

## Vorlage an den Landrat

### Bericht zum Postulat [2024/18](#) «Pflegerische Angehörige» 2024/18

vom 25. Februar 2025

#### 1. Text des Postulats

Am 11. Januar 2024 reichte Pascale Meschberger das Postulat [2024/18](#) «Pflegerische Angehörige» ein, welches vom Landrat am 21. März 2024 mit folgendem (von ihm leicht modifiziertem) Wortlaut überwiesen wurde:

*Seit Einführung des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes im Kanton Baselland 2018 sind die Gemeinden vor die immense Aufgabe gestellt, sich in ihren APG-Regionen zu organisieren, für ausreichende Betreuungsangebote ambulant und stationär zu sorgen und dabei die Kosten so gut wie möglich im Griff zu behalten.*

*Seit Jahren stellt sich die Frage, wie Care-Arbeit entschädigt werden könne. Der grösste Anteil der Care-Arbeit – sei es bei der Kinderbetreuung, sei es bei der Pflege von kranken oder beeinträchtigten Angehörigen – wird von Frauen geleistet. Diese freiwillige und unbezahlte Leistung zeigt eine direkte Auswirkung auf die Einkommensverhältnisse insbesondere im Alter, da die Rente in der Folge häufig nicht ausreicht.*

*Unbestritten ist, dass die Pflege zu Hause die stationären Angebote entlasten und in den meisten Fällen kostengünstiger wirkt, selbst wenn sie von Fachpersonen ausgeführt wird. Umso mehr entlasten die pflegenden Angehörigen den Staat und die Allgemeinheit.*

*Im Kanton Baselland ist es seit einigen Jahren möglich, kommunale Reglemente auszuarbeiten, um pflegenden Angehörigen eine Entschädigung zukommen zu lassen; ein Musterreglement stellt der Kanton zur Verfügung. Einige Gemeinden haben dieses Reglement bereits eingeführt oder sind an der Umsetzung. Hierbei handelt es sich aber eher um ein Zeichen der Wertschätzung, als um eine Lohnzahlung.*

*Seit einem Bundesgerichtsurteil im Jahre 2019 dürfen pflegende Angehörige für Ihre Arbeit bezahlt werden. Sie werden hierfür normalerweise von einer Spitexorganisation angestellt.*

*In verschiedenen APG-Regionen läuft die Diskussion zur Zeit, ob die öffentliche Spitex Angehörige anstellen sollte. Arbeitsgruppen – zum Beispiel in der Spitex Regio Liestal – haben sich des Themas angenommen.*

*Bei der Anstellung von betreuenden Angehörigen haben sich verschiedene Fragen ergeben:*

- *Welche fachlichen Voraussetzungen/ Ausbildungen müssen die pflegenden Angehörigen mitbringen (z.B. SRK-Kurs)?*

- Wer wird angestellt?
- Sollen auch Menschen im Pensionsalter für ihre Pflegearbeit entlohnt werden?
- Wie sieht die Betreuung der pflegenden Angehörigen seitens Spitex aus?
- Wie kann die Qualität gewährleistet werden?
- Wer sorgt für Entlastung der pflegenden Angehörigen?
- Wer trägt die Verantwortung, sollte es zu Missbrauch physischer/ psychischer Art in der Angehörigenbeziehung kommen?
- Wie wird die Arbeitsleistung stundenmässig beziffert? - Kann mit der Anstellung dem Fachkräftemangel tatsächlich begegnet werden?

Durch diese Fragen wird klar, dass die Art und Weise der Bezahlung von pflegenden Angehörigen eines politischen Diskurses bedarf.

Zwischenzeitlich haben es sich diverse private Spitexorganisationen zum lukrativen Geschäftsmodell gemacht, Angehörige anzustellen. Es drängen gar ausländische Organisationen auf den Schweizer Markt. Die Rechnung bezahlen die Krankenkassen und zu einem guten Teil die Gemeinden. Notabene, ohne genaue Kenntnisse darüber, dass ein Teil der Kosten durch die private Pflege verursacht wird und wie die Qualität gewährleistet wird.

Die Kassensturz-Sendung vom 19.12.2023 (<https://www.srf.ch/play/tv/redirect/detail/7e0f77df-d5fb-43f7-8b2f-51a8fa15ec3a>) beleuchtet das Problem eindrücklich.

Die Politik sollte rasch reagieren, will sie eine unkontrollierte Mengenausweitung in einem bereits sehr angespannten Bereich wie dem Gesundheitswesen unterbinden und die Pflegequalität hochhalten.

**Der Regierungsrat wird gebeten, zu prüfen und zu berichten, welche Massnahmen und Regulierungen in Bezug auf die Bezahlung von pflegenden Angehörigen in kantonaler Kompetenz liegen, und welche Gesetze gegebenenfalls angepasst werden müssten:**

- Abschätzung der Kostenentwicklung bei vermehrter Anstellung von pflegenden Angehörigen
- Regelung der Ausbildungsbedingungen der pflegenden Angehörigen
- Qualitätssicherung
- Tarifierung (Pflegenormkosten) unter Beachtung des Skill- and Grademix
- Zulassung und Betriebsbewilligung der Spitexorganisationen, welche pflegende Angehörige anstellen
- Aktualisierung der Liste der Spitexorganisationen im Kanton
- Förderung der Transparenz
- Lobbying auf Bundesebene

## 2. Stellungnahme des Regierungsrats

### 2.1. Ausgangslage

Rund 600'000 Personen übernehmen in der Schweiz Pflege- und Betreuungsaufgaben für Angehörige.<sup>1</sup> Demnach stellen die pflegenden und betreuenden Angehörigen eine wichtige Stütze für die Allgemeinheit und das Gesundheitswesen dar. Die Angehörigen gestalten meistens den ganzen Tagesablauf für die betreute Person und stellen ihre eigenen Bedürfnisse weitestgehend zurück. Im Altersbereich sind die pflegenden Angehörigen häufig bereits selbst im Pensionsalter, wenn es sich um die Pflege und Betreuung des pflegebedürftigen Ehepartners oder der pflegebedürftigen Ehepartnerin handelt. Oder es sind erwachsene Kinder, die ihre betagten Eltern respektive Schwiegereltern oder weitere betagte Angehörige unterstützen. Ein starkes Indiz für die Bedeutung der Leistung von pflegenden und betreuenden Angehörigen zeigt die Demenzkosten-Studie von Alzheimer Schweiz aus dem Jahr 2019, nach welcher rund die Hälfte der durch Alzheimer und andere Demenzerkrankungen verursachten Kosten von jährlich 11 Milliarden Franken von Angehörigen durch ihre unbezahlte Betreuungs- und Pflegearbeit geleistet wird.<sup>2</sup>

Der Regierungsrat wies bereits in der Beantwortung der Interpellation «Anerkennung und Unterstützung der betreuenden Angehörigen» [2023/68](#) darauf hin, dass betreuende und pflegende Angehörige eine wichtige und anstrengende Arbeit, die oft unbemerkt erfolgt, verrichten.

Wichtig zu unterscheiden sind die Themen Anstellung (resp. Erwerbbersatz) und Anerkennungsbeitrag als Zeichen der Wertschätzung. Im Kanton Basel-Landschaft ist die Betreuung und Pflege durch Bezugspersonen in § 28 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetz geregelt (APG, [SGS 941](#)). Die Umsetzung liegt im Verantwortungsbereich der Gemeinden. Sie können – gemäss genanntem Paragraphen – Beiträge zur Anerkennung und Förderung von Betreuung und Pflege durch Bezugspersonen ausrichten. Die Voraussetzungen dazu legen die Gemeinden in einem Reglement fest. 25 Gemeinden verfügen mittlerweile über ein solches Reglement.<sup>3</sup>

Das vorliegende Postulat wiederum bezieht sich auf die Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Organisationen der spitalexternen Krankenpflege (Spitex). Das Bundesgerichtsurteil vom 18. April 2019 ([BGE 9C\\_187/2019](#)) bestätigt, dass die Anstellung von pflegenden Angehörigen ohne Fachausbildung möglich ist. Seither hat die Zahl der meist privaten Spitex-Anbieter, die ausschliesslich pflegende Angehörige anstellen, stark zugenommen.

### 2.2. Abgrenzung zwischen Pflege und Betreuung

Im Gegensatz zur Pflege existiert in der Schweiz keine gesetzliche Definition des Begriffs «Betreuung». Sie wird auch nicht entschädigt.<sup>4</sup> Die meisten Tätigkeiten, die Bezugspersonen von älteren Menschen ausführen, zählen jedoch zur Betreuung (Haushaltsführung, Administration, Fahrdienste, Gesellschaft leisten, psychische und soziale Unterstützung etc.) und nicht zur Pflege gemäss Art. 7 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV; [SR 832.112.31](#)).

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Gesundheit (2020): «[Synthesebericht Förderprogramm Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020](#)», S. 4

<sup>2</sup> Ecoplan (2019): «[Alzheimer Schweiz Demenzkostenstudie 2019: Gesellschaftliche Perspektive](#)»

<sup>3</sup> Stand November 2024.

<sup>4</sup> Der Forschungsbericht «[Betreuung im Alter – Bedarf, Angebote und integrative Betreuungsmodelle](#)» des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom Dezember 2023 soll dazu beitragen, ein gemeinsames Verständnis von Betreuung zu entwickeln. Zudem nimmt der Bericht eine Standortbestimmung vor und gibt fünf Handlungsempfehlungen ab. Empfehlung 1 lautet: «Der Bund bzw. das BSV soll die Initiative für die Weiterentwicklung der Altersbetreuung übernehmen und zusammen mit den Kantonen (SODK) eine gemeinsame Strategie entwickeln. Im Rahmen der Strategie sollen schweizweit vergleichbare rechtliche Grundlagen zur Betreuung im Alter geschaffen oder weiterentwickelt werden und schweizweit die Finanzierungsweisen geklärt, vereinfacht und möglichst harmonisiert werden.» Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG (2023): [Betreuung im Alter – Bedarf, Angebote und integrative Betreuungsmodelle](#)», S. XI.

Das Manual «[Pflegerische Angehörige bei der Spitex anstellen](#)» der Careum Hochschule Gesundheit informiert über die Rahmenbedingungen für eine Anstellung pflegender Angehöriger bei der Spitex. Es definiert Personen, die Pflegeleistungen gemäss Art. 7 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV; [SR 832.112.31](#)) erbringen, als pflegende Angehörige.<sup>5</sup> Artikel 7 und 8 der KLV sind die massgebliche rechtliche Bestimmung für die Definition der zu erbringenden pflegerischen Leistungen und deren Umfang. Art. 7 unterscheidet zwischen drei Leistungskategorien: sogenannte A-, B- und C-Leistungen. Für pflegende Angehörige ist in den meisten Fällen Kategorie C relevant. Sie umschreibt Massnahmen der Grundpflege (z. B. Beine einbinden, Kompressionsstrümpfe anlegen, Betten, Lagern). Die Leistungen der beiden weiteren Kategorien erfordern Ausbildungen auf Sekundar- oder Tertiärstufe.

### 2.3. Heutige Tarifregelung im Kanton BL

Die Kantone stellen nach Art. 25a KVG die Restfinanzierung der Pflege sicher. Der Tarif für die Grundpflege liegt bei CHF 52.60 pro Stunde ([Art. 7a Abs. 1 Bst. c KLV](#)). Zudem können die Spitexorganisationen im Kanton Basel-Landschaft gemäss § 2 der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen ([SGS 362.14](#)) den Patientenanteil von CHF 7.65 pro Tag und in Anlehnung an [§ 1a](#) die Restfinanzierung bei den Gemeinden von CHF 23.15. pro Stunde in Rechnung stellen.

Die Spitexorganisationen zahlen den angestellten pflegenden Angehörigen häufig knapp CHF 35.– brutto pro Stunde Entschädigung.<sup>6</sup> Nach Abzug der Lohnkosten verbleibt für die Spitexorganisationen ein Bruttogewinn von rund CHF 40.– bis CHF 48.– pro Stunde. Zudem fallen bei den pflegenden Angehörigen für die Spitexorganisationen keine Weg- und Planungszeiten an; diese werden jedoch zurzeit auch über die Restfinanzierung abgegolten. Überfinanzierungen sind somit oft die Regel anstatt die Ausnahme.

### 2.4. Abgrenzung gegenüber IV

Im Weiteren drängt sich die Abgrenzung gegenüber Leistungen der Invalidenversicherung (IV) auf. Beim Assistenzbeitrag der IV wird eine Anzahl Stunden zugesprochen. Die IV vergütet die effektiv erbrachten Stunden der angestellten Assistenzpersonen zum Stundenansatz der IV. Ist der Stundenansatz aufgebraucht, erbringt die IV bis Ende des laufenden Kalenderjahres keine Leistungen mehr. D.h. der Assistenzbeitrag ist keine fixe Leistung, die eine IV-Rentnerin oder ein IV-Rentner monatlich erhält, sondern eine Entschädigung für effektiv erbrachte Assistenzstunden.

Die IV darf nur Stunden abrechnen für Assistenzpersonen, die von der versicherten Person angestellt wurden. Mit dem Assistenzbeitrag der IV dürfen keine direkten Angehörigen angestellt und vergütet werden. Ob eine Assistenzperson auch noch andere Anstellungen hat, spielt dabei keine Rolle. Zudem können die Kosten, wenn die Assistenzperson im Auftrag einer Institution gearbeitet hat, ebenfalls nicht über den Assistenzbeitrag abgerechnet werden. Solche Leistungen werden bei den Assistenzstunden in Abzug gebracht, da sie als Spitexleistungen über das KVG abgerechnet werden müssen.

## 3. Stellungnahme zu den postulierten Fragen

- *Abschätzung der Kostenentwicklung bei vermehrter Anstellung von pflegenden Angehörigen*

Die Kostenentwicklung ist von verschiedenen Faktoren abhängig:

### 1. Tarifinduzierter Einflussfaktor

---

<sup>5</sup> Nonnenmacher Lara et al. (2021): Manual «[Pflegerische Angehörige bei der Spitex anstellen](#)», Careum Hochschule Gesundheit, S. 5

<sup>6</sup> Wird die Patientenpauschale von CHF 7.65 pro Tag von der Spitexorganisation in Rechnung gestellt, vermindert sich das Einkommen entsprechend.

Grundsätzlich können «nur» Grundpflege-Leistungen von pflegenden Angehörigen erbracht und abgerechnet werden (es sei denn, der oder die angestellte Angehörige ist von Beruf Pflegefachkraft). Gemäss der geltenden [Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen](#) sind das in der Grundpflege CHF 23.15 zulasten der Gemeinden pro abgerechnete Pflegestunde. Es ist vorgesehen zu prüfen, diese Verordnung per 1. Januar 2026 durch den Regierungsrat anpassen zu lassen. Erste Gespräche mit dem Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden (VBLG) sind erfolgt.

## 2. Mengeninduzierte Einflussgrössen

Die Menge ist abhängig von der Anzahl geleisteter Pflegestunden pro versicherte Person und von der Anzahl der pflegenden Angehörigen, welche ihre Angehörigen pflegen.

### – *Regelung der Ausbildungsbedingungen der pflegenden Angehörigen*

Das Bundesgerichtsurteil vom 18. April 2019 ([BGE 9C 187/2019](#)) ermöglicht – wie bereits oben erwähnt – die Anstellung von pflegenden Angehörigen ohne Fachausbildung. Zum Teil verlangen die einzelnen Spitex-Organisationen in der Schweiz, dass pflegende Angehörige den [Grundkurs Pflegehilfe SRK](#) besuchen.

Im Kanton Basel-Landschaft müssen alle angestellten Pflegenden gemäss [§ 5](#) Abs. 1 Bst. b der Altersbetreuungs- und Pflegeverordnung (APV, [SGS 941.11](#)) mindestens über einen Grundkurs Pflegehilfe SRK verfügen oder ihn innerhalb eines Jahres nach der Arbeitsaufnahme absolviert haben. Dies gilt analog für pflegende Angehörige.

Bei ausserkantonalen Spitexorganisationen gelten aufgrund des Binnenmarktgesetzes die Anforderungen des Kantons, in dem die Spitexorganisationen die Bewilligung hat. Dies kann insbesondere Auswirkungen auf die Ausbildung der Angestellten haben, falls die ausserkantonalen Bestimmungen keine Ausbildung voraussetzen.

Die Ausbildungsbedingungen könnten wie oben genannt in den Betriebsbewilligungen auf der Ebene Kanton Basel-Landschaft oder auch auf Ebene Gemeinden/Versorgungsregionen in den Leistungsvereinbarungen geregelt werden.

### – *Qualitätssicherung*

Die Qualitätssicherung geschieht zum jetzigen Zeitpunkt über das Selbst- und Fremdbewertungsinstrument «[qualivistaambulant](#)». In einem neu zu erarbeitenden, separaten Kapitel könnte die Qualitätssicherung für pflegende Angehörige explizit geregelt werden.

Zudem verlangt der Kanton für die innerkantonalen Spitexorganisationen einen Grundkurs Pflegehilfe SRK von den angestellten pflegenden Angehörigen als minimale Qualitätsanforderung.

### – *Tarifierung (Pflegenormkosten) unter Beachtung des Skill- and Grademix*

Zurzeit wird eine Änderung der APV per 1. Januar 2026 geprüft. Erste diesbezügliche Gespräche mit dem Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden, VBLG, sind erfolgt. Es geht darum, verschiedenen Vorschläge einer der Gegebenheiten angepassten Tarifierung zu präsentieren und zu erörtern (z.B. Differenzierung Pflegenormkosten).

### – *Zulassung und Betriebsbewilligung der Spitexorganisationen, welche pflegende Angehörige anstellen*

Die Zulassungen und Betriebsbewilligungen für Spitexorganisationen werden im Kanton Basel-Landschaft gemäss APG und APV erteilt. Aufgrund des Binnenmarktgesetzes müssen Spitexorganisationen, die in anderen Kantonen bereits eine Betriebsbewilligung haben, im Kanton Basel-Landschaft zugelassen werden.

Eine gesonderte gesetzliche Regelung der Betriebsbewilligungen für Spitexorganisationen, die ausschliesslich pflegende Angehörige anstellen, würde eine Gesetzes- und Verordnungsänderung bedingen.

– *Aktualisierung der Liste der Spitexorganisationen im Kanton*

Das Amt für Gesundheit hat die [Spitexliste](#) aktualisiert und auf seiner Webseite aufgeschaltet. Sie wird laufend, mindestens aber monatlich, aktualisiert. Prospektiv ist vorgesehen, die Verlinkung zu den [Daten des statistischen Amts](#) vorzunehmen.

– *Förderung der Transparenz*

Der Regierungsrat erachtet das Prinzip der Förderung der Transparenz als wichtig. Falls im vorliegenden Postulat mit Transparenz gemeint ist, dass die Spitexorganisationen ihre Finanzzahlen offenlegen sollen, müsste dies ebenfalls im Rahmen einer Gesetzesänderung erfolgen.

– *Lobbying auf Bundesebene*

Die Thematik der pflegenden Angehörigen ist auf Bundesebene ebenfalls in verschiedenen Vorstössen präsent. Zur Interpellation 24.4058 «[Ist sich der Bundesrat der Ernst der Lage wirklich bewusst?](#)» des Zuger Ständerats Peter Hegglin (Die Mitte, EVP) vom 26. September 2024 liegt seit dem 27. November 2024 eine Stellungnahme des Bundesrates vor. Der Bundesrat verweist darin auf einen Bericht, der voraussichtlich Mitte 2025 vorliegen sollte, der die auch in der vorliegenden kantonalen Interpellation aufgeworfenen Fragen beantworten soll. Der Bundesrat will mit dem Bericht die nötigen Grundlagen für die weitere Diskussion schaffen. Insofern ist der Regierungsrat der Meinung, dass sich das Lobbying auf Bundesebene zu dieser Thematik erübrigt.

#### **4. Fazit**

Die Thematik der pflegenden Angehörigen wird vom Regierungsrat anerkannt und über die bereits bestehenden Qualitätsvorgaben geregelt. Eine geänderte Tarifierung für pflegende Angehörige könnte in Zukunft die Kosten für die Gemeinden/Versorgungsregionen dämpfen. Gleichzeitig bedarf es eines gesellschaftspolitischen Diskurses zur Rolle von pflegenden Angehörigen. Denn eine Anstellung bedeutet auch eine gestiegene Erwartungshaltung mit welcher umzugehen ist.

#### **5. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2024/18 «Pflegende Angehörige» abzuschreiben.

Liestal, 25. Februar 2025

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich