



An den Grossen Rat

23.5346.02

GD/P235346

Basel, 13. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2023

## **Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend «Selbstbestimmtes Leben zu Hause – in Zukunft mit zeitgemässen und bedarfsgerechten Leistungen!»; Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 die nachstehende Motion Georg Mattmüller und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Ein selbstbestimmtes Leben zu führen, muss auch in Lebenssituationen möglich sein, in denen Menschen auf Unterstützung in verschiedenen Formen angewiesen sind. Typischerweise ist dies bei Alter und Behinderung, aber auch bei Unfall und Krankheit der Fall. Die Unterstützungen sind vielfältig, aber selten koordiniert. Die demografischen Anforderungen sind mit der zunehmenden und älter werdenden Bevölkerung anspruchsvoll.

Nicht nur selbstbestimmte Lebensführung, sondern auch steigende Gesundheitskosten prägen daher die planerische Stossrichtung «ambulant vor stationär». Dieser Grundsatz ist in der Versorgung der Spitäler strategisch angelegt, nicht aber im spitalexternen Bereich sowie im Bereich der Pflege, Betreuung und Assistenz. Es fehlt eine grundsätzliche Strategie, zusammenhängende Angebote und Leistungen zu planen und einzurichten, die den Eintritt oder den Verbleib in einer Institution der Alters- oder Behindertenhilfe im Sinne der Selbstbestimmung verhindern oder zumindest verzögern.

Es braucht eine Strategie in der «integrierten Versorgung», die insbesondere Pflege, Betreuung und Assistenz einbezieht, wenn der Grundsatz «ambulant vor stationär» nicht eine Absichtserklärung bleiben soll. Diese sollte folgende Punkte beinhalten:

- Eine integrierte Versorgung regelt ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung «ambulant vor stationär» die einzelnen spitalexternen Leistungen der Pflege, Betreuung und Assistenz sowie deren Schnittstellen.
- Bedarfs- und fachgerechte spitalexterne Leistungen sind sowohl in der stationären wie in der ambulanten Versorgung sichergestellt und erfolgen mittels Fach- Betreuungs- oder Assistenzleistungen.
- Der Kanton stellt Angebote der Angehörigenentlastung und bei Not- und Überbrückungssituationen (inkl. die Anzeige prekärer oder sich schnell verändernder Umstände) sicher.
- Der Kanton fördert den Ressourcenerhalt, die Selbständigkeit und die Beziehungspflege der Leistungsbeziehenden.
- Die neue Gesetzesgrundlage ermöglicht die Umsetzung weiterer Leistungen in der Pflege, Betreuung und Assistenz von zu Hause lebenden Personen.

Die Leistungen des Kantons bleiben subsidiär zu Leistungen der Sozialversicherungen des Bundes (AHV, IV, KVG, UVG, BVG etc.).

Mit einer gesetzlichen Grundlage der «integrierten Versorgung» ermöglicht der Kanton eine zeitgemässe, bedarfsgerechte Versorgung und selbstbestimmtes Verbleiben zu Hause bzw. die Rückkehr nach Hause.

Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, eine entsprechende Gesetzesvorlage für die integrierte Versorgung auszuarbeiten, sei es mit einer Revision des Gesundheitsgesetzes (GesG) oder mit einem neuen Gesetz, das insbesondere Leistungen der Pflege, Betreuung und Assistenz zuhause als Teil der kantonalen Versorgungsstrategie regelt.

Georg Mattmüller, Christine Keller, Christian C. Moesch, Pasqualine Gallacchi, Oliver Bolliger, Raoul I. Furlano, Melanie Nussbaumer, Tobias Christ, Thomas Widmer-Huber, Patrick Fischer, Melanie Eberhard»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion**

### **1.1 Grundlagen des Motionsrechts**

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

### **1.2 Motionsforderung**

Die Motionärinnen und Motionäre fordern eine Strategie der «integrierten Versorgung», die insbesondere Pflege, Betreuung und Assistenz einbezieht. «Diese sollte folgende Punkte beinhalten:

- Eine integrierte Versorgung regelt ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung «ambulant vor stationär» die einzelnen spitalexternen Leistungen der Pflege, Betreuung und Assistenz sowie deren Schnittstellen.
- Bedarfs- und fachgerechte spitalexterne Leistungen sind sowohl in der stationären wie in der ambulanten Versorgung sichergestellt und erfolgen mittels Fach- Betreuungs- oder Assistenzleistungen.
- Der Kanton stellt Angebote der Angehörigenentlastung und bei Not- und Überbrückungssituationen (inkl. die Anzeige prekärer oder sich schnell verändernder Umstände) sicher.
- Der Kanton fördert den Ressourcenerhalt, die Selbständigkeit und die Beziehungspflege der Leistungsbeziehenden.

- Die neue Gesetzesgrundlage ermöglicht die Umsetzung weiterer Leistungen in der Pflege, Betreuung und Assistenz von zu Hause lebenden Personen.»

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «eine entsprechende Gesetzesvorlage für die integrierte Versorgung auszuarbeiten, sei es mit einer Revision des Gesundheitsgesetzes (GesG) oder mit einem neuen Gesetz, das insbesondere Leistungen der Pflege, Betreuung und Assistenz zuhause als Teil der kantonalen Versorgungsstrategie regelt».

### **1.3 Rechtliche Prüfung**

Das Gesundheitswesen ist ein Bereich der grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone fällt (vgl. POLEDNA/RÜTSCHKE, St. Galler Kommentar zu Art. 118 BV, Zürich, 4. Aufl., Rz 19). Art. 118 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hält fest, dass der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit trifft. Es gibt somit Teilbereiche mit einer Bundeskompetenz und entsprechenden gesetzlichen Regelungen des Bundes (z.B. Fortpflanzungsmedizin). Die Forderungen der Motion beschlagen kein Thema, welches der Bund bisher geregelt hat. Der Kanton Basel-Stadt ist gemäss § 26 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) verpflichtet, die Gesundheit zu fördern. § 26 Abs. 3 KV regelt explizit, dass die Selbsthilfe und die Hilfe und Pflege zu Hause gefördert werden. In § 9 des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG, SG 300.100) wird festgehalten, dass der Kanton in Zusammenarbeit mit privaten Institutionen für ein bedarfsgerechtes Angebot an spitalexterner Gesundheits- und Krankenpflege sorgt. Somit kann festgehalten werden, dass unter anderem die KV und das GesG die Thematik der Motion bereits aufgegriffen haben.

