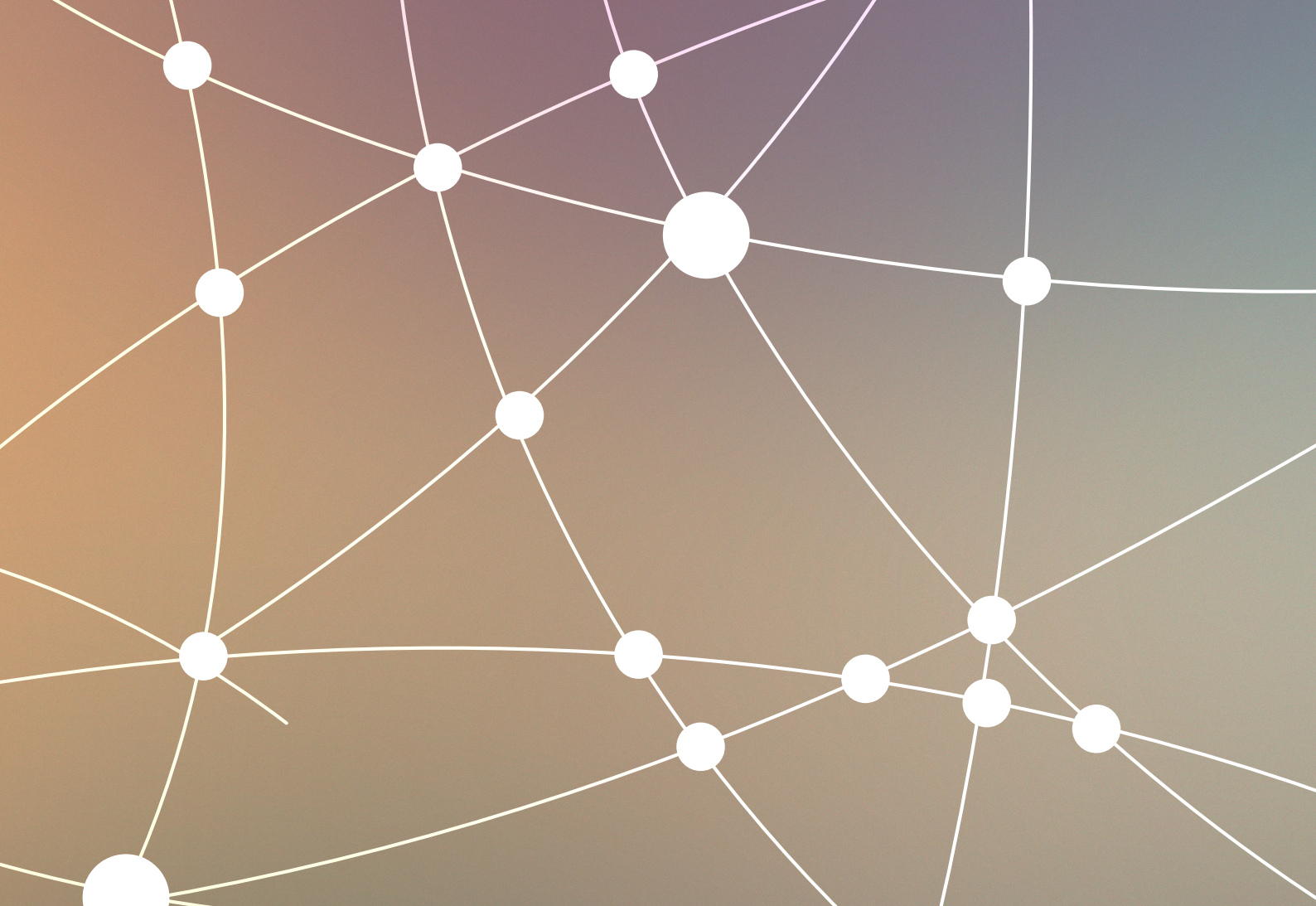




Finanzielle Absicherung betreuender Angehöriger

Subjektfinanzierte Leistungen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden

Porträt

Förderprogramm «Entlastungsangebote
für betreuende Angehörige 2017-2020»
Programmteil 2: Modelle guter Praxis



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

Finanzielle Absicherung betreuender Angehöriger

Betreuende Angehörige sind eine unverzichtbare Säule der Schweizer Gesundheitsversorgung. Das freiwillige Engagement der schätzungsweise 600 000 betreuenden Angehörigen im Wert von rund 3,7¹ Milliarden Franken pro Jahr entlastet das Budget der öffentlichen Hand enorm. Doch wie steht es um das Budget der Angehörigen? Diese Publikation beschäftigt sich mit der Frage, durch welche gesetzlichen Regelungen Bund, Kantone und Gemeinden das Engagement der Angehörigen finanziell wertschätzen.

Betreuende Angehörige erleben ihr Engagement sehr unterschiedlich – abhängig davon, wie ihre Betreuungssituation konkret aussieht und in welchem Verhältnis Ressourcen und Belastungen stehen. So unterscheidet sich auch der konkrete Bedarf an Unterstützung und Entlastung von Fall zu Fall. Es gibt aber einen Aspekt, der für alle Angehörigen sehr entscheidend ist: die finanzielle Absicherung. Konkret: das Einkommen und die Altersvorsorge.

Die unentgeltlich geleistete Betreuungs- und Pflegearbeit kann für die betreuenden Angehörigen diverse finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen:

- Wenn Angehörige aufgrund ihres Engagements ihre Erwerbstätigkeit reduzieren, aufgeben oder ungewollt verlieren, erleiden sie einen Verdienstausschlag. Zudem schmälert sich ihre sozialversicherungsrechtliche Absicherung.
- Durch kurzfristige, nicht planbare Einsätze entstehen Arbeitsabsenzen von unterschiedlich langer Dauer; zum Beispiel bei Krisen, Notfällen oder in der Lebens-Endphase betreuten Person.
- Neben einem allfälligen Verdienstausschlag beeinflussen auch Kosten für Unterstützungs- und Entlastungsangebote sowie die Gesundheitskosten zur Pflege und medizinischen Versorgung der unterstützungsbedürftigen Person die finanzielle Lage von Haushalten mit Angehörigenbetreuung massgeblich.²

Je nach Betreuungssituation unterscheidet sich die finanzielle Belastung stark, wobei die Situation in finanzieller Hinsicht besonders prekär werden kann, wenn

- Angehörige und Betreute im gleichen Haushalt leben;
- betreuende Angehörige ihren Erwerb reduzieren, aufgeben oder verlieren;
- gleichzeitig Betreuung von eigenen, gesunden Kindern zu bewältigen ist (insbesondere bei Alleinerziehenden);
- der Bedarf an Betreuung und Überwachung sehr gross ist, denn diese Leistungen sind nicht im gleichen Masse wie Pflegeleistungen durch Kranken- und Sozialversicherungen gedeckt;
- die Sozialversicherungssysteme aufgrund ihrer Grenzen und Ausschlusskriterien nicht zum Tragen kommen.³

¹ Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020»: Synthesebericht, Bundesamt für Gesundheit 2020.

² Die Kosten für Unterstützungs-/Entlastungsangebote sowie die Gesundheitskosten der unterstützungsbedürftigen Person stehen nicht im Fokus dieser Publikation.

³ Finanzielle Tragbarkeit der Kosten für Unterstützungs- und Entlastungsangebote. BASS, 2019.

Wer Betreuung und Pflege von Angehörigen übernehmen möchte, soll günstige Rahmenbedingungen vorfinden, um aufgrund des freiwilligen Engagements weder in finanzielle, arbeitsrechtliche noch gesundheitliche Schwierigkeiten zu geraten. Rechtliche Rahmenbedingungen auf allen föderalen Ebenen sind ein zentrales Handlungsfeld der öffentlichen Hand. Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer wichtiger Handlungsfelder, in denen sich Bund, Kantone und Gemeinden für betreuende Angehörige stark machen können, die hier jedoch nicht behandelt werden.⁴

Diese Publikation thematisiert,

- wie die aktuelle Situation rund um gesetzliche Regelungen zur finanziellen Absicherung betreuender Angehöriger in der Schweiz aussieht,
- welche Herausforderungen der Begriff betreuende Angehörige für gesetzliche Regelungen mit sich bringt,
- von welchen subjektbezogenen Leistungen betreuende Angehörige auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden profitieren können und
- welcher Handlungsbedarf in Zukunft besteht.

Die aktuelle Situation in der Schweiz auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden

Ebene Bund

Der vom Bundesrat verabschiedete Aktionsplan⁵ zur «Unterstützung und Entlastung betreuender Angehöriger» will gute Rahmenbedingungen schaffen. Dazu gehören auch finanzielle und arbeitsrechtliche Regelungen.

Das Parlament hat in der Schlussabstimmung vom 20. Dezember 2019 das Bundesgesetz⁶ über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung angenommen, das voraussichtlich am 1. Januar 2021 in Kraft treten wird. Das Gesetz regelt die Lohnfortzahlung bei kurzen Arbeitsabwesenheiten, schafft einen bezahlten 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.

Ebene Kantone / Gemeinden

Gemäss einer Strukturanalyse aus dem Jahr 2019 ist in den Kantonen ein Bewusstsein für die Situation und Bedürfnisse betreuender Angehöriger vorhanden.⁷ So verfügen viele Kantone bereits über Konzepte und Strategien zu diesem Thema. Bei der Finanzierung der Unterstützung, für die häufig die Gemeinden verantwortlich sind, besteht gemäss kantonaler Fachpersonen noch Handlungsbedarf. Auch existieren zwischen Kantonen und Gemeinden grosse Unterschiede. So kennen einzelne Kantone und Gemeinden bereits seit Längerem finanzielle Beiträge an betreuende Angehörige. Solche Betreuungszulagen helfen dabei, die Arbeit der Angehörigen zu anerkennen, Heimeinweisungen zu vermeiden oder einen Anreiz für die Betreuung und Pflege zu Hause zu setzen.⁸

⁴ Mehr dazu unter: «Unterstützung und Entlastung betreuender Angehöriger – Impulse für Kantone und Gemeinden».

⁵ [Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige. Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz. Bericht des Bundesrates, 2014.](#)

⁶ [Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung, 2019.](#)

⁷ [Strukturanalyse zum Forschungsmandat G01.gfs.bern, 2019.](#)

⁸ [Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige: Schweizweite Bestandsaufnahmen. Careum Forschung und BASS, 2014.](#)

Wie sich die Unterschiede zwischen den Kantonen und Gemeinden auf die finanzielle Lage von Haushalten mit Angehörigenbetreuung niederschlagen, veranschaulicht eine Studie aus dem Jahr 2019.⁹ Darin zeigt sich, dass kantonale Beiträge zur Anerkennung und Entschädigung des Engagements betreuender Angehöriger – neben tragbaren Kosten für Unterstützungs- und Entlastungsangebote – die finanzielle Situation von Haushalten mit Betreuung und Pflege zu Hause massgeblich beeinflussen können.

Betreuung, Pflege und Angehörige in den Sozialversicherungen

Dr. Martina Filippo ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialrecht an der ZHAW School of Management and Law und beschäftigt sich seit 2012 aus juristischer Perspektive mit betreuenden Angehörigen.

«Als ich vor acht Jahren meine Dissertation zur sozialversicherungsrechtlichen Absicherung unentgeltlich pflegender Personen im Erwerbsalter begann, gab es noch sehr wenig Material dazu.»

Mittlerweile hat sich der Begriff der betreuenden beziehungsweise pflegenden Angehörigen in der Schweiz stark verbreitet. Auf den ersten Blick scheint eindeutig, was mit dem Begriff gemeint ist. Doch bei genauem Hinsehen eröffnen sich viele Fragezeichen und Unklarheiten: Wer gilt als angehörig? Was bedeuten pflegen und betreuen? Und wer wird gepflegt beziehungsweise betreut? Spätestens, wenn es um rechtliche Rahmenbedingungen geht, sind klare Definitionen unverzichtbar. Denn Leistungen werden nur dann gesprochen, wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

Wer sind betreuende Angehörige?

Martina Filippo erklärt: «Beim Begriff betreuende beziehungsweise pflegende Angehörige handelt es sich nicht um einen juristischen Begriff. Zwar definiert das Zivilrecht gewisse familiäre Verbindungen – beispielsweise das Kindesverhältnis oder die Ehe. Was aber genau mit Angehörigen gemeint ist, bleibt unklar. Gehören Grosseltern, Nicht-Blutsverwandte und Konkubinats-Partner dazu?». Auch das Sozialversicherungsrecht ist uneinheitlich. Infolgedessen muss bei jeder Leistung abgeklärt werden, ob das jeweils bestehende Verhältnis zu Leistungen berechtigt oder nicht. «Die fehlende juristische Definition ist deshalb ein Problem», so Filippo. Aus ihrer Sicht braucht es dringend eine einheitliche Definition, die nicht mehr auf Verwandtschaften, sondern auf faktisch gelebte Beziehungen abstellt.

Wie geht das neue Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 22. Mai 2019¹⁰ mit der Definitionsfrage um? In der Botschaft wurde bewusst auf eine einheitliche Definition, die für alle darin geregelten Gesetzgebungen gilt, verzichtet. Wer Anspruch auf eine Leistung hat, wird in jedem Gesetzestext individuell definiert, um Rücksicht auf die Zielsetzung sowie auf die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes zu nehmen. Vor diesem Hintergrund wurde gleichzeitig versucht, die Definitionen so nahe wie möglich an die Realitäten des familiären Zusammenlebens anzugleichen.

⁹ [Finanzielle Tragbarkeit der Kosten für Unterstützungs- und Entlastungsangebote. BASS, 2019.](#)

¹⁰ [Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung, 2019.](#)

Was tun betreuende Angehörige?

Angehörige unterstützen ihnen nahestehende Personen dabei, den Alltag zu bewältigen und eine möglichst hohe Lebensqualität zu erhalten. Kurzum: Man hilft, wo es nötig ist – sei es bei administrativen Aufgaben, im Haushalt, durch die Begleitung zu Terminen, bei der Körperpflege und vielem mehr. Die Unterscheidung zwischen pflegen und betreuen ist im Alltag kaum relevant. Juristisch sieht es aber anders aus:

- **Pflege:** Die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) unterscheidet zwischen Grundpflege (z.B. Körperpflege, An-/Auskleiden, Essen und Trinken) sowie Behandlungspflege (z.B. Medikamente richten und verabreichen, Verbandswechsel und Wundbehandlung, Blutdruck, Puls und Blutzucker messen).¹¹ Die Leistungen setzen eine Bedarfserfassung voraus und müssen ärztlich verordnet werden.
- **Betreuung:** «Eine juristische Definition der Betreuung gibt es nicht», erklärt Martina Filippo. Im Zusammenhang mit den Betreuungsgutschriften nach Art. 29^{septies} AHVG, die für die Betreuung hilfloser Verwandter angerechnet wird, könnten zur Definition von «Betreuung» die Kriterien der Hilflosigkeit herangezogen werden. Im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) wird Hilflosigkeit in Art. 9 wie folgt definiert: «Als hilflos gilt eine Person, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf.»¹² In einer Bundesgerichtsentscheid wurde festgehalten, welche Aktivitäten darunter fallen.¹³ Betreuende Angehörige übernehmen jedoch noch eine Vielzahl weiterer Aufgaben, wie beispielsweise Koordinieren/Planen, Finanzen/Administration, Da-Sein und Beobachten/Aufpassen.
- **Haushaltshilfen:** Diese werden über Zusatzversicherungen (VVG) finanziert.

Das Begriffspaar «Betreuung» und «Pflege» suggeriert, dass diese Tätigkeiten immer klar voneinander unterschieden werden können. Aus fachlicher Sicht mag diese Unterscheidung zielführend sein, im Alltag sind die Übergänge jedoch fließend. «Eine Öffnung des Begriffs im Zusammenhang mit betreuenden Angehörigen wäre wünschenswert», so Filippo.

Wen unterstützen betreuende Angehörige?

Weshalb eine Person Hilfe von ihren Angehörigen benötigt, kann unterschiedliche, teilweise auch mehrfache Gründe haben: ein körperliches, psychisches oder kognitives Problem infolge Krankheit, Unfall, Behinderung oder hohen Alters.¹⁴ Die unterstützte Person ist in ihrer Funktion als Anspruchsberechtigte für Leistungen im Sozialversicherungsrecht der wichtigste Anknüpfungspunkt. Auf diesen Aspekt wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

¹¹ Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV), Stand 30. April 2020.

¹² Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), Stand 1. Oktober 2019.

¹³ Bundesgerichtsentscheid vom 17. August 1981 (BGE 107 V 136 E. 1c): Folgende sechs alltägliche Lebensverrichtungen sind relevant: Ankleiden/Auskleiden, Aufstehen/Absitzen/Abiegen, Essen, Körperpflege, Verrichten der Notdurft, Fortbewegung im oder ausser Haus/Kontaktaufnahmen.

¹⁴ Bedürfnisse und Bedarf von betreuenden Angehörigen nach Unterstützung und Entlastung – eine Bevölkerungsbefragung, Careum Forschung, 2019.

Bestehende rechtliche Rahmenbedingungen zur finanziellen Unterstützung von betreuenden Angehörigen

Die finanzielle Absicherung für Personen mit Betreuungs- und Pflegebedarf sowie für betreuende Angehörige erfolgt über ein komplexes Netz von Sozialleistungen. Dabei müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Ebene und Reichweite

Einerseits gibt es relevante Regelungen auf allen föderalen Ebenen. Andererseits muss zwischen schweizweit gültigen Leistungen und kantonalen beziehungsweise kommunalen Leistungen unterschieden werden.

Anspruchsberechtigung

Leistungen, von denen betreuende Angehörige direkt profitieren können, gibt es nur vereinzelt. Für die meisten Leistungen ist die unterstützungsbedürftige Person versichert und anspruchsberechtigt. Das ist für betreuende Angehörige insofern relevant, weil die unterstützte Person die Leistungen der Sozialversicherungen teilweise für die Finanzierung von Entlastungsangeboten (z.B. Fahrdienste, Haushaltshilfen), zur Entschädigung des Engagements der Angehörigen, als Kompensation des Verdienstaufschlags oder als Beitrag zum gemeinsamen Haushaltsbudget einsetzen kann (z.B. Hilflosenentschädigung der AHV, IV, Unfall- und Militärversicherung). Zu beachten ist aber, dass Angehörige zum Teil explizit von gewissen Leistungen ausgeschlossen werden, etwa, weil die Leistung die Angehörigen entlasten oder Mehrkosten vermeiden soll (z.B. beim Assistenzbeitrag der IV).

Finanzierungsform

Zwei Finanzierungsformen müssen unterschieden werden: die Objekt- und die Subjektfinanzierung. Ein Kanton kann sich beispielsweise auf zwei Wege finanziell an der Tagesbetreuung beteiligen: entweder durch subventionierte Tarife (Objektfinanzierung) oder durch einen direkt ausbezahlten Betrag an Betreuungsbedürftige (Subjektfinanzierung). Aktuell wenden die Kantone im Alters- und Behindertenbereich vor allem die Objektfinanzierung an, indem sie die Tarife für Unterstützungs- und Entlastungsangebote vergünstigen. Es gibt aber Ausnahmen: In seiner Alters- und Behindertenpolitik hat der Kanton Bern seit ein paar Jahren weitgehend von der Objekt- auf die Subjektfinanzierung umgestellt. Die Subjektfinanzierung ermöglicht den Anspruchsberechtigten ein hohes Mass an Selbstbestimmung und Wahlfreiheit, wohingegen mit der Objektfinanzierung gezielt ausgewählte Angebote gefördert werden können.

Diese Publikation beschäftigt sich mit subjektfinanzierten Leistungen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden in den folgenden vier Bereichen:

- Entschädigungen für die geleistete Betreuungsarbeit
- Betreuungsurlaube
- Vorsorgeleistungen
- Steuerabzüge

Im Fokus stehen dabei Leistungen an betreuende Angehörige. Auf Leistungen an hilfsbedürftige Personen, von denen betreuende Angehörige indirekt profitieren können, wird ebenfalls eingegangen.

Folgende Darstellung zeigt alle relevanten gesetzlichen, subjektfinanzierten Leistungen zur finanziellen Absicherung, von denen betreuende Angehörige direkt oder indirekt profitieren können.

Finanzielle Absicherung betreuender Angehöriger

Subjektfinanzierte Leistungen, von denen Angehörige profitieren können

		Art der Leistung				
		Entschädigung		Urlaub	Altersvorsorge	Steuerabzug
Ebene	Bund	Hilflosenentschädigung – Invalidenversicherung (IV) – Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) – Unfallversicherung (UV) – Militärversicherung (MV)	Intensivpflegezuschlag – Invalidenversicherung (IV)	Lohnfortzahlung bei kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten – Obligationenrecht (OR)	Betreuungsgutschriften – Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	
		Assistenzbeitrag – Invalidenversicherung (IV) – Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	Beiträge an medizinische Pflege und nicht-medizinische Hilfe zu Hause – Unfallversicherung (UV)	Betreuungsentuschädigung für Eltern schwer kranker Kinder – Erwerbsersatzgesetz (EO)		
	Kantone/Gemeinden	Betreuungszulagen – kantonale/kommunale Gesetzgebung	Situationsbedingte Leistungen – Sozialhilfe (SH)			Sozialabzug – Kantonales Steuerrecht
		Vergütung von Erwerbs-einbussen über die Krankheits- und Behinderungskosten von Ergänzungsberechtigten – Ergänzungsleistungen zu AHV/IV	Weitere kantonale/kommunale Leistungen – kantonale/kommunale Gesetzgebung			
		Entschädigung als Angestellte/r eines ambulanten Pflegedienstes – Krankenversicherung (KV)	Weitere kantonale/kommunale Leistungen – kantonale/kommunale Gesetzgebung			

Legende

- Leistungen an betreuende Angehörige.
- Leistungen an unterstützungsbedürftige Person, von denen betreuende Angehörige indirekt profitieren können.

Die hier in der Übersicht aufgeführten Leistungen werden ab Seite 11 detailliert vorgestellt.

Fazit und Blick in die Zukunft

Hinsichtlich der finanziellen Absicherung betreuender Angehöriger wurde bisher Folgendes erreicht:

- Auf Bundesebene ist folgendes geregelt: die Lohnfortzahlung bei kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten (OR), ein längerer Betreuungsurlaub für Eltern schwer erkrankter Kinder (EOG) sowie Betreuungsgutschriften für Angehörige von Personen mit Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung (AHVG).
- Auf kantonaler und kommunaler Ebene ist die Situation sehr heterogen: So gibt es zurzeit nur in einzelnen Kantonen und Gemeinden direkte Leistungen an betreuende Angehörige (Betreuungszulagen) oder Leistungen an unterstützungsbedürftige Personen, die indirekt betreuenden Angehörigen zugutekommen. Die Vergütung von Erwerbseinbussen über die Krankheits- und Behindernungskosten von Ergänzungsleistungsberechtigten stellt dabei die wichtigste Leistung dar, wobei leider längst nicht alle betreuenden Angehörigen davon profitieren können – so sind beispielsweise Ehepartner und Ehepartnerinnen meist ausgeschlossen.

Es besteht klarer Handlungsbedarf ...

Die Schweiz verfügt über ein gut ausgebautes Sozialversicherungssystem. Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Systems wäre jedoch wünschenswert.



«Die aktuelle rechtliche Situation ist selbst für Expertinnen und Experten schwer zu durchschauen. Für Laien ist es kaum möglich, sich zu orientieren. Deshalb sind Beratungen rund um die rechtliche und finanzielle Situation betreuender Angehöriger umso dringlicher.» Martina Filippo

Im Bereich der Angehörigenbetreuung bedeutet eine Vereinfachung des rechtlichen Systems in einem ersten Schritt klare und einheitliche Begriffe. Ein gemeinsames Verständnis darüber, wer betreuende Angehörige sind und welche Aufgaben sie übernehmen, könnte in einem zweiten Schritt eine Basis dafür schaffen, schweizweit vergleichbare Leistungen einzuführen. «Um alle betreuenden Angehörigen gleich zu behandeln, sollten Massnahmen so konzipiert sein, dass die Ursache der gesundheitlichen Einschränkung oder das Alter der unterstützten Person keine Rolle spielen», so Filippo weiter.

Für die Entwicklung schweizweit einheitlicher Lösungen braucht es zudem einen gemeinsamen, langfristig ausgerichteten Gesamtfokus auf die Chancen, die sich mit Investitionen in die Angehörigenbetreuung bieten. Hilfreich wäre beispielsweise eine Studie, die veranschaulicht, wie viel eine Gemeinde sparen kann, wenn der Heimeintritt erst später erfolgt. Investitionen in diesen Bereich sind umso mehr angezeigt, weil die Zahl hochbetagter Personen, die auf Unterstützung angewiesen sind, in Zukunft weiter steigen wird.

Zudem müsste näher untersucht werden, ob und inwieweit Kantone und Gemeinden mit bereits heute existierenden Leistungen ihre Ziele – unter anderem Anerkennung der Leistungen betreuender Angehöriger, Verzögerung des Heimeintritts, Kompensation des Verdienstausfalls – auch tatsächlich erreichen.

Martina Filippo zieht Bilanz: «In den letzten Jahren rückte das Thema mehr und mehr in den Fokus. Endlich geschieht etwas!». Ihrer Meinung nach aber noch zu wenig und zu langsam. Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung sei zu lange vernachlässigt worden. Auch die neuen Massnahmen, die nun auf Bundesebene beschlossen wurden, zielten vor allem auf die Absicherung kurzer Pflegephasen sowie auf Eltern, die ihre gesundheitlich schwer beeinträchtigten, minderjährigen Kinder betreuen. Die Mehrheit der betreuenden Angehörigen kümmere sich jedoch um Personen im Erwachsenenalter – und sei damit vom längeren Betreuungsurlaub ausgeschlossen.

Für Filippo besteht vor allem Handlungsbedarf im Bereich der Langzeitpflege. Haben betreuende Angehörige aufgrund von Lohneinbussen Lücken in der eigenen Vorsorge, sind sie früher oder später auf Bedarfsleistungen angewiesen. «So werden keine Einsparungen realisiert, sondern es kommt nur zu einer Verschiebung im System», resümiert Filippo.

... und es existieren Lösungsansätze

So komplex der Sachverhalt ist, so vielseitig sind auch die Lösungsansätze. Letztere lassen sich wie folgt unterscheiden:

- **Symbolische Anerkennung:** Zur Beantwortung des Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom April 2013 hat das BAG 2014 eine Studie zu Betreuungszulagen in Auftrag gegeben.¹⁵ Darin wurde geschätzt, welche Kosten bei einer schweizweiten Einführung entstünden. Je nach Schätzmethode kommt man zu einer unterschiedlich hohen Anzahl potenzieller Empfänger für Leistungen, und je nach Leistungsart – unter anderem Stundenansatz oder Tagespauschale – variieren die Kosten stark. Es stellt sich deshalb die Frage, wie ein schweizweiter Beitrag konzipiert werden sollte: Sollen Angehörige durch den Beitrag lediglich eine finanzielle Anerkennung für ihr Engagement erhalten oder für Betreuungsleistungen nach effektivem Aufwand entschädigt werden? Soll der Beitrag Erwerbseinkommen kompensieren und sich somit auf Personen beschränken, die einer Erwerbsarbeit nachgehen? Soll mit dem Beitrag ausschliesslich das Unterschreiten des Existenzminimums eines Haushaltseinkommens verhindert werden?

¹⁵ [Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige: Schweizweite Bestandsaufnahmen, Careum Forschung und BASS, 2014.](#)

- **Urlaub:** Vielleicht lohnt sich bei der Suche nach Lösungsideen auch der Blick ins Ausland, beispielsweise nach Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada oder in die Niederlande. Diese Länder kennen Regelungen zu kurzen oder längeren, bezahlten oder unbezahlten Arbeitsabwesenheiten für Betreuungs- und Pflegeaufgaben bei Krankheit oder Unfall durch Angehörige. 2016 hat sich eine vergleichende Studie im Auftrag des BAG damit befasst.¹⁶ Insbesondere bei den längeren Betreuungsurlauben zeigt sich eine grosse Vielfalt an Modellen. Die Studie kommt zum Schluss, dass der gesetzliche Anspruch auf einen Betreuungsurlaub sowohl eine symbolische wie auch eine praktische Wirkung entfaltet, indem er die Herausforderungen betreuender Angehöriger anerkennt und ihnen begegnet. Weiter seien Betreuungsurlaube gerade zu Beginn eines plötzlich auftretenden Betreuungsbedarfs oder am Lebensende sehr wichtig.
- **Weitere Lösungen:** Zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Angehörigenbetreuung und Erwerbsarbeit können weitere Massnahmen umgesetzt werden. So braucht es beispielsweise finanzierbare Betreuungsangebote während der Erwerbsarbeit sowie angehörigenfreundliche Arbeitsbedingungen, wie etwa die Möglichkeit einer befristeten Pensen-Reduktion mit Kündigungsschutz. Auch die Erweiterung der Erwerbsersatzordnung stellt einen Lösungsansatz dar.

Für Martina Filippo wäre auch eine andere Lösung vorstellbar – die Schaffung einer Pflegeversicherung. «Eine obligatorische Pflegeversicherung anerkennt die Pflegebedürftigkeit als soziales Risiko und sichert deren Folgen ursachenunabhängig ab.» Ein zentraler Aspekt, den es dabei zu regeln gälte, wäre die Entschädigung der Leistungen betreuender Angehöriger.

Bei der Lösungsfindung darf nicht vergessen gehen, dass nicht alles über Gesetze geregelt werden kann. So sind auch die Sensibilisierung aller involvierter Akteure aus Politik, Wirtschaft sowie aus dem Sozial- und Gesundheitswesen, die Verbreitung erprobter Modelle guter Praxis und die Verhandlungen unter den Sozialpartnern wichtige Ansätze, um die Rahmenbedingungen für betreuende Angehörige zu verbessern und ihr Armutsrisiko zu senken.

Die Kantone wünschen sich vom Bund in der Zukunft vor allem zwei Dinge: die Ausarbeitung politischer und rechtlicher Grundlagen sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel.¹⁷ Das sind wichtige Voraussetzungen, um schweizweit einheitliche Rahmenbedingungen für betreuende Angehörige schaffen zu können.

¹⁶ Schmidt, Fuchs & Rodrigues: Vergleichende Studie zu Betreuungsurlauben für Angehörige im internationalen Vergleich: Gesetzgebung und politische Massnahmen. Wien 2016.

¹⁷ Strukturanalyse zum Forschungsmandat G01.gfs.bern. 2019.

Subjektfinanzierte Leistungen

Bund, Kantone, Gemeinden

Subjektfinanzierte Leistungen auf Ebene Bund, von denen betreuende Angehörige profitieren können

Subjektfinanzierte Leistungen auf Ebene Bund, geordnet nach den drei Leistungsarten *Entschädigung, Betreuungsurlaub und Altersvorsorge*.

Leistungsart	Entschädigung			
Name der Leistung	Hilflosenentschädigung			
Gesetzgebung	Art. 43 AHVG (Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHV) , Stand 1.1.2020	Art. 42 IVG (Invalidenversicherung, IV) , Stand 1.1.2020	Art. 27 UVG (Unfallversicherung, UV) , Stand 1.1.2020	Art. 20 MVG (Militärversicherung, MV) , Stand 1.1.2018
Beschrieb der Leistung	Hilflos ist, wer für alltägliche Lebensverrichtungen (Ankleiden, Körperpflege, Essen usw.) dauernd auf die Hilfe Dritter angewiesen ist, dauernder Pflege oder persönlicher Überwachung bedarf. Die monatliche Hilflosenentschädigung ist von Einkommen und Vermögen unabhängig und beträgt (Stand 2020): CHF 237.– (Hilflosigkeit leichten Grades) CHF 593.– (Hilflosigkeit mittleren Grades) CHF 948.– (Hilflosigkeit schweren Grades) Der Betrag kann zur Entschädigung betreuender Angehöriger oder zur Finanzierung von Entlastungsangeboten (z.B. Fahrdienste, Haushalthilfen) genutzt werden.	Gleiche Definition wie in der AHV. Die monatliche Hilflosenentschädigung ist von Einkommen und Vermögen unabhängig und beträgt (Stand 2020): Person wohnt zu Hause: CHF 474.– (Hilflosigkeit leichten Grades) CHF 1185.– (Hilflosigkeit mittleren Grades) CHF 1896.– (Hilflosigkeit schweren Grades) Person wohnt im Heim (ab 16 Tage/Monat): CHF 119.– (Hilflosigkeit leichten Grades) CHF 296.– (Hilflosigkeit mittleren Grades) CHF 474.– (Hilflosigkeit schweren Grades) Der Betrag kann zur Entschädigung betreuender Angehöriger oder zur Finanzierung von Entlastungsangeboten (z.B. Fahrdienste, Haushalthilfen) genutzt werden.	Gleiche Definition wie in der AHV. Die monatliche Hilflosenentschädigung hängt vom Grad der Hilflosigkeit ab (Stand 2020): CHF 812.– (Hilflosigkeit leichten Grades) CHF 1624.– (Hilflosigkeit mittleren Grades) CHF 2436.– (Hilflosigkeit schweren Grades) Der volle Betrag wird auch für im Heim lebende Personen ausbezahlt. Der Betrag kann zur Entschädigung betreuender Angehöriger oder zur Finanzierung von Entlastungsangeboten (z.B. Fahrdienste, Haushalthilfen) genutzt werden.	Gleiche Definition wie in der AHV. Die Hilflosenentschädigung kennt keine Abstufung nach Graden der Hilflosigkeit, sondern ist individuell ausgestaltet. Es gibt keine Mindestanforderungen an die Hilfs- und Überwachungsbedürftigkeit in den alltäglichen Lebensverrichtungen oder andere als die in der IV/UV geltenden Kriterien zur Bemessung der Hilflosigkeit. Der Betrag kann zur Entschädigung betreuender Angehöriger oder zur Finanzierung von Entlastungsangeboten (z.B. Fahrdienste, Haushalthilfen) genutzt werden.



Leistungsart	Entschädigung			
Anspruchsberechtigung hilfsbedürftige Person	Personen, die eine Altersrente oder Ergänzungsleistungen beziehen und in der Schweiz wohnen, können eine Hilflosenentschädigung der AHV geltend machen, wenn – sie in leichtem, mittelschwerem oder schwerem Grad hilflos sind, – die Hilflosigkeit ununterbrochen mindestens ein Jahr gedauert hat, – kein Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung besteht.	Es gelten folgende Voraussetzungen: – Die Person ist versichert und hat ihren Wohnsitz in der Schweiz; – die Person hat eine schwere, mittelschwere oder leichte Hilflosigkeit; – die Person hat keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung	Es gelten folgende Voraussetzungen: – Die Person ist in der UV versichert; – die Hilflosigkeit ist auf einen Unfall zurückzuführen; – der Anspruch entsteht, sobald mindestens eine leichte Hilflosigkeit gegeben ist.	Es gelten folgende Voraussetzungen: – Die Person ist in der MV versichert; – die Gesundheitsschädigung ist während des Dienstes in Erscheinung getreten und gemeldet worden (oder wenn sie später festgestellt wurde, mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auf den Dienst zurückzuführen).

Leistungsart	Entschädigung			
Name der Leistung	Assistenzbeitrag		Intensivpflegezuschlag	Beiträge an die medizinische Pflege zu Hause Beiträge an die nicht-medizinische Hilfe zu Hause
Gesetzgebung	Art. 42^{quater} IVG (Invalidenversicherung, IV) , Stand 1.1.2020	Art. 43^{ter} AHVG (Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHV) , Stand 1.1.2020	Art. 39 IVV (Invalidenversicherung, IV) , Stand 1.1.2020	Art. 18 Absatz 2 UVV (Unfallversicherung, UV) , Stand 1.4.2018
Beschrieb der Leistung	Durch den Assistenzbeitrag der IV soll der pflegebedürftigen Person eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden. Mit dem Beitrag kann sie eine Assistenzperson einstellen, die regelmässig benötigte Hilfeleistungen erbringt. Der Assistenzbeitrag beträgt (Stand 2020): CHF 33.20 pro Stunde CHF 49.80 pro Stunde (für besondere Pflege) CHF 88.55 pro Nacht (höchstens)	Ein Anspruch auf einen Assistenzbeitrag der AHV kann mit einer Altersrente nicht neu entstehen, da die AHV keinen eigenen Assistenzbeitrag kennt. Zum Zweck der Besitzstandsgarantie führt sie aber bei Personen, die einen Assistenzbeitrag der IV erhalten haben, den Assistenzbeitrag der IV weiter.	Wenn eine minderjährige Person im Tagesdurchschnitt eine zusätzliche Betreuung von mindestens vier Stunden benötigt, hat sie unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag. Dieser richtet sich nach dem Betreuungsaufwand, der im Vergleich zu einem gleichaltrigen, nicht behinderten Kind erforderlich ist. Er wird für jeden Aufenthaltstag zu Hause ausgerichtet. Der Intensivpflegezuschlag wird unabhängig von der Hilfenenentschädigung gewährt und beträgt (Stand 2020): Mind. 4h pro Tag = CHF 31.60 pro Tag Mind. 6h pro Tag = CHF 55.30 pro Tag Mind. 8h pro Tag = CHF 79.00 pro Tag	Die Unfallversicherung entschädigt medizinische Pflegeleistungen von Angehörigen nach Ermessen. Auch die Entschädigung nicht-medizinischer Hilfe durch nicht anerkannte Leistungserbringer wird gemäss Art. 18 Abs. 2 UVV gewährt.
Anspruchsberechtigung hilfsbedürftige Person	Der Beitrag steht nur jenen zu, die eine Hilfenenentschädigung der IV beziehen, zu Hause leben und volljährig sind. Ein Anstellungsvertrag wird vorausgesetzt. Als Assistenzperson ausgeschlossen sind Ehe-/Lebenspartner/-innen sowie in gerader Linie verwandte Personen.	Wer bis zum Erreichen des Rentenalters oder bis zum Rentenvorbezug einen Assistenzbeitrag der IV bezogen hat, erhält ein Assistenzbeitrag der AHV, höchstens jedoch im bisherigen Umfang. Wer nicht in der Schweiz wohnhaft ist, hat keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag der AHV.	Der Zuschlag wird nur für minderjährige Kinder gewährt, die zu Hause leben und infolge ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung mindestens vier Stunden Mehrbedarf an Behandlungs- und Grundpflege im Vergleich zu nicht behinderten Minderjährigen gleichen Alters haben.	Grundsätzlich wird eine Pflegeentschädigung nur dann gewährt, wenn die Pflege durch von der Krankenversicherung zugelassene Personen oder Organisationen durchgeführt wird. Ausnahmsweise können aber auch Beiträge an die Hauspflege gewährt werden, die von nicht zugelassenen Personen ausgeführt wird.

Leistungsart	Betreuungsurlaub	
Name der Leistung	Lohnfortzahlung bei kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten	Betreuungsentschädigung für Eltern schwer kranker Kinder
Gesetzgebung	<u>Obligationenrecht: Art. 329g E-OR</u> , Entwurfsfassung 2019	<u>Obligationenrecht: Art. 329h OR > Urlaub</u> , Entwurfsfassung 2019 <u>Erwerbsersatzgesetz (EOG): Art. 16i-16n E-EOG > Taggeld</u> , Entwurfsfassung 2019
Beschrieb der Leistung	NEU mit der <u>Gesetzesänderung</u> per 1.1.2021: Der Arbeitgeber wird zur Lohnfortzahlung bei kurzen Arbeitsabwesenheiten für die Organisation der notwendigen Betreuung von Familienmitgliedern, der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners in Fällen von Krankheit oder Unfall verpflichtet. Der Urlaub beträgt maximal drei Tage pro Ereignis und maximal zehn Tage pro Jahr. Die jährliche Obergrenze betrifft alle Familienmitglieder ausser Kinder. Die Betreuung von kranken Kindern kann weiterhin nach Art. 324a OR erfolgen, ohne dass die im neuen Art. 329g E-OR vorgesehenen zehn Tage angebraucht werden. Diese neue Regelung bringt gegenüber der aktuellen Situation hauptsächlich zwei Verbesserungen: Erstens wird ein Urlaub für die Betreuung von Familienmitgliedern sowie der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners gewährt, gegenüber denen keine gesetzliche Unterhaltspflicht besteht. Zweitens wird der Urlaub von drei Tagen für die Betreuung von Kindern, Ehegatten und eingetragenen Partnerinnen und Partnern nicht mehr an das Jahresguthaben gemäss Art. 324a OR angerechnet.	NEU mit der <u>Gesetzesänderung</u> per 1.1.2021: Eltern, die ein Kind betreuen, das wegen einer Krankheit oder eines Unfalls gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, erhalten eine Betreuungsentschädigung. Innerhalb einer 18-monatigen Rahmenfrist soll ein Taggeld der EO für maximal 14 Wochen ausgerichtet werden. Die Leistung beträgt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens und ist auf höchstens 98 Taggelder innerhalb der Rahmenfrist beschränkt. Der Anspruch entsteht pro Krankheits- oder Unfallereignis und pro Kind. Ein Rückfall gilt als neues Ereignis.
Anspruchsberechtigung betreuende Angehörige	Anspruch auf diese Leistung haben Arbeitnehmende der Privatwirtschaft. Für öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse sind die Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts sowie auf Bundesebene das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG) und die dazu erlassenen Verordnungen massgebend. Gemäss Art. 40 Abs. 3c der Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung (VBPV) haben die Mitarbeitenden des Bundes im Falle einer Erkrankung oder eines Unfalls eines Familienmitgliedes, des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin für die erste Pflege und Organisation der weiteren Pflege bislang einen Anspruch auf bis zu drei bezahlte Urlaubstage pro Ereignis.	Anspruchsberechtigt sind Eltern eines minderjährigen Kindes, das wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit für die Betreuung des Kindes unterbrechen und zum Zeitpunkt der Unterbrechung Arbeitnehmer (Art. 10 ATSG) beziehungsweise selbständig erwerbend (Art. 12 ATSG) sind oder im Betrieb des Ehegatten arbeiten und einen Barlohn beziehen (Art. 16i Abs. 1 E-EOG). Ein Kind ist schwer beeinträchtigt, wenn – eine einschneidende Veränderung seines körperlichen oder psychischen Zustandes eingetreten ist, – der Verlauf oder der Ausgang dieser Veränderung schwer vorhersehbar ist oder mit einer bleibenden oder zunehmenden Beeinträchtigung oder dem Tod zu rechnen ist, – ein erhöhter Bedarf an Betreuung durch die Eltern besteht und – mindestens ein Elternteil die Erwerbstätigkeit für die Betreuung des Kindes unterbrechen muss (Art. 16j E-EOG). Massgebend ist das Vorliegen eines Kindesverhältnisses nach Art. 252 ZGB.

Leistungsart	Altersvorsorge
Name der Leistung	Betreuungsgutschriften
Gesetzgebung	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung: Art. 29^{septies} Abs. 1 AHVG , Entwurfsfassung 2019
Beschrieb der Leistung	Betreuungsgutschriften stellen ein fiktives Einkommen dar, das bei der Rentenberechnung berücksichtigt wird. Es soll verhindern, dass die Übernahme unbezahlter Pflege-/Betreuungsleistungen für nahe Angehörige zu einer Schmälerung des individuellen AHV-Rentenanspruchs führt. Betreuungsgutschriften sollen somit den Einkommensausfall ausgleichen, der entsteht, wenn betreuende Angehörige aufgrund ihres Engagements ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder aufgeben.
Anspruchsberechtigung betreuende Angehörige	Anspruch auf Betreuungsgutschriften haben Angehörige, wenn sie folgende Kriterien erfüllen: – Sie betreuen Verwandte in auf- und absteigender Linie (Urgrosseltern, Grosseltern, Eltern, erwachsene Kinder), Geschwister, Ehegatten, Schwiegereltern oder Stiefkinder. NEU: Mit der Gesetzesänderung per 1.1.2021 gilt das auch für Lebenspartner/-innen. – Die hilfsbedürftige Person hat Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV, der IV, der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung für mindestens mittlere Hilflosigkeit. NEU: mit der Gesetzesänderung per 1.1.2021 bereits ab leichter Hilflosigkeit. – Die Angehörigen müssen die hilfsbedürftige Person für die Betreuung leicht erreichen können. Das Erfordernis der leichten Erreichbarkeit ist insbesondere dann erfüllt, wenn die Betreuungsperson nicht mehr als 30km entfernt von der betreuten Person wohnt oder diese innert einer Stunde erreichen kann (Art. 52g AHVV).

Subjektfinanzierte Leistungen auf Ebene Kantone und Gemeinden, von denen betreuende Angehörige profitieren können

Subjektfinanzierte Leistungen auf Ebene Kantone und Gemeinden, geordnet nach den zwei Leistungsarten *Entschädigung* und *Steuerabzug*.

Die Praxisbeispiele wurden im Rahmen einer gesetzlichen Recherche sowie durch Interviews mit Vertretenden von Kantonen, Gemeinden und Institutionen zwischen Januar und Mai 2020 erhoben.

Leistungsart	Entschädigung
Name der Leistung	Betreuungszulagen (unterschiedlich, z.B. Beiträge an die Pflege zu Hause, Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause, Anerkennungsbeitrag für pflegende Angehörige) ¹⁸
Gesetzgebung	Kantonale/kommunale Gesetzgebung
Beschrieb der Leistung	Gewisse Kantone und Gemeinden haben direkte finanzielle Beiträge für Angehörige zur Anerkennung der unbezahlten Betreuungs- und Pflegeleistung eingeführt. Viele dieser Beiträge wurden bereits in den 1990er-Jahren eingeführt, in den letzten Jahren kamen weitere hinzu. Die Anträge werden durch eine kommunale oder kantonale Stelle geprüft. Insbesondere bei Modellen von Gemeinden übernehmen auch die Spitex-Organisationen oder Hausärzte/-innen eine wichtige Funktion bei der Prüfung. Mehrheitlich sind die Beiträge als Pauschalentschädigungen pro Tag (zwischen CHF 15.– und CHF 31.20) konzipiert, vereinzelt abgestuft nach Intensität der Pflegebedürftigkeit. In gewissen Kantonen gibt es eine Pauschalentschädigung pro Monat (z.B. Kanton Waadt, max. CHF 550.–). Die Höhe dieser Beiträge zeigt, dass es sich dabei um eine finanzielle Anerkennung handelt und nicht um eine Entlohnung der Betreuungsaufgaben.
Anspruchsberechtigung betreuende Angehörige	Die Voraussetzungen für den Anspruch auf die finanziellen Beiträge variieren je nach Kanton beziehungsweise Gemeinde. Wer anspruchsberechtigt ist, hängt von der jeweiligen Definition des Begriffs «Angehörige» ab. Der/die Lebenspartner/in ist in allen Modellen eingeschlossen. Die Leistungen sind nicht daran gebunden, dass die betreuende Person im erwerbsfähigen Alter ist. In einzelnen Modellen (z.B. Kanton Tessin) ist die hilfsbedürftige Person anspruchsberechtigt, wobei dort nicht explizit vorgegeben wird, für wen/was das Geld eingesetzt werden darf. Weitere Kriterien können sein: Wohnsitz in der Gemeinde (betreuende wie betreute Person), Minimum an geleisteter Zeit pro Tag, Einkommensgrenzen, Vermeidung eines Aufenthalts in einer stationären Einrichtung.



¹⁸ Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige: Schweizweite Bestandsaufnahmen. Careum Forschung und BASS, 2014.

Leistungsart	Entschädigung
Praxisbeispiele (exemplarisch)	Kanton Basel-Landschaft: <u>Altersbetreuungs- und Pflegegesetz</u> Das per 1.1.2018 totalrevidierte Altersbetreuungs- und Pflegegesetz sieht in Paragraph 28 vor, dass Gemeinden zur Anerkennung und Förderung von Betreuung und Pflege durch Bezugspersonen Beiträge sprechen können. Alle Gemeinden, die zurzeit Betreuungszulagen an betreuende Angehörige ausrichten, taten dies jedoch bereits, bevor dieser Paragraph im Gesetz Fuss fasste. Ob und wie viele weitere Gemeinden aufgrund des Gesetzesartikels Betreuungszulagen einführen, kann noch nicht abgeschätzt werden. Gemeinde Arlesheim: <u>Reglement über Beiträge an die Pflege zu Hause (9.4.2014)</u> Leistung: Die Gemeinde anerkennt die Leistung betreuender Angehöriger mit einem Beitrag zwischen CHF 20.– und CHF 50.– pro Tag. Anspruch: Der Aufwand muss die übliche Pflege und Betreuung um mindestens eineinhalb Stunden übersteigen und mindestens zwei von insgesamt sieben definierten Tätigkeiten umfassen. Erfahrungen: Arlesheim pflegt die sozial- und finanzpolitische Werthaltung «ambulant vor stationär». Bei der Einführung dieser Leistungen standen primär die Wertschätzung und die Entlastung der Angehörigen im Fokus. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist die professionelle Klärung der Anspruchsvoraussetzungen, beispielsweise durch die Spitex. Im ersten Quartal 2020 bezogen 25 Personen Leistungen im Umfang von rund CHF 60 000.–, die Inanspruchnahme nimmt kontinuierlich, aber langsam zu. Die Gemeinde macht sehr gute Erfahrung mit der Pflege zu Hause. Mit dem Beitrag zeigt sie Wertschätzung gegenüber den Angehörigen oder Nachbarn. Dadurch, dass bereits ein Kontakt zur Gemeinde besteht, ist die Hürde kleiner, die Gemeinde bei Bedarf um Hilfe anzufragen – zum Beispiel bei einem anstehenden Heimantritt.
	Kanton Waadt: <u>Règlement d'application de la loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale</u>¹⁹ Leistung: Die Betreuungszulage (L'aide à l'entourage) ist subsidiär zu den Sozialversicherungen und den geltenden Bundes- und Kantonshilfen. Sie wird ausgerichtet, wenn ein Elternteil oder ein/e Verwandte/r aufgrund ihres Engagements ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder aufgeben muss. Die Betreuungszulage hängt vom Grad der Hilflosigkeit ab und beträgt bei einer Hilflosigkeit schweren Grades monatlich maximal CHF 550.–. Anspruch: Um die Betreuungszulage in Anspruch nehmen zu können, müssen die folgenden kumulativen Bedingungen erfüllt sein: gemeinsamer Haushalt; unterstützungsbedürftige Person verfügt über eine Hilfslosenentschädigung der AHV/IV; Einkommen und Vermögen des Haushalts überschreiten die Ergänzungsleistungs-Norm nicht; Zertifikat von einem medizinisch-sozialen Zentrum oder einer anerkannten Organisation bewertet die finanzielle Situation und beschreibt Art und Umfang der unentgeltlich geleisteten Betreuungsarbeit. Erfahrungen: Die Betreuungszulage ist aufgrund der sehr strengen Anspruchsbedingungen schwer zugänglich. Sie wird beispielsweise an Personen vergeben, die keinen Zugang zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV haben, aber über ein Einkommen entsprechend beziehungsweise unterhalb der Ergänzungsleistungs-Norm verfügen.

¹⁹ Ausführungsbestimmungen zum Gesetz vom 24. Januar 2006 über die Unterstützung von Personen, die auf medizinisch-soziale Massnahmen zurückgreifen

Leistungsart	Entschädigung		
Name der Leistung	Vergütung von Erwerbseinbussen über die Krankheits- und Behinderungskosten von Ergänzungsleistungsberechtigten	Entschädigung als Angestellte/r eines ambulanten Pflegedienstes	Situationsbedingte Leistungen
Gesetzgebung	Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (kantonale Gesetzgebung)	Krankenversicherungsgesetz (Bundesebene) , Stand 1.1.2020 Kantonale Leistungsvereinbarungen mit ambulanten Pflegediensten Urteil Eidgenössisches Versicherungsgericht (EVG) vom 21. Juni 2006 K 156/04	Kantonales Sozialhilfegesetz (Sozialhilfeverordnung)
Beschrieb der Leistung	Angehörige, die ihre Erwerbstätigkeit aufgrund der Pflege einer ergänzungsleistungsberechtigten Person reduzieren oder aufgeben, können in einem Teil der Kantone eine Entschädigung für ihre Lohnneinbusse geltend machen. Diese Leistung ist in der kantonalen Verordnung zur «Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten» geregelt.	Im Rahmen der Delegation können sich betreuende Angehörige unter bestimmten Voraussetzungen durch ambulante Pflegedienste anstellen und für einen Teil ihrer Leistungen entschädigen lassen. Die rechtliche Basis für diese Möglichkeit liegt auf Bundesebene im Krankenversicherungsgesetz. Ausschlaggebend sind jedoch die Regelungen auf kantonaler Ebene, da die Kantone für die Versorgung zuständig sind. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat im Juni 2006 entschieden, dass eine Anstellung keine Umgehung des Zulassungserfordernisses als Leistungserbringer im KVG ist. Gleichzeitig hielt es aber fest, dass kein Anspruch auf eine Anstellung bestehe. Daneben sieht das Krankenversicherungsgesetz noch eine weitere Möglichkeit vor, wie betreuende Angehörige für ihr Engagement entschädigt werden können – und zwar als anerkannte Leistungserbringer, die selbständig erwerbend sind und über eine Abrechnungsnummer verfügen. Dies setzt eine entsprechende Ausbildung voraus.	Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz für pflegebedürftige Personen, wenn sie trotz den anderen pflegeversicherungsrechtlichen Leistungen in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sind. Durch situationsbedingte Leistungen werden krankheits- und behinderungsbedingte Kosten, die nicht von der materiellen Grundversicherung gedeckt werden, übernommen. Je nach kantonaler Umsetzung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe besteht eine Möglichkeit, betreuende Angehörige über diese situationsbedingten Leistungen für ihr Engagement zu entschädigen. Es stellt sich die Frage, inwiefern betreuende Angehörige, die Sozialhilfe beziehen und nahestehende Personen betreuen, tatsächlich in den Genuss solcher Beiträge kommen.
Anspruchsberechtigung betreuende Angehörige	– Die pflegende Person nimmt nachweislich eine länger andauernde, wesentliche Erwerbseinbusse in Kauf (bzw. antizipiert diese). Ob und wie dies definiert wird, variiert von Kanton zu Kanton. – In den meisten Kantonen können ausschliesslich Verwandte der Ergänzungsleistungsberechtigten Anspruch geltend machen, Ehepartner/-innen sind meist davon ausgenommen, weil sie in die EL-Berechnung eingeschlossen sind. In einigen Kantonen wird ein Anstellungsverhältnis zwischen hilfsbedürftiger und betreuender Person vorausgesetzt, wodurch für die Angehörigen ein gewisser Versicherungsschutz entsteht (Abrechnung der Sozialversicherungsleistungen).	Damit sich betreuende Angehörige bei einem ambulanten Pflegedienst anstellen lassen können, müssen sie – im Erwerbsalter sein, – über den Fähigkeitsausweis des Roten Kreuzes verfügen und – einen ambulanten Pflegedienst finden, der gewillt ist, betreuende Angehörige anzustellen.	



Leistungsart	Entschädigung		
Praxisbeispiele (exemplarisch)	Kanton Waadt: <u>Remboursement des frais de maladie (RFM) par les prestations complémentaires AVS/AI (PC), Stand 1.5.2019²⁰</u> Leistung: Rückerstattung der Kosten für Haushalthilfe und Assistenzaufgaben von Familienangehörigen: a) Entschädigung für Verdienstausschlag bis zu 60 Stunden pro Monat und CHF 26.– netto pro Stunde, zuzüglich Beiträge. b) Stündliche Finanzierung im Rahmen eines verfügbaren Anteils von CHF 2400 pro Jahr. CHF 26.– pro Stunde netto. Anspruch: Die Leistungen richten sich an: a) Angehörige, die mit einem Verdienstausschlag konfrontiert sind, dauerhaft und in erheblichem Umfang Hilfs- und Betreuungsleistungen erbringen und nicht in die EL-Berechnung einbezogen sind. b) Angehörige, die nicht mit dem/der Anspruchsberechtigten zusammenleben und denen kein Verdienstausschlag droht. Erfahrungen: 2019 wurde 27 Personen eine Entschädigung für den Verdienstausschlag ausgerichtet.	Kanton Bern: <u>Spitex Region Köniz</u> Leistung: Seit 2011 können sich Angehörige für die Pflege und Betreuung von kranken oder verunfallten Personen bei der Spitex Region Köniz anstellen lassen. Nach einer Abklärung, welche grundpflegerischen Leistungen die Angehörigen übernehmen, erfolgt die Anstellung als vollwertige Mitarbeiterin beziehungsweise Mitarbeiter. Die Entschädigung orientiert sich am Pflegehelfer-Lohn. Anspruch: Interessierte müssen im Erwerbsalter sein, den SRK-Pflegekurs besucht und eine verwandtschaftliche Beziehung zur pflegebedürftigen Person haben. Zur Qualitätssicherung müssen parallel professionelle Spitex-Dienstleistungen bezogen werden. Erfahrungen: Dank der Anstellung profitieren betreuende Angehörige von der Zusammenarbeit mit professionellen Pflegeteams, können an Teamsitzungen teilnehmen und Weiterbildungsangebote besuchen. Somit werden die Rahmenbedingungen von betreuenden Angehörigen verbessert und eine qualitativ hochstehende Pflege der betroffenen Personen ermöglicht. Angehörige erhalten durch die Anstellung einen neuen Blickwinkel, weil sie sich mit andern austauschen können. Sie fühlen sich nicht mehr alleine, sondern sind eingebunden in ein Team, fühlen sich wertgeschätzt und erhalten einen neuen Stellenwert.	Kanton Aargau Auch über weitere Beiträge können betreuende Angehörige, die Sozialhilfe beziehen, unterstützt werden. Gemäss Art. 24c des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) des Kantons Aargau kann der Regierungsrat Massnahmen beschliessen, die Anreize zur wirtschaftlichen Verselbstständigung schaffen, wie die Ausrichtung von Beiträgen an erwerbslose unterstützte Personen, die eigene vorschulpflichtige Kinder oder pflegebedürftige nahe Angehörige betreuen. In der dazugehörigen Verordnung wurden dazu jedoch keine Massnahmen definiert.



²⁰ Rückerstattung von Krankheitskosten durch AHV/IV-Ergänzungsleistungen

Leistungsart	Entschädigung
	Stadt Opfikon: <u>Pflegeverträge zwischen Stadt und betreuenden Angehörigen</u> (Stand 1.3.2010) Leistung: Angehörige, die jemanden im gleichen Haushalt mindestens 1,5 Stunden täglich pflegen, können sich bei der Spitex und der Stadt Opfikon im Teilzeitpensum inklusive Sozialversicherungen anstellen lassen. Für jeden Kalendertag, an dem die vereinbarten Pflegeleistungen erbracht wurden, werden 1,5 Stunden à CHF 31.50 (jährlich rund CHF 17 000.–) durch die Gemeinde vergütet. Die Angehörigen sind somit städtische Teilzeitangestellte im Stundenlohn. Falls die zu pflegende Person vorübergehend hospitalisiert werden muss oder in einer Reha weilt, entfallen die Entschädigungen für diese Tage. Anspruch: Es muss ein täglicher Pflegebedarf von mindestens 1,5 Stunden vorliegen, der von Angehörigen im gleichen Haushalt übernommen wird. Es geht ausschliesslich um Pflegeaufgaben der Grund- und Behandlungspflege. Angehörige füllen einen Stundenrapport aus, der durch die Spitex geprüft wird. Erfahrungen: Bei der Einführung des Konzepts beabsichtigte die damalige Gesundheitskommission, die Spitex zu entlasten, die Pflege und Betreuung zu Hause zu fördern und betreuenden Angehörigen eine professionelle Einführung, Beratung und Unterstützung bei ihrem Engagement zukommen zu lassen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Hürde von 1,5 Stunden Pflegeleistungen pro Tag relativ hoch sind. Viele Angehörige leisten Betreuungsarbeit, die über dieses System nicht abgegolten werden kann. Die bestehenden Arbeitsverhältnisse – zurzeit deren drei – haben sich jedoch sehr bewährt. Kanton Glarus: <u>Care Solutions GmbH</u> Leistung: Die Care Solutions GmbH kann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Angehörige anstellen, die innerfamiliär Grundpflegeleistungen erbringen. Zur Berechnung wird der Lohnansatz der Invalidenversicherung von CHF 33.20 als Bruttolohn herangezogen. Das Anstellungspensum ist mit der Stundenanzahl identisch, für welche die jeweilige Krankenkasse eine Vergütung für die erbrachte Grundpflege leistet. Anspruch: Angehörige werden ab einem täglichen Aufwand von mehr als einer halben Stunde angestellt. Erfahrungen: Die Care Solutions GmbH wurde 2016 gegründet, weil die ambulanten Pflegedienstleistungserbringer im Kanton Glarus nicht über genügend personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, um Langzeitpflegefälle zu betreuen. Aktuell sind elf Angehörige angestellt. Das Modell bewährt sich, auch wenn die leistungspflichtigen Sozialversicherungsträger versuchen, das Zeitbudget und damit die Vergütung möglichst tief zu halten.

Leistungsart	Betreuungsurlaub	
Name der Leistung	Kanton Tessin: Aiuto diretto	Kanton Waadt: Diverse Familienleistungen
Gesetzgebung	Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) 872.100 , Stand 30.11.2010 ²¹	LVLAFam : Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille²² , Kanton Waadt, Stand 1.1.2020
Beschrieb der Leistung	Unterstützungsbedürftige Personen erhalten einen finanziellen Beitrag mit dem Ziel, dass sie zu Hause bleiben können. Der Beitrag ist nicht zweckgebunden und kann somit flexibel eingesetzt werden. Sei es für die Entschädigung der Angehörigen oder zur Finanzierung von Entlastungs- und Unterstützungsangeboten. In einigen wenigen Fällen schliessen Angehörige und unterstützungsbedürftige Personen einen Arbeitsvertrag ab. Diese Leistung ist subsidiär zu den Beiträgen und Hilfen, die auf Bundes-, Kantons- und/oder Gemeindeebene vorgesehen sind (Art. 27 Abs. 3 LACD). Folgende Personen können profitieren (Art. 24 del Regolamento d'applicazione della legge sull'assistenza e cura a domicilio²³): – Personen, deren Abhängigkeitszustand die Hilfe Dritter erfordert, damit sie zu Hause bleiben können; – Personen, deren Abhängigkeitszustand die Organisation individueller Wohnlösungen erfordert, damit sie zu Hause bleiben können (Beseitigung architektonischer Barrieren). Bei Beziehenden einer Hilfenentschädigung (HLE) gilt der Abhängigkeitszustand als nachgewiesen. Bezieht die Person noch keine HLE, wird der Abhängigkeitszustand nach ärztlicher Rücksprache mittels eines Beurteilungsformulars festgestellt. Zurzeit beanspruchen zirka 900 Personen diese Leistung (Gesamtkosten: rund 10 Mio. Franken, finanziert durch Kanton und Gemeinden).	Der Kanton Waadt unterstützt betreuende Angehörige mit folgenden drei Leistungen: Mutterschafts- und Adoptionsbeihilfen Erwerbstätigen oder nicht erwerbstätigen Müttern kann eine 6-monatige kantonale Mutterschaftszulage auf bedarfsabhängiger Basis gewährt werden. Sie kann auf bis zu zwei Jahre verlängert werden, wenn der Gesundheitszustand der Mutter oder des Kindes es erforderlich macht, dass die Mutter oder der Vater jederzeit zu Hause anwesend ist. 2019 wurde in 27 Fällen ein verlängertes Mutterschaftsgeld wegen Gesundheitsproblemen ausgerichtet. Zulagen für Familien mit einem behinderten minderjährigen Kind (AMINH) Diese Zulagen anerkennen das Engagement von Elternteilen, die ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder einstellen, um ihr Kind mit einer Behinderung zu Hause zu betreuen. Die Zulagen bestehen aus: – einem festen monatlichen Betrag von CHF 300.– zur Deckung verschiedener Ausgaben, die nicht durch andere Systeme der sozialen Sicherheit gedeckt sind; – einem variablen monatlichen Betrag, der sich nach der Intensität der vom Elternteil geleisteten Hilfe richtet und 16 Prozent des Höchstbetrags der Altersrente im Sinne von Art. 34 des AHVG nicht überschreiten darf (mind. CHF 235.–, max. CHF 376.–). Voraussetzungen: Das Kind ist unter 18 Jahre alt und bezieht eine Invalidenrente, das Haushaltseinkommen beträgt weniger als CHF 70 000.–. 2019 bezogen 325 Familien diese Leistungen. Der Kantonale Familienfonds Der Kantonale Familienfonds ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung zur Gewährung einmaliger oder periodischer Sozialleistungen. Dadurch können unter anderem Familien unterstützt werden, die mit der Krankheit eines Elternteils oder eines Kindes konfrontiert sind. In Notsituationen kann von den Sozialdiensten des CHUV, der Ligue vaudoise contre le cancer oder von Pro Infirmis ein Höchstbetrag an Hilfe beantragt werden.

²¹ Gesetz über die Hilfe und Pflege zu Hause.

²² Gesetz zur Durchführung des Bundesgesetzes über Familienzulagen und kantonale Familienleistungen.

²³ Verordnung über Hilfe und Pflege zu Hause.

Leistungsart	Steuerabzug
Gesetzgebung	Kantonales Steuerrecht, Stand 1.1.2020
Name der Leistung	Sozialabzug
Beschrieb der Leistung	In einigen Kantonen können betreuende Angehörige einen Betrag für die Betreuung nahestehender Personen vom steuerbaren Einkommen abziehen.
Anspruchsberechtigung betreuende Angehörige	Für die Geltendmachung des Sozialabzugs werden kantonal unterschiedliche Kriterien herangezogen, beispielsweise das Wohnen im gemeinsamen Haushalt, der Bezug einer Hilflosenentschädigung, ein Verwandtschaftsverhältnis oder eine Unterhaltspflicht.
Praxisbeispiele (nicht abschliessend)	Kanton Basel-Stadt (Steuergesetz Art. 35): CH 5500.– für jede angehörige Person, an deren Unterhalt die steuerpflichtige Person in Erfüllung einer rechtlichen Unterstützungspflicht mindestens in der Höhe des Abzuges beiträgt; ausgenommen sind Ehegatten, auch nach einer Trennung oder Scheidung, und Kinder, für die entweder ein Kinderabzug oder ein Alimentenabzug gegeben ist.
	Kanton Basel-Land (Steuergesetz Art. 33): CHF 2000.– für jede volljährige und schwer invalide oder dauernd pflegebedürftige Person, die vom Steuerpflichtigen unentgeltlich in häuslicher Gemeinschaft betreut wird.
	Kanton Aargau (Steuergesetz Art. 42): CHF 3000.– Betreuungsabzug für Steuerpflichtige, die im gemeinsamen Haushalt pflegebedürftige Personen betreuen, die eine Hilflosenentschädigung der AHV oder IV beziehen, sofern die Steuerpflichtigen nicht nach den ortsüblichen Ansätzen für Hauspflegepersonal entschädigt werden. Der Abzug kann nicht geltend gemacht werden für Kinder, für die bereits ein Kinderabzug gewährt wird.
	Kanton Solothurn (Steuergesetz Art. 43): CHF 4200.– für jede dauernd pflegebedürftige Person, die im Haushalt des Steuerpflichtigen lebt. Der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Steuerpflichtigen, seinen Ehegatten oder seine Kinder.
	Kanton Bern (Steuergesetz Art. 40): CHF 4600.– für Leistungen der steuerpflichtigen Person an unterstützungsbedürftige erwerbsunfähige Personen, wenn die steuerpflichtige Person mindestens in der Höhe des Abzugs an deren Unterhalt beiträgt. Der gleiche Abzug ist zulässig für Leistungen an Nachkommen und die Eltern, die dauernd pflegebedürftig oder die auf Kosten der steuerpflichtigen Person in einer Anstalt oder an einem Pflegeplatz versorgt sind sowie für die Mehrkosten, die für behinderte Nachkommen entstehen.
	Kanton Wallis (Steuergesetz Art. 31): CHF 3000.– für Steuerpflichtige, die betagte Personen im Alter von mindestens 65 Jahren oder behinderte Personen mit Anspruch auf eine Entschädigung für Hilfslosigkeit mittleren oder schweren Grades pflegen. Der Abzug wird gewährt, wenn die Pflege regelmässig erbracht wird und wenn feststeht, dass diese Person ohne die entsprechenden Hilfeleistungen in einem Pflegeheim oder in einer Institution untergebracht werden müsste; der Gesundheitszustand der Person und die erbrachte Pflegeleistung müssen durch einen Arzt/eine Ärztin oder das Sozialmedizinische Zentrum bestätigt werden. Wird die Pflegeleistung zwecks Verbleibs zu Hause durch mehrere Personen erbracht, wird der Abzug unter ihnen aufgeteilt.

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Gesundheit BAG

Kontakt

Bundesamt für Gesundheit BAG

Postfach

CH-3003 Bern

Proches.aidants@bag.admin.ch

www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige

Publikationszeitpunkt

August 2020

Diese Publikation ist in folgenden Sprachen erhältlich:

Deutsch

Französisch

Italienisch

Sie kann auch als Datei im PDF-Format heruntergeladen werden unter

www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige > [Programmteil 2: Modelle guter Praxis](#)

Autorin

Caroline Kaplan, Interface Luzern



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

**Förderprogramm Entlastungsangebote
für betreuende Angehörige**