

Betreuung und Pflege zu Hause

—

Aktuelle Herausforderungen aus sozialpolitischer Sicht

Jahresversammlung SODK vom 17./18. Mai 2018

Das vorliegende Faktenblatt kommentiert das Tagungsprogramm der Jahresversammlung SODK 2018 und enthält Grundlageninformationen für die anstehenden Diskussionen.

Inhalt des Faktenblattes

1. Zielsetzungen des öffentlichen Teils der JaKo SODK 2018	3
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Was ist Pflege und Betreuung zu Hause?	3
2.2 Wer erhält Leistungen der «Pflege» und «Betreuung» zu Hause?	5
2.3 Wer erbringt Betreuungsleistungen zu Hause?	6
2.4 Wie sind Betreuungsleistende finanziell abgesichert?	6
2.5 Was sind die Aufgaben der Kantone?	8
3. Programm JaKo SODK 2018	9
3.1 Politische Anliegen und Programme auf Bundesebene	9
3.2 Kantonale Aufgaben.....	10
3.3 Praxisbeispiele zur Care-Arbeit aus den Kantonen und Gemeinden	11
30. Oktober - Tag der pflegenden Angehörigen.....	11
Zeitvorsorge-Modelle.....	11
Kantonale EL zur Förderung von ambulanten Pflege- und Betreuungsangeboten.....	12

1. Zielsetzungen des öffentlichen Teils der JaKo SODK 2018

Menschen mit Behinderungen oder betagte Personen werden oftmals zu Hause von Angehörigen betreut und gepflegt.

Die Thematik ist bereits seit Jahren auf der politischen Agenda. Aktuell ist wegen Gesetzesprojekten auf Bundesebene und zahlreichen Projekten in den Kantonen und Kommunen eine neue Dynamik entstanden. Handlungsbedarf und insbesondere Handlungsmöglichkeiten für die kantonale und interkantonale Ebene sollen an der JaKo SODK 2018 dargestellt und diskutiert werden.

Die Kernfragen für die SODK sind dabei folgende:

Fragestellungen

Welches ist die Rolle der Kantone bei der Umsetzung des Artikels 112c der Bundesverfassung, der die Kantone beauftragt, für die Hilfe und Pflege von Betagten und Menschen mit Behinderung zu Hause zu sorgen?

Wie ist die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Ebenen und privaten Akteurinnen und Akteuren bei der Umsetzung des Artikels 112c BV zu gestalten?

Wo liegen die inhaltlichen Schwerpunkte für die Kantone und für die SODK?

Besteht ein Bedürfnis für koordinierende Aktivitäten auf interkantonaler Ebene?

Die SODK Jahreskonferenz 2018 soll Raum bieten, diese freiwilligen Unterstützungsleistungen aus Sicht von Fachwelt, Verwaltung und Politik zu beleuchten.

2. Ausgangslage

2.1 Was ist Pflege und Betreuung zu Hause?

Pflege: Unter Pflegeleistungen werden vorab die Leistungen der Krankenpflege gemäss Artikel 7 Absatz 2 der Krankenpflege-Leistungsverordnung¹ verstanden. Sie umfassen Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination, der Untersuchung und Behandlung sowie der Grundpflege². Die Leistungen werden von Pflegefachpersonen oder von Organisationen der Krankenpflege zu Hause erbracht. Sie erfolgen immer vor Ort und erfordern fachliche Qualifikationen. So kann die Pflege als medizinisch begründete Versorgung mit professionellen Strukturen definiert werden.

¹ Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31).

² Gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziffer 1 KLV werden folgende Massnahmen der Grundpflege übernommen: «Allgemeine Grundpflege bei Patienten oder Patientinnen, welche die Tätigkeiten nicht selber ausführen können, wie Beine einbinden, Kompressionsstrümpfe anlegen; Betten, Lagern; Bewegungsübungen, Mobilisieren; Dekubitusprophylaxe, Massnahmen zur Verhütung oder Behebung von behandlungsbedingten Schädigungen der Haut; Hilfe bei der Mund- und Körperpflege, beim An- und Auskleiden, beim Essen und Trinken.»

Betreuung: Unter Betreuung werden alle Unterstützungsaufgaben zur Bewältigung des alltäglichen Lebens verstanden. Der Begriff der Betreuung ist vom Bundesgesetzgeber nicht weiter ausgeführt. Betreuung definiert sich somit vorwiegend über die Abgrenzung zum Pflegebegriff. Die Betreuung ist ein Sammelbecken für heterogene, nicht pflegerische Leistungen und wird vorwiegend von Privatpersonen erbracht. Zu den wichtigsten Formen von Betreuung bei erwachsenen Menschen gehören u. a.: administrative und logistische Unterstützung, Hauswirtschaft (z. B. Einkaufen, Kochen, Wäsche besorgen), Gesundheitsprävention, Transportdienste (z. B. bei Arztterminen), Begleitung bei Freizeitaktivitäten und schlichtes «Gesellschaft leisten» bzw. persönlicher Austausch.³

Unterstützungsleistungen Bund: Ausserhalb des Krankenversicherungsrechts gibt es rechtliche Grundlagen für die Ausrichtung der Hilflosenentschädigung im IVG, UVG, MVG und AHVG. Kinderspitex als Intensivpflegezuschlag im Rahmen von angeordneten medizinischen Massnahmen bei einer Reihe von Geburtsgebrechen bis zum 20. Altersjahr und der Assistenzbeitrag sind für IV-Versicherte vorgesehen.⁴ Ebenso können Ergänzungsleistungen für die Betreuung von IV- und AHV-Versicherten ausgerichtet werden.

Bei der AHV-Rentenberechnung können Betreuungsgutschriften angerechnet werden. Personen zwischen dem 18. und 65. Altersjahr wird damit ermöglicht, eine höhere Rente zu erreichen, wenn sie pflegebedürftige Verwandte betreiben. Betreuungsgutschriften sind keine direkten Geldleistungen.⁵

Unterstützungsleistungen Kantone: Ausserhalb des Krankenversicherungsrechts sind Unterstützungsleistungen für Betreuung in den Kantonen und Kommunen nicht einheitlich definiert. Dies erschwert die Vergleichbarkeit von kantonalen oder kommunalen Massnahmen. Zudem hängt von der kantonalen und kommunalen Regelung ab, welche Leistungen unter Betreuung oder Pflege fallen und wie diese entsprechend finanziell unterstützt werden oder eben nicht.⁶

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Pflege und Betreuung zeigt sich in der Schweiz darin, dass es ohne gleichzeitige Pflegebedürftigkeit keine bezahlte Betreuung durch die Sozialversicherungen gibt.⁷

➔ An der JaKo SODK 2018 richtet sich das Augenmerk auf den Bereich der Betreuung und nicht auf die Pflege.

³ Knöpfel, Carlo; Pardini, Riccardo; Heinzmann, Claudia: Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme. Zürich: Seismo Verlag, 2018, S. 57 ff.

⁴ Die Kinderspitex wird in Artikel 14, der Intensivzuschlag in Artikel 42^{ter} und der Assistenzbeitrag in den Artikeln 42^{quater}ff. des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) geregelt.

⁵ AHV: Betreuungsgutschriften. Stand am 1. Januar 2016. Abgerufen am 20. April 2018 von <https://www.ahv-iv.ch/p/1.03.d>.

⁶ Knöpfel et al., vgl. Fussnote 3, S. 53 ff.

⁷ Paul Schiller Stiftung : Gute Betreuung im Alter. Perspektiven für die Schweiz. Zürich: Seismo Verlag, 2018. S. 30. Abgerufen am 9. April 2018 von www.gutaltern.ch.

2.2 Wer erhält Leistungen der «Pflege» und «Betreuung» zu Hause?

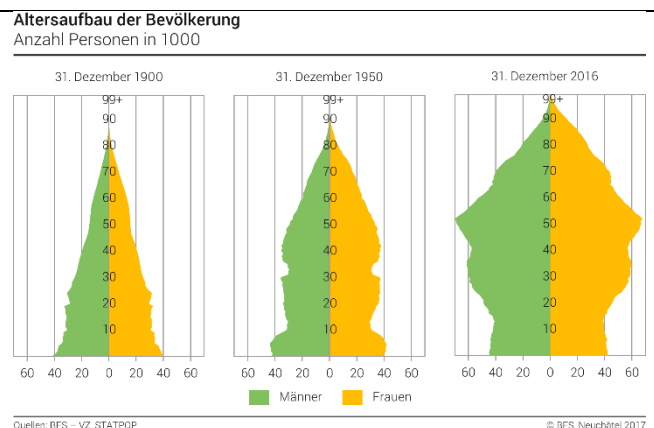
Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre: Die Betreuung oder Pflege von erkrankten oder verunfallten Kindern sowie Kindern mit einem Geburtsgebrechen (bis zum 20. Altersjahr) ist grundsätzlich Teil der elterlichen Sorgspflicht. Bei einem anerkannten Geburtsgebrechen⁸ finanziert die IV alle zur Behandlung des Geburtsgebrechens notwendigen medizinischen Massnahmen. Bei Krankheit oder Unfall haben auch Kinder und Jugendliche Anspruch auf die notwendige Pflege nach KVG.

➔ An der JaKo SODK 2018 wird dem Aspekt Rechnung getragen, dass viele Eltern solcher Kinder im erwerbsfähigen Alter sind und für sie die Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie eine grosse Herausforderung darstellt.

Erwachsene Personen zwischen 18 – 65 Jahren: Die Betreuungs- oder Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Personen kann krankheits- oder unfallbedingt oder invaliditätsbedingt sein. Die Pflege zu Hause wird sozialversicherungsrechtlich von der Kranken- oder Unfallversicherung erfasst. Die Invalidenversicherung und einzelne Kantone finanzieren für Menschen mit Behinderungen auch Betreuungsangebote zu Hause.

Personen im AHV-Alter: Neben einer eventuellen krankheits-, unfall- oder invaliditätsbedingten Betreuungs- oder Pflegebedürftigkeit kann bei betagten Personen ein altersbedingter Unterstützungsbedarf entstehen. Der altersbedingte Unterstützungsbedarf steigt in der Regel ab dem Alter von 80 Jahren deutlich an. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Betreuung und Pflege von Betagten zu einer wachsenden Herausforderung für Sozialversicherungen und die Gesellschaft.

Die Zahl der über 65-Jährigen bzw. 80-Jährigen betrug Ende 2017 in der schweizerischen Wohnbevölkerung rund 1'116'000 bzw. 435'000 Personen. Der Altersquotient, d. h. das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-jährigen Personen lag bei 29.6 %.⁹



➔ An der JaKo SODK 2018 wird fokussiert auf Massnahmen zur Förderung der Betreuung und Pflege, die nicht durch die Sozialversicherungen finanziert werden.

⁸ Eine detaillierte Liste ist im Anhang 1 der Verordnung über Geburtsgebrechen (GgV; SR 831.232.21) enthalten.

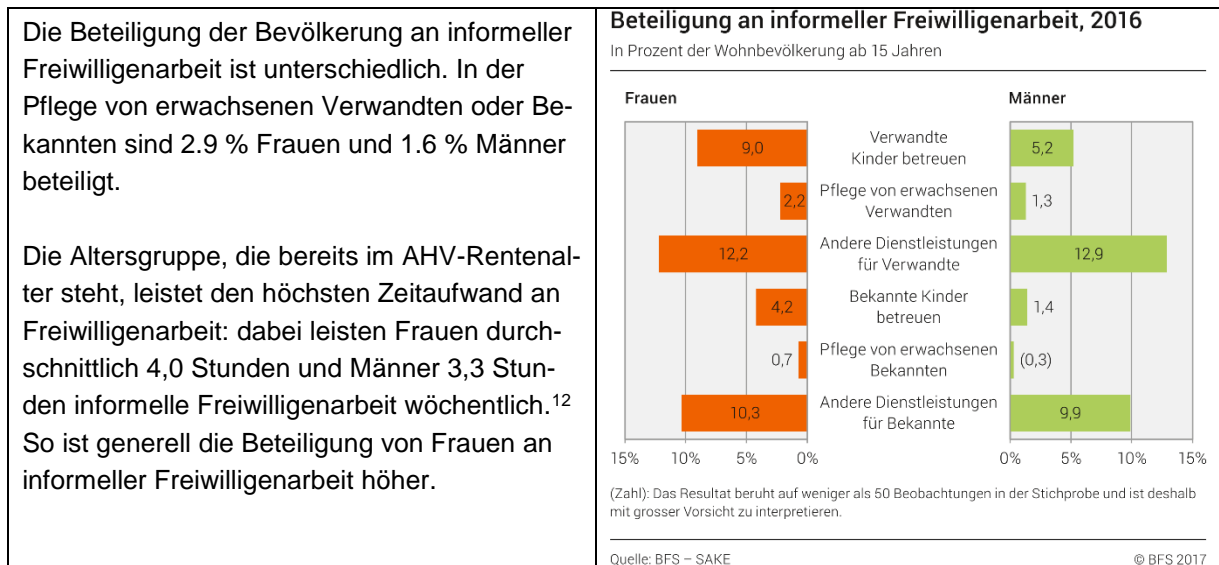
⁹ BFS: *Starker Rückgang des Bevölkerungswachstums*. Medienmitteilung vom 6. April 2018. Abgerufen am 19. April 2018 von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.4782547.html>.

2.3 Wer erbringt Betreuungsleistungen zu Hause?

Institutionelle Leistungserbringer und Fachpersonen: Ambulante Betreuungsleistungen zu Hause werden durch öffentliche und private Spitex-Organisationen oder andere Institutionen erbracht. Diese professionellen Betreuungsangebote sind als Ergänzung zur Unterstützung von Pflegebedürftigen zu verstehen und müssen meist von den Betroffenen selbst finanziert werden. Im ELG gibt es keine Vorschrift zur Übernahme von Betreuungsleistungen. Sogar wenn Betreuungsangebote durch professionelle Dienste bestehen, können sie deshalb von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen häufig nicht genutzt werden. Deshalb ziehen solche Personen häufig früher als notwendig in ein Pflegeheim ein. Des Weiteren fehlen allgemein verbindliche Qualitätsstandards für solche Leistungserbringer.

Informelle Leistungserbringer: Sogenannt informell erbrachte Pflege- und Betreuungsleistungen werden in erster Linie und zum grossen Teil durch Familienangehörige und in einem geringeren Ausmass durch Freunde, Bekannte, Nachbarn und zivilgesellschaftliche Netzwerke (beispielsweise Nachbarschaftsnetze) erbracht und sind somit Privatsache.¹⁰

Der Begriff «betreuende und pflegende Angehörige» ist vielschichtig. Vermehrt wird aus dem Kreis der Gesundheitswissenschaften darauf hingewiesen, dass er über die juristischen Definitionen hinaus weiter gefasst werden müsse, um die Realität gerecht abzubilden.¹¹ So wird eine Erweiterung auf andere Leistungserbringer als nur «Angehörige» und eine allgemeinere Umschreibung von Pflege und Betreuung im Sinne von Unterstützungsleistungen gefordert.



➔ An der JaKo SODK 2018 werden institutionelle Leistungserbringer und Fachpersonen nicht speziell beleuchtet.

¹⁰ Knöpfel et al.: vgl. Fussnote 3, S. 107 f.

¹¹ Wepf/ H.Kaspar/I. Bischofberger/A. Leu: *Betreuende und pflegende Angehörige – Präzisierung und Öffnung eines schwierigen Begriffs*, Pflegerecht, 2017, S. 140 ff.

¹² Modul der SAKE, Unbezahlte Arbeit 2016. Abgerufen am 12. April 2018 von www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erhebungen/sake-ua.assetdetail.2922604.html.

2.4 Wie sind Betreuungsleistende finanziell abgesichert?

Was auffällt ist, dass es an existenzsichernder Unterstützung für betreuende Angehörige fehlt. Nur in vereinzelt Kantonen und Gemeinden wird diese freiwillige Betreuungsarbeit finanziell abgegolten und anerkannt. Diese Entschädigung bleibt in den meisten Fällen jedoch bescheiden. Oft sind die administrativen Hürden zur Nachweiserbringung der geleisteten Betreuungsarbeit hoch, so dass eine entsprechende Vergütung selten beansprucht wird.¹³ Diese Art der Betreuung ist jedoch meist Voraussetzung für den Verbleib einer Person zu Hause.¹⁴ Neben der finanziellen Belastung ist die Gefahr der Überbelastung und Überforderung bei den informellen Leistungserbringern gross und es fehlen entsprechende Beratungs- und Entlastungsangebote.¹⁵ Wer sein Arbeitspensum reduziert, um Angehörige zu betreuen, verdient weniger und hat eine geringere Rentenerwartung (AHV/BVG).

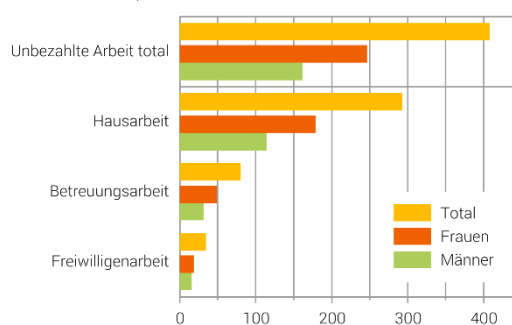
Die Hilflosenentschädigung und der IV-Intensivpflegezuschlag für Kinder und Jugendliche bis zu 20 Jahren werden als Pauschalen ausgerichtet, unabhängig davon, ob für Drittpersonen Kosten entstanden sind. Anders beim Assistenzbeitrag, den die IV an Bezüger/innen einer Hilflosenentschädigung, die auf regelmässige Hilfe angewiesen sind und zu Hause leben, ausrichtet. Hingegen dürfen unterstützende Familienangehörige nicht über den IV-Assistenzbeitrag finanziert werden.

Zu beachten gilt auch, dass zunehmend Pflege- und Betreuungsleistungen auch im Rahmen eines privaten Anstellungsverhältnisses erbracht werden, wo der Betroffene als Arbeitgeber seinen Betreuer direkt als Hausangestellten anstellt. Um den wachsenden Bedarf an Leistungserbringern zu decken, werden vermehrt Fachkräfte aus dem Ausland (sogenannte Care-Migrantinnen) rekrutiert.¹⁶

Auf der anderen Seite steht die unbezahlte Betreuung und Pflege. Für erwachsene Personen wurden 80 Millionen Stunden im Jahr 2016 geleistet. Dies entspricht einem fiktiven Geldwert von 3'667 Millionen Franken.¹⁷

Monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit, 2016

In Milliarden Franken, Marktkostenmethode auf Basis der Arbeitskosten



Quellen: BFS – SAKE, LSE

© BFS 2017

➔ An der JaKo SODK 2018 stehen informelle Leistungserbringer im Vordergrund, die unbezahlte freiwillige Betreuungs- und Pflegearbeit leisten.

¹³ Vgl. Amélie Pilgram/Kurt Seifert: Leben mit wenig Spielraum - Altersarmut in der Schweiz, Zürich: Pro Senectute, 2009, S. 40.

¹⁴ Nadja Gasser/ Carlo Knöpfle/ Kurt Seifert: Erst agil – dann fragil. Der Übergang vom «dritten» zum «vierten» Lebensalter bei vulnerablen Menschen, Studie 2015, S. 54.

¹⁵ Paul Schiller Stiftung : vgl. Fussnote 7, S. 32.

¹⁶ Van Holten, K., Jähnke, A. & Bischofberger, I. (2013). *Care-Migration – transnationale Sorgearrangements im Privathaushalt* (Obsan Bericht 57). Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium. Abgerufen am 12. April 2018 von www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2015/obsan_57_bericht.pdf.

¹⁷ Pflege und Betreuung von erwachsenen Kindern (1'843 Mio), Verwandten (1'666 Mio) und Bekannten (157 Mio). Der Wert der unbezahlten Arbeit, Satellitenkonto Haushaltsproduktion 2016, Medienmitteilung BFS vom 11. Dezember 2017. Abgerufen am 9. April 2018 von www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/unbezahlte-arbeit.assetdetail.3882343.html.

2.5 Was sind die Aufgaben der Kantone?

Mit **Artikel 112c BV (Betagten- und Behindertenhilfe)** werden die Kantone beauftragt, für die Hilfe und Pflege von Betagten und Menschen mit Behinderungen zu Hause zu sorgen:

¹ *Die Kantone sorgen für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause.*

² *Der Bund unterstützt gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Betagter und Behindertener. Zu diesem Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden.*

Im Rahmen der NFA wurde Artikel 112 Absatz 6 BV aufgehoben und an seine Stelle trat bezüglich der Betagten- und Behindertenhilfe Art. 112c BV. Er trägt den Randtitel «Betagten- und Behindertenhilfe». Damit wurde der Regelungsgegenstand leicht enger, denn in den früheren Verfassungsbestimmungen waren auch die Hinterlassenen erfasst. Mit der Hilfe für Betagte und Behinderte sind Förderungsmassnahmen gemeint, welche über die für die Eingliederung (von Invaliden) notwendigen Förderungsmassnahmen hinausgehen. Der Begriff der «Behinderten» umfasst einen grösseren Kreis als denjenigen der invaliden Personen im Sinne der IV.¹⁸

Der Wortlaut des Artikels 112c Absatz 1 BV lässt im Gegensatz zu Absatz 2 zu, dass die Massnahmen auch durch den Kanton selbst erbracht werden; es sind also nicht lediglich Unterstützungen von Bestrebungen gesamtschweizerisch tätiger Dritter (Art. 101^{bis} AHVG, Beiträge zur Förderung der Altershilfe AHV und Art. 74 IVG, Organisationen der privaten Invalidenhilfe) gemeint. Die Kantone können nebst der in Absatz 1 genannten Hilfe und Pflege zu Hause weitere Aufgaben übernehmen, soweit dies das sonstige Bundesrecht (etwa im Bereich der Krankenversicherung) oder das kantonale Recht vorsehen. Dazu gehören insb. die Alters- und Pflegeheimversorgung. Es würde den Kantonen daneben auch freistehen, direkte kantonale Leistungen zugunsten der Hilfe- und Pflegebedürftigen zu erbringen. Gegenstand dieser Hilfe und Pflege bilden Krankenpflege, Hauspflege und Haushaltshilfe sowie Mahlzeitendienste und Tagesheime.¹⁹

➔ An der JaKo SODK 2018 soll die Thematik vor allem mit Blick auf die Kantone behandelt werden. Auf die Aufgaben des Bundes gemäss Artikel 112c Absatz 2 BV wird nur summarisch referenziert.

¹⁸ Giovanni Biaggini: *Kommentar zu Artikel 112c der Bundesverfassung*. 2017, S. 931.

¹⁹ Ueli Kieser: *St. Galler-Kommentar zu Artikel 112c der Bundesverfassung*. 2014, S. 2023f.

3. Programm JaKo SODK 2018

3.1 Politische Anliegen und Programme auf Bundesebene

Der Bundesrat hat das Förderprogramm «Entlastungsangebote für pflegende Angehörige» im Rahmen der Fachkräfteinitiative lanciert. Es dauert von 2017 bis 2020. Das Förderprogramm «Entlastungsangebote für pflegende Angehörige» will die Situation und die Bedürfnisse von pflegenden Angehörigen erforschen. Dies soll der Weiterentwicklung von Entlastungsangeboten dienen; mit dem Ziel, dass pflegende Angehörige ihre Erwerbstätigkeit beibehalten können.²⁰ Als Teil seiner gesundheitspolitischen Prioritäten «Gesundheit 2020» hat der Bundesrat den «Aktionsplan zur Unterstützung und Entlastung von pflegenden Angehörigen» verabschiedet. Die Umsetzung dieser Massnahmen soll gemeinsam mit den Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen angegangen werden.²¹

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

Stefan Spycher, BAG, wird sich in seinem Referat generell über die Rolle der Gesundheitspolitik für die pflegenden Angehörigen äussern.

Der Bundesrat hat am 1. Februar 2017 das Eidgenössische Departement des Innern EDI beauftragt, in Zusammenarbeit mit anderen Departementen gesetzliche Anpassungen zur besseren Rechtssicherheit und Anerkennung von pflegenden Angehörigen zu erarbeiten. Der Bundesrat geht davon aus, dass nicht nur Leistungen aus dem Katalog der Sozialversicherungen auszubauen sind, sondern auch andere Leistungen, wie beispielsweise die seitens der Arbeitgeber, um Familien mit Betreuungspflichten entsprechend zu entlasten.

Zu prüfen sind gemäss dem Bundesrat:²²

- eine Änderung des Arbeitsgesetzes zur Erweiterung des Personenkreises, um für die Pflege und Betreuung einer nahestehenden Person kurzfristig Urlaub zu erhalten.
- eine Variante zur Fortführung der Lohnfortzahlung während der Freistellung im OR.
- eine Einführung eines Betreuungsurlaubs für erwerbstätige Eltern schwer kranker oder verunfallter Kinder im Obligationenrecht, allenfalls mit Versicherung des Lohnausfalles des betreuenden Elternteils über das Bundesgesetz über den Erwerbssersatz;
- eine Erweiterung des Anspruchs auf die Berücksichtigung von AHV-Betreuungsgutschriften ab einer mittleren Hilflosigkeit. Die Hilflosigkeit regelt sich in der IV-Verordnung. Sie gilt als mittelschwer, wenn die versicherte Person trotz der Abgabe von Hilfsmitteln in den meisten alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig in erheblicher Weise auf die Hilfe Dritter angewiesen ist respektive überdies einer dauernden persönlichen Überwachung bedarf oder dauernd auf lebenspraktische Begleitung angewiesen ist.

²⁰Webseite Bundesamt für Gesundheit. Abgerufen am 9. April 2018 von www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/strategien-politik/nationale-gesundheitspolitik/foerderprogramme-der-fachkraeffteinitiative-plus/foerderprogramme-entlastung-angehoerige.html

²¹Webseite Bundesamt für Gesundheit. Abgerufen am 9. April 2018 von www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/strategien-politik/nationale-gesundheitspolitik/aktionsplan-pflegende-angehoerige.html

²²Webseite Bundesamt für Gesundheit. Abgerufen am 9. April 2018 von https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/strategien-politik/nationale-gesundheitspolitik/aktionsplan-pflegende-angehoerige/bessere_erkennung_pflegende_angehoerige.html

Eine Regulierungsfolgenabschätzung soll im Frühling 2018 vorliegen und die Eröffnung der Vernehmlassung ist für den Sommer 2018 geplant.

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

Stefan Leist, SECO, wird über mögliche Ansätze zur Besserstellung der Angehörigen referieren. Er wird insbesondere gesetzliche Massnahmen in der Arbeitswelt unter die Lupe nehmen.

Die Paul Schiller Stiftung hat aktuell eine Studie in Auftrag gegeben über den gesundheits- und sozialpolitischen Handlungsbedarf für eine qualitätsvolle und bezahlbare Betreuung im Alter.²³ Im Hinblick auf den demografischen und gesellschaftlichen Wandel ist aus ihrer Sicht der Betreuung im Alter zu wenig stark Beachtung geschenkt worden. Sie hat sieben Forderungen formuliert, die darauf abzielen, die staatlichen Aktivitäten im Bereich der Betreuung im Alter zu verstärken.²⁴

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

Der **Präsident der Paul Schiller Stiftung, alt Regierungsrat Herbert Bühl**, wird die Studie sowie die zentralen Botschaften und Forderungen an die Politik kurz präsentieren.

3.2 Kantonale Aufgaben

Die kantonale Verpflichtung, für die Betreuung und Pflege von betagten Betroffenen zu Hause und stationär zu sorgen, ist in vielen Kantonen auf Gesetzes- und Verordnungsebene konkretisiert worden. So gibt es 26 verschiedene Gesetzgebungen, welche die Pflege älterer Menschen regeln. Hingegen wurde die Betreuung bisher nicht differenziert geregelt. Betreuung als Begriff bleibt, wie bereits erwähnt, in den kantonalen Gesetzgebungen unbestimmt und eine Definition auf Bundesebene ist nicht vorhanden. Welche Leistungen unter Pflege oder Betreuung fallen, ist in der Praxis häufig direkt von den kantonal oder kommunal unterstützten Leistungsangeboten abhängig.²⁵

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

Auf die Aufgaben der Kantone wird **Kurt Pärli, Professor Universität Basel**, in seinem Referat zu verfassungs- und menschenrechtliche Überlegungen zu Artikel 112c BV detailliert und differenziert eingehen.

²³ Knöpfel et al.: vgl. Fussnote 3.

²⁴ Paul Schiller Stiftung: vgl. Fussnote 7.

²⁵ Knöpfel et al.: vgl. Fussnote 3, S. 67.

3.3 Praxisbeispiele zur Care-Arbeit aus den Kantonen und Gemeinden

30. Oktober - Tag der pflegenden Angehörigen

Die Kantone aus der Westschweiz und einige Kantone aus der Deutschschweiz haben den 30. Oktober zum Tag der pflegenden Angehörigen ernannt. Diese – ursprünglich vom Kanton Waadt²⁶ ergriffene – Initiative ermöglicht die unverzichtbaren Aufgaben der pflegenden Angehörigen sichtbar zu machen.

Neben der Anerkennung des tagtäglichen Einsatzes von pflegenden Angehörigen bietet der jährlich wiederkehrende Aktionstag auch Gelegenheit, verschiedene niederschwellige Entlastungs- und Unterstützungsangebote vorzustellen. So können pflegende Angehörige ermutigt werden, Hilfe in Anspruch zu nehmen. Denn nur wer regelmässig Verschnaufpausen einplant, kann Sorge zu sich tragen und weiterhin gute Leistung erbringen. So soll der Aktionstag auch eine Plattform bieten, um die kantonalen Leistungen und Unterstützungen für pflegende Angehörige bekannt zu machen.

Des Weiteren soll mit dem Aktionstag den pflegenden Angehörigen für ihre Leistung gedankt und auch Anerkennung ausgesprochen werden. Ohne ihr grosses Engagement – oft ganz leise im Hintergrund – würde das Schweizer Gesundheitssystem nicht funktionieren. Die Pflege und Betreuung durch Angehörige erlaubt es vielen Betroffenen, ihre Selbstbestimmung und Unabhängigkeit im Alltag aufrecht zu erhalten. Sie können damit unter guten Bedingungen Zuhause leben und müssen nicht in eine entsprechende Einrichtung ziehen.

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

***Pierre-Yves Maillard**, Regierungsrat VD, wird über Erfahrungen mit Bezug auf den Tag der betreuenden Angehörigen im Kanton Waadt berichten.*

Zeitvorsorge-Modelle

Ein Zeitvorsorge-Modell besteht darin, dass ältere Menschen, in der Regel über 60 Jahre alt, als sog. «Zeitvorsorgende» hilfsbedürftige Menschen in der praktischen Alltagsbewältigung unterstützen. Sie erhalten dafür Zeiteinheiten auf ihrem individuellen Konto gutgeschrieben. Diese können sie bei eigenem Betreuungsbedarf für Leistungen bei anderen Personen, die für die Zeitvorsorge arbeiten, eintauschen. Mit einem Zeitvorsorge-Modell soll der Bedarf der betreuungsbedürftigen älteren Gesellschaft angemessen und mit möglichst wenig Kosten verbunden durch zivilgesellschaftliches Engagement abgedeckt werden.

Die Stadt St. Gallen gründete im Jahr 2012 zusammen mit privaten Organisationen als erste Stadt in der Schweiz die Stiftung Zeitvorsorge. Es wurden in fünf Jahren mehr als 24'000 Stunden Betreuungsarbeit geleistet und 2017 gab es mehr als 130 aktive Zeitvorsorgende.²⁷

²⁶ Avec toi je peux... Merci aux proches aidant-e-s, le 30 octobre, c'est votre journée. Abgerufen am 12. April 2018 von www.vd.ch/proches-aidants.

²⁷ Claudia Kraus: *Zeitvorsorge St. Gallen – Kurzporträt*. 5. März 2018, S. 2. Abgerufen am 25. April 2018 von <http://www.zeitvorsorge.ch/pdf/1523438177853-zeitvorsorge-in-kuerze.pdf>.

Ein weiteres Zeitvorsorgemodell propagiert der Verein «KISS Schweiz». KISS steht für «**Keep It Small and Simple**». KISS bezweckt den Aufbau von Genossenschaften sowie den Unterhalt und Betrieb eines nicht-monetären und langfristig angelegten Zeitvorsorgesystems in der Schweiz.²⁸ Dieses soll die bisherigen Säulen der Altersvorsorge (AHV/BVG/Privatvermögen) mit einer 4. Säule ergänzen.

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

Katja Meierhans, Stadt St. Gallen, führt in das Modell der Zeitvorsorge der Stadt St. Gallen ein, berichtet über Erfolge und Hindernisse und nimmt Stellung zur Rolle der Kantone und Gemeinden.

Kantonale EL zur Förderung von ambulanten Pflege- und Betreuungsangeboten

Gemäss dem Regierungsrat des Kantons Thurgau sind viele EL-Bezüger/innen im AHV-Alter in tiefen Pflegestufen in einem Pflegeheim untergebracht. Ambulante Pflege- und Betreuungsangebote werden kaum genutzt. Er zog daraus den Schluss, dass die ambulanten Angebote wie begleitetes und betreutes Wohnen oder Tagesstrukturen aus finanziellen Gründen selten in Anspruch genommen werden. Alle ambulanten Angebote sollen aber wesentlich dazu beitragen, dass EL-Bezügerinnen und -Bezüger in ihrem gewohnten Umfeld bleiben und teurere Pflegeheimplatzierungen²⁹ verzögert werden können. Deshalb hat er mit Inkrafttreten vom 1. Januar 2018 das kantonale EL-Recht so geändert, dass Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) vermehrt Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause und in Tagesstrukturen in Anspruch nehmen können.³⁰

In der laufenden 4. EL-Reform (16.065) hat der Nationalrat in der Frühlingsession 2018 beschlossen, bei der EL zur AHV für das betreute Wohnen einen Zuschlag beim Höchstbetrag von 12'500 Franken für Alleinstehende bzw. 25'000 Franken für Ehepaare vorzusehen. Für die Kantone würden dadurch laut Berechnungen des BSV Mehrkosten in der Höhe von 190 Millionen Franken pro Jahr entstehen.

Mit diesem Zuschlag schuf der Nationalrat eine Differenz zum Ständerat. Die Kommission für Soziales und Gesundheit des Ständerates hat nun Ende März 2018 beschlossen, auf diese Zuschläge für das betreute Wohnen zu verzichten. Die nächste Beratung der EL-Reform im Ständerat findet in der Sommersession 2018 statt.

Hinweis auf das Programm JaKo SODK 2018:

Susanne Schuppisser, Kanton Thurgau, stellt das kantonale EL-Recht unter Berücksichtigung der Pflege und Betreuung zu Hause dar und nimmt dabei auch Bezug auf die laufende EL-Reform auf Bundesebene.

²⁸ KISS. Abgerufen am 9. April 2018 von <http://www.kiss-zeit.ch/index.php/einstieg-kiss.html> .

²⁹ Bis zu welchem Pflegebedarf die Pflege und Betreuung zu Hause volkswirtschaftlich betrachtet vorteilhafter ist, zeigt die Studie des Büro BASS, Matthias Wächter / Killian Künzli: Grenzen von Spitex aus ökonomischer Perspektive. Bern 2011. Abgerufen am 9. April 2018 von https://www.spitex.ch/files/5BA91S2/studie_oekonomische_grenzen_spitex.pdf .

³⁰ Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 7. Dezember 2017: «Mehr Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause, weniger in Pflegeheimen.» Abgerufen am 9. April 2018 von <https://www.tg.ch/news/news-detail-seite.html/485/news/30147> .