



An den Grossen Rat

15.5474.02

GD/P155474

Basel, 13. Dezember 2017

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017

## **Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend „vermehrte Unterstützung von Pflegeleistungen durch Familienangehörige/Nachbarn als Beitrag zur Entschärfung des Fachkräftemangels im Gesundheitswesen“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2015 den nachstehenden Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Zahl der Betagten nimmt zu. Gleichzeitig steigen auch die Kosten für die Restfinanzierung für die Betreuung im Pflegeheim, welcher der Kanton/die Gemeinden übernehmen müssen. Diese Kosten sind seit deren Einführung im Jahr 2011 in Basel von rund 23 Mio. CHF auf 33 Mio. jährlich gestiegen. Durch eine gute Betreuung durch das Umfeld kann man den Zeitpunkt des Eintritts ins Pflegeheim nach hinten schieben, was Kosten sparen würde. So leben in Basel rund 22% der über 80-jährigen in einem Pflegeheim, während in Riehen nur gut 18% diesen teuren Service in Anspruch nehmen müssen. Vor allem in der Langzeitpflege ist es von zentraler Bedeutung, dass für die Betreuungsaufgaben die Angehörigen/Nachbarn weithin oder noch in verstärkter Masse eingebunden werden können. Diese leisten heute schon einen wesentlichen Anteil an der Betreuung Betagter: Man rechnet jährlich schweizweit mit rund 34 Millionen Betreuungsstunden, welche einem Wert von CHF 1.2 Milliarden entsprechen!

Auch wegen des sich zuspitzenden Fachkräftemangels im Gesundheitswesen wird der Einsatz von Verwandten, Freunden, Nachbarn noch dringlicher. Diese kommen durch die zusätzliche Belastung nicht selten an die Grenze ihrer Belastbarkeit. Auch finanziell können es sich nicht alle Angehörigen leisten, im Beruf zurückzustecken, um ihre Angehörigen daheim zu pflegen. Ausserdem entspricht das selbständige Leben im vertrauten Umfeld dem Wunsch der meisten Betagten.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- Wie die "Beiträge an die Pflege zuhause" attraktiver gestaltet werden können: Neuerdings sind die Beiträge für Erwerbstätige AHV/IV-pflichtig. Dadurch sind die schon jetzt bescheidenen Beiträge, welche zwischen rund 8 bis 47 CHF täglich liegen, indirekt um 15% gesunken. Zu prüfen ist eine Erhöhung der Beiträge an die Pflege zu Hause für Erwerbstätige, zumindest auf das vorherige Niveau. Dies auch im Lichte der Tatsache, dass der Grosse Rat seine eigene Entschädigung erhöht hat, um Abzüge zu kompensieren. Ebenfalls zu prüfen ist eine generelle Erhöhung der Beiträge, um mehr Menschen diesen Dienst an ihren Lieben zu ermöglichen, was wie oben dargelegt, die Gesundheitskosten sogar senken könnte.
- Wie das Angebot der Pflegebeihilfen noch bekannter gemacht werden kann, beispielsweise über die Spitex.
- Wie noch mehr bezahlbare und kurzfristig verfügbare Temporäraufenthalte für Pflegebedürftige geschaffen werden können zur Entlastung der pflegenden Angehörigen, dies insbesondere im Bereich der Demenzkranken.

- Wie ehrenamtlich Pflegende besser vernetzt werden können, etwa durch Angebote von Gruppen für Betroffene.

Annemarie Pfeifer, Beatrice Isler, Oskar Herzig-Jonasch, Michel Rusterholtz, Remo Gallacchi, Felix W. Eymann, Brigitta Gerber, Thomas Mury, Mustafa Atici, David Wüest-Rudin, Christian Egeler, David Jenny, Urs Müller-Walz, Rolf von Aarburg“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Aktuell ist dem Regierungsrat nicht bekannt, dass Stellen bei Pflegeheimen oder Spitex-Dienstleistenden aufgrund von Fachkräftemangel nicht besetzt werden können. Diese Problematik wird sich eventuell in Zukunft stellen.

Unabhängig davon hat der Kanton Basel-Stadt in den Leitlinien der Alterspolitik das Ziel formuliert, betagten Menschen möglichst lange das Leben zu Hause zu ermöglichen und bei Krankheit eine rasche Wiederherstellung der Selbständigkeit zu fördern. Entsprechend wurde ein breit abgestütztes ambulantes und stationäres Angebot entwickelt, das darauf ausgerichtet ist, pflegebedürftige Menschen in der individuell richtigen Form zu unterstützen.

Beiträge an die Pflege zu Hause sind ein Teil dieses Angebots. Ähnliche Leistungen werden nur in wenigen anderen Gemeinden oder Kantonen ausgerichtet. Pflegebedürftigen Betagten aber auch behinderten Menschen im Kanton Basel-Stadt ist somit die Möglichkeit gegeben, mit der Unterstützung von An- oder Zugehörigen sowie weiteren ambulanten Angeboten zu Hause zu leben.

Dauernd pflegebedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, die durch Angehörige oder Dritte gepflegt werden, haben Anspruch auf finanzielle Beiträge, sofern ein bedeutender Pflegeaufwand notwendig ist und durch Angehörige oder Nachbarn erbracht wird (vgl. § 10 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes [GesG] vom 21. September 2011 [SG 300.100] in Verbindung mit § 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]).

Der Aufwand muss eine Stunde pro Tag übersteigen und der Vermeidung eines Aufenthalts in einer stationären Einrichtung oder in einem Spital dienen. Zudem muss er unentgeltlich erbracht werden (vgl. § 2 Abs. 1 der Pflegebeitragsverordnung). Die Höhe des Pflegebeitrages hängt vom Erhalt einer allfälligen Hilflosenentschädigung der IV oder der AHV ab.

Aktuell bestehen im Kanton Basel-Stadt 362 Pflegebeitragsdossiers. Damit hat der Kanton Basel-Stadt im Jahr 2016 2,3 Mio. Franken für pflegende Angehörige ausgegeben. Dies ist derselbe Betrag wie im Jahr 2015.

## 2. Zu den einzelnen Fragen

1. **Wie die "Beiträge an die Pflege zuhause" attraktiver gestaltet werden können: Neuerdings sind die Beiträge für Erwerbstätige AHV/IV-pflichtig. Dadurch sind die schon jetzt bescheidenen Beiträge, welche zwischen rund 8 bis 47 CHF täglich liegen, indirekt um 15% gesunken. Zu prüfen ist eine Erhöhung der Beiträge an die Pflege zu Hause für Erwerbstätige, zumindest auf das vorherige Niveau. Dies auch im Lichte der Tatsache, dass der Grosse Rat seine eigene Entschädigung erhöht hat, um Abzüge zu kompensieren. Ebenfalls zu prüfen ist eine generelle Erhöhung der Beiträge, um mehr Menschen diesen Dienst an ihren Lieben zu ermöglichen, was wie oben dargelegt, die Gesundheitskosten sogar senken könnte.**

Die gesellschaftliche Anerkennung der Pflegeleistungen zu Hause durch einen Beitrag an die Kosten stand bei der kantonalen Gesetzgebung im Vordergrund. Eine volle Entschädigung wurde nicht angestrebt. Bei der Beurteilung der Beitragshöhe ist zu beachten, dass beim Entscheid, Angehörige zu Hause zu pflegen, in der Regel nicht die finanziellen Anreize ausschlaggebend sind. Die persönlichen Bedürfnisse der Betroffenen und das soziale Umfeld spielen eine wesentlich wichtigere Rolle.

Personen, die von Angehörigen oder Nachbarn gepflegt werden, nehmen oft andere ambulante Angebote wie Spitex, Tagespflegeheime und Entlastungsangebote in Anspruch. Daher können Beiträge an die Pflege durch Angehörige oder Nachbarn nicht für sich alleine betrachtet werden.

Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) vom 31. Oktober 1947 (SR 831.101) gelten dauernd pflegebedürftige Personen (gemäss § 10 GesG) mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, die durch An- oder Zugehörige gepflegt werden, als Arbeitgebende und sind somit beitragspflichtig. Die AHV-Ausgleichskasse hat beschlossen, die Melde- und Abrechnungspflicht per 1. Januar 2015 umzusetzen.

In der Praxis hat die grosse Mehrheit der pflegenden Personen das ordentliche Rentenalter bereits erreicht. Pflegenden, welche das ordentliche Rentenalter erreicht haben, steht ein Freibetrag von 1'400 Franken monatlich oder 16'800 Franken jährlich zu. Beiträge an die AHV/IV/EO werden nur auf dem diese Beträge übersteigenden Erwerbseinkommen erhoben. Arbeiten AHV-rentenberechtigte Personen gleichzeitig für mehrere Arbeitgebende, gilt der Freibetrag für jedes einzelne Arbeitsverhältnis. Die maximalen Auszahlungen der Beiträge an die Kosten der Pflege zu Hause liegen in aller Regel unter diesem Freibetrag.

Pflegende im erwerbsfähigen Alter, die das ordentliche Rentenalter noch nicht erreicht haben und welche zum Beispiel ihr Arbeitspensum aufgrund ihrer Pflergetätigkeit reduzieren oder keiner bezahlten Arbeit nachgehen, können durch die Erhebung der AHV-Beiträge auf den Pflegebeiträgen ihren Rentenanspruch unter Umständen verbessern.

Zusammengefasst hat die von der AHV-Ausgleichskasse eingeführte Melde- und Abrechnungspflicht per 1. Januar 2015 in der Praxis nur sehr geringe Auswirkungen. Somit besteht für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf zur Erhöhung der Beiträge an pflegende Angehörige.

2. **Wie das Angebot der Pflegebeihilfen noch bekannter gemacht werden kann, beispielsweise über die Spitex?**

Die Information über die Beiträge an die Kosten der Pflege zu Hause erfolgt durch die Broschüre „Dienstleistungen für betagte Menschen in Basel-Stadt – In guter Begleitung alt werden“. Diese liegt in Hausarztpraxen, Sozialdiensten der Spitäler sowie bei verschiedenen Beratungsstellen

(z.B. Pro Senectute) und Spitex-Anbietern auf. Im Webauftritt des Kantons kann die Broschüre leicht gefunden und heruntergeladen werden unter [www.gesundheitsversorgung.bs.ch/aeltere-menschen.html](http://www.gesundheitsversorgung.bs.ch/aeltere-menschen.html).

Überdies bestehen zentrale Anlaufstellen wie die diesen Herbst neu eingerichtete Informationsstelle „Info älter werden“ der GGG ([www.infoaelterwerden.ch](http://www.infoaelterwerden.ch)), welche Suchende bei allen das Alter betreffenden Fragen an die zuständigen Orte weitervermittelt.

Die zuständige Abteilung Langzeitpflege des Gesundheitsdepartements betreibt zudem eine Beratungsstelle. Hier kann zusammen mit den Betroffenen sowie den An- und Zugehörigen ein individuelles Pflegesetting erarbeitet werden. Dazu gehören auch die Beiträge an die Pflege zu Hause.

### **3. Wie noch mehr bezahlbare und kurzfristig verfügbare Temporäraufenthalte für Pflegebedürftige geschaffen werden können zur Entlastung der pflegenden Angehörigen, dies insbesondere im Bereich der Demenzkranken?**

Im Kanton Basel-Stadt existieren bereits verschiedene ambulante und stationäre Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige, wie z. B. allgemeine Spitex-Dienste, der Begleitdienst der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel (GGG), Entlastungsangebote des Schweizerischen Roten Kreuzes Basel-Stadt (SRK), Tages- und Nachtbetreuungsangebote, Entlastungsaufenthalte in Pflegeheimen sowie Ferienaufenthalte speziell für Menschen mit Demenz.

#### **Ambulante Angebote:**

**Stundenweise Entlastungsmöglichkeiten** können z. B. über allgemeine Spitex- bzw. Hausbetreuungsdienste, das Entlastungsangebot des SRK Basel oder den Begleitdienst der GGG in Anspruch genommen werden.

**Stundenweise Entlastung für Angehörige von Menschen mit Demenz:** Menschen mit Demenz benötigen spezifisch auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Angebote. Im Rahmen der Umsetzung der nationalen Demenzstrategie im Kanton Basel-Stadt wurde eine Bestandsaufnahme und Evaluation der bestehenden ambulanten wie stationären Demenzversorgung im Kanton Basel-Stadt erarbeitet. Resultat war ein Konzept einer kantonalen Demenzstrategie inkl. Massnahmenideen (vgl. dazu ausführlich die Beantwortung des Anzugs „Daniel Stolz und Konsorten betreffend Demenzstrategie für den Kanton Basel-Stadt – zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft“, GRB Nr. 16/11/40G vom 16. März 2016 zum Bericht des Regierungsrates vom 26. Januar 2016). Bei der Evaluation wurde festgestellt, dass der Kanton Basel-Stadt bereits ein vielfältiges Angebot für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen besitzt.

Das Angebot für flexible und stundenweise Entlastung durch Begleitung und Betreuung von Demenzkranken wurde seither weiter ausgebaut. Zwei Angebote werden im Folgenden kurz beschrieben: das Freiwilligenprojekt „zu Hause unterwegs“ der Stiftung Basler Wirrgarten und das Angebot „Dementia Care“ des SRK Basel-Stadt:

Im Freiwilligenprojekt der Stiftung Basler Wirrgarten betreuen Freiwillige regelmässig und über längere Zeit in der gleichen Familie Menschen mit Demenz. Die Freiwilligen werden im Umgang mit demenzkranken Menschen geschult und dann mit Angehörigen von Menschen mit Demenz zusammengebracht. Während der Einsätze finden zudem regelmässig Coachings statt, um den Freiwilligen und Angehörigen u. a. Support bei Problemen geben zu können. Die Angehörigen bezahlen für den regelmässigen Freiwilligeneinsatz einen günstigen Jahresbeitrag. Als eine der Massnahmen im Rahmen der Umsetzung der Demenzstrategie im Kanton Basel-Stadt wird der Auf- bzw. Ausbau der Freiwilligendienste der Stiftung Basler Wirrgarten vom Kanton Basel-Stadt im Sinne einer Anschubfinanzierung seit dem Jahr 2016 finanziell unterstützt.

Ein weiteres stundenweises Entlastungsangebot für Angehörige demenzkranker Menschen ist „Dementia Care“, ein Entlastungsdienst des SRK Basel-Stadt, welcher seit drei Jahren angeboten wird. Vom SRK im Umgang mit Demenz geschulte Mitarbeitende betreuen und begleiten Menschen mit Demenz i.d.R. einmal pro Woche während vier Stunden, damit Angehörige diese Zeit zur freien Verfügung haben können. Die Einsätze sind aufgrund der finanziellen Unterstützung des SRK sehr günstig.

**Tages- und Nachtbetreuungsangebot:** Auf dem Kantonsgebiet werden 175 Tages- und Nachtbetreuungsplätze (wovon vier Nachtbetreuungsplätze) angeboten, davon sind 35 Plätze auf Menschen mit Demenz (inkl. ein Nachtbetreuungsplatz) und zwölf Plätze auf ältere Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung spezialisiert. Aufgrund der i.d.R. nicht vollen Auslastung der Tages- und Nachtbetreuungsangebote kann davon ausgegangen werden, dass es derzeit genügend Plätze gibt, in deren Obhut pflegende Angehörige die von ihnen betreuten Personen geben können.

### **Stationäre Angebote:**

Stationäre Angebote zur Entlastung von pflegenden Angehörigen waren viele Jahre lang aus Kapazitätsgründen kaum vorhanden. Diese angespannte Situation hat sich aber seit dem Jahr 2015 deutlich entschärft, da die Kapazität der Pflegeheimplätze aufgrund der Inbetriebnahme von neuen Pflegeheimen erhöht werden konnte. In den meisten Pflegeheimen kann ein Entlastungsaufenthalt in Anspruch genommen werden. Einige Pflegeheime bieten auch für demenzkranke Menschen Entlastungsaufenthalte an. Die Beratungsstelle der Abteilung Langzeitpflege des Gesundheitsdepartements hilft bei der Vermittlung eines stationären Entlastungsangebots.

## **4. Wie ehrenamtlich Pflegende besser vernetzt werden können, etwa durch Angebote von Gruppen für Betroffene.**

Pflegebedürftige Menschen können aus unterschiedlichen Gründen pflegebedürftig sein, z. B. aufgrund von Demenz, körperlicher oder geistiger Behinderung, bestimmten Krankheiten oder weiteren Gründen. Hat ein pflegender Angehöriger Interesse an einem Austausch, so wählt er oder sie oft eine spezifische Selbsthilfegruppe, die sich auf die Betreuung und Pflege des zu Pflegenden spezialisiert hat. Sollte ein pflegender Angehöriger keine spezifische Selbsthilfegruppe suchen bzw. finden, steht ihm die Möglichkeit offen, mit Unterstützung des Zentrums für Selbsthilfe Basel (ZSH) eine neue Gruppe zu gründen und sich zu vernetzen.

Der Grosse Rat hat für das ZSH Staatsbeiträge für die Jahre 2015-2018 in der Höhe von 1'285'000 Franken (jährlich 321'400 Franken) bewilligt (GRB Nr. 15/02/06G vom 7. Januar 2015). Das ZSH ist seit dem Jahr 1989 als Verein mit Sitz in Basel organisiert und stellt einen Teil eines anerkannten und etablierten Bereichs der sozial-psychiatrischen Versorgungsstruktur im Kanton Basel-Stadt dar.

Das ZSH ist zuständig für die Förderung und Vernetzung von Selbsthilfegruppen zu allen Themen des Sozial- und Gesundheitsbereichs im Kanton. Es gewährleistet den Überblick über bestehende und geplante Selbsthilfegruppen und ist Anlauf-, Informations- und Beratungsstelle für und über Selbsthilfegruppen.

Somit sind die Voraussetzungen für eine Vernetzung von Betroffenen geschaffen und bei Interesse können Betroffene mit Unterstützung auch eine Selbsthilfegruppe zur Vernetzung gründen.

### 3. Fazit

Festzuhalten ist, dass pflegebedürftige ältere Menschen oft nur zu Hause leben können, weil sie von pflegenden Angehörigen oder Nachbarn betreut werden. Der Beitrag an die pflegenden Angehörigen ist als Beitrag an die Pflege zu betrachten und stellt nach dem Willen des Gesetzgebers keine Entlohnung dar. Da die AHV-Beitragspflicht, die per 1. Januar 2015 eingeführt wurde, in der Praxis kaum pflegende An- und Zugehörige betrifft, hat sie entsprechend nur geringe Auswirkungen auf die ausbezahlten Beträge. Demnach besteht für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf zur Erhöhung der Beiträge an pflegende Angehörige.

Über die Broschüre „Dienstleistungen für betagte Menschen in Basel-Stadt – In guter Begleitung alt werden“ werden pflegende oder gepflegte Personen auf die Möglichkeit der Beiträge an pflegende Angehörige informiert. Die Broschüre liegt bei Hausärzten, Spital-Sozialdiensten, Spitex-Anbieter und weiteren Beratungsstellen auf und kann im Internet abgerufen werden. Diese Verbreitung sieht der Regierungsrat als ausreichend an.

Die anspruchsvolle Pflege durch Angehörige wird meist durch weitere Angebote im Bereich der Langzeitpflege ergänzt, um pflegende An- und Zugehörige zu entlasten. Der Kanton Basel-Stadt hat sein Entlastungsangebot für pflegende Angehörige weiter ausgebaut und bietet ein breites Spektrum an kurzen und längeren Entlastungsmöglichkeiten. Dieses wird fortlaufend analysiert und bei Bedarf ausgebaut.

Im Kanton Basel-Stadt besteht ein grosses Angebot an Selbsthilfegruppen und das Zentrum für Selbsthilfe Basel (ZSH) leistet hier Unterstützungsarbeit. Daher sieht der Regierungsrat keinen zusätzlichen Handlungsbedarf bei der Vernetzung der ehrenamtlich Pflegenden.

### 4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend „vermehrte Unterstützung von Pflegeleistungen durch Familienangehörige/Nachbarn als Beitrag zur Entschärfung des Fachkräftemangels im Gesundheitswesen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin