



An den Grossen Rat

21.5028.03

GD/P215028

Basel, 29. November 2023

Regierungsratsbeschluss vom 28. November 2023

Anzug Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2021 vom Schreiben Nr. 21.5028.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend die nachstehende Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller in einen Anzug umgewandelt sowie diesen dem Regierungsrat zum Bericht 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 berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorbemerkung

Wie bereits in seinem Schreiben Nr. 21.5028.02 zur Motion Sarah Wyss und Georg Mattmüller erläutert, sieht der Regierungsrat eine umfassende gesetzliche Ausgestaltung von Betreuungsleistungen im Kanton Basel-Stadt eher kritisch. Dies primär aus den folgenden Gründen:

- Bisher fehlt eine Definition bzw. Eingrenzung dessen, was unter dem Begriff «Betreuung» zu verstehen ist. Es kann je nach Standpunkt sehr Vieles oder sehr Weniges unter den Begriff subsummiert werden.
- Die Regelung einer allfälligen umfassenden bzw. systematischen Betreuungsfinanzierung hat grundsätzlich koordiniert auf nationaler Ebene zu erfolgen, da die Fragestellungen in allen Kantonen ähnlich sind und sich mögliche Regelungen in die bestehende Systematik der sozialversicherungsrechtlichen Grundsätze und Normen einfügen müssen. Es sind und waren dazu bereits verschiedene politische Vorstösse hängig (siehe dazu Kapitel 3).
- Mit § 9 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG, SG 300.100) und § 3 des Staatsbeitragsgesetzes vom 11. Dezember 2013 (StBG, SG 610.500) stehen bereits heute gesetzliche Grundlagen zur Verfügung, um die Erbringung von so genannten Betreuungsleistungen im Bedarfsfall subsidiär, punktuell und/oder institutionell zu fördern und zu unterstützen. Davon macht der Regierungsrat Gebrauch, z.B. im Rahmen des Wohnens mit Serviceangebot, des Leistungsauftrages an Pro Senectute oder der Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen für Betagte. Eine neue, darüberhinausgehende gesetzliche Grundlage ist somit nicht notwendig.
- Die Erarbeitung einer umfassenden gesetzlichen Regelung der Betreuung auf kantonaler Ebene käme einer hochkomplexen und umfangreichen Aufgabe gleich, die sämtliche Aspekte der Betreuung (Definition, Zielsetzung, Leistungskatalog, Anspruchsgruppen, Qualitätskriterien, Finanzierung, Bedarfsabklärung und weitere) abdecken müsste, um ein funktionierendes nachhaltiges Regelwerk zu schaffen, das den gesetzlichen und verfassungsmässigen Anforderungen genügt. Solange auf nationaler Ebene hinsichtlich der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen noch dermassen viele Unklarheiten und offene Fragen bestehen, ist es wenig zielführend und sinnvoll, ein kantonales Regelwerk zu erarbeiten, das womöglich bereits nach kurzer Zeit wieder obsolet oder veraltet wäre.

Diese vom Regierungsrat bereits in seiner Stellungnahme zur Motion vorgebrachten Punkte gelten auch heute noch. Die folgenden Ausführungen vertiefen das Thema Betreuung weiter und legen die Entwicklungen der letzten beiden Jahre dar.

2. Betreuung im Kanton Basel-Stadt: Aktuelle Situation

Die Begriffe «Betreuung» bzw. «Betreuung im Alter» sind nicht allgemeingültig definiert, so dass darunter Verschiedenes verstanden werden kann. Die folgende Übersicht über Angeboten der Betreuung für ältere Menschen im Kanton Basel-Stadt ist deshalb nicht abschliessend, sondern exemplarisch, und soll auch keine Handlungsfelder definieren. Sie zeigt die Spannweite von Betreuung auf, in denen der Kanton bereits heute Leistungen unterstützt.

Wie auch in der Beantwortung der Interpellation Nr. 91 von Oliver Bolliger betreffend «Förderung der Betreuung im Alter im Kanton Basel-Stadt» (GNr. 23.5357) festgehalten wurde, können viele Betreuungsleistungen im Kanton Basel-Stadt im Bedarfsfall ganz oder teilweise über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (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 Beiträge des Kantons an die Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen für Betagte, mit denen Betreuungsleistungen mitfinanziert werden, oder die hauswirtschaftliche Spitex, deren Inanspruchnahme unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls vom Kanton finanziell unterstützt wird. Des Weiteren ist das so genannte Wohnen mit Serviceangebot in Alterswohnungen aufzuführen, wo Kosten bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen über die EL vergütet werden können. Ebenso zu nennen ist der Leistungsauftrag des Kantons an Pro Senectute beider Basel, in dessen Rahmen verschiedene Dienstleistungen z.B. in Form von Sozialberatung, Unterstützung bei administrativen Belangen (Treuhandschaften und Beistandschaften) oder eines Umzugsdiensts für Betagte zur Verfügung gestellt werden. Um «Betreuung» im weiteren Sinn handelt es sich auch bei einigen sozialen, präventiven und beratenden Angeboten, welche der Kanton finanziell fördert, wie z.B. das Café Ba-

lance oder die Demenzberatung von Alzheimer beider Basel. Der grösste finanzielle Posten bezüglich Betreuung im Alter sind die Pflegeheimaufenthalte, denn ein bedeutender Teil der von den EL an die Taxe für Pension und Betreuung jährlich bezahlten 65 Mio. Franken wird für Betreuungsleistungen verwendet.

Es kann somit festgehalten werden, dass Betreuung im Kanton Basel-Stadt bereits heute auf diverse Arten gefördert und (mit-)finanziert wird. Dies geschieht teilweise subsidiär über die EL, teilweise institutionalisiert wie bei den Pflegeheimen, teilweise punktuell über gezielte Förderung durch Leistungsaufträge. Detaillierte Angaben zu den finanziellen Rahmenbedingungen können der Beantwortung der bereits erwähnten Interpellation Nr. 91 von Oliver Bolliger betreffend «Förderung der Betreuung im Alter im Kanton Basel-Stadt» entnommen werden. Insgesamt finanziert der Kanton Basel-Stadt Betreuungsleistungen mit schätzungsweise rund 40 Mio. Franken pro Jahr, wobei wie oben erwähnt Abgrenzungsprobleme bestehen, sodass diese Summe je nach Definition des Betreuungsbegriffes variieren kann.

Bezüglich der Art und Weise der Finanzierung ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine zielgerichtete, effiziente Förderung von konkreten Angeboten, die bedarfsorientiert auf eine klar definierte Zielgruppe ausgerichtet sind und damit direkt bei den diese benötigenden Personen ankommen, zielführender ist, als Pauschalangebote, die «mit der Giesskanne» breit verteilt werden, was in der Vergangenheit bspw. in Form von Gutscheinen angeregt wurde. Der Nutzen und die Wirkung des Einsatzes staatlicher Mittel ist bei solchen Pauschalangeboten schwer erfass- und messbar.

3. Aktuelle politische Geschäfte und Vorstösse zur Thematik «Betreuung im Alter»

Das Thema «Betreuung» wurde in den letzten Jahren in verschiedenen politischen Vorstössen aufgegriffen. Die nachfolgende Zusammenstellung dieser Vorstösse zeigt auch die aktuell politisch am meisten diskutierten Punkte in diesem Zusammenhang auf.

3.1 Politische Geschäfte auf Bundesebene

Auf Bundesebene sind zurzeit mehrere Vorstösse zum Thema «Betreuung» hängig. Die nachfolgende Aufzählung hat exemplarischen Charakter. Je nachdem wie weit der Betreuungsbegriff gefasst wird, können auch weitere, vorliegend nicht aufgeführte politische Geschäfte inhaltliche Schnittstellen zum vorliegenden Thema aufweisen.

3.1.1 Motion 18.3716 «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen»

Die Motion wurde am 31. August 2018 von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) eingereicht, am 6. März 2019 im Nationalrat bzw. am 12. Dezember 2019 im Ständerat angenommen und an den Bundesrat überwiesen.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über die EL zur AHV sicherstellt, sodass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können.

In Erfüllung der Motion hat der Bundesrat eine Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungen vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30) hinsichtlich der Anerkennung des betreuten Wohnens für Beziehende von EL zur AHV (im Kanton Basel-Stadt als so genanntes Wohnen mit Serviceangebot bekannt) ausgearbeitet. Am 21. Juni 2023 wurde die Vernehmlassung zur Gesetzesänderung eröffnet, die Vernehmlassungsfrist endete am 23. Oktober 2023. Bis wann mit der entsprechenden Botschaft zur

ELG-Revision ans Parlament gerechnet werden kann, ist derzeit noch nicht bekannt. Für detaillierte Angaben sei auf die Bundesvorlage verwiesen.¹

Mit seiner Vorlage möchte der Bundesrat die Autonomie älterer Menschen und das Wohnen im eigenen Zuhause fördern. Er schlägt unter anderem für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur Altersrente Betreuungsleistungen vor, die im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden sollen. Die Vorlage sieht Betreuungsleistungen vor, die das selbständige Wohnen zu Hause oder in einer institutionalisierten betreuten Wohnform fördern. Es sollen folgende Leistungen im Rahmen der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten durch die EL berücksichtigt werden:

- ein Notrufsystem;
- Haushalthilfe;
- Mahlzeitendienst;
- Fahr- und Begleitdienste;
- die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters;
- ein Mietzuschlag für eine altersgerechte Wohnung.

Für die einzelnen Kosten können die Kantone Höchstbeträge festlegen. Damit diese nicht zu tief ausfallen, soll ein Mindestbetrag von 13'400 Franken pro Jahr für alle aufgeführten Leistungen statuiert werden. Für die einzelnen Leistungen wurden vom Bund ebenfalls empfohlene Maximalbeiträge definiert (für detaillierte Angaben siehe: Erläuternder Bericht zur Änderung des ELG², S. 28).

Es ist vorgesehen, dass die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten vollumfänglich zulasten der Kantone erfolgt. Weil die Betreuungsleistungen im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden, fallen gemäss Schätzung des Bundes im Jahr 2030 Kosten von mindestens 227 bis maximal 476 Mio. Franken bei den Kantonen an. Durch die verzögerten Heimeintritte ergeben sich für die Kantone jedoch auch Einsparungen in der Höhe von schätzungsweise 279 Mio. Franken im Jahr 2030 (für detaillierte Angaben siehe: Erläuternder Bericht zur Änderung des ELG, S. 30 ff.).

3.1.2 Motionen «Nationale Strategie für Betreuung und Wohnen im Alter und bei Behinderung»

Die Motion 23.3222 von Marina Carobbio Guscetti «Nationale Strategie für Betreuung und Wohnen im Alter und bei Behinderung» und die Motion 23.3366 von Christine Bulliard-Marbach mit gleichem Titel wurden sowohl im Ständerat (Motion 23.3222) als auch im Nationalrat (Motion 23.3366) eingereicht.

Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen und den Akteuren der Zivilgesellschaft (subventionierte Organisationen) eine nationale Strategie für Betreuung und Wohnen im Alter und bei Behinderung auszuarbeiten. Dabei soll er sowohl die sozialpolitische Dimension als auch den Gesundheitsaspekt berücksichtigen.

Der Bundesrat beantragte am 24. Mai 2023 die Ablehnung der beiden Motionen mit folgender Begründung: «Der Bundesrat teilt die Ansicht, dass Betreuung und Wohnen in den Bereichen Alter und Behinderung Aspekte sind, die in den nächsten Jahrzehnten an Bedeutung gewinnen und durch den demografischen Wandel, insbesondere durch die Alterung der Bevölkerung beeinflusst

¹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. Juni 2023 mit Link zu den Vernehmlassungsunterlagen, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95885.html> (zuletzt besucht am 9. November 2023).

² Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV: Erläuternder Bericht, Bern, Juni 2023, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/79900.pdf> (zuletzt besucht am 9. November 2023).

werden. Der Bundesrat ist hingegen der Ansicht, dass zur Bewältigung dieser Problematik nicht eine neue nationale Strategie erforderlich ist, die vom Bund koordiniert wird. [...] Die Frage des Verbleibs in der eigenen Wohnung betrifft ausschliesslich kantonales Recht. Artikel 112c der Bundesverfassung (SR 101) legt fest, dass die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause sorgen. Eine nationale Strategie unter Federführung des Bundes ist angesichts der Hauptzuständigkeit der Kantone in diesem Bereich nicht gerechtfertigt. [...]»³

Der Ständerat hat die Motion am 6. Juni 2023 abgelehnt. Im Nationalrat wurde das Geschäft noch nicht behandelt. Sollte der Nationalrat die Motion annehmen, müsste sich der Ständerat nochmals damit befassen.

