

Regierungsratsbeschluss

vom 25. November 2014

Nr. 2014/2059

KR.Nr. I 161/2014 (DDI)

Interpellation Luzia Stocker (SP, Olten): Massnahmen zur Unterstützung pflegender Angehöriger (05.11.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Ein grosser Teil der pflegebedürftigen Menschen in der Schweiz und damit auch im Kanton Solothurn wird zu Hause von Angehörigen betreut und gepflegt. Personell und auch finanziell könnte die Altersversorgung nicht ohne das unentgeltliche Engagement von Angehörigen aufrechterhalten werden. Die pflegenden Angehörigen sind für den Kanton Solothurn eine wertvolle und unverzichtbare Ressource, die erhalten und gestärkt werden soll.

Im Kanton Solothurn kann von rund 8'000 Angehörigen, welche Arbeit im Wert von rund 40 Mio. Franken leisten, ausgegangen werden. Dabei sind es grossmehrheitlich Frauen, die diese Aufgabe innerhalb der Familie wahrnehmen. Die Pflege und Betreuung von Angehörigen ist oft mit zeitlichen, psychischen und physischen Belastungen und teilweise auch finanziellen Einbusen verbunden.

In der Pflegeheimplanung 2020 sagt der Regierungsrat dazu: „Bestrebungen, welche zum Ziel haben, pflegende Angehörige zu entlasten, sind zu fördern. Es handelt sich dabei unter anderem um fachliche Unterstützung und Entlastung oder gar finanzielle Entschädigungen. Wenn Angehörige die Möglichkeit haben, sich regelmässig zu erholen, sind sie eher in der Lage, weiterhin Betreuungs- und Pflegeleistungen zu erbringen“.

Um die Situation der pflegenden Angehörigen zu verbessern und ihre Position zu stärken stellen sich folgende Fragen:

1. Welche Angebote gibt es bereits zur Entlastung pflegender Angehöriger und welche Institutionen sind involviert?
2. Mit welchen Massnahmen will der Kanton Solothurn pflegende Angehörige in ihrer Arbeit konkret stärken?
3. Welche Massnahmen sind bei der fachlichen Unterstützung und Entlastung vorgesehen, damit die pflegenden Angehörigen gesund bleiben können?
4. Gibt es Überlegungen, die fachliche Unterstützung und Entlastung auszubauen?
5. Wie kann eine finanzielle Abgeltung zusätzlich zu den Betreuungsgutschriften der AHV aussehen?
6. Gibt es konkrete Zahlen, wie viele Personen, die zu Hause betreut werden, eine Hilfenentschädigung beziehen (einfache, mittlere und maximale Hilfenentschädigung)?
7. Welche steuerlichen Anreize gibt es speziell für pflegende Angehörige? Könnten diese ausgebaut werden?
8. Wäre es für den Kanton denkbar Regelungen zu erlassen, um die Arbeit der pflegenden Angehörigen zu stärken?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die wirtschaftliche Bedeutung der Pflege durch Angehörige bzw. der volkswirtschaftliche Nutzen für die Gesellschaft ist enorm. Die Pflege zuhause ist wesentlich kostengünstiger als die stationäre. Allerdings ist die häusliche Pflege - insbesondere im Bereich der Demenz – für die pflegenden Angehörigen eine grosse Belastung. Nicht selten erreichen sie die Grenze der Erschöpfung oder überschreiten diese. Damit steigt das Risiko, selber zu erkranken. Massnahmen zur Unterstützung pflegender Angehöriger sind deshalb wichtig, um diese wertvolle Ressource erhalten zu können.

Nach § 142 Absatz 1 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) sorgen die Einwohnergemeinden dafür, dass ambulante und teilstationäre Dienste geführt werden, mit dem Ziel

1. die selbständige Lebensführung von betagten und behinderten, sowie kranken und rekonvaleszenten Menschen in ihrer gewohnten Umgebung zu unterstützen und zu fördern,
2. die Familien- und Nachbarschaftshilfe zu unterstützen,

Weiter haben sie nach Absatz 2 dafür zu sorgen, dass Heimen für pflegebedürftige Personen betrieben werden, mit dem Ziel, den Bewohnern und Bewohnerinnen ein ihrer Persönlichkeit und ihrem Gesundheitszustand entsprechendes normales und aktives Leben zu ermöglichen.

Massnahmen zur Unterstützung von pflegenden Angehörigen fallen damit in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Welche Angebote gibt es bereits zur Entlastung pflegender Angehöriger und welche Institutionen sind involviert?

Die wichtigsten Partnerinnen im Bereich Unterstützung und Entlastung pflegender Angehöriger sind die kommunalen oder regionalen Spitex-Organisationen und die privaten Spitex-Dienste. Pflegefachpersonen leisten über diese Organisationen eine Grund- und Behandlungspflege, vermitteln Angehörigen Wissen über die Krankheit sowie über Unterstützungsmöglichkeiten und lehren ihnen Fertigkeiten im Umgang mit der Krankheit sowie in der Wahrnehmung eigener Bedürfnisse.

Darüber hinaus nutzen Pflegeheime Langzeitpflegebetten, die nicht nahtlos besetzt werden können, zur befristeten Aufnahme von Personen, die durch Angehörige gepflegt werden, welche jedoch eine kurzfristige Entlastung benötigen. Die so organisierten „Ferien“ ermöglichen den Pflegebedürftigen Abwechslung und den pflegenden Angehörigen eine Erholung von ihren Aufgaben. Zurzeit gibt es im Kanton etwa 70 Betten, die auf diese Weise zwischengenuutzt werden, wobei diese Anzahl steigen dürfte.

Immer wichtiger werden zudem die Tagesstätten bei der Entlastung pflegender Angehöriger. Zurzeit verfügen im Kanton Solothurn neun Tagesstätten über eine kantonale Betriebsbewilligung. Zusammen bieten sie rund 80 Plätze an. Diese werden von den meisten pflegebedürftigen Personen nur an einem oder zwei Tagen pro Woche beansprucht. Eine Tagesstätte mit 10 Plätzen kann also den Bedarf von 20 bis 30 Personen abdecken.

Ebenfalls zur Unterstützung pflegender Angehöriger tragen die Beratungs- und Schulungsangebote unterschiedlicher Organisationen bei. Die wichtigsten sind Pro Senectute, die Alzheimervereinigung, das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) sowie die Sozialdienste von Spitälern und ebenso die regionalen Sozialdienste. Pro Senectute und das SRK, aber bspw. auch Solodaris oder der Verein EFG-ED (Einsatz für die Gesellschaft / Entlastungsdienst für Familien mit Behinderten) bieten darüber hinaus Besuchs- und Begleitdienste an, wodurch bei der häuslichen Pflege, im Haushalt oder bei der Freizeitbegleitung eine Entlastung erfolgt. Hinzu kommen verschiedene private Angebote von freiberuflichen Pflegefachpersonen und Assistenzpersonen sowie von Betreuungspersonen, die privat anzustellen sind.

Nicht zuletzt existieren von gemeinnützigen Organisationen ins Leben gerufene Ferienangebote für pflegende Angehörige, sei es mit oder ohne Begleitung der pflegebedürftigen Person (z.B. Alzheimervereinigung). Daneben drängen auch mehr und mehr gewerbsmässig orientierte Unternehmen mit Arrangements auf den Markt.

3.2.2 Zu Frage 2:

Mit welchen Massnahmen will der Kanton Solothurn pflegende Angehörige in ihrer Arbeit konkret stärken?

Massnahmen zur Entlastung pflegender Angehöriger fallen gemäss Sozialgesetz in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden. Vonseiten des Kantons können innovative Entlastungsangebote ausserhalb des Pflichtrahmens nur beschränkt und gelegentlich aus Fonds-Mitteln gefördert werden. So sind in den letzten Jahren hauptsächlich aus Mitteln des Lotteriefonds Projektbeiträge an die Pro Senectute, das SRK (Drehscheibe Entlastung), an den Verein EFG-ED sowie an die bestehenden Tagesstätten gesprochen worden. Weiter unterstützt wurden die Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen, welche u.a. den Austausch pflegender Angehöriger organisiert und Benevol, die Dachorganisation für Freiwilligenarbeit, welche zugunsten und in enger Zusammenarbeit mit andern Organisationen u.a. Freiwillige für den Bereich der Entlastungsangebote rekrutiert.

Ein weitergehender Handlungsspielraum ist nicht gegeben. Der Vorstoss Fränzi Burkhalter betreffend bezahlbare Aufenthalte in Tagesheimen wurde entgegen des Antrags des Regierungsrates durch den Kantonsrat mit KRB A197/2013 vom 13. November 2013 für nicht erheblich erklärt.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche Massnahmen sind bei der fachlichen Unterstützung und Entlastung vorgesehen, damit die pflegenden Angehörigen gesund bleiben können?

Die Pflegefachpersonen der Spitex-Organisationen leisten Aufklärung und Beratung vor Ort. Sie sind darauf sensibilisiert, Erschöpfungssymptome bei pflegenden Angehörigen zu erkennen und diese auf Entlastungsangebote hinzuweisen. Auch die regelmässig konsultierten Hausärzte und Hausärztinnen können Verschlechterungen im Gesundheits- und Gemütszustand feststellen und Lösungen aufzeigen. Nicht selten kommt es bei länger anhaltenden Überforderungssituationen zu sog. Helferkonferenzen, in welchen Spitex, Hausarzt, Pro Senectute und allenfalls weitere Fachstellen mit den Betroffenen und Angehörigen einen Hilfe- und Massnahmenplan erarbei-

ten. Bei gravierenden Überforderungssituationen und gleichzeitiger Ablehnung von Entlastungsmassnahmen ist es auch vereinzelt schon zu Gefährdungsmeldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gekommen. Das SRK schult pflegende Angehörige, kann problematische Situationen bei pflegenden Angehörigen im Rahmen des Besuchsdienstes erkennen und bei einer Krise die Hilfestellungen intensivieren. Weiter existieren die Beratungsangebote der Pro Senectute und der Alzheimervereinigung sowie die Telefonhilfe der Dargebotenen Hand. Nicht zuletzt ist aber auch das Beratungsangebot der regionalen Sozialdienste zu nennen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Gibt es Überlegungen, die fachliche Unterstützung und Entlastung auszubauen?

Es ist die Aufgabe der Einwohnergemeinden, die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Konkret sehen wir Handlungsbedarf bei der Finanzierung von Tagesstätten sowie bei der fachlichen Begleitung und bei einer noch stärkeren Einbindung der pflegenden Angehörigen bei den Spitex-Organisationen.

Im Rahmen unserer Möglichkeiten fördern wir Projekte zur fachlichen Unterstützung und Entlastung pflegender Angehöriger, insbesondere durch Fondsmittel. Im Weiteren ist es gemäss § 118 SG die Aufgabe des Kantons, eine Koordinationsstelle für das Alter zu führen. Durch diese sollen Gemeinden, öffentliche und private Institutionen fachlich beraten, Institutionen und Aktivitäten von älteren Menschen unterstützt und Projekte zum Thema Alter, zur Alterskultur und –partizipation begleitet und gefördert werden. Diesbezüglich besteht mit der Pro Senectute eine Leistungsvereinbarung über den Betrieb dieser Koordinationsstelle. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wird momentan geklärt, inwieweit die Koordination und Vernetzung der unterschiedlichen Angebote zur Entlastung pflegender Angehöriger intensiviert und die Information darüber verbessert werden kann.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie kann eine finanzielle Abgeltung zusätzlich zu den Betreuungsgutschriften der AHV aussehen?

Bereits im Jahr 1993 wurde ein Entwurf für ein Gesetz über ambulante Dienste (Spitex-Gesetz) erarbeitet. Dieser enthielt eine Entschädigungsregelung für geleistet Familien- und Nachbarschaftshilfe. Das gewählte Modell basierte auf einer temporären Anstellung von pflegenden Angehörigen oder Nachbarn durch die einzelne Spitex-Organisation und wies folgende Rahmenbedingungen auf:

- Beurteilung der Pflegebedürftigkeit durch ärztliches Zeugnis;
- Entschädigung nach Stundenaufwand (mit Arztzeugnis festgelegt und mit Arbeitsrapport täglich ausgewiesen);
- Karenzfrist, um Bagatellfälle zu vermeiden;
- Fachliche Begleitung der Privatpflegenden und Qualitätskontrolle durch Spitex-Organisation;

- Einschränkung auf pflegerische Handlungen (keine Entschädigung für die Führung des Haushalts);
- Es muss ein Mindestaufwand für Pflege erbracht werden;

Der Gesetzesentwurf konnte wegen des damaligen Spardrucks nicht verabschiedet werden. Er diente in der Folge jedoch andern Kantonen als Muster. Entsprechend bestehen heute andernorts solche Modelle, bei welchen eine Anstellung von pflegenden Angehörigen erfolgt.

Grundsätzlich sind auch im Kanton Solothurn keine juristischen Hindernisse vorhanden, die eine Anstellung pflegender Angehöriger bei Spitex-Organisationen verhindern würden. Es ist insbesondere auch möglich, dass Einwohnergemeinden, welche diesen Weg befürworten, ihre Leistungsverträge mit den Spitex-Organisationen und deren Abgeltung entsprechend ausgestalten. Nach unserem Kenntnissstand ist dies bis dato noch nirgends im Kanton Solothurn umgesetzt worden.

3.2.6 Zu Frage 6:

Gibt es konkrete Zahlen, wie viele Personen, die zu Hause betreut werden, eine Hilflosenentschädigung beziehen (einfache, mittlere und maximale Hilflosenentschädigung)?

Gemäss der AHV-Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen bezogen Stand Dezember 2013 im Kanton Solothurn insgesamt 2'122 Personen im AHV-Alter eine Hilflosenentschädigung (HE). Von diesen entfielen 529 auf eine HE leichten Grades, 942 auf eine HE mittleren Grades und 651 auf eine HE schweren Grades. Der Anteil dieser Beziehenden, welche in einem Alters- oder Pflegeheim leben, ist nicht bekannt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Welche steuerlichen Anreize gibt es speziell für pflegende Angehörige? Könnten diese ausgebaut werden?

Gemäss § 43 Abs. 1 lit. e StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS 614.11) können Steuerpflichtige für jede dauernd pflegebedürftige Person, die in ihrem Haushalt lebt, einen Betrag von Fr. 4'200.00 als Sozialabzug geltend machen (sog. Heimpflegeabzug; Ziffer 24.3 der Steuererklärung). Der Abzug ist ausgeschlossen für sich selbst, für den Ehegatten und die eigenen Kinder. Als Leben im gleichen Haushalt gilt das Wohnen auf dem gleichen oder auf dem unmittelbar angrenzenden Grundstück. Die Pflegebedürftigkeit ist nachzuweisen (Bezug von Hilflosenentschädigung für Hilflosigkeit mindestens mittleren Grades). Ist die gepflegte Person ausserdem unterstützungsbedürftig, ist ein Unterstützungsabzug von Fr. 2'000.00 möglich, wenn die steuerpflichtige Person mindestens in dieser Höhe an deren Unterhalt beiträgt (§ 43 Abs. 1 lit. b StG).

Weitere steuerliche Massnahmen oder gar Anreize zur Stärkung der Angehörigenpflege können wir mit Blick auf andere, ebenfalls sozialpolitisch wichtige Aufgaben, welche Privatpersonen erfüllen (z.B. alle andern Formen der Freiwilligenarbeit) nicht befürworten.

3.2.8 Zu Frage 8:

Wäre es für den Kanton denkbar Regelungen zu erlassen, um die Arbeit der pflegenden Angehörigen zu stärken?

Wir sind davon überzeugt, dass die Arbeit der pflegenden Angehörigen weiter gestärkt werden soll. Wir sind gerne bereit, die Einwohnergemeinden in den jeweiligen Projekten zu unterstützen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, BRU, EGL, BOR (2014/085)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat