



An den Grossen Rat

24.5400.02

GD/P245400

Basel, 4. Dezember 2024

Regierungsratsbeschluss vom 3. Dezember 2024

Schriftliche Anfrage Christine Keller betreffend pflegende Angehörige als Angestellte von Spitex Organisationen

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

«Die bundesgerichtliche Rechtsprechung (siehe v.a. BG E 145 V 161 aus dem Jahr 2019) hat vor einiger Zeit klargestellt, dass bei einer Spitex-Organisation angestellte Angehörige Massnahmen der Grundpflege gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. c KLV grundsätzlich auch ohne pflegerische Fachausbildung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erbringen können. Vor kurzem hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom Juni dieses Jahres dies auch ausdrücklich für die psychiatrische Grundpflege etwa von psychisch erkrankten Menschen anerkannt, die u. U auch die reine Präsenz und somit sehr viele Wochenstunden umfassen kann. Seither haben einige Spitex Organisationen Modelle zur Anstellung von pflegenden Angehörigen entwickelt. Diese Entwicklung bringt sicher für viele Menschen, die Angehörige pflegen und damit vielfach Grosses leisten, eine wertvolle Stütze wenigstens in finanzieller Hinsicht. Die neuen Modelle werden jedoch auch kritisch beleuchtet. So hat die Zeitschrift "Beobachter", Artikel aufgenommen vom "Blick", darauf hingewiesen, dass einzelne Firmen, die pflegende Angehörige anstellen, auf missbräuchliche Art und Weise "mitkassieren". Während diese Organisationen, manchmal ohne eigene Infrastruktur als "Briefkastenfirma" tätig, CHF 52.00 pro Stunde beziehen, in Basel zusammen mit der kantonalen Restfinanzierung (Art. 25a Abs. 5 KVG bzw. § 8d lit.b der kantonalen KVO) CHF 80.00 in der ersten und CHF 70.00 ab der zweiten Stunde, erhalten die Angehörigen davon nur einen Teil im Umfang von etwa 30-50 %, nämlich einen Stundenlohn von etwa CHF 35.00. Auch SRF hat in einem Beitrag kürzlich auf dieses lukrative Geschäft zulasten der Allgemeinheit und der Prämienzahlenden hingewiesen. Der Verband der Schweizer Krankenversicherer Santésuisse weist darauf hin, dass der Kostenanstieg bei den Pflegeleistungen, markant sei, vor allem im Spitex- Bereich, wobei sich eine "besorgniserregende Wachstumsdynamik" namentlich bei den Pflegeleistungen für Angehörige (Pro Jahr neu rund 100 Mio Franken) zeige.

Eine "Gewinnabschöpfung" im genannten Umfang scheint besonders dann stossend, wenn die anstellenden Unternehmen keine Leistungen zur Qualitätssicherung wie Weiterbildung, Supervision o.a. anbieten. Mit einem differenzierten Tarif könnte hier gegengesteuert werden.

Der Dachverband der nicht gewinnorientierten Spitex, Spitex Schweiz, fordert eine Mindestqualifikation der pflegenden Angehörigen, namentlich den Kurs in Pflegehilfe, der auch nachträglich, innerhalb eines Jahres nach Anstellung, absolviert werden kann (Positionspapier 2023), sowie eine professionelle Begleitung, einen verbindlichen Arbeitsvertrag und faire Bezahlung für die Angehörigen (Medienmitteilung 22. August 2024). Ferner müsse definiert werden, wer in diesem Zusammenhang als pflegende/r Angehörige/r gelten könne (Altersgrenze, Verbindlichkeit gegenüber der gepflegten Person).

Die Kantone können Vorgaben zur Anstellung pflegender Angehöriger machen, was etwa der Kanton Basellandschaft (Mindestqualifikation wie von Spitex CH verlangt, vgl. Gesetz und Verordnung für Altersbetreuungs- und Pflegegesetz) und der Kanton Graubünden getan haben.

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Verfügt der Regierungsrat bzw. das Gesundheitsdepartement über aktuelle Zahlen zu Anzahl und Umfang der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch in erster Linie "private" Spitex-Anbieter (die Spitex Basel ist gemäss eigenen Angaben sehr zurückhaltend in diesem Bereich)?
2. Sind dem Departement genauere Angaben zu den Arbeitsbedingungen (Lohn, Leistungen wie Weiterbildung, Betreuung o.ä) bekannt?
3. Weiss der Regierungsrat bzw. das zuständige Departement, GD oder u.u WSU/AWA, von missbräuchlichen Konstellationen? Musste schon eingeschritten werden etwa wegen Missachtung des kantonalen Mindestlohnes?
4. Welche Massnahmen beabsichtigt der Kanton gegen mögliche Missbräuche einerseits und gegen die durch das neue Modell entstehende markante Kostensteigerung zu Lasten der Prämienzahlende andererseits zu ergreifen?
5. Zieht die Regierung eine Differenzierung der kantonalen Restfinanzierung, d.h unterschiedliche Ansätze je nach Umständen der Anstellung und namentlich Eigenleistungen der anstellenden Organisationen, in Betracht bzw. beabsichtigt er, sich beim Bund für eine entsprechende gesetzliche Grundlage einzusetzen, sofern dies rechtlich notwendig ist?
6. Beabsichtigt der Kanton im Bereich der Anstellung von pflegenden Angehörigen zu legiferieren, wie dies andere Kantone getan haben, namentlich hinsichtlich Anstellungsbedingungen und Mindestqualifikationen (Pflegehelfer oder gleichwertige Ausbildung)? Ist er bereit, wie der Kanton BL, allenfalls Beiträge an die Kosten solcher Kurse zu leisten?
7. Können sich an einer Anstellung interessierte pflegende Angehörige beim Kanton über das Angebot und ihre Rechte beraten lassen?

Christine Keller»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitung

Dem Regierungsrat ist die Konstellation, welche sich durch die in der Schriftlichen Anfrage genannte Rechtsprechung des Bundesgerichts ergeben hat, bekannt. Die Anstellung von Angehörigen zur Spitex-Pflege kann dabei in einem Spannungsfeld von gesamtgesellschaftlich positiven wie auch negativen Auswirkungen stehen und muss differenziert betrachtet werden.

Die Pflege durch Angehörige ist eine sehr wichtige Stütze des Gesundheits- und Sozialsystems. Gerade in Zeiten des Fachkräftemangels in der Pflege kann sie einen bedeutenden Beitrag zur Gesundheitsversorgung leisten. Eine finanzielle Abgeltung kann dabei helfen, dass pflegende Angehörige vor Überlastung geschützt werden, indem sie bspw. eine Reduktion des Beschäftigungsgrades ermöglicht und damit einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben infolge Überbelastung entgegenwirkt, was gegebenenfalls auch finanzielle Probleme zur Folge haben kann, bzw. den pflegenden Angehörigen ermöglicht, länger erwerbstätig zu sein. Zudem tragen pflegende Angehörige oft dazu bei, dass die zu pflegenden Personen weiterhin zu Hause wohnen können, was in der Regel sowohl im Interesse des Kantons (Prinzip «ambulant vor stationär») wie auch der gepflegten Person selbst ist (siehe dazu «Leitlinien Alterspflegepolitik»¹).

Der Kanton Basel-Stadt verfügt bereits seit 1991 über die Möglichkeit, Beiträge an dauernd pflegebedürftige Personen auszurichten, die durch Angehörige oder Dritte gepflegt werden, und damit pflegende Angehörige finanziell zu unterstützen. Um beitragsberechtigt zu sein, muss der Aufwand die altersgemäss übliche Betreuung und Pflege um mehr als 60 Minuten pro Tag übersteigen und

¹ Die Leitlinien der Alterspflegepolitik sind abrufbar unter: https://media.bs.ch/original_file/9cf16177a212ccb7d3326fa20b22fc8ff3d82c7d/2019-leitlinien-alterspflegepolitik-bf.pdf

der Vermeidung eines Aufenthalts in einer stationären Einrichtung oder in einem Spital dienen. Zudem muss die Betreuung und Pflege unentgeltlich erbracht werden.²

Der Kanton Basel-Stadt ist einer der wenigen Kantone in der Schweiz, welche Pflegebeiträge an Angehörige ausrichten. Die meisten Kantone kennen keine solchen Regelungen oder diese liegen in der Gemeindekompetenz.³ Die Angebote unterscheiden sich deswegen je nach Wohnkanton und Wohngemeinde stark voneinander.

Im Jahr 2023 bezogen in der Stadt Basel 278 Personen Pflegebeiträge für insgesamt 73'521 geleistete Pflagegetage.⁴ Der Leistungsbezug war in den letzten Jahren leicht rückläufig (2021: 76'774 Pflagegetage; 2022: 74'598 Pflagegetage). Im Jahr 2023 wurden für Einwohnende der Stadt Basel Pflegebeiträge in der Höhe von insgesamt 1.6 Mio. Franken ausbezahlt. Ob ein Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Leistungsmenge und der besseren Verfügbarkeit von Spitex-Leistungen bzw. der Anstellung von Angehörigen durch Spitex-Unternehmen besteht, lässt sich auf Basis der vorhandenen Daten nicht sagen.

Die Höhe der Pflegebeiträge ist an die Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes gekoppelt und wird bei Anpassungen der AHV-Renten jeweils dynamisch angepasst. Der Pflegebeitrag wird subsidiär zu anderen Leistungen ausbezahlt, weshalb er je nach Konstellation variiert. Der durchschnittlich ausgerichtete Betrag lag im Jahr 2023 bei 22.20 Franken pro Tag. Für detaillierte Ausführungen zur Thematik wird auf die Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Verbesserung der Situation der pflegenden Angehörigen» (19.5365) verwiesen.

Bezüglich der Pflege durch Angehörige ist aber auch festzuhalten, dass Geschäftsmodelle, welche durch unvorteilhafte Abgeltung der Angehörigenarbeit massive Gewinne aus Geldern der Sozialversicherungen bzw. Steuergeldern ermöglichen, unerwünscht sind. Ebenso darf keine Situation entstehen, die der Qualität der Pflege und der Fachlichkeit negativ entgegenwirkt.

Bei der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Spitex-Organisationen kommen primär verschiedene gesundheits- und arbeitsrechtliche Bestimmungen des Bundes zur Anwendung, die aufgrund der Kompetenzverteilung von Seiten des Kantons nur schwer beeinflusst werden können. Für den Kanton besteht daher im Rahmen der ihm zukommenden Kompetenzen lediglich die Möglichkeit, bestehende Fehlanreize im System der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Spitex-Organisationen zu beseitigen und dadurch allfälligen unerwünschten Auswirkungen dieser in jüngster Zeit zusehends bekannter werdenden Konstellation entgegenzuwirken.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Verfügt der Regierungsrat bzw. das Gesundheitsdepartement über aktuelle Zahlen zu Anzahl und Umfang der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch in erster Linie "private" Spitex-Anbieter (die Spitex Basel ist gemäss eigenen Angaben sehr zurückhaltend in diesem Bereich)?*

Der Regierungsrat verfügt nicht über separate Daten, weil von pflegenden Angehörigen erbrachte Leistungen analog zu Spitex-Leistungen, welche nicht von Angehörigen erbracht werden, abgerechnet werden dürfen und entsprechend den gleichen Prozessen und Vorgaben unterstehen. Es

² § 2 Abs. 1 der Verordnung betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause vom 4. Dezember 2012 (Pflegebeitragsverordnung, SG 329.110).

³ Vgl. «Finanzielle Absicherung betreuender Angehöriger, Subjektfinanzierte Leistungen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden» (BAG/interface Luzern; August 2020), abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitspolitik/foerderprogramme-der-fachkraefteinitiative-plus/foerderprogramme-entlastung-angehoerige/programmteil_2_dokumentation_modelle_guter_praxis.html#-554365970.

⁴ Alle Angaben beziehen sich nur auf die Stadt Basel. Die Gemeinden Riehen und Bettingen administrieren die Beiträge für ihre Einwohnenden selbstständig.

kann anhand der vorhandenen Abrechnungs- und Leistungsdaten nicht unterschieden werden, ob die Pflege durch Angehörige oder durch andere Dritte erbracht wurde.

Dem Regierungsrat ist jedoch bekannt, dass es Spitex-Anbieter gibt, welche sich auf dieses Geschäftsmodell spezialisiert haben. Die Unternehmen, welche vermutlich dieses Geschäftsmodell anwenden, haben in diesem Jahr bisher rund 19'215 Stunden Spitex-Pflege erbracht (Stand: 31. Oktober 2024). Dies entspricht ca. 4.6% des Gesamtvolumens an pflegerischen Spitex-Leistungen im Kanton Basel-Stadt. Es kann aber nicht exakt beziffert werden, welcher Anteil dieser Pflege tatsächlich durch Angehörige erbracht wurde, weil auch bei darauf spezialisierten Unternehmen gewisse Leistungen durch diplomiertes Pflegepersonal erbracht werden müssen und durch Angehörige erbrachte Spitex-Leistungen nicht spezifisch ausgewiesen werden.

Bestätigen kann der Regierungsrat die Aussage der Anfragenden, dass die Anstellung von Angehörigen bei Spitex Basel äusserst zurückhaltend gehandhabt wird. Bei den existierenden Situationen handelt sich um Einzelfälle, in denen ausgebildetes, für Spitex Basel tätiges Fachpersonal in einem kleinen Teilzeitpensum zusätzlich auch eine Angehörige oder einen Angehörigen pflegt. Mengenmässig bewegt sich dies in sehr kleinem Rahmen. Die Restfinanzierung für diese Leistungen richtet sich nach § 8d Abs. 2 Ziff. 1 der Verordnung über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt vom 25. November 2008 (KVO, SG 834.410). Zudem ist Spitex Basel gegenüber dem Kanton zu einem Reporting verpflichtet.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass alle im Kanton Basel-Stadt tätigen Spitex-Anbieter Privatunternehmen sind.

2. *Sind dem Departement genauere Angaben zu den Arbeitsbedingungen (Lohn, Leistungen wie Weiterbildung, Betreuung o.ä) bekannt?*

Dem Regierungsrat sind die Arbeitsbedingungen gemäss den individuellen Arbeitsverträgen nicht bekannt. Sie unterliegen jedoch dem Obligationenrecht (OR)⁵, dem Arbeitsgesetz (ArG)⁶ und den weiteren einschlägigen arbeitsrechtlichen Regelungen.

3. *Weiss der Regierungsrat bzw. das zuständige Departement, GD oder u.u WSU/AWA, von missbräuchlichen Konstellationen? Musste schon eingeschritten werden etwa wegen Missachtung des kantonalen Mindestlohnes?*

Dem Regierungsrat sind keine missbräuchlichen Konstellationen bekannt. Es liegen nach Auskunft des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt auch keine spezifischen Hinweise bzw. Verdachtsmomente für eine Verletzung des Mindestlohnes oder der entsprechenden Arbeitsbedingungen vor.

⁵ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)

⁶ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz [ArG], SR 822.11).

4. *Welche Massnahmen beabsichtigt der Kanton gegen mögliche Missbräuche einerseits und gegen die durch das neue Modell entstehende markante Kostensteigerung zu Lasten der Prämienzahlende andererseits zu ergreifen?*

und

5. *Zieht die Regierung eine Differenzierung der kantonalen Restfinanzierung, d.h. unterschiedliche Ansätze je nach Umständen der Anstellung und namentlich Eigenleistungen der anstellenden Organisationen, in Betracht bzw. beabsichtigt er, sich beim Bund für eine entsprechende gesetzliche Grundlage einzusetzen, sofern dies rechtlich notwendig ist?*

Wie einleitend erwähnt, muss die Situation differenziert betrachtet werden, da sich Effekte und Gegeneffekte überlagern, welche zum Teil wünschenswert sind, zum Teil aber auch nicht im öffentlichen Interesse liegen. Das Gesundheitsdepartement ist zurzeit daran, die Vorgaben, Vergütungen und Anreize in der Spitex-Pflege u.a. bezüglich Angehörigenpflege kritisch zu prüfen. Dem Regierungsrat ist es wichtig, dass diese Analyse vertieft erfolgt und mögliche Massnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung und Umsetzbarkeit sorgfältig geprüft werden, so dass durch die Anpassung bestehender oder durch allfällige neue Regelungen nicht neue Fehlanreize geschaffen werden, die finanziell und v.a. auch mit Blick auf die Versorgungssicherheit unerwünschte Effekte haben. Da es sich bei der Erbringung von Spitex-Leistungen durch Angehörige, die von Spitex-Organisationen angestellt sind, um eine Thematik mit vielschichtigen juristischen, finanziellen, sozialen und versorgungstechnischen Aspekten mit u.U. grossen Auswirkungen auf eine vulnerable Bevölkerungsgruppe handelt, ist die aktuell laufende Analyse komplex und derzeit noch nicht abgeschlossen. Sollten die Ergebnisse dieser Analyse einen Handlungsbedarf aufzeigen, sollen voraussichtlich im kommenden Jahr allfällige mögliche Anpassungen der bestehenden Regelungen geprüft und vorgenommen werden.

Davon unabhängig begegnet das AWA als Vollzugsbehörde des Arbeitsrechts allfälligen Missbräuchen bei der Anstellung von Angehörigen durch Spitex-Organisationen in zweierlei Hinsicht. Zum einen geht die Behörde allfälligen von extern kommenden Hinweisen nach. Zum anderen prüft das AWA Meldungen und Hinweise auf missbräuchliche Situationen, die es im Rahmen des Meldeverfahrens aufgrund der Meldepflicht erhält. Diese im Freizügigkeitsabkommen⁷ statuierte Meldepflicht kommt für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch Entsandte oder Selbstständige während maximal 90 effektiven Arbeitstagen pro Kalenderjahr zur Anwendung.

6. *Beabsichtigt der Kanton im Bereich der Anstellung von pflegenden Angehörigen zu legiflieren, wie dies andere Kantone getan haben, namentlich hinsichtlich Anstellungsbedingungen und Mindestqualifikationen (Pflegehelfer oder gleichwertige Ausbildung)? Ist er bereit, wie der Kanton BL, allenfalls Beiträge an die Kosten solcher Kurse zu leisten?*

Ob und zu welchen Aspekten eine Legiferierung notwendig sein oder eine Anpassung der Anreizsetzung ausreichen wird, kann aufgrund der aktuell noch laufenden Analyse zurzeit noch nicht gesagt werden.

Bezüglich der finanziellen Beteiligung des Kantons an Kurskosten analog dem Kanton Basel-Landschaft ist darauf hinzuweisen, dass nach Auskunft des Amtes für Gesundheit des Kantons Basel-Landschaft auf der Grundlage von § 28 Abs. 3 des basellandschaftlichen Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 16. November 2017 (APG, SGS 941) seit dessen Inkrafttreten am 1. Januar 2018 noch keine Beiträge des Kantons für die Durchführung des Lehrgangs «Pflegehelfende SRK» ausgerichtet worden sind.

⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)

7. Können sich an einer Anstellung interessierte pflegende Angehörige beim Kanton über das Angebot und ihre Rechte beraten lassen?

Betroffene können sich an die kantonalen bzw. vom Kanton unterstützten kostenlosen Beratungen (beispielsweise Pflegeberatung des Gesundheitsdepartements, Sozialberatung von Pro Senectute, «Info älter werden» der GGG) wenden. Diese helfen ihnen entweder direkt weiter oder verweisen die Betroffenen an die entsprechenden Stellen weiter. Mit Beschwerden können sich die Personen auch jederzeit an die Basler Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex wenden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin