

Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2014

KR-Nr. 288/2010

5054

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 288/2010
betreffend Anreize zur Förderung von pflegenden
Angehörigen zu Hause**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2014,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 288/2010 betreffend Anreize zur Förderung von pflegenden Angehörigen zu Hause wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. Januar 2012 folgende von den Kantonsräten Jean-Philipp Pinto, Volketswil, und Lorenz Schmid, Männedorf, am 27. September 2010 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, Anreize zur Förderung und Unterstützung der pflegenden Angehörigen zu Hause gesetzlich zu verankern. Insbesondere sind nebst steuerlichen Abzugsmöglichkeiten Unterstützungsangebote und Beratung durch Fachpersonen usw. zu prüfen.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Einleitende Bemerkungen**

Die Gesundheitsdirektion hat im Rahmen der Bearbeitung des vorliegenden Postulats einen Grundlagenbericht zur Pflege und Betreuung von Kranken, Behinderten und Betagten durch ihre Angehörigen erarbeitet. Der Bericht stützt sich auf publizierte Studien sowie auf Konsultationen von Behörden und Institutionen (unter anderen Gemeindepräsidentenverband, Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, Curaviva, Spitex, Pro Senectute). Er bietet einen Überblick über die Verhältnisse bei der Betreuung und Pflege von Kranken, Behinderten und Betagten durch Angehörige, durch weitere Personen aus dem sozialen Umfeld und durch die einschlägigen Institutionen (Heime und Spitex). Ergänzt wird der Bericht durch einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen; er äussert sich schliesslich auch zur zukünftig erwarteten Entwicklung von Pflege und Betreuung zu Hause. Der unter www.gd.zh.ch/veroeffentlichungen, veröffentlichte Bericht schliesst mit einer Übersicht über Unterstützungsangebote für betreuende/pflegende Angehörige. Der vorliegende Beschluss des Regierungsrates beruht auf den Ergebnissen des Grundlagenberichts der Gesundheitsdirektion.

2. Pflege und Betreuung im Alltag (Übersicht)

Kranke, betagte und invalide Menschen werden in institutionellen Leistungserbringern wie Pflegeheimen, durch die Spitex, selbstständig tätige Pflegefachpersonen oder kommerzielle Betreuungsdienstleister betreut und gepflegt. Oft sind es aber auch Angehörige, die zu Hause Mitglieder ihrer Familie oder Personen aus dem sozialen Umfeld betreuen und pflegen. Diese Angehörigen tragen damit wesentlich zum Erhalt der Lebensqualität der betreuten Personen in ihrem angestammten Umfeld bei. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der alltäglichen Herausforderungen, helfen im Haushalt, erledigen Administratives, stellen die Verpflegung sicher, leisten Gesellschaft und sorgen für Bewegung usw. Unter Umständen erbringen die Angehörigen auch Leistungen der Grundpflege. Dabei können sie an Belastungs- und Wissensgrenzen stossen. Je nach Umständen nehmen sie Kosten oder eine Erwerbseinbusse auf sich; soweit sie berufstätig sind, werden sie doppelt belastet.

Bei den betreuungs- und pflegebedürftigen Personen kann es sich um Kranke und betagte oder behinderte Erwachsene oder auch um hilfsbedürftige Kinder handeln. Weil der altersbedingte Unterstützungs-

bedarf ab dem 80. Lebensjahr deutlich zunimmt, wird wegen der Überalterung der Bevölkerung die Betreuung und Pflege von Betagten immer mehr zu einer gesellschaftlichen Herausforderung. Gleichzeitig entsprechen Betreuung und Pflege zu Hause häufig einem Bedürfnis der betreuungs- oder pflegebedürftigen Personen und oft auch dem Wunsch der Angehörigen. Der Umfang der in der Schweiz von Angehörigen zu Hause erbrachten Betreuungs- und Pflegeleistungen ist nicht genau bekannt. An der Bedeutung der durch Angehörige geleisteten Pflege und Betreuung für die Gesundheitsversorgung in der Schweiz kann allerdings kein Zweifel bestehen. Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung aus dem Jahr 2007 wurden schweizweit für Erwachsene rund 180 Mio. Stunden (20 Mio. Arbeitstage) unbezahlte Betreuungs- und Pflegeleistungen erbracht.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Weder der Bund noch der Kanton Zürich kennen gesetzliche Regeln, die direkt in die Betreuung und Pflege von Kranken, Betagten und Invaliden durch Angehörige eingreifen. Die Organisation von Betreuung und Pflege liegt in erster Linie in der Eigenverantwortung der unterstützungsbedürftigen Person und der sie unterstützenden Angehörigen. Einzig im Verhältnis der Eltern gegenüber ihren Kindern und im Rahmen der gegenseitigen Unterstützungspflicht von Ehegatten bzw. Partnerinnen und Partnern besteht eine gesetzliche Pflicht zur persönlich ausgeübten Hilfe; in einem beschränkten Rahmen und auf finanzielle Unterstützung bezogen, gilt sie auch für Verwandte in Not (vgl. Art. 159f., 328f. ZGB [SR 201]).

Ausserhalb von familiären und persönlichen Verpflichtungen steht die institutionelle Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes. Sie sieht verschiedene finanzielle Unterstützungsleistungen vor, die dann wiederum als Reflex das familiäre oder soziale Umfeld beeinflussen können: Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) und das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) legen die Rentenansprüche fest und sehen bei Erfüllung der Kriterien eine Hilflosenentschädigung für betreute Personen sowie einen Anspruch auf Betreuungsgutschriften für die betreuenden Personen vor. Das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) umschreibt die Ausrichtung von allenfalls notwendigen Ergänzungsleistungen zur Deckung des Existenzbedarfs. Die Vergütung von Pflegeleistungen im Sinne des Kranken- und Unfallversicherungsrechts schliesslich richtet sich nach dem Bundesgesetz über

die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) und dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG [SR 832.20] ; vgl. zur Finanzierung im Einzelnen nachstehend Ziff. 4).

Wenn im konkreten Fall Betreuung und Pflege auf privater Grundlage nicht oder nicht im erforderlichen Umfang erbracht oder in Anspruch genommen werden, kann auf die institutionellen Leistungserbringer (Spitex und Heime) zurückgegriffen werden: Deren stationäre und ambulante Dienstleistungen werden im kantonalen Pflegegesetz vom 27. September 2010 (LS 855.1) geregelt; die Versorgungsverantwortung wird dabei – auch für nicht pflegerische Spitexleistungen – den Gemeinden zugewiesen.

4. Grundsätze der Vergütung

Ärztlich verordnete ambulante Betreuungs- und Pflegeleistungen durch anerkannte Leistungserbringer werden – wie vorstehend angesprochen – nach den Regeln des KVG, des UVG und des kantonalen Pflegegesetzes vergütet. Von Angehörigen erbrachte Leistungen – ob ärztlich angeordnet oder nicht – werden demgegenüber nicht vergütet und bleiben unbezahlt oder sie werden dem Angehörigen von der betreuten Person direkt abgegolten.

Diese Grundordnung wird durch verschiedene direkte oder indirekte Erleichterungen bzw. durch die Möglichkeit, Steuerabzüge vorzunehmen, ergänzt; auch diese sind aber in der Regel auf die betreute Person ausgerichtet bzw. von ihr geltend zu machen. Den Angehörigen stehen sie nur in einem beschränkteren Umfang offen.

Mit den Leistungen der AHV und IV wird der Existenzbedarf der betreuten Person gesichert, gegebenenfalls unter Ausrichtung von Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigungen. Bezügerinnen und Bezüger einer solchen Entschädigung, die zu Hause leben, erhalten eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause. Diese (bundesrechtlich umschriebene) Hilfe wird allerdings nur in Fällen gewährt, in denen Pflege und Betreuung durch Drittpersonen, nicht aber durch Angehörige, erbracht werden. Die betreute Person kann in ihrer Steuererklärung sodann Abzüge für behinderungsbedingte Kosten sowie für Krankheits- und Unfallkosten (die selbst bezahlt werden und 5% der steuerbaren Einkünfte übersteigen) vornehmen.

Betreuenden Angehörigen wird für ihren persönlichen Aufwand zumindest eine Gutschrift an ihre AHV- oder IV-Rentenansprüche gewährt. Wenn die betreute Person einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat, wird betreuenden und pflegenden Familienangehörigen aus

der Sozialversicherung zudem ein Erwerbsausfall ausgeglichen. Weiter können betreuende und pflegende Angehörige für ihre finanziellen Unterstützungsleistungen an den Unterhalt von erwerbsunfähigen oder beschränkt erwerbsfähigen Personen einen Unterstützungsabzug von Fr. 2700 bei den Staats- und Gemeindesteuern und von Fr. 6500 bei der direkten Bundessteuer geltend machen, wenn sie mindestens in der Höhe dieser Beträge solche Unterstützungsleistungen erbringen. Zudem können, sowohl bei den Staats- und Gemeindesteuern als auch bei der direkten Bundessteuer, zusätzlich für Personen mit einer Behinderung im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 1513), für die (auch) ein Unterstützungsabzug geltend gemacht werden kann, sogenannte behinderungsbedingte Kosten abgezogen werden (soweit diese Kosten finanziell übernommen werden und zudem den Unterstützungsabzug übersteigen).

Über die bundesrechtlich umschriebenen Ergänzungsleistungen hinaus sieht das kantonale Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 (ZLG, LS 831.3) kantonale Beihilfen und Zuschüsse sowie Gemeindegzuschüsse vor. Die betreute Person wird weiter durch eine Bestimmung des Pflegegesetzes entlastet, die vorsieht, dass für nicht pflegerische Spitexleistungen höchstens die Hälfte der tatsächlichen Aufwendungen verrechnet werden darf, während die restlichen Kosten zulasten der Gemeinden gehen.

Zur direkten Entlastung von betreuenden bzw. pflegenden Angehörigen ist auch auf Bundesebene wiederholt eine stärkere steuerliche Entlastung gefordert worden (u. a. parlamentarische Initiative Steiert 12.453; Interpellation Joder 04.3698; Motion Leuthard 02.3546); sie fanden bisher aber keine Mehrheiten. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14) schliesst nämlich – ausser im Falle von Sozialabzügen – grundsätzlich aus, dass steuerliche Abzüge für selbst erbrachte Pflege- bzw. Betreuungsleistungen geltend gemacht werden können. Der Bundesrat machte dabei geltend, dass sich, abgesehen von der Höhe der Abzüge, bei derartigen Vorhaben stets komplexe Fragen bei der Definition der abzugsberechtigten Leistungen, der Leistungsqualität und den Voraussetzungen für die Abzugsberechtigung und ihrer Kontrolle stellen. Obwohl er den Leistungen der Angehörigen einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen bescheinigt, lehnte er – abgesehen von den pauschalen Kinder- und Behindertenabzügen – eine Berücksichtigung von Haus- und Betreuungsarbeiten zugunsten von Angehörigen im Steuersystem ab. Auch würde die Einführung solcher Abzüge den Bestrebungen zur Vereinfachung des Steuersystems widersprechen. Von daher sei die Förderung der freiwilligen Betreuungsarbeit durch steuerliche Anreize nicht sachgerecht und deshalb abzulehnen.

5. Beratung und Unterstützung für pflegende Angehörige

Bei psychischer und physischer Belastung oder bei fachlicher Überforderung können pflegende Angehörige Unterstützungs- und Hilfsangebote zahlreicher öffentlicher und privater Organisationen in Anspruch nehmen. So bieten im Kanton Zürich unter anderem Spitexorganisationen, Pro Senectute, das Rote Kreuz, die Stiftung Careum, die Alzheimer Vereinigung, die Schweizerische Gesellschaft für Multiple Sklerose, Fragile Suisse, Parkinson Schweiz, Pro Mente Sana und verschiedene Institutionen der Palliative Care ihre Dienste an. Neben Beratung und Ausbildung bietet ein Teil dieser Organisationen auch Entlastungseinsätze für die Angehörigen an (dies wiederum zusätzlich zu den Angeboten an kurzfristigen Tages- und Ferienplätzen der Pflegeheime). Viele dieser Organisationen werden vom Kanton Zürich mit Subventionen unterstützt.

Arbeitstätige, die für Angehörige Betreuungs- und Pflegeaufgaben wahrnehmen, sind auf flexible Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit und kurzfristig mögliche Beurlaubungen angewiesen. Zahlreiche Arbeitgeber, so auch der Kanton, kommen heute diesem Bedürfnis nach. Die Arbeitgeber können dabei auf eine von der Stiftung Careum entwickelt Studie «Work & Care» zurückgreifen, welche konkrete Instrumente für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Vereinbarkeit von Angehörigenbetreuung und Berufstätigkeit entwickelt hat (www.careum.ch/workandcare).

6. Anstellung von Angehörigen durch Spitexorganisationen

Die Betreuungs- und Pflegeleistungen von Angehörigen ergänzen und ersetzen in erster Linie pflegerische und nicht pflegerische Spitexleistungen. Einzelne Spitexorganisationen befassen sich seit mehreren Jahren mit der Möglichkeit, Leistungen fachlich qualifizierter Angehöriger durch eine Anstellung bei ihnen abzugelten. In Anstellungsverhältnissen bei einer Spitex könnten Angehörige nicht nur Betreuungsleistungen gegen Bezahlung erbringen, sondern auch Pflegeleistungen zulasten der Krankenkassen (vgl. Urteile des Bundesgerichts vom 21. Juni 2006, und 9C 597/2007 vom 19. Dezember 2007). Das Bundesgericht K 156/04 hält weiter fest, dass es grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Spitexleitung und des zuständigen Arztes liegt, zu entscheiden, welche fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für die Pflege zu Hause erforderlich sind. Die Spitexleitung und die Ärztin oder der Arzt haben auch für die notwendige Überwachung durch eigenes diplomiertes Fachpersonal zu sorgen. Dabei dürfen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nur Kosten in Rechnung gestellt werden, die auch durch (nicht verwandte) aussen stehende Spitexangestellte verursacht würden.

Das heisst aber auch, dass die für die Spitex geltenden Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien analog in die Anstellungsbedingungen bzw. den Einsatz von pflegenden Angehörigen übernommen werden müssen. Solche Anstellungen stellen für die Spitexorganisationen und für die Mitarbeitenden eine Herausforderung dar. Sind die Angehörigen auch bereit, Weisungen des Arbeitgebers konsequent durchzusetzen? Wie viele solcher Kleinstpensen sind für eine einzelne Spitexorganisation tragbar? Endet eine Anstellung, wenn die betreute oder gepflegte Person stirbt, automatisch? Wie werden Haftungsfragen bei Überschneidungen mit rein familiären Diensten gelöst? Finden die Angehörigen nach Beendigung ihrer Anstellung bei der Spitex wieder den Anschluss in ihrem angestammten Beruf? Kein gangbarer Weg ist es aus Sicht des Regierungsrates, die Spitex gesetzlich darauf zu verpflichten, pflegende Angehörige als Mitarbeitende unter Vertrag zu nehmen (wie dies etwa im Kanton Graubünden versucht wurde: Das Verwaltungsgericht Graubünden hat eine diesbezügliche Beschwerde der Spitex gestützt, die sich mit Berufung auf die Vertragsfreiheit bzw. auf die Freiheit zur Organisation des Betriebs gegen solche Zwangsanstellungen zu Wehr gesetzt hat; Urteil V 13 1 vom 20. Dezember 2013; www.lawsearch.grch/le/?sqn=Verwaltungsgericht++Tribunale+administrativo).

Die in der Pflegeausbildung und -forschung tätige Stiftung Careum hat zusammen mit verschiedenen Spitexorganisationen zur Klärung derartiger und weiterer Fragen das Projekt «Family Care Plus» eingeleitet (vgl. www.careum.ch/familycareplus). Es baut auf Erkenntnissen des vorstehend (Ziff. 5) erwähnten Forschungs- und Entwicklungsprogramms «work & care» auf und untersucht nebst den Bedingungen, die vorhanden sein sollten, damit eine Anstellung von pflegenden Angehörigen bei der Spitex möglich wird, auch die Frage, wie pflegende Angehörige im Rahmen der Anstellung ihr Bildungsprofil dank Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen stärken können. Zur besseren Verbreitung in der Praxis soll ein Handbuch zu den fachlichen, betrieblichen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

7. Schlussfolgerungen

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird mittel- und langfristig der Bedarf an und die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen zu Hause zunehmen. Die staatliche Planung wird diesem Mehrbedarf in erster Linie über die institutionellen Anbieter von Spitexleistungen Rechnung tragen müssen. Diese werden in einem tendenziell eher abnehmenden Umfang von betreuenden und pflegenden Angehörigen entlastet werden können.

Weil die Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes eine Abgeltung der Leistungen von Angehörigen derzeit weitgehend ausschliesst, ist davon auszugehen, dass die Finanzierung der Unterstützungsleistungen durch die Angehörigen einstweilen und in erster Linie Sache der unterstützungsbedürftigen Person als Leistungsempfängerinnen und -empfänger bleiben wird.

Für eine Anpassung der kantonalen Sozialabzüge zugunsten von pflegenden und betreuenden Angehörigen bei der Staats- und Gemeindesteuer und für die Beurteilung von mittel- und langfristigen Handlungsmöglichkeiten insgesamt reicht die heutige Datenlage nicht aus. Zum jetzigen Zeitpunkt können daher auf kantonomer Ebene noch keine Massnahmen empfohlen werden. Abzuwarten sind die Entwicklung der vom Projekt «Family Care Plus» der Stiftung Careum angestrebten vermehrten Anstellungen von pflegenden und betreuenden Angehörigen durch die Spitex sowie die Entwicklung auf Bundesebene: Die Situation der pflegenden und betreuenden Angehörigen, das massgebliche rechtliche Umfeld und die demografische Entwicklung sind gesamtschweizerische, gleichgelagerte Fragestellungen. Ausgelöst durch verschiedene parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene (Postulat SGK-NR 13.3366; parlamentarische Initiative Meier-Schatz 11.412; parlamentarische Initiative Meier-Schatz 11.411), werden die Fragen rund um die pflegenden Angehörigen derzeit in einem Projekt des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) näher untersucht. Ergebnisse und konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Situation in der Pflege durch Angehörige und zur Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und der Pflege und Betreuung von Angehörigen sollen bis Ende 2014 vorliegen bzw. vorgeschlagen werden.

8. Antrag

Bei dieser Sachlage beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 288/2010 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi