teilweise über Ergänzungsleistungen (EL) vergütet werden. Ebenso gibt § 9 des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG, SG 300.100) dem Kanton die Möglichkeit, «Angebote betreuerischer Natur zu fördern», wovon der Regierungsrat mittels Leistungsaufträgen immer wieder Gebrauch macht. Beispiele dafür sind die Tagesstrukturen für Betagte, bei denen Betreuungsleistungen durch Kantonsbeiträge mitfinanziert werden, oder die hauswirtschaftliche Spitex und das Wohnen mit Serviceangebot in Alterswohnungen, bei denen Kosten für «Betreuungsleistungen» über die EL vergütet werden können. Ebenso zu nennen ist der Leistungsauftrag des Kantons an Pro Senectute beider Basel, der Dienstleistungen in Form von Sozialberatung, Unterstützung bei administrativen Belangen (Treuhandschaften und Beistandschaften), das Projekt «Begegnung der Generationen» sowie einem Umzugsdienst für Betagte beinhaltet. Um Betreuung im weiteren Sinne handelt es sich auch bei einigen Projekten mit sozialem, präventivem und beratendem Charakter, die der Kanton fördert, wie das Café Balance oder die Demenzberatung von Alzheimer beider Basel. Aus fi-

nanzieller Sicht stehen bezüglich Betreuung im Alter sicherlich die Pflegeheimaufenthalte im Vordergrund, denn ein bedeutender Teil der von den EL an die Taxe für Pension und Betreuung jährlich bezahlten 65 Mio. Franken wird für Betreuungsleistungen verwendet.

Es kann somit festgehalten werden, dass Betreuung im Kanton Basel-Stadt bereits heute auf diverse Arten gefördert und (mit-)finanziert wird. Dies geschieht teilweise subsidiär über die EL, teilweise institutionalisiert wie bei den Pflegeheimen, teilweise punktuell über gezielte Förderung durch Leistungsaufträge.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine zielgerichtete, effiziente Förderung von konkreten Angeboten, welche bedarfsorientiert auf eine klar definierte Zielgruppe ausgerichtet sind und damit direkt bei den diese benötigenden Personen ankommen, zielführender ist, als Pauschalangebote wie z.B. Gutscheine «mit der Giesskanne» breit zu verteilen. Der Nutzen und die Wirkung des Einsatzes staatlicher Mittel ist bei solchen Pauschalangeboten jeweils schwer erfass- und messbar.

Das Modell der Stadt Bern setzt strikte Einkommens- und Vermögensgrenzen als Bezugsgrenzen (Einzelpersonen: Maximaleinkommen von 38'500 Franken bzw. Vermögen von 30'000 Franken). Diese liegen teilweise unter den EL-Eintrittsschwellen, welche bei vielen Angeboten im Kanton Basel-Stadt massgebend sind. Würde der Kanton Basel-Stadt also das «Berner Modell» einführen, wäre dies für viele Personen im Kanton Basel-Stadt, die heute bereits (finanzielle) Unterstützung für Betreuungsleistungen erhalten, mit einer Schlechterstellung verbunden.

Anzumerken ist, dass in Bern bisher keine Unterstützung für Leistungen existierte, welche in Basel teilweise schon seit Jahren zum Grundangebot gehören. Somit ist es wenig überraschend, dass die Evaluation des Pilotprojektes zu einem grundsätzlich positiven Fazit kam. Die positive Evaluation des «Berner Modells» kann demzufolge als Bestätigung der Politik angesehen werden, welche der Kanton Basel-Stadt und der Regierungsrat bereits seit Jahren verfolgen. Es kann festgehalten werden, dass grosse Teile des «Berner Modells» in Basel zwar nicht unter dem Begriff «Betreuung», sondern inkludiert in Angeboten wie dem Wohnen mit Serviceangebot, der hauswirtschaftlichen Spitex oder im Rahmen diverser Leistungsaufträge bereits seit Langem etabliert sind.

2. *Bereits heute sind verschiedene Organisationen im Bereich der Betreuung aktiv, z.B. Verein Fundus, Verein QuartierJobs (ehemals NachbarNet), Pro Senectute, Quartiertreffpunkte etc. Wie viele finanziellen Mittel stellt der Kanton Basel-Stadt aktuell für Angebote im Bereich der Betreuung im Alter für finanzschwache Rentner*innen zur Verfügung?*

Die Begriffe «Betreuung» bzw. «Betreuung im Alter» sind wie eingangs beschrieben nicht klar definiert. Insofern kann darunter Verschiedenes verstanden werden. Eine klare Abgrenzung der Kantonsausgaben für solche Betreuungsleistungen ist daher ebenfalls nicht möglich. Es gibt zudem viele Grenzbereiche, die man zur «Betreuung» zählen kann oder auch nicht.

Die folgende Aufzählung von Kantonsausgaben für Angebote der Betreuung ist deshalb explizit nicht abschliessend zu verstehen, sondern hat exemplarischen Charakter. Sie zeigt die vielfältigen Felder auf, in denen der Kanton bereits heute Leistungen unterstützt, welche je nach Definition zur «Betreuung» gezählt werden können. Es handelt sich dabei um die jährlichen Kosten, in der Regel auf der Datenbasis von 2021. Da «Betreuung» aufgrund der unklaren Definition nicht eindeutig kostenseitig abgegrenzt werden kann, handelt es sich bei den meisten Angaben um Schätzungen bzw. ungefähre Angaben.

Angebot	Kosten (in Franken pro Jahr)
Stationäre Betreuung (Anteil der Pflegeheimkosten, welche für Betreuung aufgewendet werden; Schätzung des Kantonsanteils)	ca. 35.6 Mio.*
Tagespflegeeinrichtungen (Schätzung des Kantonsanteils für Betreuung)	ca. 2.0 Mio.
Beiträge an die Pflege zu Hause (je nach Definition nicht zur Betreuung gehörend)	ca. 1.6 Mio.
Leistungsauftrag Pro Senectute (Kostendach)	max. 995'000
Wohnen mit Serviceangebot (Schätzung des Anteils, welcher über EL für Betreuung finanziert wird)	ca. 220'000
Kleinere Kostenpositionen, die punktuell anfallen, z.B. für die Unterstützung von Präventionsprojekten oder für Projekte, die über den Swisslos-Fonds finanziert werden	ca. 100'000–200'000
Leistungsauftrag Alzheimer beider Basel	max. 70'000
Leistungsauftrag Stiftung Basler Wirrgarten	ca. 32'000
Total	ca. 40 Mio.

* Entspricht rund 60% der Kosten, welche den Pflegeheimen vom Kanton über die EL vergütet werden (2022: 59.2 Mio. Franken [provisorische Zahl]).

3. *Plant der Regierungsrat eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung angesichts der demografischen Entwicklung und der bestehenden Lücken in der Betreuung im Alter?*

Die betroffenen Leistungen werden in der Regel von privaten Trägerschaften in Partnerschaft mit dem Kanton erbracht. Die Höhe der Vergütung wird vertraglich zwischen den beiden Parteien verhandelt und basiert auf dem Prinzip einer kostendeckenden Vergütung. Wenn belegt werden kann, dass die Leistungserbringung nicht kostendeckend möglich ist, ist eine Anpassung der Vergütungen mittels einer Anpassung der entsprechenden Verträge grundsätzlich möglich. Dies erfordert in der Regel einen Beschluss des Regierungsrates, ggf. auch des Grossen Rates. Bei leistungsbezogenen Vergütungen ist auch ein quantitatives Wachstum möglich, beispielsweise aufgrund demografischer Entwicklungen, was zu einer höheren Gesamtvergütung führen kann. Auch in diesem Fall sind die Vorgaben und Limiten (z.B. Kostendächer) vertraglich festgelegt und mit den Anbietenden verhandelt.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Abwägung zwischen dem Wünschbaren und dem angesichts der begrenzten Ressourcen Machbaren im Kanton Basel-Stadt bisher verhältnismässig vorgenommen worden ist. Insofern ist aktuell ein akuter Handlungsbedarf nicht erkennbar. Sollten Gesuche um kantonale Unterstützung von Dienstleistungen im Bereich der Betreuung im Alter von privaten Trägerschaften eingereicht werden, würden diese im Rahmen der gängigen Prozesse nach den entsprechenden Grundsätzen geprüft.

4. *Welche kantonale Strategie verfolgt der Regierungsrat hinsichtlich der Förderung der Betreuung im Alter?*

Wie bereits in der Beantwortung der Frage 1 dargelegt, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass unter den gegebenen Umständen eine zielgerichtete, effiziente Förderung von konkreten Angeboten, welche bedarfsorientierte auf eine klar definierte Zielgruppe ausgerichtet sind und damit direkt bei den Personen ankommen, die diese Leistungen benötigen, zielführender ist, als Pauschalangebote wie z.B. Gutscheine «mit der Giesskanne» breit zu verteilen. Dies zumal der Nutzen und die Wirkung der staatlichen Mittel bei solchen Pauschalangeboten schwer erfass- und messbar ist.

Die Grundsätze, nach denen der Regierungsrat sein Handeln ausrichtet, basieren auf Verfassung und Gesetz und sind in den «Leitlinien der Alterspflegepolitik» bzw. den «Leitlinien 55+» wie auch

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

in der Vision «Gut und gemeinsam älter werden im Kanton Basel-Stadt» bereits ausführlich festgehalten¹.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹ Abrufbar unter: <https://www.gd.bs.ch/dossiers-projekte/alterspolitik/Leitlinien.html>