

# Pflegerecht

Pflege in Politik, Wissenschaft und Ökonomie

- 2 Gesundheitsberufe 2020 – eine stille Revolution?  
Thomas Gächter/Gregori Werder
- 13 Bewegungseinschränkende Massnahmen  
in der häuslichen Pflege  
Jana Renker
- 23 Gute Betreuung im Alter in der Schweiz  
Carlo Knöpfel
- 26 Zweckmässigkeitsprüfungen bei Arzneimitteln,  
v. a. beim Bestehen einer Limitation  
Ueli Kieser
- 33 Forum  
Am Übergang von der stationären  
zur ambulanten Pflege



Stämpfli Verlag

1 | 19

## Inhalt

EDITORIAL .....	1	GESETZGEBUNG .....	53
WISSENSCHAFT.....	2	RECHTSPRECHUNG .....	60
FORUM.....	33	INTERVIEW.....	67

## Impressum

### Schriftleiter

Prof. Dr. Hardy Landolt, LL.M.  
Landolt Rechtsanwälte  
Schweizerhofstrasse 14, Postfach, 8750 Glarus  
Tel. 055 646 50 50, Fax 055 646 50 51  
E-Mail: redaktion@pfleregerecht.ch  
www.pfleregerecht.ch

Adressänderungen und Inserataufträge sind ausschliesslich an den Stämpfli Verlag AG, Postfach, 3001 Bern, zu richten.

Die Aufnahme von Beiträgen erfolgt unter der Bedingung, dass das ausschliessliche Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung an den Stämpfli Verlag AG übergeht. Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die von der Redaktion oder den Herausgebern redigierten Gerichtsentseide und Regesten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ausserhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – sämtliche technische und digitale Verfahren eingeschlossen – reproduziert werden.

Die Zeitschrift erscheint viermal jährlich, im Februar, Mai, August, November.

### Abonnementspreise

AboPlus (Zeitschrift und Onlinezugang)

– Schweiz: CHF 131.–

– Ausland: CHF 144.–

Onlineabo: CHF 110.–

Einzelheft: CHF 30.– (exkl. Porto)

Die Preise verstehen sich inkl. 2,5% MwSt. und Versandkosten.

Schriftliche Kündigung bis 3 Monate vor Ende der Laufzeit möglich.

### Abonnemente

Tel. 031 300 63 25, Fax 031 300 66 88

E-Mail: periodika@staempfli.com

### Inserate

Tel. 031 300 63 41, Fax 031 300 63 90

E-Mail: inserate@staempfli.com

© Stämpfli Verlag AG Bern 2019

Gesamtherstellung: Stämpfli AG, Bern

Printed in Switzerland,

Printausgabe ISSN 2235-2953

Onlineausgabe ISSN 2235-6851

## Herausgeber

### Hardy Landolt

Prof. Dr. iur., LL.M., Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen für Haftpflicht-, Privat- und Sozialversicherungsrecht, wissenschaftlicher Konsulent des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St. Gallen, Rechtsanwalt und Notar in Glarus

Gemeinsam mit:

### Brigitte Blum-Schneider

Dr. iur., Gerichtsschreiberin Abteilung III am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen

### Peter Breitschmid

Prof. Dr. iur., Professor an der Universität Zürich

### Thomas Gächter

Prof. Dr. iur., Professor an der Universität Zürich, zugleich Kompetenzzentrum MERH UZH

### Heidrun Gattinger

Dr., Dozentin und Projektleiterin am Institut für Angewandte Pflegewissenschaft IPW-FHS, FHS St. Gallen Hochschule für Angewandte Wissenschaften

### Ueli Kieser

Prof. Dr. iur., Vizedirektor am Institut für Rechtswissenschaften und Rechtspraxis an der Universität St. Gallen, Titularprofessor an der Universität St. Gallen, Lehrbeauftragter an der Universität Bern, Rechtsanwalt in Zürich, Ersatzrichter am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

### Julian Mausbach

Dr. iur., RA, Oberassistent Strafrecht an der Universität Zürich

### Peter Mösch Payot

lic. iur., LL.M., Dozent am Institut Sozialarbeit und Recht der Hochschule Luzern

### Andreas Petrik

lic. iur., Rechtsanwalt in St. Gallen und Winterthur

### Helena Zaugg

MLaw, MAS Interkulturelle Kommunikation, dipl. Pflegefachfrau, Präsidentin Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK), Bern



# Gute Betreuung im Alter in der Schweiz

## Carlo Knöpfel

Prof. Dr. rer. pol., Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit der FHNW

### Inhaltsübersicht

- I. Betreuung im Alter in der Schweiz
- II. Betreuungssituationen zu Hause und in Pflegeheimen
- III. Rechtliche Regelungen der Betreuung im Alter
- IV. Stiftung fordert mehr Engagement der öffentlichen Hand

## I. Betreuung im Alter in der Schweiz

Die Betreuung im Alter wird angesichts der doppelten Alterung in der Schweiz immer wichtiger. Mehr und mehr Menschen erreichen immer häufiger ein hohes Alter und benötigen bei wachsender Hilfsbedürftigkeit eine gute Betreuung, daheim und im Heim (GASSER/KNÖPFEL/SEIFERT 2015). Trotzdem kommt der Betreuung in der alterspolitischen Debatte noch zu wenig Bedeutung zu.

Pflege ohne Betreuung ist nicht denkbar. Aber Betreuung ohne Pflege sehr wohl. Trotzdem fehlen klare Regelungen im Sozialrecht, was unter guter Betreuung im Alter zu verstehen ist. Vielmehr wird erwartet, dass Betagte die von ihnen benötigte Betreuung entweder über ihr soziales Umfeld beziehen können oder entsprechende Dienstleistungen in der Seniorenwirtschaft einkaufen. Die soziale Ungleichheit im Alter wird dabei ausgeblendet. Eine integrationsorientierte Alterspolitik und Altersarbeit könnte dazu beitragen, dass auch armutsbetroffene, vulnerable ältere Menschen in guten Betreuungssituationen leben können.

In der Ausbildung und im Arbeitsalltag mit Betagten nimmt die Betreuung zwei Formen an. Zum einen ist Betreuung Beziehungsarbeit, zum anderen handelt es sich um fachspezifische Aufgaben, entweder komplementär zur Pflege oder als eigenständige Unterstützung (vgl. KNÖPFEL/PARDINI/HEINZMANN 2018, 136). Damit lässt sich eine implizite von einer expliziten Betreuung unterscheiden (IMHOF/KÖPPEL/KOPPITZ 2010, 8). Unter impliziter Betreuung ist die sorgende Haltung und unterstützende Handlung zu verstehen. Die Bedürfnisse der betreuten Person stehen im Mittelpunkt. Der Unterstützungsbedarf wird im Dialog ermittelt. Hingegen

umfasst die explizite Betreuung Beschäftigungs- und Aktivierungsmassnahmen im Rahmen von Betreuungsangeboten. Dabei steht der jeweilige Alltag, seine Gestaltung und Bewältigung, im Mittelpunkt. Leben die Betagten zu Hause, handelt es sich hierbei um Hilfen beim Einkaufen, bei der Mahlzeitenzubereitung oder bei körperlich anstrengenden Arbeiten im Haushalt und um sozialpsychische Unterstützung (vgl. FLUDER ET AL. 2012).

Die Betreuung von älteren Menschen zu Hause wie auch in stationären Einrichtungen ist durch eine Aufgabenvielfalt gekennzeichnet und dadurch nur schwer zu fassen. Letztlich lassen sich Betreuungsaufgaben nicht auf eine verlässliche und ökonomisierbare Zeitdauer festlegen. Die Taktung der Betreuung wird durch die Lebenssituation und die Bedürfnisse der Leistungsempfangenden vorgegeben. Betreuung muss sich darum auf Unvorhersehbares und Ungeplantes einlassen (können).

## II. Betreuungssituationen zu Hause und in Pflegeheimen

So lange wie möglich selbstständig zu Hause leben findet nicht nur bei der Mehrheit der älteren Bevölkerung Zuspruch. «Ageing in place», zu Hause alt werden, ist heute eine alterspolitische Forderung, der man mit verschiedenen Massnahmen nachzukommen versucht. Die Kantone stehen in der Pflicht, die sogenannte Hilfe zu Hause sicherzustellen. Damit soll einerseits der stationäre Aufenthalt von älteren Personen vermieden oder zumindest verzögert werden. Andererseits soll die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung von Betreuungs- und Pflegebedürftigen gefördert, erhalten und unterstützt werden. Betreuungsleistungen spielen – gerade für die Prävention und Früherkennung – dabei eine wichtige Rolle. Allerdings beschränkt sich die sozial- und gesundheitspolitische Unterstützung auf pflegerische Massnahmen. Für die anderweitige Unterstützung ist das soziale Umfeld zuständig.

Betreuung ist eine Unterstützungsform, die je nach Wohnsituation und gesundheitlicher Verfas-

sung der betroffenen Person von unterschiedlichen Akteuren geleistet wird. Am häufigsten übernehmen Partnerinnen und Partner sowie Familienangehörige Betreuungsaufgaben. Rund die Hälfte aller betroffenen älteren Menschen erhalten von ihnen Unterstützungsleistungen (vgl. Schweizerische Gesundheitsbefragung 2014, 82). Ergänzt wird die Betreuung daheim durch Angebote von privaten Betreuungsunternehmen, Spitex-Diensten, Altersorganisationen und Care-Migrantinnen. Da keine sozialstaatlichen Strukturen die Versorgung mit sozialpsychischer Unterstützung, persönlicher Zuwendung oder Assistenz bei der Alltagsbewältigung sicherstellen, müssen diese Leistungen von den betagten Personen selbst bezahlt werden. «Ageing in place» ist also eine Aufgabe des privaten Umfelds und ist stark von den finanziellen Ressourcen der betagten Person und ihrer Familie abhängig. Neben der gesundheitlichen Situation ist das Fehlen sozialer Netzwerke denn auch ein ausschlaggebender Faktor für einen Heimeintritt (vgl. HÖPFLINGER/HUGENTOBLE 2005, 69).

In stationären Einrichtungen liegen die Betreuungsaufgaben in den Händen des Fachpersonals (Pflege- und Betreuungspersonal, Aktivierungstherapeutinnen, Sozialpädagogen) oder von Freiwilligen und Zivildienstleistenden. Diese werden über die Betreuungstaxe finanziert und durch Veranstaltungen sowie alltagsnahe Beschäftigungs- und Aktivierungsmassnahmen institutionalisiert. Letztere sind in die Alltagsstrukturen der Institutionen eingeplant und zeitlich begrenzt. Die Betreuung wird dadurch formalisiert, in fachspezifische Aufgaben unterteilt und auf punktuell stattfindende Aktivierungen fixiert. Meistens sind die Angebote gruppenorientiert, was es dem Personal erschwert, auf die Bedürfnisse der einzelnen Bewohnerinnen und Bewohner einzugehen (TSCHAN 2014, 37). Spontane Handlungen wie ein Spaziergang, individuelle Gespräche bei einem Kaffee oder die einmalige Unterstützung beim Ausfüllen eines Formulars rücken im getakteten Arbeitsalltag in den Hintergrund oder werden verunmöglicht. Der betreuende Blick auf das alltäglich Normale gerät aus dem Fokus. Die Vermutung liegt nahe, dass die Betreuung im Sinne von Beziehungs- und Alltagsarbeit durch den stark strukturierten Arbeitsalltag sowie durch die beruflichen Spezialisierungen des Betreuungs- und Pflegepersonals marginalisiert wird und keine Anerkennung findet (vgl. KNÖPFEL/PARDINI/HEINZMANN 2018, 169). Bewohnerinnen und Bewohner mit genügend finanziellen und sozialen Ressourcen können ihren Heimalltag bedürfnisorientierter gestalten. Interne wie auch externe Beschäftigungs- und Aktivierungsangebote sowie Besuche von Familienangehörigen und Bekannten ermöglichen eine bessere Versorgung. Schwieriger wird es für die älteren Menschen in den Pflegeheimen, wenn ihnen nur geringe

ökonomische Ressourcen und ein schwaches soziales Netzwerk zur Verfügung stehen.

Eine gute Betreuung im Alter ist darum letztlich eine Frage des Portemonnaies. Statt der informellen und professionellen Betreuungsarbeit mit Betagten die nötige Bedeutung beizumessen, übergibt die Politik die soziale Verantwortung den Betroffenen selbst und damit vermehrt den Kräften des freien Marktes.

### III. Rechtliche Regelungen der Betreuung im Alter

In der Schweiz gibt es kein umfassendes Gesetz, das die Versorgung von betreuungs- und pflegebedürftigen älteren Menschen regelt. Die Bestimmungen und Zugangskriterien zu den Leistungen für betagte Personen sind in den verschiedenen Sozialversicherungsgesetzen, in 26 unterschiedlichen kantonalen Gesetzen und Verordnungen wie auch in kommunalen Weisungen verankert. So kommt es zu grossen regionalen Unterschieden bezüglich der Ausgestaltung und Nutzung der Versorgung älterer Menschen. Gemein ist der komplexen Regelung, dass explizite Bestimmungen zur Betreuung der Betagten sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene fehlen. Der Begriff Betreuung bleibt im sozialrechtlichen Kontext unterbestimmt (vgl. KNÖPFEL/PARDINI/HEINZMANN 2018, 51 f.).

Im Juni 2008 haben der Nationalrat und der Ständerat der Revision zur Neuordnung der Pflegefinanzierung zugestimmt. Die neue Pflegefinanzierung ist seit dem 1.1.2011 in Kraft. Die Reform verfolgte zwei Hauptziele. Zum einen wollte man die Krankenversicherung von den zunehmenden Mehrkosten altersbedingter Pflegebedürftigkeit entlasten (Credit Suisse 2015, S. 9). Zum anderen sollten sich die an der Pflegefinanzierung beteiligten Sozialversicherungen besser abstimmen und pflegebedingte Sozialhilfeabhängigkeit vermeiden (vgl. JÄGGI & KÜNZI 2014). Die Finanzierung gilt für stationäre Einrichtungen (Alters- oder Pflegeheim), intermediäre Strukturen und ambulante Dienste (Spitex-Organisationen, selbstständige Pflegefachangestellte). In beiden Bereichen übernehmen die Privathaushalte, Krankenkassen und die öffentliche Hand die Pflegekosten. Für die weiteren Kostenelemente, wie zum Beispiel die Betreuungs- und Hotelleriekosten oder die Fahr- und Mahlzeitendienste, müssen primär die Betroffenen selbst aufkommen. Bei prekären finanziellen Situationen der Bedürftigen greifen zum Teil zivilgesellschaftliche Institutionen (NGOs, Vereine, Stiftungen) und staatliche Dienste ein.

Gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) sind die Krankenkassen für Pflegeleistungen zuständig. Die KLV legt den Anteil in Frankenbeträgen fest. Dieser kann je nach Art der Versorgung (stationär, teil-

stationär) und Pflegestufe sowie in der ambulanten Versorgung je nach Art der Leistung variieren. Bei geringen Renteneinkommen spielen die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV eine zentrale Rolle. Der Bedarf an Ergänzungsleistungen wird für Rentnerinnen und Rentner, die zu Hause leben und sich im Heim oder Spital befinden, unterschiedlich berechnet. Des Weiteren können Personen mit Unterstützungsbedarf in alltäglichen Lebensverrichtungen eine monatliche Hilflosenentschädigung der AHV einfordern. Damit und mit den Ergänzungsleistungen können Betreuungsleistungen finanziert werden, sofern eine Pflegebedürftigkeit attestiert werden kann. Die Restfinanzierung der Pflegekosten regeln die Kantone. Sie richten die bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen aus und sind mit der Aufgabe vertraut, keine Sozialhilfeabhängigkeit durch die Pflege in einem Heim oder Spital entstehen zu lassen. Gegenwärtig haben alle Kantone eine maximale Restkostenfinanzierung formuliert. Pflegeleistungen, die von den Sozialversicherungen nicht gedeckt sind, der sogenannte Selbstkostenanteil, dürfen höchstens 20% (für Spitex-Leistungen 10%) des festgelegten maximalen Pflegebeitrags betragen (vgl. Art. 25a KVG). Parallel bestehen die regulären Bestimmungen des Selbstbehalts (jährlich maximal 700 Franken) und der Franchise (zwischen 300 und 2500 Franken) bei den KVG-Leistungen. Damit finanzieren die privaten Haushalte im internationalen Vergleich einen sehr hohen Anteil der anfallenden Pflege- und Betreuungskosten im Alter selbst (vgl. WILD 2010).

Die rechtlich unbestimmte Situation in Bezug auf die Betreuung im Alter hat verschiedene Konsequenzen. Sie leistet einer Medizinalisierung des Alters Vorschub, obwohl alt werden keine Krankheit ist. Sie lässt offen, was unter guter Betreuung im Alter zu verstehen ist, weil keinen Qualitätsstandards zu gehorchen ist. Und sie trägt dazu bei, dass ältere Menschen mit geringfügigen finanziellen Mitteln trotz niedrigem oder nicht vorhandenem Pflegebedarf in stationäre Einrichtungen kommen, weil sie die benötigten Mittel zur Finanzierung einer guten Betreuung daheim nicht aufbringen können. Dass eine gute Betreuung daheim präventive Wirkung auf den gesundheitlichen Verlauf des Fragilisierungsprozesses entfalten kann, wird dabei ausser Acht gelassen. Dies trifft nicht nur die älteren Menschen, sondern verursacht auch unnötige Kosten im Gesundheitswesen. Die Forderung nach einem Anrecht auf gute Betreuung im Alter steht darum im Raum (vgl. Paul Schiller Stiftung 2018).

#### IV. Stiftung fordert mehr Engagement der öffentlichen Hand

Für die gemeinnützige Paul Schiller Stiftung ergibt sich aufgrund dieser Ausgangslage Handlungsbedarf in der

Gesundheits- und Sozialpolitik. Denn das familiäre Umfeld und das zivilgesellschaftliche Netzwerk können die Betreuung allein nicht mehr sicherstellen. Die Stiftung fordert deshalb, dass die öffentliche Hand ihre Rolle im Bereich der Altersbetreuung stärkt (vgl. [www.gutaltern.ch](http://www.gutaltern.ch)). «Betreuung kann nicht länger nur Privatsache bleiben», sagt Herbert Bühl, Präsident der Paul Schiller Stiftung. «Professionelle Angebote der Altersbetreuung sind als Ergänzung zur Unterstützung aus dem persönlichen Umfeld betagter Menschen zu verstehen. Diese Angebote müssen allerdings – wenn ein Bedarf besteht – für jeden und jede erschwinglich sein. In unseren Augen ist gute Betreuung im Alter ein Service public, und der steht und fällt mit einem neuen, effizienten Finanzierungssystem, das die Einkommensunterschiede berücksichtigt», ergänzt Bühl.

#### Literatur

- Credit Suisse (2015). Die Zukunft des Pflegeheimmarkts. [www.credit-suisse.com/publikationen](http://www.credit-suisse.com/publikationen) (Zugriff am 18. 3. 2016).
- FLUDER, ROBERT/HAHN, SABINE/BENNETT, JONATHAN/RIEDEL, MATTHIAS/SCHWARZE, THOMAS (2012). Ambulante Alterspflege und -betreuung. Zur Situation von pflege- und unterstützungsbedürftigen älteren Menschen zu Hause. Zürich
- GASSER, NADJA/KNÖPFEL, CARLO/SEIFERT, KURT (2015): Erst agil, dann fragil. Der Übergang vom «dritten» zum «vierten» Lebensalter bei vulnerablen Menschen. Pro Senectute Schweiz. Zürich
- HÖPFLINGER, FRANÇOIS/HUGENTOBLE, VALÉRIE (2005). Familiäre, ambulante und stationäre Pflege im Alter – Perspektiven für die Schweiz. Bern
- IMHOF, LORENZ/KÖPPEL, RUTH/KOPPITZ, ANDREA (2010). Erfolgreiche Praktiken in der Betreuung. Benchlearning-Projekt 2010. Schlussbericht vom 27. Dezember 2010, Version 2. Bern und Winterthur: Heim Benchmarking Schweiz (HeBeS) und Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Departement Gesundheit, Institut für Pflege. [www.orgavi-sit.ch/pdf/110105RK1\\_Bericht%20Betreuung%20Version%202.pdf](http://www.orgavi-sit.ch/pdf/110105RK1_Bericht%20Betreuung%20Version%202.pdf)
- JÄGGI, JOLANDA/KÜNZI, KILIAN (2014). Unterstützung für Hilfe- und Pflegebedarf im Alter. Ein Systemvergleich zwischen Deutschland, Japan und der Schweiz. Age Stiftung. Zürich
- KNÖPFEL, CARLO/PARDINI, RICCARDO/HEINZMANN, CLAUDIA (2018). Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme. Zürich
- Paul Schiller Stiftung (2018). Gute Betreuung im Alter. Perspektiven für die Schweiz. Zürich
- Schweizerische Gesundheitsbefragung (2014). Gesundheitsstatistik 2014. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=%205765> (Zugriff am 13. 7. 2018)
- TSCHAN, ELVIRA (2014). Integrative aktivierende Alltagsgestaltung: Konzept und Anwendung. Bern
- WILD, FRANK (2010). Die Pflegefinanzierung und die Pflegeausgaben im internationalen Vergleich. WIP-Diskussionspapier 2/10. Köln