3.1.3 Volksinitiative «Gutes Alter für alle»

Gemäss Initiativtext sollten Bund und Kantone auf der Grundlage eines neuen Art. 112d BV dafür sorgen, dass alle betagten Personen in der Schweiz ihren Bedürfnissen entsprechend, in hoher Qualität und durch ein koordiniertes Leistungsangebot in ihrem Alltag unterstützt und betreut werden. Zudem sollten Bund und Kantone die Integration der Alltagsunterstützung und Betreuung mit Pflege, Prävention und Gesundheitsförderung fördern und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bedürfnisse von Angehörigen und freiwillig Tätigen berücksichtigen, die Betagte unterstützen und betreuen.

Das «Netzwerk Gutes Alter», das die Lancierung der Volksinitiative «Gutes Alter für alle» beabsichtigte, hat sich an seiner Mitgliederversammlung vom 27. April 2023 aufgelöst. Die Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative erscheine «... in absehbarer Zukunft nicht als realistisch; die nötige Unterstützung konnte nicht gefunden werden.»⁴

Weitere Volksinitiativen zu dieser Thematik sind aktuell nicht bekannt.

3.1.4 Weitere politische Vorstösse zur Thematik «Betreuung»

Neben den bereits genannten parlamentarischen Vorstössen bestehen im Bundesparlament noch die folgenden politischen Geschäfte mit Bezug zur Betreuungsthematik:

- Postulat 22.3867 der SGK-N «Betreuung von Menschen mit Demenz. Finanzierung verbessern», eingereicht im Nationalrat am 23. Juni 2022, überwiesen an den Bundesrat am 27. September 2022, Beantwortung durch den Bundesrat ist noch ausstehend;
- Motion 21.4517 von Marianne Maret «Der Bund muss die Rechtsstellung betreuender Angehöriger definieren», eingereicht im Ständerat am 16. Dezember 2021, der zuständigen ständerätlichen Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit am 17. März 2022 zur Vorberatung zugewiesen und nach der Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Februar 2022 am 7. November 2023 zurückgezogen.

3.2 Politische Geschäfte mit Bezug zur Betreuungsthematik im Kanton Basel-Stadt

Auch im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt wurden mehrere Vorstösse zur Thematik «Betreuung» eingereicht, welche noch in Bearbeitung sind oder vor Kurzem beantwortet wurden. Es sind dies primär die Folgenden:

³ Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Mai 2023, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233366> (Nationalrat) oder <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233222> (Ständerat; zuletzt besucht am 9. November 2023).

⁴ «Netzwerk Gutes Alter», Eine Volksinitiative für ein Gutes Alter für alle (Status: Archiv), abrufbar unter <https://www.gutes-alter.org> (zuletzt besucht am 9. November 2023).

- Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend «Selbstbestimmtes Leben zu Hause – in Zukunft mit zeitgemässen und bedarfsgerechten Leistungen!» (GNr. 23.5346), am 20. September 2023 an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen;
- Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend «Unterstützungsbeiträge für Senior:innen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen» (GNr. 22.5421), am 16. November 2022 an den Regierungsrat zur Berichterstattung bis 16. November 2024 überwiesen;
- Schriftliche Anfrage Christine Keller betreffend «Beiträge für betreuende Angehörige» (GNr. 23.5351), erledigt mit Schreiben Nr. 23.5351.02 vom 6. September 2023;
- Interpellation Nr. 91 Oliver Bolliger betreffend «Förderung der Betreuung im Alter im Kanton Basel-Stadt» (GNr. 23.5357), erledigt mit Schreiben Nr. 23.5357.02 vom 27. September 2023.

Auch diese Aufzählung erhebt aufgrund der Definitions- bzw. Abgrenzungsproblematik des Themas «Betreuung» keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern hat exemplarischen Charakter.

4. Haltung des Regierungsrates

4.1 Stellungnahme zur Bundespolitik

Schon alleine die Menge der politischen Vorstösse auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene zeigt, wie breit das Thema «Betreuung» diskutiert wird. Die mannigfaltige thematische Fächerung der jeweiligen Vorstösse mit Themen wie Alterswohnen, Demenz, Angehörigenbetreuung, Finanzierung, betagte Menschen, Menschen mit Behinderung u.v.m. lässt erkennen, dass es kaum möglich ist, das Thema «Betreuung» mit einigen wenigen gesetzlichen Regelungen abschliessend «zu klären». Dies ist mit ein Grund, weshalb der Regierungsrat das Thema «Betreuung» nicht als Gesamtkomplex angehen, sondern jeweils über die einzelnen zur Disposition stehenden Massnahmen diskutieren und entscheiden möchte. Liegt eine Massnahme im öffentlichen Interesse und entspricht sie den gesetzlichen Vorgaben, ist der Regierungsrat bereit, diese zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen, unabhängig davon, ob sie nach einer der vielen Definitionen als «Betreuungsmassnahme» bezeichnet werden kann oder nicht.

Die Themen der Betreuung gewinnen politisch an Bedeutung. Ein Grund dürfte sein, dass die Menschen immer älter werden. Gleichzeitig ist es auch ein Zeichen der immer stärker individualisierten Gesellschaft, dass Bedürfnisse, welche früher öfter als heute im Freundes- oder Familienverbund gedeckt wurden, dem Staat als Aufgabe zugewiesen werden sollen. Ob diese Bereiche künftig vermehrt durch staatlich (mit-)finanzierte professionelle Dienstleister abgedeckt werden sollen, oder ob es nicht auch Aufgabe der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure sein soll, verstärkt die Belange von Menschen zu berücksichtigen, die niederschwellige Hilfe und Unterstützung benötigen, ist eine Frage, auf die es keine «richtige» oder «falsche» Antwort gibt, sondern die der gesellschaftspolitischen Diskussion unterworfen ist.

Die Grundsätze, nach denen der Regierungsrat dabei sein Handeln ausrichtet, sind in den «Leitlinien der Alterspflegepolitik» bzw. den «Leitlinien 55+» wie auch in der Vision «Gut und gemeinsam älter werden im Kanton Basel-Stadt» ausführlich festgehalten.⁵ Darüber hinaus müssen auch die finanziellen Auswirkungen von Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand jeweils sorgfältig geprüft werden.

Wie der oben erwähnte Bericht des Bundes betreffend «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» exemplarisch zeigt, ginge es beim Aufbau einer umfassenden Struktur von staatlich finanzierten Betreuungsleistungen um erhebliche finanzielle Mittel, die aufgewendet werden müssten (siehe Kapitel 3.1.1). Allein für die sechs Massnahmen, welche der Bund in der Vernehmlassung zur kantonalen Mitfinanzierung vorschlägt, rechnet er mit Mehrkosten für die Kantone zwischen 227 und 476 Mio. Franken pro Jahr. Heruntergerechnet auf die Bevölkerungsgrösse des Kantons Ba-

⁵ Abrufbar unter <https://www.gd.bs.ch/dossiers-projekte/alterspolitik.html>.

sel-Stadt wären dies zwischen 5.1 und 10.6 Mio. Franken pro Jahr. Da in urbanen Gebieten mit zivilgesellschaftlich weniger stark ausgeprägten Unterstützungsnetzen solche Leistungen in der Regel mehr nachgefragt werden, ist davon auszugehen, dass die Kosten für den Kanton Basel-Stadt gegebenenfalls noch höher ausfallen würden.

Die gleichzeitigen Einsparungen, von denen der Bund ausgeht, wären im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu andern Kantonen deutlich geringer. Denn im Kanton Basel-Stadt ist bereits seit langem ein Pflegeheimenritt nur bei Pflegebedürftigkeit möglich (§ 8 Abs. 1^{bis} GesG) und es existiert ein gut ausgebauter ambulanter Pflegesektor. Je besser ein Kanton das Prinzip «ambulant vor stationär» bereits heute lebt, desto kleiner sind die potenziellen Einsparungen, welche über einen Ausbau von Betreuungsleistungen in der ambulanten Alterspflege erreicht werden können. Es ist deshalb nicht damit zu rechnen, dass im Kanton Basel-Stadt durch die genannten Betreuungsmassnahmen viele weitere Pflegeheimenritte verhindert und somit nennenswerte Einsparungen erzielt werden könnten.

Wie der Bundesrat in mehreren Stellungnahmen zu den obgenannten Vorstössen zum Ausdruck gebracht hat, schliesst er eine Mitfinanzierung durch den Bund im Bereich der Betreuung kategorisch aus und sieht die allfällige Finanzierungslast vollumfänglich bei den Kantonen bzw. Gemeinden.

Zur vernehmlasssten Änderung des ELG (Anerkennung des betreuten Wohnens für Beziehende von EL zur AHV) lässt sich zudem festhalten, dass die vom Bund gesetzlich vorgesehenen Massnahmen mit einem national festgelegten Preisansatz, die von den Kantonen zu finanzieren sind, mit Blick auf die vertikale Gewaltenteilung kritisch beurteilt werden. Dies ist einerseits aus institutionellen Gründen problematisch, weil dies einen beachtenswerten Eingriff in die fiskalische Äquivalenz bzw. Kongruenz zwischen Bund und Kantonen darstellt, zum anderen aber auch aus praktischen Gründen, weil die Preise für Dienstleistungen wie auch deren Inanspruchnahme in der Schweiz regional oft stark variieren und darum schweizweite Pauschalbeträge und eine abschliessende Liste von anerkannten Leistungen wenig zielführend erscheinen. Die vorgesehene Gesetzesänderung in Erfüllung der Motion 18.3716 «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» wird vom Regierungsrat von der Stossrichtung her prinzipiell unterstützt, erfüllt aber bei der geplanten Umsetzung die Erwartungen des Regierungsrats an eine nationale Regelung des Anspruchs auf Betreuungsleistungen im Alter nicht und ist in der Form nicht zielführend. Es sei für weitere Ausführungen auf die Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates verwiesen, die üblicherweise mit allen anderen Stellungnahmen zur ELG-Revision nach Auswertung aller Stellungnahmen zu gegebener Zeit auf der Webpage des Eidgenössischen Departements des Innern bzw. des Bundesamtes für Sozialversicherungen publiziert wird.

Der Regierungsrat würde es grundsätzlich begrüssen, wenn der Bundesrat im Dossier «Betreuung» als Koordinator der verschiedenen Akteure (Kantone, Gemeinden, Zivilgesellschaft, Leistungserbringer, betroffene Menschen) eine gewisse Führungsrolle einnehmen würde. Diesbezüglich ist die Ablehnung der Motion «Nationale Strategie für Betreuung und Wohnen im Alter und bei Behinderung» durch den Ständerat zu bedauern. Sollte der Nationalrat die Motion annehmen, könnte dies wegweisend für das weitere Vorgehen sein und würde im Idealfall zu einer ausgewogenen, breit abgestützten Strategie mit Richtlinien, Handlungsfeldern und Benchmarks führen, an der sich die Akteure bei der Ausgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen auf kantonaler und kommunaler Ebene orientieren können. Als Beispiele für solche vom Bund erfolgreich geführte Strategieprozesse dienen u.a.:

- Die «Nationale Strategie Palliative Care 2010–2015»⁶: Sie hat zu zahlreichen Massnahmen geführt und das Thema langfristig auf der politischen Agenda verankert, mit Wirkung bis heute;

⁶ Abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-palliative-care.html> (zuletzt besucht am 9. November 2023).

- die «Nationale Demenzstrategie 2014–2019»⁷: Auch diese Strategie entfaltete eine breite Wirkung, ist breit abgestützt und lässt den Kantonen aber dennoch die Freiheit, die Massnahmen an ihre individuellen Gegebenheiten anzupassen.

Strategien definieren in der Regel Grundsätze und Handlungsempfehlungen. Dieses Vorgehen eignet sich vor allem für heterogene Themenbereiche gut, die nicht wenige grosse, sondern viele kleine Massnahmen erfordern. Es wäre zu begrüssen, wenn an die Stelle der unübersichtlichen Vielfalt an kantonalen und kommunalen Regelungsversuchen im Bereich von Betreuungsleistungen Richtlinien und Empfehlungen treten würden, die den Handlungsbedarf priorisieren, gleichzeitig aber auch genügend Raum für regional unterschiedliche Lösungen lassen.

4.2 Stellungnahme zur Situation im Kanton Basel-Stadt

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Kanton Basel-Stadt bereits heute viel Geld in die Förderung von Massnahmen investiert, welche gemeinhin dem Bereich «Betreuung» zugeordnet werden können. Wie in der Beantwortung der Interpellation Nr. 91 von Oliver Bolliger «Förderung der Betreuung im Alter im Kanton Basel-Stadt» festgehalten wurde, sind dies schätzungsweise über 40 Mio. Franken pro Jahr.

Da viele dieser Unterstützungsleistungen im Kanton Basel-Stadt bereits seit Langem existieren, werden sie oft anders als in andern Kantonen bezeichnet: «Wohnen mit Serviceangebot» heisst andernorts «betreutes Wohnen», die hauswirtschaftliche Spitex könnte beispielsweise als «Betreuung und Unterstützung im Haushalt» bezeichnet werden und auch das Beratungsangebot von Pro Senectute bei Fragen zum Alter könnte beispielsweise der Betreuung zugeordnet werden.

Der Kanton Basel-Stadt zieht es vor, die bereits etablierten Massnahmen fortzuführen und weiterzuentwickeln. Viele Massnahmen zur so genannten «Betreuungsfinanzierung», die aktuell von anderen Kantonen beschlossen werden, existieren im Kanton Basel-Stadt in gleicher oder ähnlicher Form schon lange. Der Kanton setzt dabei auf Leistungen, die sich in ihrer Wirksamkeit bewährt haben und bei den betroffenen Menschen ankommen. Die Zusammenfassung dieser Massnahmen in ein Gesamtpaket unter dem Label «Betreuung» ist dafür nicht relevant.

4.3 Fazit

Der Regierungsrat hält zusammenfassend folgende Punkte fest:

- Der Kanton Basel-Stadt unterstützt und finanziert bereits seit Langem zahlreiche so genannte «Betreuungsleistungen» und nimmt in vielen Bereichen eine Vorreiterrolle ein, wie beispielsweise beim Wohnen mit Serviceangebot.
- Was in andern Kantonen neu unter dem Begriff «Betreuung» an Leistungen finanziert wird, trägt im Kanton Basel-Stadt oft nicht die Bezeichnung «Betreuung», weil die Angebote bereits vor Beginn der aktuellen politischen Diskussion entstanden sind. Der Regierungsrat möchte bewusst an dieser Politik festhalten und Massnahmen weiterhin nach ihrer Wirksamkeit, der Bedarfsorientierung und dem öffentlichen Interesse unter Abwägung des Ressourcenverbrauchs einzeln bewerten, und nicht ein pauschales «Betreuungspaket» beschliessen.
- Mit § 9 GesG und § 3 StBG bestehen bereits heute gesetzliche Grundlagen, die dem Regierungsrat die (Mit-)Finanzierung von Betreuungsangeboten bzw. entsprechender Leistungen ermöglichen. Von dieser Möglichkeit macht er regelmässig Gebrauch. Es besteht folglich zurzeit keine Notwendigkeit für eine zusätzliche kantonale Gesetzesregelung. Sollten Versorgungslücken festgestellt werden, könnten diese aller Voraussicht nach im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen geschlossen werden.

⁷ Abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/demenz.html> (zuletzt besucht am 9. November 2023).

Da die Entwicklungen bezüglich einer gesetzlichen Regelung der Betreuung auf Bundesebene zurzeit schwer abschätzbar sind, diese jedoch grosse Auswirkungen auf die kantonale Politik haben können, erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die weiteren Entwicklungen der Diskussion auf nationaler Ebene weiter zu verfolgen und dem Grossen Rat in zwei Jahren erneut über die Thematik zu berichten.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Sarah Wyss und Georg Mattmüller betreffend «Gesetzliche Verankerung der Betreuung» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin