

Vorlage Stadtparlament

Datum 31. August 2021
Beschluss Nr. 854
Aktenplan 152.15.12 Interpellationen

Interpellation Cornelia Federer: Spitex St.Gallen AG: Entschädigung von Care-Arbeit durch Anstellung von Angehörigen für Pflegeleistungen; schriftlich

Cornelia Federer sowie 40 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 4. Mai 2021 die beiliegende Interpellation «Spitex St.Gallen AG: Entschädigung von Care-Arbeit durch Anstellung von Angehörigen für Pflegeleistungen» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Tausende von Menschen in der Schweiz betreuen und pflegen Angehörige unentgeltlich. Sie tun dies für ihren Partner oder ihre Partnerin, für ihre Kinder mit Beeinträchtigung, für ihre betagten Eltern oder für weitere Verwandte und andere nahestehende Personen. Nicht selten reduzieren sie dafür ihr Arbeitspensum und nehmen damit Einbussen beim Erwerbseinkommen und bei den Sozialversicherungen hin, insbesondere bei der Arbeitslosenentschädigung und bei ihrer Altersvorsorge.¹ Das ist nicht nur individuell bedeutsam, sondern aufgrund der Auswirkungen auch volkswirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich.

In den vergangenen Jahren wurden an verschiedenen Orten in der Schweiz Modelle entwickelt und ausprobiert, inwiefern betreuende und pflegende Angehörige für ihre Care-Arbeit von der jeweiligen Pflegeorganisation angestellt werden und ihre Leistungen so abgegolten werden können, um die angesprochenen Einkommensverluste und die Auswirkungen auf die soziale Sicherung abzufangen. Auch sind verschiedentlich Kantone und Gemeinden aktiv geworden, um das grosse private Engagement nicht nur mit Worten, sondern auch materiell anzuerkennen, indem sie Zahlungen an die Betroffenen in Form von Pflegebeiträgen leisten.

Im Zusammenhang mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung der ambulanten Angebote ist die Unterstützung und Entlastung pflegender und betreuender Angehöriger bereits seit einiger Zeit ein Fachthema in der städtischen Verwaltung und auch in der vom Stadtrat am 10. August 2021 verabschiedeten «Strategie Alter und Gesundheit 2030». Mit der Etablierung der Spitex St.Gallen AG als leistungs- und entwicklungsfähiger Grundversorgerin für das ganze Stadtgebiet sind die institutionellen Voraussetzungen gegeben, innovative Angebote zu entwickeln und im Rahmen von Pilotprojekten auszuprobieren.

¹ Man spricht in diesem Zusammenhang von den Opportunitätskosten der Angehörigenpflege und -betreuung.

2 Beantwortung der Fragen

1. *Anerkennt der Stadtrat Sinn und Notwendigkeit der finanziellen Wertschätzung der Angehörigenpflege?*

Angehörige engagieren sich jeden Tag in grossem Umfang und mit enormem persönlichem Einsatz in der Pflege und Betreuung von erkrankten oder beeinträchtigten Familienmitgliedern. Teilweise übernehmen sie diese Aufgaben zu Lasten ihrer Erwerbstätigkeit und, bei anhaltender übermässiger Beanspruchung, auch zu Lasten ihrer Gesundheit. Sie leisten Arbeiten, für die andernfalls professionelle Dienste und Einrichtungen mit entsprechenden Kostenfolgen für die Versicherten und die öffentliche Hand beigezogen würden. Dies ist nicht selbstverständlich, doch oft bleiben diese Leistungen im Verborgenen und die Betroffenen erhalten weder die verdiente Anerkennung in der Öffentlichkeit noch eine finanzielle Kompensation.

Ja, der Stadtrat sieht Sinn und Notwendigkeit einer (auch) finanziellen Wertschätzung der Angehörigenpflege. Insbesondere pflegende Angehörige im Erwerbsalter, die für ihr Engagement ihre Berufstätigkeit zurückfahren, nehmen direkte finanzielle Einbussen in Kauf, die darüber hinaus auch die eigene Altersvorsorge schmälern.

Gerade im Hinblick auf die nächsten Jahrzehnte, in denen die Nachfrage nach Pflege- und Betreuungsleistungen demografiebedingt stetig ansteigen wird, während gleichzeitig mehr Personal aus dem Gesundheitswesen ins Pensionsalter kommt als Berufsnachwuchs ausgebildet wird, ist der Beitrag der Angehörigen an die Versorgung mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause eine zentrale Ressource. Den pflegenden und betreuenden Angehörigen gilt es Sorge zu tragen, sie sollten vor Überbelastung geschützt und finanziell abgesichert werden. Die Thematik der Angehörigenpflege ist in den vergangenen Jahren stärker ins öffentliche Bewusstsein gedrungen. Der Bund hat dazu das Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020» lanciert, in dessen Rahmen die Situation von betreuenden Angehörigen erforscht und Grundlagen geschaffen wurden, damit die Angebote für betreuende Angehörige bedarfsgerecht weiterentwickelt werden können. Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung² wurde bereits eine erste gesetzgeberische Massnahme auf Bundesebene realisiert. Das neue Gesetz regelt die Lohnfortzahlung bei kurzen Arbeitsabwesenheiten, schafft einen Betreuungsurlaub von 14 Wochen für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern, erweitert den Anspruch auf Betreuungsgutschriften der AHV und passt Intensivpflegezuschlag sowie Hilflosenentschädigung der IV für Kinder während Spitalaufenthalten an.

Gemäss einer Strukturanalyse aus dem Jahr 2019, die im Rahmen des Forschungsprogramms des Bundes erstellt wurde, ist in den Kantonen ein Bewusstsein für die Situation und Bedürfnisse betreuender Angehöriger vorhanden.³ Bei der Finanzierung der Unterstützung besteht aber häufig noch Handlungsbedarf. Erst einzelne Gemeinden und Kantone kennen bereits seit Längerem finanzielle Beiträge an betreuende Angehörige, wobei das Spektrum von Tages- oder Monatspauschalen mit Anerkennungscharakter bis zu Stundenansätzen mit Entlohnungscharakter reicht. Solche Betreuungszulagen helfen dabei, die Arbeit der Angehörigen anzuerkennen sowie Heimeinweisungen zu vermeiden

² BBl 2019 8667. Es handelt sich um einen Mantelerlass, der mehrere Gesetzesänderungen umfasst. Der erste Teil der Massnahmen ist seit dem 1. Januar 2021 in Kraft. Der zweite Teil, d.h. der vierzehnwöchige Elternurlaub, trat am 1. Juli 2021 in Kraft.

³ S. [Schlussbericht Strukturen Kantone](#).

– und sie setzen einen Anreiz für die Betreuung und Pflege zu Hause. Der Stadtrat will seine Möglichkeiten in den entsprechenden Gremien nutzen, um auch in unserem Kanton für die Thematik zu sensibilisieren und Verbesserungen herbeizuführen. Ebenso ist die Prüfung von Massnahmen auf Gemeindeebene angezeigt – dies nicht zuletzt im Rahmen der Umsetzung der städtischen «Strategie Alter und Gesundheit 2030».

Im Bewusstsein, dass es den pflegenden Angehörigen nicht nur an finanzieller Unterstützung, sondern auch an Vernetzung, Beratung, an praktischen Hilfen und an öffentlicher Wertschätzung fehlt, braucht es eine umfassendere gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der privat geleisteten Care-Arbeit. Seit einigen Jahren begehen die Westschweizer Kantone und das Tessin daher den 30. Oktober als «Journée intercantonale des proches aidants», als interkantonalen Tag der pflegenden und betreuenden Angehörigen. Der Anlass trägt dazu bei, die Angehörigenpflege ins öffentliche Bewusstsein zu rücken, indem er sie sichtbar macht und würdigt. Er fasst inzwischen auch in der Deutschschweiz Fuss. Die Stadt St.Gallen plant zusammen mit den lokalen Leistungserbringerinnen und -bringern auf diesem Gebiet für 2022 die erstmalige Durchführung eines solchen Aktionstages.

*2. Wie beurteilt der Stadtrat das Ziel einer Reduktion der Anzahl von Pflegepersonen pro Betreuungsperson, die für Klient*innen mehr Zeit zur freien Gestaltung zur Folge hätte?*

Ausgehend vom Kernauftrag der öffentlichen Spitex, der Gewährleistung der bedarfsgerechten Grundversorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause, ist es zentral, dass alle Klientinnen und Klienten diejenigen Leistungen erhalten, auf die sie aufgrund ihres Gesundheitszustandes und ihrer Einschränkungen in der Alltagsbewältigung angewiesen sind. Dies in guter Qualität, in Sicherheit und möglichst passend im Tagesverlauf. Sind diese Anforderungen erfüllt, können die Dienstleistungen im Hinblick auf weitere Erwartungen und Wünsche seitens der Klient/innen optimiert werden. Da ein Spitex-Team mit einem definierten Einzugsgebiet für mehrere hundert Klientinnen und Klienten zuständig ist, sind die Spielräume für eine Einsatzplanung, die sich am Kriterium einer zeitlich kompakten Betreuung und auf möglichst wenige Mitarbeitende pro Klientin bzw. Klient orientiert, nicht besonders gross. Selbstverständlich ist auch eine Spitex mit Versorgungspflicht bestrebt, ihre Klientinnen und Klienten auch in Bezug auf die Planung und Organisation der Einsätze zufriedenzustellen.

Der Stadtrat sieht in der Reduktion der Anzahl Pflegepersonen pro Klientin bzw. Klient ein Ziel im Sinne einer Optimierung der Leistungserbringung, das im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten zu verfolgen ist. Diese Anforderung steht jedoch im Kontext mit anderen Zielen und den Rahmenbedingungen. So arbeiten die meisten Spitex-Angestellten in Teilzeitpensen, und der allgemeine Fachkräftemangel im Gesundheitswesen reduziert die entsprechenden Handlungsspielräume ebenfalls deutlich.

Im Einzelfall sind die fallführenden Pflegefachpersonen sicher sensibilisiert, spezifische Bedürfnisse besonders vulnerabler Klientinnen und Klienten bei der Einsatzplanung zu berücksichtigen und z.B. das erhöhte Bedürfnis von Menschen mit demenziellen Erkrankungen nach personeller Konstanz hoch zu gewichten. Daraus eine allgemeine Anforderung abzuleiten, geht jedoch deutlich über den gesetzlichen Versorgungsauftrag hinaus. Ein solcher Leistungsausbau setzt eine entsprechende politische Willensbildung und die Inkaufnahme der damit verbundenen Mehrkosten für den öffentlichen Haushalt voraus.

3. *Ist der Stadtrat im Sinne des Leistungsauftrags an die Spitex St.Gallen AG gewillt, die Möglichkeit schaffen zu lassen, interessierte Angehörige für einfache Grundpflegeleistungen anzustellen und dafür mit einem angemessenen Lohn zu entschädigen?*
4. *Ist der Stadtrat als Mehrheitsaktionär der Spitex St.Gallen AG bereit, dafür besorgt zu sein, dass die Spitex St.Gallen AG Einsitz nimmt im Verband der privaten Spitex-Unternehmen, der unlängst u.a. aus der Initiative der Glarner Fridli-Spitex gegründet worden ist, um verbindliche Standards für die Anstellung von pflegenden Angehörigen auszuarbeiten?*

Die Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet, weil der Kern des Anliegens der Interpellation auf eine Anstellung pflegender Angehöriger bei der Spitex *ohne* das Erfordernis einer Basisqualifikation in Form eines Pflegerhelferinnen bzw. Pflegehelfer-Kurses hinausläuft. Der in Frage 4 angesprochene neue Verband⁴, dem bisher ausschliesslich eigens zum Zweck der Erbringung der Angehörigenpflege im Rahmen einer anerkannten Spitex-Organisation gegründete Leistungserbringer angehören, hat sich ebendies zum Ziel gesetzt.

Der Stadtrat steht der Möglichkeit, pflegende Angehörige von der Spitex anstellen und sie für ihre Leistungen entschädigen zu lassen, positiv gegenüber. Eine Anstellung ermöglicht die professionelle Begleitung der in der Pflege engagierten Angehörigen, gibt ihnen Sicherheit und erlaubt die Qualitätssicherung der in diesem formellen Rahmen erbrachten Leistungen. So kann Überlastungssituationen und Isolation vorgebeugt werden. Das Bundesgericht hat in einem Leiturteil⁵ bestätigt, dass die Anstellung von pflegenden Angehörigen ohne Pflegefachdiplom durch Spitexorganisationen grundsätzlich zulässig ist, dass jedoch kein Anspruch auf Anstellung besteht. Welche allgemeinen Rahmenbedingungen und welche Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sein müssen, damit eine solche Anstellung möglich und sinnvoll ist, muss jedoch von den operativen Verantwortlichen der Spitex St.Gallen AG als potenzieller Arbeitgeberin beurteilt werden.

Entgegen den Ausführungen im Interpellationstext liegt das Hindernis für eine Anstellung von Angehörigen ohne Pflegerhelferinnen bzw. Pflegehelfer-Kurs für Grundpflegeleistungen bei der Spitex weniger bei der Rechtsform⁶ als bei der Verbandszugehörigkeit und dem damit verbundenen Zugang zu einheitlichen Abrechnungsmodalitäten mit den Krankenversicherern. Die Spitex St.Gallen AG ist durch die Mitgliedschaft im Spitex Verband SG | AR | AI und dadurch auch im Spitex Verband Schweiz, welcher die Interessen der Nonprofit-Spitexorganisationen vertritt, in Administrativverträge mit den Krankenversicherern eingebunden. Diese sind betrieblich sehr wichtig, weil darin sämtliche administrativen Abläufe zwischen den Spitex-Betrieben und den Krankenversicherern, insbesondere auch die Kontrolle der Leistungserbringer durch die Versicherer, geregelt sind. Gemäss den Administrativverträgen ist der Pflegerhelferinnen bzw. Pflegehelfer-Kurs als Mindestqualifikation für Grundpflegeleistungen vorgegeben.⁷ Die Spitex St.Gallen AG ist für den weitaus grössten Teil ihrer Leistungserbringung zur

⁴ [VeSPA - Verband der Spitexorganisationen für pflegende Angehörige \(ve-spa.ch\)](http://ve-spa.ch).

⁵ K 156/04 vom 21. Juni 2006.

⁶ Durch die Übernahme des gesetzlichen Leistungsauftrags und damit die Versorgungspflicht gegenüber der Bevölkerung wird die Spitex St.Gallen AG, unbesehen ihrer Rechtsform als privatrechtliche Aktiengesellschaft, zur «öffentlichen Spitex». Der städtische Leistungsauftrag und die damit verbundene Leistungspflicht sind ausschlaggebend dafür, ob man von einer «privaten» oder von einer «öffentlichen» Spitex spricht, nicht die Rechtsform. Es ist daher unerheblich, ob die Spitex St.Gallen als Aktiengesellschaft, GmbH, als Verein oder als Stiftung firmiert oder ob die Stadt die Spitex als Dienstabteilung selbst betreibt.

⁷ Vgl. Administrativvertrag Spitex Schweiz und ASPS mit Tarifsuisse (2019), Art. 17 und Anhang 3a, sowie Administrativverträge Spitex Schweiz und ASPS mit HSK resp. CSS (2021), Art. 12 und Anhang 3a.

reibungslosen Abwicklung der Abrechnung mit den Krankenversicherern auf diese Administrativverträge angewiesen⁸ und dürfte die Anstellung pflegender Angehöriger daher gemäss der vertraglichen Regelung vom Vorliegen der erforderlichen Qualifikation abhängig machen.

Auch aus Qualitätssicht ist es sinnvoll, wenn eine Basisqualifikation in Form eines Pflegehelferinnen bzw. Pflegehelfer-Kurses vorhanden ist. Diese Ausbildungen sind niederschwellig; so umfasst der SRK-Grundkurs insgesamt 17 Ausbildungstage sowie einen 12- bis 15-tägigen Praxiseinsatz und erscheint daher auch für Quereinsteigerinnen und –einsteiger mit unterschiedlichem Hintergrund geeignet. Ausserdem wurden von innovativen Anbietern neue Angebote entwickelt, welche auf die Bedürfnisse der pflegenden Angehörigen besser eingehen, indem sie beispielsweise E-Learning einsetzen und der Praxiseinsatz im eigenen Haushalt stattfinden kann. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass gerade betreuende Angehörige zeitlich sehr eingespannt sind und eine Ausbildung möglichst ihrer Situation entsprechend auszugestalten ist. So wie die Stadt die Spitexorganisationen bei der Förderung von Berufsnachwuchs seit Jahren mit namhaften Ausbildungsbeiträgen unterstützt, ist auch hier eine städtische Förderung zugunsten pflegender Angehöriger denkbar. Der Stadtrat wird dies im Rahmen der nächsten Leistungsvereinbarung in Betracht ziehen.

Als Hauptaktionärin der Spitex St.Gallen AG hält sich die Stadt an die Trennung der Aufgaben und wahrt die operative Zuständigkeit von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der Spitex St.Gallen AG. Insofern ist es nicht am Stadtrat, der Spitex St.Gallen AG Empfehlungen oder Vorgaben zu Verbandsmitgliedschaften zu machen. Eine Mitgliedschaft der Spitex St.Gallen AG beim VeSPA erscheint von aussen jedoch wenig passend, lautet Art. 5 Abs. 1 der Statuten dieses Verbandes doch: «Mitglieder des Verbandes sind die Spitexorganisationen, welche mehrheitlich pflegende Angehörige anstellen». Dies ist bei keiner Spitexorganisation im kommunalen Leistungsauftrag der Fall. Im Austausch mit der Spitex hat letztere zugesichert, dass sie die Möglichkeit einer Ausbildung für pflegende Angehörige in ihrem Ausbildungskonzept vorsieht, welches aktuell in Erarbeitung ist. Der Stadtrat erwartet, dass die Spitex ein Qualifikationsangebot ermöglicht, welches verträglich ist mit den Bedürfnissen der Pflegenden Angehörigen. Weiter erwartet der Stadtrat von der Spitex St.Gallen, dass sie auf operativer Ebene im konkreten Einzelfall ihre Spielräume zur bestmöglichen Begleitung und Unterstützung pflegender und betreuender Angehöriger nutzt, sich auf Verbandsebene in den einschlägigen Gremien für diesbezügliche Verbesserungen engagiert und das Anliegen der Interpellation durch das eigene Beispiel fördert.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:
▪ Interpellation vom 4. Mai 2021

⁸ Selbstzahlerinnen und –zahler kommen praktisch nicht vor.