Mit der Motion wird der Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beauftragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht, interkantoniales Recht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Es obliegt dem Kanton, die Motionsthematik zu regeln und umzusetzen, weshalb die Motion rechtlich zulässig ist.

### **1.4 Schlussfolgerung**

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

## **2. Inhaltliche Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion**

### **2.1 Allgemeines zur vorliegenden Motion**

#### **2.1.1 Verwandte politische Geschäfte auf kantonaler und nationaler Ebene**

Die Motion reiht sich ein in eine Anzahl von politischen Vorstössen auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene zur gleichen bzw. ähnlichen Thematik. Die meisten davon wurden mittlerweile beantwortet bzw. behandelt, weshalb verschiedene Inhalte der vorliegenden Motion bereits adressiert worden sind. Um Redundanzen, wo sinnvoll, zu vermeiden, wird deshalb auch auf diese Geschäfte verwiesen.

#### Kantonale Ebene:

Auf kantonaler Ebene beschäftigen sich folgende politische Vorstösse mit der Thematik:

- Anzug (vormals Motion) Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung» (GNr. 21.5028): Mit Beschluss Nr. 21/51/29G vom 16. Dezember 2021 dem Regierungsrat als Anzug überwiesen, mit Schreiben des Regierungsrates Nr. 21.5028.03 Stehenlassen beantragt;
- Anzug (vormals Motion) Michelle Lachenmeier und Konsorten betreffend «Agogik im Alter: Stationäre Leistungen für behinderte Personen im AHV-Alter» (GNr. 19.5474): Mit Beschluss Nr. 20/24/47G vom 10. Juni 2020 dem Regierungsrat als Anzug überwiesen, mit Beschluss Nr. 22/22/25G vom 1. Juni 2022 stehen gelassen und dem Regierungsrat zur erneuten Bericht-erstattung bis 1. Juni 2024 überwiesen;
- Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend «Unterstützungsbeiträge für Senior:innen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen» (GNr. 22.5421): Mit Beschluss Nr. 22/46/45.9G vom 16. November 2022 dem Regierungsrat zum Bericht bis 16. November 2024 überwiesen;
- Schriftliche Anfrage Christine Keller betreffend «Beiträge für betreuende Angehörige»; (GNr. 23.5351): Vom Regierungsrat mit Schreiben Nr. 23.5351.02 vom 6. September 2023 beantwortet;
- Interpellation Nr. 91 Oliver Bolliger betreffend «Förderung der Betreuung im Alter im Kanton Basel-Stadt» (GNr. 23.5357): Mit Schreiben des Regierungsrates Nr. 23.5357.02 vom 27. September 2023 beantwortet;
- Schreiben des Regierungsrates vom 10. November 2021 betreffend «Ratschlag betreffend Massnahmenprogramm zur Förderung der integrierten Versorgung im Kanton Basel-Stadt 2022–2025 sowie Zwischenbericht zur Finanzierung der Modellprojekte für die aufsuchenden Angebote (Home Treatment High Utilizer und Home Treatment bei Übergangsbehandlung nach stationärer Behandlung) der Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) für die Jahre 2018, 2019 und 2020 in Form einer Finanzhilfe» (GNr. 21.0414 und 18.0408): Dies Vorlage setzte sich ebenfalls intensiv mit der Thematik der integrierten Versorgung, der spitalex-ternen Leistungen sowie der Pflege und Betreuung von Patientinnen und Patienten auseinander. Der Grosse Rat hat der Vorlage mit den Beschlüssen Nr. 22/17/06.1G und 22/17/06.2G vom 27. April 2022 zugestimmt.

#### Nationale Ebene:

Auch auf nationaler Ebene sind mehrere Vorstösse hängig, die sich mit der Thematik auseinandersetzen. Es sind dies insbesondere:

- Motion 18.3716 «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen»: Eingereicht am 31. August 2018 von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N), am 6. März 2019 im Nationalrat bzw. am 12. Dezember 2019 im Ständerat angenommen und an den Bundesrat überwiesen. Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über die Ergänzungsleistungen (EL) zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungen (AHV) sicherstellt, sodass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können. In Erfüllung der Motion hat der Bundesrat eine Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungen vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30) hinsichtlich der Anerkennung des betreuten Wohnens für Beziehende von EL zur AHV (im Kanton Basel-Stadt als so genanntes Wohnen mit Serviceangebot bekannt) ausgearbeitet. Am 21. Juni 2023 wurde die Vernehmlassung zur Gesetzesänderung eröffnet.<sup>1</sup> Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Vernehmlassung dazu geäussert.<sup>2</sup> Die Vernehmlassungsfrist endete am 23. Oktober 2023. Bis wann mit der entsprechenden Bot-schaft zur ELG-Revision ans Parlament gerechnet werden kann, ist derzeit noch nicht bekannt.

<sup>1</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. Juni 2023 mit Link zu den Vernehmlassungsunterlagen, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95885.html> (zuletzt besucht am 9. November 2023).

<sup>2</sup> Schreiben des Regierungsrates an das Bundesamt für Sozialversicherungen, abrufbar unter <https://www.regierungsrat.bs.ch/geschaeft/regierungsratsbeschluesse.html?action=geschaeft&geschaeftId=a37dd4b7ae624aa9b4d0bb9ddb8ccb91>.

- Motion 23.3366 «Nationale Strategie für Betreuung und Wohnen im Alter und bei Behinderung»: Eingereicht im Nationalrat von Christine Bulliard-Marbach. Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen und den Akteuren der Zivilgesellschaft (subventionierte Organisationen) eine nationale Strategie für Betreuung und Wohnen im Alter und bei Behinderung auszuarbeiten. Dabei soll er sowohl die sozialpolitische Dimension als auch den Gesundheitsaspekt berücksichtigen. Der Bundesrat beantragte am 24. Mai 2023 die Ablehnung der beiden Motion. Das Geschäft wurde im Rat noch nicht behandelt.

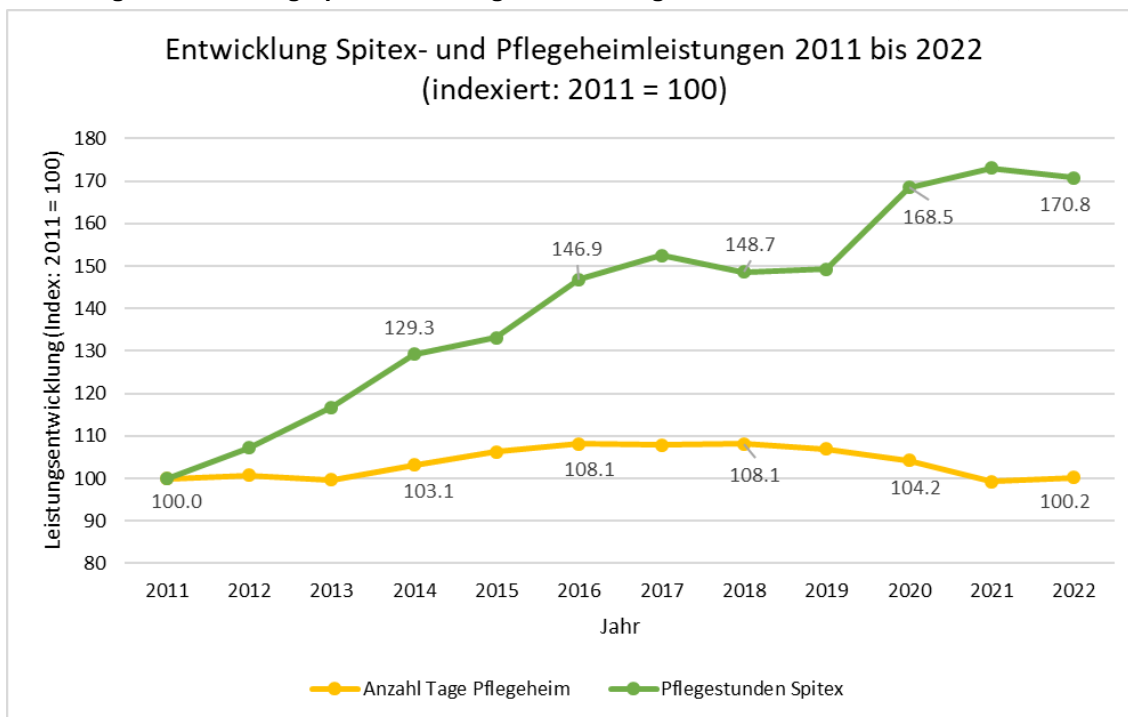
### 2.1.2 Zu «ambulant vor stationär» in der spitalexternen Versorgung

Die Motionärinnen und Motionäre führen aus, dass der Grundsatz «ambulant vor stationär» im Kanton Basel-Stadt nur in den Spitälern strategisch angelegt sei. Diese Annahme ist jedoch aus den folgenden Gründen nicht zutreffend:

Erstens kann die Maxime «ambulant vor stationär» wie der Grundsatz sagt nur im Zusammenspiel von ambulanter und stationärer Leistungserbringung zur Anwendung gelangen, da es eben genau um eine Verlagerung von stationären Leistungen in den ambulanten Bereich geht und die Maxime somit gerade auch im ambulanten Bereich ihren Niederschlag findet.

Zweitens wird «ambulant vor stationär» im Kanton Basel-Stadt bei Weitem nicht nur nach der auf die Spitäler zugeschnitten gesetzlichen Regelung («AVOS») gelebt, sondern ist integraler Bestandteil sämtlicher Politikmassnahmen, insbesondere in der baselstädtischen Langzeitpflege (siehe nächster Abschnitt). Es wird in den obgenannten politischen Vorstössen ausführlich und transparent dargelegt, wie die Strategie «ambulant vor stationär» im Kanton Basel-Stadt eben nicht nur in der Theorie bzw. nicht nur auf dem Papier existiert, sondern aktiv über alle Leistungserbringer hinweg gelebt wird: im ambulanten, im intermediären und im stationären Sektor, und dies sowohl im Akut- als auch im Langzeitpflegebereich. Dies zeigt sich beispielhaft in den Leistungsentwicklungen des Spitex- und Pflegeheimbereichs, wie in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung Spitex- und Pflegeheimleistungen im Kanton Basel-Stadt, 2011 bis 2022

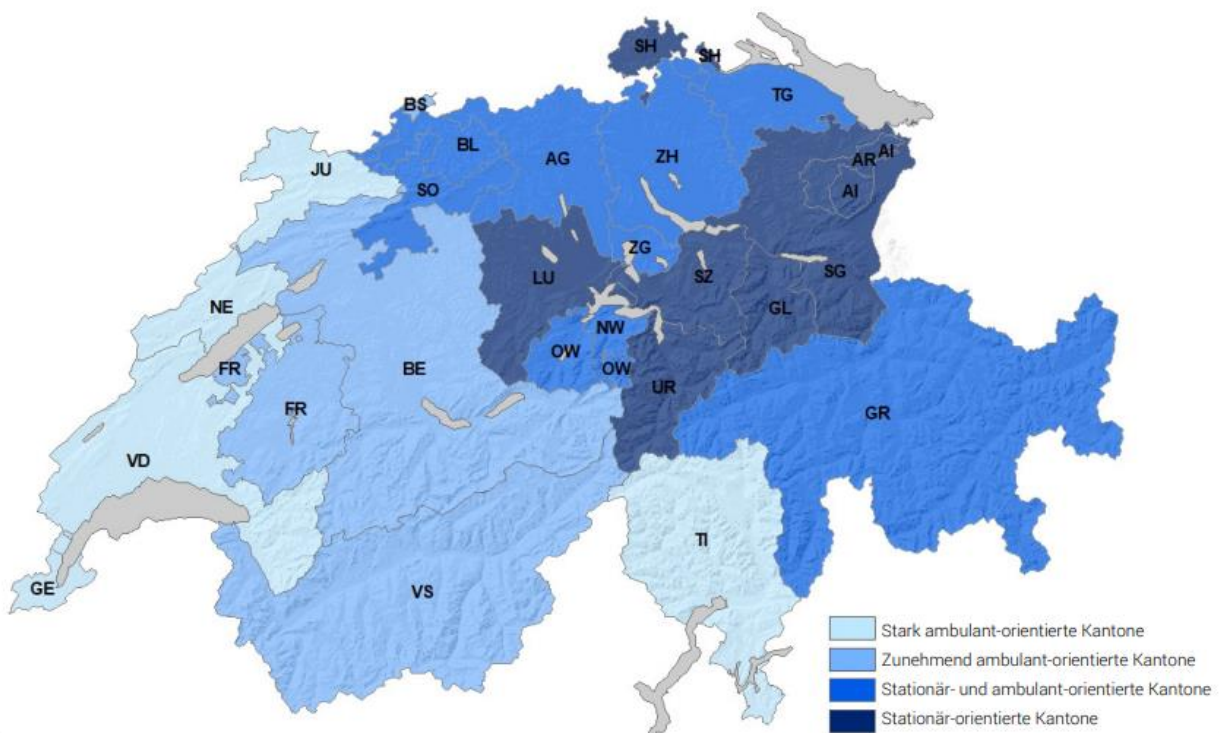


Quelle: Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt  
 Anmerkungen: Der Y-Achsenursprung liegt zur besseren Lesbarkeit nicht bei 0. In den Jahren 2020 bis 2022 sind gewisse Effekte der COVID-19-Pandemie zu beobachten.

Drittens wurde erst kürzlich vom Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) bestätigt, dass der Kanton Basel-Stadt von allen Deutschschweizer Kantonen das Prinzip «ambulant vor stationär» in der Pflege am stärksten umgesetzt hat (siehe Abbildung 2).<sup>3</sup> Hinsichtlich der Ausschöpfung des Ambulantisierungspotenzials erfolgreicher als der Kanton Basel-Stadt werden nur einige nicht-deutschsprachige Kantone eingestuft. Dies liegt primär daran, dass die ambulante Versorgung in der französischsprachigen Schweiz historisch schon stets stärker verankert war als in der Deutschschweiz. Der Kanton Basel-Stadt ist zusammen mit den zweisprachigen Kantonen (VS, FR, BE) in der zweitobersten Gruppe («Zunehmend ambulant-orientierte Kantonsgruppe») eingeteilt.

Abbildung 2: «ambulant vor stationär» in der Pflege nach Kanton

G 2.2 Ergebnis des Clustering: die vier Kantonsgruppen



Zugehörigkeit zu den Kantonsgruppen: GE, JU, NE, TI und VD (stark ambulant-orientierte Kantone), BE, BS, FR und VS (zunehmend ambulant-orientierte Kantone), AG, BL, GR, NW, OW, TG, SO, ZG und ZH (stationär- und ambulant-orientierte Kantone), AI, AR, GL, LU, SG, SH, SZ und UR (stationär-orientierte Kantone).

Quelle: BFS – Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED), Statistik der Hilfe und Pflege zu Hause (SPITEX), Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) / Auswertung Obsan © Obsan 2022

Quelle: Obsan Bericht 03/2022, S. 28

Ebenso ist der Kanton Basel-Stadt nach aktuellem Kenntnisstand der einzige Kanton der Schweiz, der – im Rahmen des vom Grossen Rat genehmigten Pilotprojekts für die Übergangspflege im Adullam Pflegezentrum Basel – temporäre Pflegeheimaufenthalte in Akutsituationen nach gesundheitlichen Krisen oder nach einem Unfall oder einer Operation ermöglicht. Dies erfolgt in einer einzigartigen interdisziplinären und integrierten Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Leistungserbringer (Pflege, ärztliche Versorgung, Physio- und Ergotherapie, Sozialberatung). Nach Abschluss des Pilotprojekts (Ende 2024) wird eine Evaluation der Massnahmen erfolgen.

Ebenso zu erwähnen sind die spezialisierten Spitex-Angebote wie die Onko- und Palliativ-Spitex, Kinder-Spitex oder Spitexpress (24-Stunden-Notfalldienst). Auch sie sind eine wichtige Stütze der ambulanten und integrierten Versorgung der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Ba-

<sup>3</sup> Obsan Bericht 03/2022 «Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz», abrufbar unter <https://www.obsan.admin.ch/de/publikationen/2022-bedarf-alters-und-langzeitpflege-der-schweiz>, S 27 f.

sel-Stadt. Ausserdem gibt es im Kanton Basel-Stadt Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen, welche im Speziellen für pflegende Angehörige eine sehr wichtige Leistung erbringen und ihnen damit regelmässig Entlastung ermöglichen. Des Weiteren unterstützt der Kanton Basel-Stadt – im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen – hauswirtschaftliche Spitex-Leistungen und Angebote des betreuten Wohnens («Wohnen mit Serviceangebot») für einkommensschwache Menschen (EL-Beziehende), was ebenfalls entscheidend dazu beiträgt, Spital- und Heimeintritte zu verhindern oder zu verzögern.

Unter anderem durch die Pflegeberatung des Gesundheitsdepartements, aber auch durch die Beratungen privater Anbieter, die vom Kanton gefördert werden (z.B. Pro Senectute, GGG, Demenzberatung von Alzheimer beider Basel), unternimmt der Kanton Basel-Stadt sehr viel, damit Personen, die Pflege- oder Betreuungsleistungen benötigen, die angemessenen und für ihre Situation adäquaten Informationen und Leistungen erhalten. Das Schnittstellenmanagement wird unter anderem durch diese Beratungen optimiert, da sie einerseits niederschwellig und nahe bei den Einwohnerinnen und Einwohnern, aber dennoch fachlich geschult und vernetzt sind.

Angesichts dieser zahlreichen und verschiedenen Leistungen und der im Obsan Bericht 03/2022 aufgezeigten erfolgreichen Umsetzung der Strategie «ambulant vor stationär» im Kanton Basel-Stadt ist somit festzuhalten, dass diese im Kanton Basel-Stadt, entgegen der Auffassung der Motionärinnen und Motionäre, nicht nur eine Absichtserklärung ist, sondern wo immer sinnvoll und zielführend in allen Bereichen und auf allen Ebenen bereits gelebt wird.

### 2.1.3 Übergeordnete Grundlagen des Kantons zur Thematik der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre halten in ihrem Vorstoss fest, dass eine Strategie zur Planung und Einrichtung zusammenhängender Angebote und Leistungen, die insbesondere von Pflege, Betreuung und Assistenz einbezieht, fehlt. Dem ist aus Sicht des Regierungsrates zu widersprechen. Bereits heute existieren verschiedene Steuerungsinstrumente bzw. übergeordnete Leitlinien, die sich mit der angesprochenen Thematik auseinandersetzen.

- Die Vision «Gut und gemeinsam älter werden im Kanton Basel-Stadt»<sup>4</sup> dient als Leitstern für die Basler Alterspolitik der nächsten Jahre. Sie ergänzt die Leitlinien «Basel 55+» und «Alterspflegepolitik» und soll mit Projekten und Ideen die Lücken füllen, die es in der Basler Angebotslandschaft im Altersbereich noch gibt. Dafür sorgen soll u.a. die seit Herbst 2020 bestehende Interdepartementale Koordinationsgruppe Alter (IKA), in welcher alle Departemente und Gemeinden vertreten sind.
- Die im Januar 2021 von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verabschiedete Vision für das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen<sup>5</sup>, die auch der Regierungsrat verfolgt, strebt an, dass die Betroffenen bis im Jahr 2030 ihren Wohnort in der Schweiz und ihre Wohnform so selbstbestimmt und frei wählen können wie Personen ohne gesundheitliche Beeinträchtigung. Sie sollen dieselben Wahlmöglichkeiten haben wie Personen ohne Betreuungsbedarf. Die staatliche Unterstützung orientiert sich dabei am individuellen Bedarf einer Person.
- Die Leitlinien der Alterspflegepolitik<sup>6</sup> bilden den Kerngehalt des Handelns des Kantons Basel-Stadt im Bereich der Alters- und Langzeitpflege. Sie wurden im Jahr 2019 komplett überarbeitet und an die neuen Gegebenheiten angepasst. Die Anpassung dieser Leitlinien hatte primär zum Ziel, den bundes- und kantonsrechtlichen Auftrag in verständliche Leitsätze zu fassen. Nebst den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen bilden sie die gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen der letzten Jahre ab.
- Mit den Leitlinien Basel 55+<sup>7</sup> hat der Regierungsrat die übergeordnete Grundlage des Handelns des Kantons in der Alterspolitik festgelegt. Die Leitlinien Basel 55+ sind – im Gegensatz zu den

<sup>4</sup> Abrufbar unter <https://www.gd.bs.ch/dossiers-projekte/alterspolitik/Vision.html>.

<sup>5</sup> Abrufbar unter <https://www.sodk.ch/de/themen/alterspolitik/projekt-bbw>.

<sup>6</sup> Abrufbar unter <https://www.gd.bs.ch/dossiers-projekte/alterspolitik/Leitlinien.html>.

<sup>7</sup> Abrufbar unter <https://www.gd.bs.ch/dossiers-projekte/alterspolitik/Leitlinien.html>.



Leitlinien der Alterspflegepolitik, welche sich schwerpunktmässig auf Pflege und Betreuung beziehen – bewusst weit gefasst, da sie die verschiedensten Aspekte des Lebens älterer Menschen umfasst. Die Themenvielfalt reicht vom vielseitigen Unterstützungsangebot im Kanton, über Gesundheitsförderung, Wohnen im Alter, hindernisfreie altersgerechte Gestaltung des öffentlichen Raums und der Mobilitätsangebote, Verkehrssicherheit bis zu kommunikativen Aktivitäten.

- Das Konzept Behindertenhilfe<sup>8</sup> der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft stellt den individuellen Bedarf jedes Menschen mit einer Behinderung ins Zentrum und garantiert ihm den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an Hilfe- und Betreuungsleistungen.

Der Regierungsrat stützt sein Handeln auf die vorstehend aufgeführten Visionen und Leitlinien. Daneben gelten das am 15. Mai 2014 für die Schweiz in Kraft getretene UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention [BRK], SR 0.109) sowie weiteren themenbezogenen rechtlichen Grundlagen des Bundes und des Kanton, wie etwa die KV, das GesG, das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 18. September 2019 (Behindertenrechtgesetz [BRG], SG 140.500) sowie das Gesetz über die Behindertenhilfe vom 14. September 2016 (BHG, SG 869.700). Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass diese Grundlagen eine ausreichende Basis bilden und keine zusätzliche «Strategie» zur Thematik erfordern.

#### **2.1.4 Grundsätzliches zu den Voraussetzungen im Bereich der Alterspflege und der Behindertenhilfe**

Die Motion zielt unter anderem darauf ab, die Leistungserbringung für pflege-, assistenz- und betreuungsbedürftige betagte Menschen und die entsprechende Leistungserbringung für Menschen mit Behinderungen anzugleichen bzw. zu vereinheitlichen. Wie nachfolgend dargelegt, ist dies differenziert zu betrachten.

Die beiden Bevölkerungsgruppen verfügen bezüglich gesetzlicher Regelungen über relevante Gemeinsamkeiten: Sie unterliegen denselben Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 112c) wie auch der Kantonsverfassung (§ 26) und der ersten Säule der sozialen Sicherung, zu welcher auch die Ergänzungsleistungen (EL) gehören. Beide Bevölkerungsgruppen geniessen auch die gleiche Versicherungsdeckung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).

Gleichzeitig sind die bundesgesetzlichen Vorgaben teilweise unterschiedlich, was insbesondere bezüglich Finanzierung und Anspruchsberechtigung der spezifisch auf Betagte bzw. Menschen mit Behinderungen ausgerichteten Leistungen, aber auch bezüglich Qualitätsanforderungen und Personalqualifikation an die jeweiligen Leistungserbringer gilt. Bei der Pflege, wie sie Art. 25a des Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) vorsieht, steht nicht nur, aber vor allem die betagte Bevölkerung im Zentrum: Spitex-Beziehende sind im Kanton Basel-Stadt im Mittel 72 Jahre und Pflegeheimbewohnende 85 Jahre alt.<sup>9</sup> Die Regelungen für Menschen mit Behinderung hingegen betreffen zumeist Menschen im IV-Alter (bis 65 Jahre), wobei oft die Gesetzgebungen für Assistenz- und Betreuungsleistungen zum Zuge kommen. Selbstverständlich kann es zu Überschneidungen kommen, wenn beispielsweise Pflege für Menschen mit Behinderung erbracht wird oder Menschen im AHV-Alter im Rahmen von Besitzstandsregelungen Anspruch auf Assistenz- und Betreuungsleistungen der Behindertenhilfe haben. Trotzdem ist es aber wichtig, dass die genannten Leistungen (Pflege, Betreuung, Assistenz) bezüglich Finanzierung und Anspruchsberechtigung klar definiert und ausreichend ausdifferenziert sind. Dies insbesondere deshalb, weil eine der Leistungen (Pflege) über die OKP mitfinanziert wird und somit direkten Einfluss auf die Entwicklung der Krankenkassenprämien hat, während dies auf die anderen beiden steuerfinanzierten Leistungen (Betreuung, Assistenz) in der Regel nicht zutrifft.

<sup>8</sup> Abrufbar unter [https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:fca9ef3a-9327-42cf-9a1f-966c32896f8f/ABH\\_Konzept\\_Behindertenhilfe.pdf](https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:fca9ef3a-9327-42cf-9a1f-966c32896f8f/ABH_Konzept_Behindertenhilfe.pdf).

<sup>9</sup> Stand 2022; Quelle: Abrechnungsdaten Gesundheitsdepartement



Nicht nur auf Ebene der rechtlichen Rahmenbedingungen und Finanzierungsregimes, sondern auch hinsichtlich der Bedürfnisse der betroffenen Menschen gibt es Unterschiede: Ein junger Mensch mit Behinderung hat in der Regel andere Ansprüche an ein selbstbestimmtes Leben und entsprechend andere Bedürfnisse als eine betagte pflegebedürftige Person. Entsprechend unterscheiden sich die benötigten Pflege-, Betreuungs- und Assistenzleistungen je nach Alter und Art der gesundheitlichen Beeinträchtigung.

Des Weiteren sind die föderalistischen Massgaben unterschiedlich: Die Planung und Gesetzgebung in der Behindertenhilfe erfolgt bikantonal mit dem Kanton Basel-Landschaft. Im Gegensatz dazu ist die Planung der Alterspflege im Kanton Basel-Landschaft zum grössten Teil nicht auf kantonaler Ebene, sondern auf Gemeindeebene angesiedelt. Für eine bikantonale Planung und Regelung der Alterspflege zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft wäre darum der Einbezug der 86 Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft nötig, was realpolitisch eine grosse Herausforderung darstellen würde

Eine sachgerechte Zusammenführung der kantonalen Gesetzgebung für betagte und behinderte Menschen ist aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen und Eigenheiten herausfordernd und äusserst anspruchsvoll.

## 2.2 Stellungnahmen zu den einzelnen Begehren

Zu den fünf einzelnen Begehren der Motionärinnen und Motionäre lässt sich Folgendes festhalten:

- *«Eine integrierte Versorgung regelt ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung «ambulant vor stationär» die einzelnen spitalexternen Leistungen der Pflege, Betreuung und Assistenz sowie deren Schnittstellen.»*

Der Kanton fördert bereits mit vielfältigen Massnahmen die Umsetzung des Prinzips «ambulant vor stationär» bei den Leistungen der Pflege, Betreuung und Assistenz und ermöglicht in einer sehr gut funktionierenden interdisziplinären und integrierten Zusammenarbeit der verschiedenen Leistungserbringer (Pflege, ärztliche Versorgung, Physio- und Ergotherapie, Sozialberatung, Wohnbegleitung) temporäre Pflegeheimaufenthalte in Akutsituationen, nach gesundheitlichen Krisen oder nach einem Unfall bzw. nach einer Operation (siehe Kapitel 2.1.2).

Des Weiteren ist der Kanton Basel-Stadt dafür besorgt, dass hilfe-, pflege- oder betreuungsbedürftige Personen die angemessenen Leistungen erhalten, beispielsweise mit den diversen unterstützten Beratungsangeboten, aber auch mit der Förderung von Hilfe- und Betreuungsleistungen für tiefere Einkommensklassen (Finanzierung von hauswirtschaftlicher Spitex und Wohnen mit Serviceangebot im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten zu den EL).

Das Schnittstellenmanagement wird unter anderem im Rahmen dieser Angebote laufend optimiert, beispielsweise durch die diversen Beratungsangebote oder auch durch die Spitalsozialdienste und die Leistungserbringer. Diese sind nahe bei den betroffenen Personen und niederschwellig zugänglich, aber dennoch fachlich geschult und vernetzt. Ein vom Kanton auferlegtes einheitliches Vorgehen zum Schnittstellenmanagement ist nicht zweckdienlich und rechtlich nicht umsetzbar, weil in der Schweiz der Leistungserbringer grundsätzlich selbst gewählt werden kann («freie Arztwahl»). Die Bestimmung des Behandlungspfades obliegt der Patientin bzw. dem Patienten. Dem Kanton kommt nach dem Willen des Gesetzgebers höchstens eine beratende Funktion zu.

- *«Bedarfs- und fachgerechte spitalexterne Leistungen sind sowohl in der stationären wie in der ambulanten Versorgung sichergestellt und erfolgen mittels Fach- Betreuungs- oder Assistenzleistungen.»*

Aus Sicht des Regierungsrates ist unklar, auf welche Leistungen sich die Motionärinnen und Motionäre mit dieser Forderung beziehen. Die Versorgung im Kanton Basel-Stadt mit bedarfs- und

fachgerechten spitalexternen Leistungen ist bereits heute gewährleistet und sichergestellt. Es gibt eine breite Angebotspalette von Hilfe-, Pflege-, Betreuungs- und Beratungsleistungen, welche vom Kanton unterstützt werden. Für weitere Ausführungen dazu sei auf den Gesundheitsversorgungsbericht verwiesen.<sup>10</sup> Dem Regierungsrat liegen weder von Seite der Leistungsbeziehenden noch von Seiten der Leistungserbringer Hinweise vor, dass in diesem Bereich essentielle Mängel vorlägen.

- *«Der Kanton stellt Angebote der Angehörigenentlastung und bei Not- und Überbrückungssituationen (inkl. die Anzeige prekärer oder sich schnell verändernder Umstände) sicher.»*

Auch bezüglich des hier angesprochenen Bereichs besteht bereits heute ein breites Leistungsangebot. Neben den finanziellen Beiträgen an die durch Angehörige erbrachte Pflege von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause, die primär auf langfristige Pflegesituationen ausgelegt sind, gibt es auch Leistungen für kurzfristige und prekäre Situationen. Bei sich rasch verändernden anspruchsvollen pflegerischen Bedürfnissen oder nach akuten Pflegesituationen, wie bspw. einem Unfall, Sturz oder einer Operation, gibt es das bereits erwähnte Angebot der so genannten Übergangspflege im Adullam Pflegezentrum Basel. Aber auch in jedem anderen Pflegeheim können kurzfristige, so genannte Entlastungsaufenthalte erfolgen, während denen die baselstädtischen Pflegeheime mit grosser Kompetenz auf die Bedürfnisse der Personen eingehen. Zudem bestehen im Kanton auch Tagespflegeeinrichtungen, deren Dienstleistungen sehr beliebt und geeignet sind, um pflegende Angehörige zu entlasten und ihnen beispielsweise einen Urlaub oder eine sonstige längere Abwesenheit, wie z.B. einen notwendigen Spitalaufenthalt, zu ermöglichen.

Zudem stehen diverse vom Kanton unterstützte und mitfinanzierte Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Verfügung (u.a. Pro Senectute, GGG, Alzheimer beider Basel), wenn die Not- und Überbrückungssituationen nicht pflegerischer Natur sind. Diese richten sich explizit auch an Angehörige und Bekannte (z.B. Nachbarn) und werden nach aktuellem Kenntnisstand auch rege von diesen genutzt. Insbesondere die Beratung von Pro Senectute zielt dabei nicht primär auf den Bedarf bei gesundheitlichen Probleme, sondern auf die Herausforderungen bei sozialen und familiären Krisen oder auch auf finanzielle Notlagen ab. Die Beratung ist kostenlos und der Zugang niederschwellig, persönlich oder telefonisch, und kann auf Wunsch auch anonym erfolgen. Allein im Jahr 2022 hat Pro Senectute beider Basel über 17'000 Beratungsstunden erbracht, also fast 50 Stunden pro Tag.<sup>11</sup>

Werden konkrete neue Vorschläge und Ideen von Verbänden, Politik oder Leistungserbringern vorgebracht, bei welchen eine finanzielle Unterstützung des Kantons notwendig wäre, bestehen mit § 9 und § 10 GesG bereits heute die gesetzlichen Grundlagen, um gegebenenfalls kantonale Beiträge zu gewähren. Neue Anträge werden jeweils nach den gängigen Prozessen und den Massgaben des Staatsbeitragsgesetzes vom 11. Dezember 2013 (StBG, SG 610.500) geprüft und beurteilt. Aus Sicht des Regierungsrates besteht folglich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

- *«Der Kanton fördert den Ressourcenerhalt, die Selbständigkeit und die Beziehungspflege der Leistungsbeziehenden.»*

Die Erhaltung der Ressourcen sowie die Förderung der Selbständigkeit und Beziehungspflege entspricht einer Grundhaltung und Selbstverständlichkeit im Gesundheits- und Sozialwesen des Kantons Basel-Stadt. In dieser Hinsicht unterstützt der Regierungsrat aktuell diverse Massnahmen für Personen in Notlagen (z.B. Beratungen von Pro Senectute oder der GGG) oder präventiver Natur, wie bspw. das «Café Balance», das «Café Dialogue» oder die «Aktionstage Psychische Gesundheit». Die systemische Beratung ist in allen Beratungsangeboten zentral, welche der Kanton im Bereich der Hilfe, Pflege und Betreuung von Betagten anbietet, sei es in der eigenen Pflegeberatung oder dann auch in Angeboten von Pro Senectute, GGG oder Alzheimer beider Basel. Auch

<sup>10</sup> Abrufbar unter <https://www.gesundheitsversorgung.bs.ch/ueber-uns/publikationen.html>.

<sup>11</sup> Quelle: Jahresbericht 2022, einsehbar unter <https://bb.pro-senectute.ch/dam/jcr:a5c9a761-adf2-460d-8121-94c4ba52308d/2022%20Jahresbericht%20Pro%20Senectute%20beider%20Basel.pdf>.

die aufsuchende Altersarbeit in Riehen<sup>12</sup> und die mobile Altersarbeit des Vereins FUNDUS BASEL<sup>13</sup> in den Quartieren zielt in diese Richtung. Selbstverständlich spielt auch in den Tagespflegeeinrichtungen die Angehörigenarbeit bzw. der Ressourcenerhalt von Betroffenen und Angehörigen eine wichtige Rolle.

Eine vollumfängliche Auflistung sämtlicher Massnahmen, die sich mit der von den Motionärinnen und Motionären angesprochenen Thematik befassen, würde weit über den Rahmen der vorliegenden Stellungnahme hinausgehen. Eine Auswahl von spezifischen Dienstleistungen kann aber unter anderem der Broschüre des Gesundheitsdepartements «Dienstleistungen für betagte Menschen in Basel-Stadt – In guter Begleitung alt werden»<sup>14</sup> bzw. der Broschüre «60plus» der Gemeinden Riehen und Bettingen<sup>15</sup> entnommen werden.

Speziell hingewiesen werden soll zudem auf ein Schreiben des Gesundheitsdepartements vom Oktober 2023 an alle alleine wohnenden Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons von 75 Jahren oder älter, in dem auf verschiedene Beratungsangebote hingewiesen wurde. Unter anderem wurde in diesem Rahmen die Gratis-Telefonnummer 0800 500 400 des Vereins «Mein Ohr für Dich – einfach mal reden!» vorgestellt. Hier können alle Menschen anrufen, die einmal oder regelmässig einfach reden, erzählen, diskutieren oder auch zuhören wollen (unter der Woche von 14 bis 20 Uhr, am Wochenende von 17 bis 19 Uhr).<sup>16</sup>

- *«Die neue Gesetzesgrundlage ermöglicht die Umsetzung weiterer Leistungen in der Pflege, Betreuung und Assistenz von zu Hause lebenden Personen.»*

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Finanzierung weiterer Leistungen bereits heute auf der Grundlage der bereits bestehenden Gesetzgebung, insbesondere der §§ 9 und 10 GesG i.V.m. den §§ 3 und 4 StBG, möglich ist und es deshalb keiner neuen gesetzlichen Grundlage bedarf.

### 3. Fazit

Die Stellungnahme des Regierungsrates lässt sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

- Bei den meisten in der Motion erwähnten Punkten besteht nach Ansicht des Regierungsrates bereits heute ein bedarfsgerechtes Angebot an Leistungen, dies auch nach Abwägung der daraus resultierenden Kostenfolgen und der stets steigenden Gesundheits- und Sozialkosten gegenüber den Bedürfnissen der Bevölkerung und unter Berücksichtigung des Aspekts der Verhältnismässigkeit. Der Kanton Basel-Stadt ist sowohl im Bereich der Strategie «ambulant vor stationär» als auch im Bereich der Betreuungsfinanzierung sehr fortschrittlich. Diesbezüglich verweist der Regierungsrat auch auf die Beantwortung des Anzugs (vormals Motion) Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung» (GNr. 21.5028), welche sich ausführlich mit dieser Thematik auseinandersetzt.
- In anderen Punkten wiederum, wie der Betreuungsfinanzierung, sind auf Bundesebene neue Regelungen in Erarbeitung, welche gegebenenfalls einen starken Einfluss auf die Ausgangslage in den Kantonen haben können. Der proaktive Erlass neuer gesetzlicher Regelungen auf kantonaler Ebene ist daher vorderhand wenig zielführend, solange unklar ist, wie allfällige neue Regelungen auf Bundesebene aussehen werden.
- Sowohl bezüglich der benötigten Pflege-, Betreuungs- und Assistenzleistungen wie auch hinsichtlich der kantonal- und bundessrechtlichen Rahmenbedingungen bestehen mit Blick auf Menschen mit Behinderung und Betagte viele Gemeinsamkeiten, aber auch relevante Unter-

<sup>12</sup> Für weitere Informationen: <https://www.programmsocius.ch/projekte/riehen/projektbeschreibung>.

<sup>13</sup> Für weitere Informationen: <https://fundus-basel.ch>.

<sup>14</sup> Abrufbar unter <https://www.gesundheitsversorgung.bs.ch/ueber-uns/publikationen.html>.

<sup>15</sup> Abrufbar unter [https://www.riehen.ch/verwaltung/dienstleistungen/145\\_60plus-broschuere--wissenswertes-](https://www.riehen.ch/verwaltung/dienstleistungen/145_60plus-broschuere--wissenswertes-)

<sup>16</sup> Medienmitteilung abrufbar unter <https://www.gd.bs.ch/nm/2023-gut-und-gemeinsam-aelter-werden-im-kanton-basel-stadt-informationschreiben-fuer-alleinwohnende-personen-ab-75-jahren-und-aelter-gd.html>.

schiede. Die Gesetzgebung für die einzelnen Bereiche ist unterschiedlich, damit sie der Heterogenität der Bedürfnisse der betroffenen Menschen wie auch den Anforderungen der unterschiedlichen Sozialversicherungen gerecht wird. Die Schaffung einer neuen gemeinsamen gesetzlichen Grundlage für die Hilfe und Unterstützung für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung ist daher wenig sinnvoll.


Vor dem Hintergrund der vorgenannten Aspekte erachtet der Regierungsrat den Erlass einer neuen gesetzlichen Grundlage zur Thematik weder als zielführend noch für im Sinne der betroffenen Menschen. Der Regierungsrat verweist auf die bereits bestehenden Gesetzesgrundlagen, auf deren Basis ggf. schon heute weitere Massnahmen (mit-)finanziert und umgesetzt werden können, insbesondere die §§ 9 und 10 GesG i.V.m. den §§ 3 und 4 StBG.

Da die Entwicklungen bezüglich einer gesetzlichen Regelung der Betreuung auf Bundesebene zurzeit schwer abschätzbar sind, diese jedoch grosse Auswirkungen auf die kantonale Politik haben können, erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die weiteren Entwicklungen der Diskussion auf nationaler Eben weiter zu verfolgen und dem Grossen Rat in zwei Jahren erneut über die Thematik zu berichten. Sollte der Grosse Rat dem mit vorliegendem Bericht gestellten Antrag auf Umwandlung in einen Anzug zustimmen, würde der Regierungsrat die nächste Berichterstattung – aufgrund der grossen thematischen wie auch terminlichen Überschneidung – mit derjenigen zum stehengelassenen Anzug Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung» zusammenführen und die beiden Vorstösse in einem gemeinsamen Schreiben an den Grossen Rat beantworten.

#### 4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend «Selbstbestimmtes Leben zu Hause – in Zukunft mit zeitgemässen und bedarfsgerechten Leistungen!» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger  
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin