



An den Grossen Rat

21.5028.02

GD/P215028

Basel, 30. Juni 2021

Regierungsratsbeschluss vom 29. Juni 2021

Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. April 2021 die nachstehende Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Im Gegensatz zur Pflege ist die Betreuung (im Alter) bis jetzt nicht gesetzlich geregelt. Im ambulanten Setting übernehmen zum grössten Teil Angehörige, Freundinnen, Nachbarinnen und Freiwillige die Betreuung von älteren Menschen (zum allergrössten Teil ist dies immer noch Frauensache) und pflegebedürftigen Personen. Es handelt sich meistens um Alltagstätigkeiten wie Einkaufen, Putzen, Kochen, Fahrdienste und ähnliches. Mehr als die Hälfte der 65+-Jährigen nimmt Hilfe durch Angehörige oder Spitex-Dienste in Anspruch, denn die professionelle Hilfe ist kein Ersatz für informelle Hilfe. 63% der Personen, die Spitex-Leistungen in Anspruch nehmen, erhalten zusätzlich noch informelle Hilfe. Der Pflege- und Betreuungsaufwand durch Angehörige und Dritte ist in §10 des Gesundheitsgesetzes (GesG) geregelt, auch gibt es weitere Bemühungen auf nationaler Ebene hier Entlastung zu schaffen. Im stationären Setting ist die Pflege (GesG, §8) sowie dem KVG geregelt (KVG, Art. 25a, Abs. 5). Fehlend ist eine umfassende gesetzliche Regelung der Betreuung, welche sowohl im ambulanten wie im stationären Setting von essentieller Bedeutung ist. Die Motionär*innen bitten den Regierungsrat eine entsprechende gesetzliche Grundlage für die Betreuung in der Gesundheitsversorgung vorzulegen.“

Sarah Wyss, Georg Mattmüller“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 14. April 2021 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes vom 29. Juni 2006 über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen vom 29. Juni 2006 zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB, SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

2. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Mit Datum vom 31. Mai 2021 legt das Justiz- und Sicherheitsdepartement dem Gesundheitsdepartement im Folgenden einen Mitbericht über die rechtliche Zulässigkeit der Motion vor:

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine umfassende gesetzliche Regelung für die Betreuung (im Alter) in der Gesundheitsversorgung vorzulegen.

Die Zuständigkeit zur Regelung des Gesundheitswesens liegt im Grundsatz bei den Kantonen (BGE 138 I 435 E. 3.4.1, 448). In den §§ 26 bis 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005 (SG 111.100) werden die Aufgaben des Kantons im Bereich des Gesundheitswesens umschrieben. Neben anderem fördert der Kanton gemäss § 26 Abs. 3 KV die Selbsthilfe und die Hilfe und Pflege zu Hause und unterstützt Familien und Angehörige in dieser Aufgabe. Gestützt auf die genannten Verfassungsbestimmungen hat der Grosse Rat am 21. September 2011 das Gesundheitsgesetz (GesG, SG 300.100) verabschiedet. Bezugnehmend auf § 26 Abs. 3 KV sieht § 10 GesG vor, dass dauernd pflegebedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, die durch Angehörige oder Dritte gepflegt werden, Anspruch haben auf finanzielle Beiträge, sofern ein bedeutender Pflege- und Betreuungsaufwand notwendig ist und erbracht wird. Gestützt auf § 10 GesG hat der Regierungsrat sodann die Verordnung betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen

Personen zu Hause (Pflegebeitragsverordnung) vom 4. Dezember 2012 (SG 329.110) erlassen. Weitere Aspekte der Betreuung finden sich, soweit in der Gesetzessammlung publiziert, etwa in der Verordnung betreffend Ergänzungsleistungen und kantonale Beihilfen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (VELG) vom 12. Dezember 1989 (SG 832.710), im „Grossratsbeschluss betreffend Initiativbegehren betreffend Verbesserung der medizinisch-pflegerischen und sozialen Betreuung durch Gesundheitszentren im Quartier“ vom 14. Januar 1988 (SG 329.201) oder im „Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende im Haushalt einschliesslich der 24-Stunden-Betreuung im Kanton Basel-Stadt (NAV Haushalt BS)“ vom 25. August 2020 (SG 215.700).

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass Betreuung (im Alter) als Begriff meist im Kontext mit der (stationären oder ambulanten) Pflege punktuell in einzelnen Erlassen genannt oder sinngemäss umschrieben wird. Eine umfassende Bestimmung des Begriffs findet sich indessen weder im Bundesrecht noch im kantonalen Recht.

Mit der Motion wird beim Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das 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 oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

3.1 Begriffsdefinition und gesetzliche Grundlagen

Die Begriffe „Pflege“ und „Betreuung“ werden im sprachlichen Alltagsgebrauch oft in überschneidender, teilweise sogar synonyme Weise verwendet. Im Sinne des Gesetzes gibt es jedoch klare Unterscheidungen. Eine Definition, wie die Begriffe im vorliegenden Bericht zu verstehen sind, ist deshalb vorab vonnöten.

3.1.1 Bundesrechtliche Definition

Im Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) und der dazugehörigen Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenversicherung vom 29. September 1995 (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31) ist definiert, was Pflege ist. Art. 7 KLV listet die Tätigkeiten, welche als Pflege im Sinne des Gesetzes gelten, detailliert auf. Diese Tätigkeiten werden durch die Krankenversicherer und die öffentliche Hand finanziert. Ebenso sind die Finanzierungshöhe und die Anforderungen an die Qualität (z. B. notwendige Personalqualifikationen) umfassend geregelt (Art. 7a KLV).

Für die Betreuung existieren im Bundesgesetz keine Definitionen, Finanzierungsvorgaben, Anforderungen an die Personalqualifikation oder andere Qualitätsmerkmale. Betreuung wird durch die Krankenversicherer nicht mitfinanziert.

Auf bundesrechtlicher Ebene ist somit Pflege sehr genau, Betreuung hingegen überhaupt nicht geregelt.

3.1.2 Kantonsrechtliche Definition

Auf kantonaler Ebene folgt der Kanton Basel-Stadt bei der Definition der Pflege und deren Finanzierung grundsätzlich der bundesrechtlichen Definition gemäss Art. 7 KLV. Die entsprechenden Regelungen und Präzisierungen der Bundesgesetzgebung finden sich im Gesundheitsgesetz

vom 21. September 2011 (GesG; SG 300.100) und der Verordnung über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt vom 25. November 2008 (KVO; SG 834.410).

Betreuung hingegen ist kantonal nicht umfassend geregelt. Betreuung wird zwar gesetzlich erwähnt, zum Beispiel in § 9 GesG. Was aber genau Betreuung im Sinne des Gesetzes ist, ist nicht definiert. Unter Betreuung kann man deshalb je nach Sichtweise sehr Vieles, aber auch sehr Weniges verstehen. Einige Betreuungsleistungen können im Kanton Basel-Stadt im Bedarfsfall ganz oder teilweise über Ergänzungsleistungen (EL) vergütet werden. Ebenso gibt § 9 GesG dem Kanton die Möglichkeit, „Angebote betreuerischer Natur zu fördern“, wovon der Regierungsrat mittels Leistungsaufträgen immer wieder Gebrauch macht. Beispiele dafür sind die Tagesstrukturen für Betagte, wo Betreuungsleistungen durch Kantonsbeiträge mitfinanziert werden, oder die hauswirtschaftliche Spitex und das Wohnen mit Serviceangebot in Alterswohnungen, wo gewisse Kosten über die EL vergütet werden können. § 10 GesG gibt dem Regierungsrat die Möglichkeit, Betreuungsaufwand von Angehörigen finanziell zu unterstützen.

Im weiteren Sinne um Betreuung handelt es sich auch bei einigen sozialen, präventiven und beratenden Projekten, die der Kanton fördert, wie das Café Balance oder die Demenzberatung von Alzheimer beider Basel.

Der grösste Posten bei der kantonalen Finanzierung von Betreuung sind sicherlich die Pflegeheimaufenthalte, wo ein bedeutender Teil der jährlich 65 Mio. Franken, welche die EL an die Pensions- und Betreuungstaxen bezahlt, für Betreuungsleistungen verwendet wird.

Insofern gilt es festzuhalten, dass Betreuung bereits jetzt im Kanton Basel-Stadt auf diverse Arten gefördert und (mit-)finanziert wird; teilweise subsidiär über die EL, teilweise institutionalisiert, wie bei den Pflegeheimen, teilweise punktuell über gezielte Förderung durch Leistungsaufträge. Die Motion hält aber richtigerweise fest, dass es im Kanton Basel-Stadt keine umfassende gesetzliche Regelung im Sinne einer allgemeingültigen Definition und allumfassenden Regelungen gibt.

3.1.3 Zusammenfassung

Zusammengefasst lassen sich die Begriffe Betreuung und Pflege wie folgt differenzieren:

Pflege:

- Ist bundesrechtlich definiert (Art. 7 KLV);
- wird durch die Krankenversicherer und den Kanton gemäss Vorgaben des KVG mitfinanziert;
- es bestehen komplexe Instrumente zur Feststellung des Pflegebedarfs sowie eine Tarifsystematik zur Abgeltung der Pflegeleistungen;
- Qualitätskriterien sind vorhanden (Personalqualifikation u. ä.).

Betreuung:

- Es gibt keine gesetzliche Definition, was Betreuung ist;
- es gibt keinen Leistungskatalog und keine Instrumente zur Bedarfsfeststellung;
- es gibt keine allgemeingültigen Qualitätskriterien (Personalqualifikation u. ä.);
- wird durch die obligatorische Krankenversicherung nicht mitfinanziert. Gewisse Leistungen können über Zusatzversicherungen vergütet werden;
- wird teilweise punktuell (z. B. durch Leistungsaufträge), subsidiär oder institutionell (z. B. durch EL) vom Kanton mitfinanziert.

3.2 Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat anerkennt die gesellschaftliche Bedeutung von Betreuungsleistungen. Wie die vorherigen Ausführungen (siehe Kapitel 3.1.2) zeigen, engagiert sich der Kanton Basel-Stadt bereits jetzt in vielen Bereichen für die Betreuung. Er tut dies bisher primär auf Basis der Leitlinien der Alterspflegepolitik des Kantons Basel-Stadt, des Gesundheitsgesetzes und des Staatsbeitragsgesetzes vom 11. Dezember 2013 (StBG; SG 610.500).

In Anbetracht der demografischen Entwicklung, welche in den nächsten zwanzig Jahren zu erwarten ist, ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der Betreuung zukünftig zunehmen wird, vor allem im Betagtenbereich.

Im stationären Bereich (Pflegeheime) ist die Definition und Finanzierung der Betreuung im GesG, der KVO und dem Pflegeheim-Rahmenvertrag mit dem Pflegeheimverband Curaviva Basel-Stadt geregelt. Im ambulanten Bereich gibt es einige Bereiche, welche über Leistungsaufträge gefördert bzw. subsidiär über die EL mitfinanziert werden. Des Weiteren ist, wie die Motion richtigerweise anmerkt, anzunehmen, dass ein Grossteil der Betreuung im Alltag durch Angehörige bzw. nahestehende Personen erbracht wird.

Der Regierungsrat ist nicht grundsätzlich abgeneigt, die Betreuung gesetzlich näher zu definieren bzw. allgemeingültige Regelungen zu erlassen. Dennoch möchte der Regierungsrat die Motion nicht entgegennehmen, sondern beantragt, diese primär aus folgenden Gründen in einen Anzug umzuwandeln:

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Definition von Betreuung und die Betreuungsfinanzierung auf nationaler Ebene geregelt werden sollten. Denn die von der Motion angesprochenen Probleme gibt es nicht nur im Kanton Basel-Stadt, sondern schweizweit. Vorstösse zum Thema sind zurzeit im Bundesparlament hängig¹ und es laufen Gespräche mit den betroffenen Verbänden. Ebenso ist eine Volksinitiative zum Thema in Vorbereitung.² Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass in absehbarer Zeit auf nationaler Ebene eine Regelung oder zumindest eine gesetzliche Einordnung der Betreuung erfolgen wird. Deshalb macht es aus Sicht des Regierungsrates zurzeit wenig Sinn, ein kantonales Gesetz zu entwerfen, welches dann gegebenenfalls schon kurze Zeit später durch neue Bundesgesetzgebung obsolet würde und/oder reformiert werden müsste.

Es sollte dabei in Betracht gezogen werden, dass eine gesetzliche Regelung von Betreuung eine sehr komplexe Angelegenheit darstellt. Betreuung ist ein sehr weites Feld. Um sie umfassend gesetzlich zu regeln, wie es die Motion verlangt, müssen zuerst mehrere Kernpunkte geklärt werden:

- Was soll und will der Kanton Basel-Stadt unter Betreuung verstehen? Wie oben erwähnt, kann man unter dem Begriff Betreuung je nach Sichtweise sehr Vieles, aber auch sehr Weniges verstehen. Eine exakte, abschliessende Definition von Betreuungsleistungen im Sinne des Gesetzes ist deshalb unabdingbar.
- Welche übergeordneten Ziele soll ein Gesetz zur Betreuungsfinanzierung verfolgen? Sollen z.B. primär einkommensschwache Menschen finanziell entlastet werden (subsidiäre Unterstützung)? Sollen betreuende Angehörige vor Überlastung geschützt werden (präventive Unterstützung)? Sollen professionelle Angebote unterstützt werden (fördernde Unterstützung bzw. Anreizsetzung)?
- Welche Leistungen sollen als Betreuung im Sinne des Gesetzes gelten und wer darf diese anbieten? Soll im Gesetz die Betreuung von professionellen Organisationen (z. B. Pflegeheime, Spitex) geregelt werden oder auch die Betreuung durch Angehörige? Sollen Leis-

¹ Beispiel: Postulat 19.4455: Pflege und Betreuung wieder zusammenführen (Gysi Barbara).

² <https://www.gutes-alter.org/volksinitiative/>.

tungen der Organisationen und Leistungen der Angehörigen unterschieden werden, z. B. bei der Finanzierung? Wenn ja, wie und auf welcher gesetzlichen Grundlage?

- Müssen die betreuenden Personen über Ausbildungen und Diplome verfügen? Wenn ja, über welche und für welche Tätigkeiten? Bestehen solche Ausbildungsgänge überhaupt?
- Unter welchen Bedingungen wird Betreuung allfällig kantonal (mit-)finanziert? Für alle Einwohnerinnen und Einwohner oder nur für gewisse Personengruppen (z. B. Betagte, Einkommensschwache, Menschen mit Behinderung, Kinder)?
- Soll für Betreuungsdienstleistungen eine Bewilligung (z. B. analog zur pflegerischen Spix) notwendig sein?
- Welche Qualitätskriterien werden für eine kantonale Unterstützung gesetzt? Wie ist die Qualität der Leistungen zu messen? Soll der Kanton eine Aufsichtstätigkeit ausüben analog zum Pflegebereich? Auf welcher gesetzlichen Grundlage? Wie ist diese durch- und umzusetzen (Kontrollen, Massnahmen, Sanktionen)?

Dies sind nur einige der offenen Fragen, die vorgängig zu klären wären. Die Auflistung ist nicht abschliessend.

3.3 Fazit

Der Regierungsrat hält folgende Punkte fest:

- Der Bereich Betreuung, insbesondere deren Finanzierung, sollte nach Meinung des Regierungsrates grundsätzlich auf nationaler Ebene geregelt werden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass dies in absehbarer Zeit geschieht. Vorstösse dazu sind im Bundesparlament hängig.
- Eine umfassende gesetzliche Regelung der Betreuung auf kantonaler Ebene wäre eine hochkomplexe, sehr umfassende Angelegenheit, die sämtliche Bereiche der Betreuung (Definition, Anspruchsgruppen, Qualitätskriterien, Finanzierung und weitere) abdecken müsste, um ein funktionierendes, nachhaltiges Regelwerk zu schaffen.
- Dem Regierungsrat stehen mit dem GesG, der KVO und dem StBG bereits jetzt gesetzliche Grundlagen zur Verfügung, um Betreuungsleistungen im Bedarfsfalle subsidiär, punktuell und/oder institutionell zu fördern und zu unterstützen.

Der Regierungsrat nimmt das komplexe Thema Betreuung gerne auf, da er sich der Relevanz bewusst ist. Er möchte dies aber nachhaltig, strukturiert und umfassend machen, unter Einbezug der Grundsätze der Alterspolitik und der Alterspflegepolitik im Kanton Basel-Stadt, sowie dem Prinzip ambulant vor stationär. Für eine Umsetzung auf kantonaler Gesetzesebene sollten aber erst die Entwicklungen auf nationaler Ebene abgewartet werden, weshalb der Regierungsrat beantragt, die Motion zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu überweisen, sondern in einen Anzug umzuwandeln.

Der Regierungsrat ist gerne bereit, dem Parlament einen Überblick über die Thematik zu schaffen und mögliche Ziele, deren Auswirkungen und allfällige Vorgehensweisen darzulegen. Mittels eines Anzugs könnte die dafür notwendige Auslegeordnung vorgenommen und wichtige Fragen beantwortet werden. So könnte auch die Grundlage geschaffen werden, um nach einer allfälligen bundesrechtlichen Regelung relativ rasch kantonale Massnahmen zu erlassen.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass bis zu diesem Zeitpunkt mit dem GesG, KVO und dem StBG genügende gesetzliche Grundlagen bestehen, um die Betreuung dort, wo es im Interesse der Bevölkerung ist, gezielt zu fördern und zu unterstützen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend „Gesetzliche Verankerung der Betreuung“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin