

Revision EL für ‘betreutes Wohnen’ **Betreuung im Alter fängt zu Hause an**

Ein Diskussionsbeitrag der Paul Schiller Stiftung

Zürich, Juni 2020

In Kürze:

- Mit der Bearbeitung der Motion ‘betreutes Wohnen’ legiferiert das Parlament erstmalig zu Betreuung im Alter. [Link zum Motionstext](#)
- Es ist zentral, die Begrifflichkeiten praxisorientiert festzulegen.
- Die Frage der Betreuung darf nicht auf intermediäre stationäre Strukturen reduziert werden, sondern muss auch Angebote zu Hause berücksichtigen.
- Das folgende Papier zeigt die Hintergründe auf und macht konkrete Hinweise für eine wirkungsvolle Umsetzung der Motion.
- Dieses Papier geht von der folgenden Definition von Betreuung aus:
Betreuung im Alter unterstützt ältere Menschen, ihren Alltag selbständig zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, wenn sie das aus eigenen Kräften nicht mehr können. Gute Betreuung richtet sich konsequent an den Bedürfnissen der betagten Person aus und behält nebst dem körperlichen auch das psychosoziale Wohlbefinden im Blick.

Bemerkung: Betreutes Wohnen gibt es auch für Menschen mit einer Behinderung. Mit Blick auf die Formulierung der Motion wird hier einzig zu betreutem Wohnen für alte Menschen Position bezogen.

Position für eine ganzheitliche Stärkung der Betreuung im Alter

Aufgrund des Motionstexts besteht die Gefahr, dass primär vom Modell der extra erstellten Wohnräume für betreutes Wohnen ausgegangen wird.

Die Gefahr: Wird einseitig für dieses Modell legiferiert, wird politisch ein bestimmtes Modell des betreuten

Wohnens bevorzugt und in der Praxis entstehen neue Schnittstellen. Dies würde zu falschen Anreizen und einem starken Eingriff in den Markt führen. Es ist deshalb zentral, dass folgende Punkte bei der Erarbeitung der Gesetzesänderungen berücksichtigt werden:

- Ganzheitliche Definition des betreuten Wohnens anstreben
- Definieren von Leistungen unabhängig vom Wohnort
- Steuerung via Bezugs- und Qualitätskriterien

- **Fachlich basierte Definition:** Als Grundlage für sämtliche Gesetzgebung in diesem Thema muss ein breites Verständnis von Betreuung formuliert werden, das in erster Linie die Selbständigkeit im Alter so lange wie möglich unterstützt. Gemäss neusten Studien beinhaltet Betreuung folgende Handlungsfelder: Selbstsorge, Soziale Teilhabe, Alltagsgestaltung, Beratung und (Alltags-)Koordination sowie Haushaltsführung und Betreuung im Rahmen der Pflege.
- **Finanzierung für alle tragbar:** Der Bedarf an Betreuung steigt, und die Finanzierung ist für viele eine Belastung. Mit dieser Vorlage kann zumindest für den Bereich der EL-Berechtigten eine Lösung gefunden werden. Dabei ist zu verhindern, dass eine bestimmte Form des betreuten Wohnens finanziell bevorzugt wird und falsche Anreize gesetzt werden.
- **Freie Wahl der Wohnform:** Ziel muss es sein, betreutes Wohnen auch für Menschen zu ermöglichen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Sie sollen die Form des betreuten Wohnens auf ihren Bedarf abstimmen und auch Leistungen zu Hause bzw. ambulant beziehen können. Falsch wäre, wenn sie Geld nur unter der Voraussetzung erhalten, dass sie ihre Wohnung verlassen und in ein stationäres Angebot des betreuten Wohnens umziehen.
- **Qualitätsvolle Angebote für Menschen mit Bedarf:** Es sind klare Kriterien zu definieren, wer Kosten für betreutes Wohnen bei der EL geltend machen kann und welche Anforderungen die Leistungserbringer bezüglich Qualität sowie Anstellung ihres Personals zu erfüllen haben. So wird sichergestellt, dass qualitativ gute Leistungen erbracht werden für Menschen, die sie benötigen.

Gute Betreuung im Alter *Perspektiven für die Schweiz*

- **Lebensnahe Kriterien:** Die Kriterien, nach denen Menschen Zugang zur finanziellen Unterstützung für Betreuungsleistungen erhalten, müssen die gesamte Lebenssituation der Betagten berücksichtigen. Es gilt also, über rein medizinische Aspekte hinaus die Betreuung auch an soziokulturellen und psychosozialen Faktoren auszurichten.

Konkrete Vorschläge zur weiteren Bearbeitung

1. **Betreuung wird als eigenständige Leistung im Alter definiert**, die nicht zwingend an einen somatischen Pflegebedarf gekoppelt ist und die ein breites, aber klar definiertes Spektrum an Aufgaben beinhaltet. Heute ist die Finanzierung der Betreuung eine grosse Belastung für alte Menschen.
2. Im System der EL wird eine **dritte bzw. mittlere Kategorie 'betreutes Wohnen' eingeführt**, die möglichst ohne künstliche Schnittstellen alle intermediären Formen zwischen «zu Hause» und «im Heim» berücksichtigt.
3. Der bedarfsgerechte Einsatz der Mittel wird via **Bezugskriterien (wer hat Anrecht auf EL-finanzierte Betreuung) sowie Qualitätskriterien (wer darf diese Leistungen erbringen)** für Leistungserbringer sichergestellt, nicht via Wohnort. Dem zugrunde liegen könnte folgendes Schema

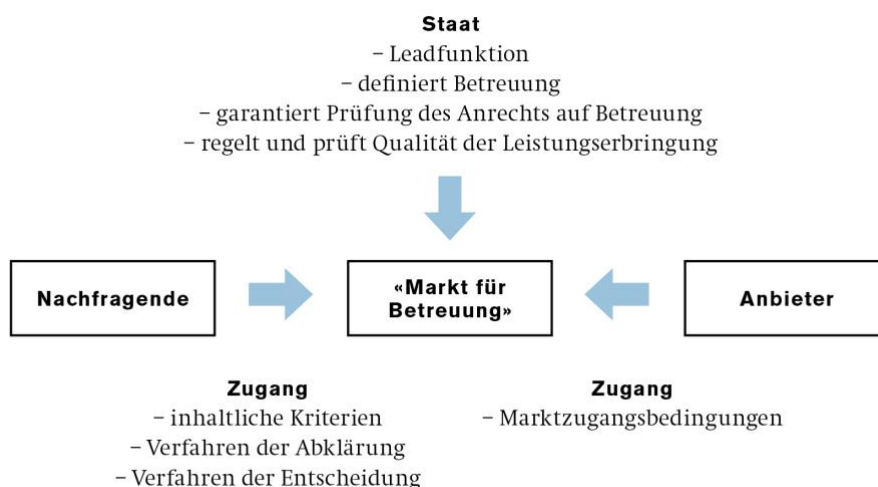


Abbildung 1: Schema Markt für Betreuung, interne Unterlagen Paul Schiller Stiftung

4. Die Bezugskriterien für EL für betreutes Wohnen werden basierend auf Imhof et al. definiert, wobei diese ergänzt werden um **sozio-kulturelle und psychosoziale Kriterien**. So kann das präventive Potenzial der Betreuung zur Verhinderung von Vereinsamung, Antriebslosigkeit und Nutzlosigkeit sowie der Sicherung von sozialer Teilhabe ausgeschöpft werden.

Hintergrund – Politik

Betreuung im Alter ist neben Pflege und der Finanzierung der Altersvorsorge das zentrale Thema der Alterspolitik in der Schweiz. Die Auseinandersetzung zum Thema Betreuung im Alter steht hingegen erst am Anfang.

- erstmaliges Legiferieren zu Betreuung im Alter
- Motion SGK-N
- von den Räten überwiesen

Im Rahmen der umfassenden Revision der Ergänzungsleistungen wurde die Berücksichtigung der Wohnform 'betreutes Wohnen' in der SGK-N eingebracht, in der Differenzvereinbarung wegen Opposition des Ständerates aber wieder ausgeklammert. Mit einer Kommissionsmotion wurde das Thema wieder aufgenommen und mit dem Ja des Ständerates im Winter 2019 zur Bearbeitung ans Bundesamt für Sozialversicherungen BSV überwiesen. Es steht somit ein erstmaliges Legiferieren zu Betreuung im Alter bevor.

Motionstext

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über Ergänzungsleistungen zur AHV sicherstellt, so dass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können.»

Motion SGK-N 18.3716¹

Erstmalige bundespolitische Umschreibung von Betreuung

Mit der Vorlage 18.3716 wird ein erstes Mal auf Bundesebene der Fokus auf Betreuung gelegt. Es ist deshalb zentral, dass Betreuung in dieser Vorlage umfassend und ganzheitlich betrachtet wird. Ebenso wichtig ist, dass den Tatsachen der Praxis und den Bedürfnissen der alten Menschen Rechnung getragen wird.

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183716>

Hintergrund – Fachbereich

Mit der Tatsache der doppelten Alterung – immer mehr Menschen werden immer älter – und den in der Tendenz weniger verfügbaren Angehörigen, rückt die Frage der Betreuung im Alter in den öffentlichen Fokus. Professionelle Betreuung und Betreuung durch Angehörigen ergänzen sich im Idealfall in einem Betreuungsmix, stärken die soziale Teilhabe und psychische Gesundheit der alten Menschen und wirken entlastend für die Angehörigen – was alles zu einer Verzögerung des Heimeintritts beiträgt.

- Betreuung ist ein eigenständiges Leistungsfeld
- Unterschiedliche Lebensphasen brauchen eine unterschiedliche Mischung von Betreuung & Pflege sowie von professioneller Arbeit, unbezahlter Care-Arbeit der Angehörigen und freiwilligem Engagement
- Finanzierung heute unklar, soziale Frage

Bei der Betrachtung des Alltags alter Menschen mit Unterstützungsbedarf, zeigt sich, dass die pflegerische Zeit einen kleinen Teil im Tagesverlauf einnimmt und der grosse Anteil in der übrigen Alltagsgestaltung liegt.

Im Rahmen einer von sechs Stiftungen finanzierten Studie ist die FHNW der Frage nachgegangen, welche Ansprüchen Betreuung genügen muss, um Betagte darin zu unterstützen, trotz ihrer Einschränkungen den Alltag selbstständig zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Zentrale ist, dass sich gute Betreuung konsequent an den Bedürfnissen der betagten Person ausrichtet und nebst dem körperlichen auch das psychosoziale Wohlbefinden im Blick behält. Es geht damit um Alltagsgestaltung, sinnerfüllte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und ein aktives Erhalten der Menschenwürde.

Eine qualitätsvolle aufmerksame Betreuung braucht auf der Seite der Betreuenden Freiräume, Zeit und einen fachlichen Hintergrund – insbesondere einen psychosozialen oder agogischen. Dies setzt eine entsprechende Grundausbildung oder Weiterbildung voraus. Seitens Institutionen sind menschenrechtlich und ethisch abgestützte Leitlinien und Qualitätsstandards notwendig.

Eine von der Paul Schiller Stiftung und fünf weiteren Stiftungen² getragene Studie macht deutlich, welchen Ansprüchen Betreuung genügen muss, um Betagte darin zu unterstützen, trotz ihrer Einschränkungen den Alltag selbstständig zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Die Studie wurde im Mai 2020 publiziert und ist hier einsehbar.

² «Wegweiser gute Betreuung im Alter – Begriffsklärung und Leitlinien», C. Knöpfel und R. Pardini, Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), sowie C. Heinzmann, aplca; Herausgeberschaft: Age Stiftung, Beisheim Stiftung, MBF Foundations, Migros Kulturprozent, Paul Schiller Stiftung und Walder Stiftung (Mai '20)

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

Dimensionen der Betreuung

Betreuung versteht sich – wie Hilfe und Pflege – als ganzheitliche Unterstützungsform mit verschiedenen Dimensionen. Betreuung findet im Rahmen der Pflege statt, leistet aber auch unabhängig von einem Pflegebedarf bzw. darüber hinaus einen wichtigen Beitrag, damit Menschen in Würde alt werden können. Es gibt also sowohl Hilfe als auch Pflege mit einer betreuenden Grundhaltung (beides implizite Betreuung) sowie eine eigenständige Betreuung.

Zusammenspiel professioneller und freiwilliger Betreuung – und mit der Pflege

In unterschiedlichen Lebensphasen wird unterschiedliche Betreuung bzw. eine unterschiedliche Kombination an Betreuung und Pflege benötigt. Je nach Fragilität und Gesundheitszustand ist der Anteil an Pflege bzw. an Betreuung höher, ebenso die Anteile an professioneller Unterstützung und Hilfe durch Verwandte, Bekannte, Freunde, Nachbarn bzw. Freiwilligen. Diese Kombination – und die sich verändernde Zusammensetzung im Fragilisierungsprozess – zeigt die Darstellung des Phasenmodells auf der folgenden Seite.

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

Phasenmodell Betreuung im Alter

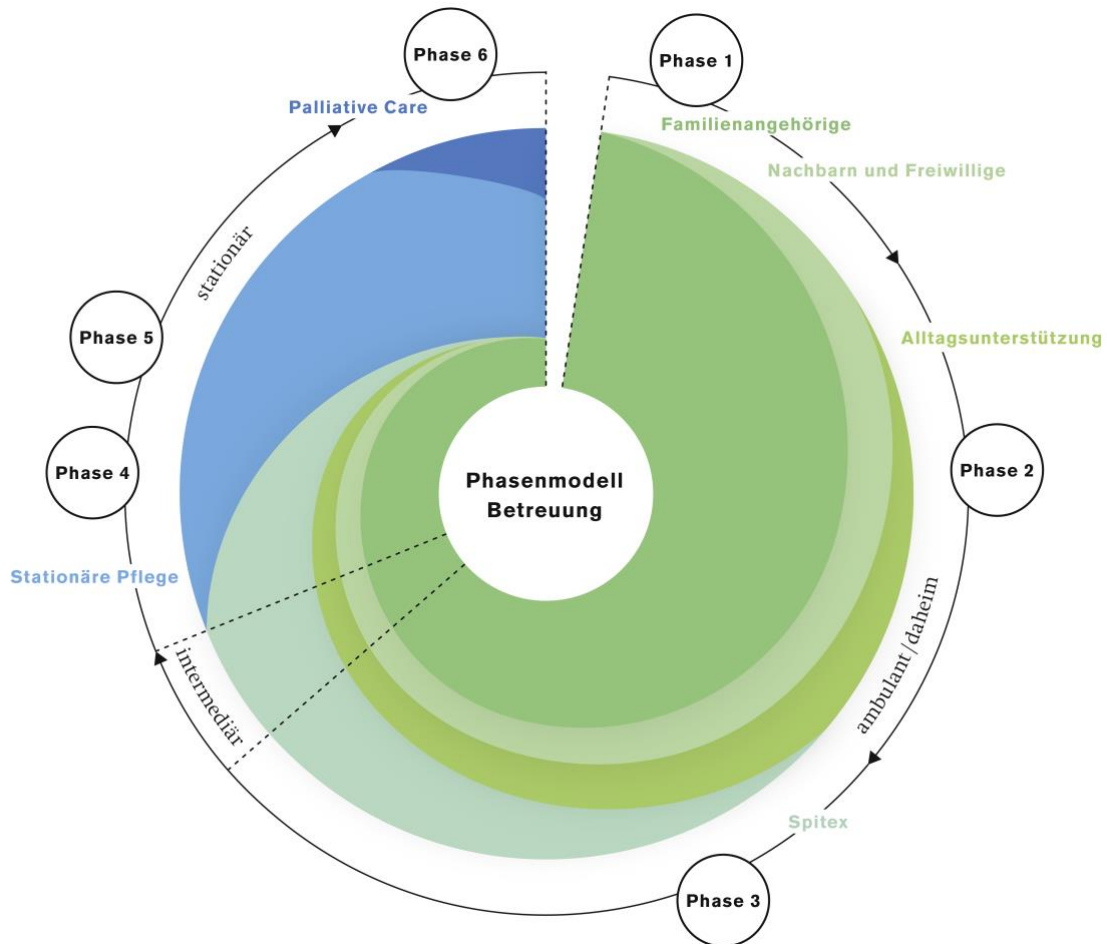


Abbildung 2: Phasenmodell – Gute Betreuung im Alter Paul Schiller Stiftung, März 2018

Betreuungsleistungen müssen Betroffene heute aus eigenen Mitteln finanzieren. Die grossen Kosten sowie die Auswirkungen unterschiedlicher kantonaler und kommunaler Unterstützungsmassnahmen haben neuste Studien eindrücklich gezeigt.^{3 4}

³ Stutz Heidi, Liesch Roman, Guggenbühl Tanja, Morger Mario, Rudin Melania, Bannwart Livia (2019): Finanzielle Tragbarkeit der Kosten für Unterstützungs- und Entlastungsangebote. Schlussbericht des Forschungsmandats GO3 des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020». Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG, Bern.

⁴ Knöpfel et al (2019): Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz. Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Betreuungs- und Pflegebedarfs. Muttenz. Fachhochschule Nordwestschweiz.

Hintergrund – Praxis

Unter dem Stichwort 'betreutes Wohnen' im Alter werden in der Praxis sämtliche Wohnformen zusammengefasst, die eine Betreuung beinhalten. Dies kann sowohl eine Lösung in der eigenen 'Ursprungswohnung' sein als auch ein Umzug in eine Institution betreutes Wohnen inkl. Nutzung des dortigen Angebotes oder des Angebotes eines dazugehörigen externen Serviceanbieters.

Bevorzugung eines Modells nicht angebracht

Je nach Lebensort oder Lebenssituation entscheiden sich alte Menschen für das eine oder andere Modell. Fachlich und von der Praxiserfahrung her ist keines der Modelle allgemein vorzuziehen. Das ist in jedem Falle eine individuelle Entscheidung und soll es auch bleiben. Die Qualität der Angebote hängt nicht vom Erbringungsort ab, sondern von den einzuhaltenden Qualitätskriterien und der fachlichen Qualifikation sowie den Arbeitsbedingungen des Personals. Die Angebote können von gemeinnützigen wie auch von privatwirtschaftlich ausgerichteten Anbietern erbracht werden – sofern sie die genannten Kriterien erfüllen.

Es gibt zwei Arten von 'betreutem Wohnen':

1. in den eigenen vier Wänden – Servicepakete durch Anbieter beziehen
2. Umzug in eine Institution 'betreutes Wohnen' inkl. Nutzung des dazugehörigen Angebotes

Keines der Modelle ist per se besser oder qualitativ hochwertiger.

Hintergrund – das System der Ergänzungsleistungen

Ergänzungsleistungen werden zusätzlich zu einer AHV- oder IV-Rente ausbezahlt, wenn die Renten und das Einkommen nicht die minimalen Lebenskosten decken. Sie berechnen sich aus der Differenz zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen. Heute werden zwei Kategorien von Personen unterschieden:

1. Zu Hause lebend
2. Im Heim lebend

Aus Sicht der Betreuung im Alter können im heutigen System folgende Ausgaben geltend gemacht haben.

1. Zu Hause lebend: erhöhter Höchstbetrag für Mietzinsausgaben um 3'600.-

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

2. Im Heim lebend: Tagestaxe (Kantone können Höchstwert festlegen)

Relevante Literatur und beispielhafte Modelle:

- Carlo Knöpfel, Riccardo Pardini, Claudia Heinzmann (2018): “Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme.” Zürich: Seismo Verlag.
- “Wegweiser gute Betreuung im Alter – Begriffsklärung und Leitlinien”, C. Knöpfel und R. Pardini der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) sowie C. Heinzmann, aplica; Herausgeberschaft: Age Stiftung, Beisheim Stiftung, MBF Foundations, Migros Kulturprozent, Paul Schiller Stiftung und Walder Stiftung (Mai 2020)
- Stutz Heidi, Liesch Roman, Guggenbühl Tanja, Morger Mario, Rudin Melania, Bannwart Livia (2019): “Finanzielle Tragbarkeit der Kosten für Unterstützungs- und Entlastungsangebote. Schlussbericht des Forschungsmandats Go3 des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020»”. Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG, Bern.
- “Home Care Packages Programm” in Australien: “Under the Aged Care Act 1997, the Australian Government provides a subsidy to an approved provider of home care to coordinate a package of care, services and case management to meet the individual needs of older Australians”
<https://agedcare.health.gov.au/programs/home-care/about-the-home-care-packages-program>