



Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden
Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun
Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni

**Teilrevision des
Gesetzes über die Förderung der Krankenpflege und der
Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen
(Krankenpflegegesetz, KPG; BR 506.000)**

Erläuternder Bericht

Chur, August 2024

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	3
I. Ausgangslage	3
II. Grundzüge der Vorlage.....	4
1. Übersicht über bestehende kantonalen Bestimmungen	4
1.1 Allgemeines	4
1.2 Kanton Glarus	4
1.3 Kanton Basel-Stadt	5
2. Betreuungsbeiträge.....	5
2.1 Definition von Betreuung	5
2.2 Zweck von Betreuungsbeiträgen	6
2.3 Abgrenzung zu den Ergänzungsleistungen	6
III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
1. Zuständigkeit und Beitragshöhe (Art. 44a KPG).....	7
2. Beitragsvoraussetzungen (Art. 44b KPG).....	7
2.1 Allgemeines	7
2.2 Wohnsitz der betreuungsbedürftigen Person (Abs. 1 lit. a).....	8
2.3 Betreuungsleistung (Abs. 1 lit. b).....	8
2.4 Notwendigkeit der Betreuungsleistung (Abs. 1 lit. c).....	8
2.5 Begründung der Betreuungsleistung (Abs. 2).....	9
2.6 Nicht berücksichtigte Voraussetzungen.....	9
2.6.1 Einkommensgrenzen	9
2.6.2 Einschränkung der Erwerbstätigkeit	9
2.6.3 Kurs in Grundpflege und Betreuung	10
2.6.4 Anspruch auf Hilfflosenentschädigung	10
3. Antrag und Entscheid (Art. 44c KPG).....	10
4. Entstehung und Dauer des Anspruchs (Art. 44d KPG).....	11
5. Mitwirkungspflicht, Meldepflicht und Rückerstattung (Art. 44e KPG)	11
IV. Finanzielle Abgeltung der Vorhaltekosten von Pflegebetten für Kurzaufenthalte in Alters- und Pflegeheimen.....	11
V. Fremdänderungen.....	12
VI. Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	12
VII. Gute Gesetzgebung	12
VIII. Inkraftsetzung	12

Das Wichtigste in Kürze

Das Gesundheitsamt Graubünden hat gestützt auf den im Regierungsprogramm 2021–2024 vorgesehenen Entwicklungsschwerpunkt ES 6.2 Massnahmen für die Entlastung und Entschädigung von betreuenden und pflegenden Angehörigen ausgearbeitet und in einem Aktionsplan publiziert. Im Zusammenhang mit der finanziellen Entlastung von Angehörigen sieht der Aktionsplan die kantonsweite Einführung von monatlichen Betreuungsbeiträgen vor. Insgesamt stehen dem Kanton für die Auszahlung der Betreuungsbeiträge jährlich 2.4 Mio. Franken zur Verfügung. Für die Betreuungsleistungen können Angehörige folglich mit monatlichen Beiträgen in der Höhe von 300 bis 600 Franken unterstützt werden.

Die vorliegende Teilrevision bezweckt die Einführung von gesetzlichen normierten Voraussetzungen für die Auszahlung der monatlichen Betreuungsbeiträge. Der Kanton schlägt vor, im Gesetz über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (Krankenpflegegesetz, KPG; BR 506.000) insgesamt fünf neue Bestimmungen aufzunehmen. Die Gesetzesartikel regeln die Zuständigkeit und Beitragshöhe (Art. 44a), die Beitragsvoraussetzungen (Art. 44b), den Antrag und Entscheid (Art. 44c), die Entstehung und Dauer des Anspruchs (Art. 44d) sowie die Mitwirkungspflicht, Meldepflicht und die Rückerstattung (Art. 44e).

Die voraussichtliche Inkraftsetzung der Teilrevision ist auf den 1. Januar 2027 geplant.

I. Ausgangslage

Das Regierungsprogramm 2021–2024 sieht im Rahmen des Entwicklungsschwerpunkts ES 6.2 "Help yourself und deinen Nächsten" vor, die Möglichkeiten für die Entschädigung von Betreuungs- und Pflegeleistungen von pflegenden Angehörigen zu analysieren und gegebenenfalls die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten aufzunehmen. Die Massnahmen zur Entschädigung von Betreuungs- und Pflegeleistungen wurden in den Aktionsplan betreffend die Unterstützung und Entlastung von betreuenden und pflegenden Angehörigen aufgenommen. Der Aktionsplan enthält neben den Massnahmen für die Entschädigung auch Massnahmen zur Entlastung von Angehörigen. Mit Kenntnisnahme des Aktionsplans durch die Regierung im Januar 2023 wurde das Gesundheitsamt beauftragt, die Massnahmen im Aktionsplan unter Einbezug der relevanten Akteurinnen und Akteure sowie Dienststellen im Kanton umzusetzen.¹

In Bezug auf die finanzielle Entschädigung von Pflege- und Betreuungsleistungen bestehen auf Bundesebene verschiedene Sozialleistungen. Zusätzlich können sich pflegende Angehörige bei einem Dienst der häuslichen Pflege und Betreuung anstellen lassen.² Betreuungsleistungen werden im Gegensatz zu den Pflegeleistungen grundsätzlich nicht entschädigt, es sei denn der Kanton oder die Gemeinden erlassen entsprechende Bestimmungen. Mit Beschluss vom 8. November 2022 (Protokoll Nr. 860/2022) hat der Kanton

¹ Regierungsbeschluss vom 31. Januar 2023 (Protokoll Nr. 83/2023); vgl. auch den Auftrag Caduff betreffend Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige vom 11. Februar 2015 (GRP 4/2014-2015, S. 535 f.).

² BGE 145 V 161 E. 5.1.

Graubünden der Einführung eines kantonalen Betreuungsbeitrags für die Entschädigung von betreuenden und pflegenden Angehörigen in der Grössenordnung von jährlich 2.4 Mio. Franken zugestimmt. Mit der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen und der Vernehmlassungsunterlage für den Betreuungsbeitrag wurden das Gesundheitsamt bzw. das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit beauftragt.

II. Grundzüge der Vorlage

1. Übersicht über bestehende kantonale Bestimmungen

1.1 Allgemeines

Einige Kantone (Basel-Stadt, Tessin, Wallis, Waadt und Glarus) und mindestens elf Gemeinden richten finanzielle Beiträge für Betreuungsleistungen aus. Die Bestimmungen sehen vor, dass die Betreuungsleistungen entweder durch einen Pauschalbetrag pro Stunde, Tag oder Monat entschädigt werden.³ Der Kanton Graubünden hat sich bei der Formulierung der Bestimmungen zum Betreuungsbeitrag insbesondere an den bereits bestehenden Bestimmungen in den Kantonen Basel-Stadt und Glarus orientiert, welche nachfolgend in den Grundzügen dargestellt werden.

1.2 Kanton Glarus

Der Kanton Glarus hat mit der Inkraftsetzung des Pflege- und Betreuungsgesetzes⁴ per 1. Januar 2023 einen Anerkennungsbeitrag für pflegende und betreuende Bezugspersonen im Umfang von monatlich 500 Franken eingeführt.⁵ Bei der Bestimmung der Höhe des Beitrags orientiert sich der Kanton Glarus an den Bestimmungen der Kantone Wallis (500 Franken) und Waadt (550 Franken).

Die Voraussetzungen und das Antragsverfahren für den Anerkennungsbeitrag sind im Kanton Glarus niederschwellig geregelt.⁶ Zwar verlangt Art. 36 Abs. 2 lit. c PBV-GL als Voraussetzung für den Beitrag, dass die Bezugsperson den Kurs Pflegen zu Hause vom Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) absolviert hat oder eine hohe pflegerische Kompetenz nachweist. An den Nachweis werden jedoch keine hohen Anforderungen gestellt.

Das Gesuch wird mit einem Formular eingereicht. Die Gesuchprüfung erfolgt summarisch und die Beitragsgewährung wird mit anfechtbarer Verfügung mitgeteilt. Der Beitrag wird für maximal zwölf Monate ab dem Monat des Antrageingangs gewährt und ist nach Ablauf von zwölf Monaten neu zu beantragen (Art. 37 PBV-GL). Das in Glarus gewählte Verfahren für die Beitragsgewährung ist insgesamt niederschwellig, unbürokratisch und bürgerfreundlich ausgestaltet.

³ Careum Forschung, Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige, Schweizweite Bestandesaufnahmen, Zürich/Bern 2014, S. 26 und 29.

⁴ PBG-GL, GS VIII A/1/5.

⁵ Art. 18 Abs. 3 PBG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 der Pflege- und Betreuungsverordnung (PBV-GL, GS VIII/A/1/6).

⁶ Vernehmlassung des Kantons Glarus zum Pflege- und Betreuungsgesetz, S. 19.

1.3 Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt regelt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Beantragung des Beitrags für die Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause umfassender als der Kanton Glarus. Dauernd pflegebedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, die durch Angehörige gepflegt werden, haben Anspruch auf finanzielle Beiträge, sofern ein bedeutender Pflege- und Betreuungsaufwand notwendig ist und erbracht wird (§ 10 Gesundheitsgesetz⁷). Die Beitragsvoraussetzungen und die Beitragshöhe legt der Regierungsrat in der Verordnung betreffend Beiträge an die unentgeltliche Pflege und Betreuung von dauernd pflegebedürftigen Personen zu Hause⁸ fest.

Im Kanton Basel-Stadt entspricht die Beitragshöhe 35 % des Höchstbetrags der Altersrente nach Art. 34 Abs. 3 und 5 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung⁹ (§ 7 Abs. 1 Pflegebeitragsverordnung-BS). Der Beitrag verlangt einen mehr als 60 Minuten pro Tag übersteigenden Pflegeaufwand, wobei mindestens zwei der in Abs. 1 lit. a–h aufgelisteten Lebensaktivitäten unterstützt werden müssen (§ 2 Pflegebeitragsverordnung-BS). Über die geleisteten Pflagetage ist der zuständigen Stelle Bericht zu erstatten (§ 11 Abs. 1 Pflegebeitragsverordnung-BS). Der Antrag wird mit einem amtlichen Formular eingereicht, ist zu begründen und muss von einem ärztlichen Attest begleitet werden, welches das Ausmass der Pflegebedürftigkeit festhält (§ 4 Abs. 3 i.V.m. § 5 Abs. 1 Pflegebeitragsverordnung-BS). Alternativ kann auf eine Verfügung oder ein Attest der Invalidenversicherung abgestellt werden (§ 5 Abs. 3 Pflegebeitragsverordnung-BS).

Der Entscheid wird von der zuständigen Stelle mit einer schriftlichen Verfügung eröffnet (§ 9 Pflegebeitragsverordnung-BS). Änderungen der Verhältnisse der pflegebedürftigen Person sind der verfügenden Stelle umgehend zu melden (§ 10 Abs. 2 Pflegebeitragsverordnung-BS). Im Vergleich zum Kanton Glarus sind die Voraussetzungen und das Verfahren zur Beitragsgewährung im Kanton Basel-Stadt umfassender geregelt.

2. Betreuungsbeiträge

2.1 Definition von Betreuung

Die Betreuung kann eine Vielzahl von Aktivitäten umfassen. Dem Grundsatz nach können unter Betreuung Tätigkeiten ausserhalb der Massnahmen zur Grundpflege nach Art. 7 Abs. 2 lit. c Ziff. 1 der Verordnung des EDI über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31) verstanden werden. Darunter fallen beispielsweise die Koordination von Terminen, Begleit- und Fahrdienste, Hilfe bei administrativen Tätigkeiten, Beobachten oder Aufpassen, Hilfe im Haushalt oder Unterstützung bei der Körperpflege.¹⁰

⁷ GesG-BS, SG 300.100.

⁸ Pflegebeitragsverordnung-BS, SG 329.110.

⁹ AHVG, SR 831.10.

¹⁰ Careum Forschung, Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige, Schweizweite Bestandesaufnahmen, Zürich/Bern 2014, S. 29.

Gemäss der Stiftung Careum Forschung, welche die Förderung der Bildung im Gesundheitsbereich zum Ziel hat, soll der Begriff Betreuung (...) "im Kontext von Krankheit, Behinderung und Hochaltrigkeit definiert werden. Eine mögliche Definition von Betreuung könnte daher wie folgt lauten: Betreuung im Kontext von chronischer Krankheit, Behinderung oder Hochaltrigkeit hat zum Ziel, die Lebensqualität und den Verbleib im Privathaushalt von Personen mit Gesundheitsbeeinträchtigungen zu gewährleisten, unter Einbezug von personellen, technischen und telekommunikativen Ressourcen. Das Aufgabenprofil der Betreuungsperson umfasst dabei Handreichungen für die betreffende Person, wenn ihr dies selber nicht (mehr) möglich ist. Zudem übernimmt eine Betreuungsperson im Auftrag der betreffenden Person Aufgaben für alltägliche Verrichtungen im Haushalt, in der Organisation sozialer oder beruflicher Kontakte wie auch zur Aufrechterhaltung von physiologischen Funktionen."¹¹

In soziologischer Hinsicht lässt sich der Betreuungsbegriff in sechs Handlungsfelder einteilen, wobei die Handlungsfelder je nach Betreuungsphase unterschiedlich stark im Vordergrund stehen: Selbstsorge, soziale Teilhabe, Alltagsgestaltung, Pflege, Haushaltsführung und Beratung und (Alltags-)Koordination.¹²

2.2 Zweck von Betreuungsbeiträgen

Mit monatlichen Betreuungsbeiträgen will der Kanton Graubünden volljährige Personen, die Betreuungsleistungen erbringen, unterstützen. Betreuungsbeiträge sind kein Ersatz für Erwerbsausfall.¹³ Im Sinne des gesundheitspolitischen Grundsatzes "ambulant vor stationär" können Heimeinweisungen durch die Einführung von monatlichen Betreuungsbeiträgen langfristig vermieden oder zumindest verzögert werden.¹⁴ Die Betreuungsbeiträge sollen die bestehenden sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche ergänzen.

2.3 Abgrenzung zu den Ergänzungsleistungen

Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV) helfen, wenn Renten und Einkommen die Lebenshaltungskosten nicht decken. Die jährlichen Ergänzungsleistungen entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den Einnahmen, die angerechnet werden können. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Personen die zu Hause leben und Personen, die im Heim oder Spital wohnen. Personen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen, wenn sie die Voraussetzungen nach Art. 4 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)¹⁵ erfüllen.

Die Ergänzungsleistungen bestehen aus der jährlichen Ergänzungsleistung oder aus der Vergütung von Krankheits- oder Behinderungskosten (Art. 3 Abs. 1 ELG). An die jährliche

¹¹ Careum Forschung, Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige, Schweizweite Bestandesaufnahmen, Zürich/Bern 2014, S. 105.

¹² Wegweiser für gute Betreuung im Alter, Begriffserklärung und Leitlinien, Zürich 2020, S. 19 f.

¹³ Careum Forschung, Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige, Schweizweite Bestandesaufnahmen, Zürich/Bern 2014, S. 36 ff.

¹⁴ Vernehmlassung des Kantons Glarus zum Pflege- und Betreuungsgesetz, S. 19.

¹⁵ ELG, SR 831.30.

Ergänzungsleistung können Einnahmen angerechnet werden (Art. 11 ELG). Werden die Betreuungsbeiträge unter "andere wiederkehrende Leistungen" i.S.v. Art. 11 Abs. 1 lit. d ELG subsumiert, dann sind die Beiträge als Einnahmen zu qualifizieren, was die Kürzung der Ergänzungsleistungen der anspruchsberechtigten Person zu Folge hat.¹⁶

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Zuständigkeit und Beitragshöhe (Art. 44a KPG)

Art. 44a Abs. 1 KPG regelt die kantonale Zuständigkeit für die Unterstützung von volljährigen betreuenden Bezugspersonen mit einem monatlichen Beitrag von mindestens 300 und höchstens 600 Franken. Anspruchsberechtigt ist die betreuende Bezugsperson. Das Gesetz verzichtet auf die Begriffe angehörige Person oder Dritte, weil die Anspruchsberechtigung nicht vom Verwandtschaftsgrad abhängt.¹⁷ Den Betreuungsbeitrag können betreuende Bezugspersonen im eigenen Namen geltend machen und er wird diesen direkt ausbezahlt (sog. Subjektfinanzierung). Dies im Gegensatz zu den sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen auf Bundesebene, welche in der Regel eine Objektfinanzierung vorsehen (vgl. z.B. die Hilflosenentschädigung).

Gemäss Art. 44a Abs. 2 KPG legt die Regierung die Beitragshöhe in der Verordnung fest. Der monatliche Beitrag beträgt zwischen 300 und 600 Franken. Bei der Bestimmung der Beitragshöhe orientiert sich der Kanton Graubünden an den Bestimmungen der Kantone Glarus und Waadt, welche einen Beitrag zwischen 500 und 550 Franken vorsehen.¹⁸ Die Höhe des Beitrags bemisst sich nicht nach dem effektiv geleisteten Betreuungsaufwand.

2. Beitragsvoraussetzungen (Art. 44b KPG)

2.1 Allgemeines

Damit die betreuende Bezugsperson einen Anspruch auf monatliche Beiträge geltend machen kann, müssen die Voraussetzungen von Art. 44b Abs. 1 lit. a)–c) KPG kumulativ erfüllt sein. Der Anspruch auf Betreuungsbeiträge ist überdies zu begründen und die Betreuungsleistung muss mindestens zwei der in Art. 44b Abs. 2 lit. a)–i) KPG aufgelisteten Lebensaktivitäten umfassen. Der Anspruch auf Betreuungsleistungen steht nur einer betreuenden Bezugsperson zu. Dies gilt sowohl für den Fall, dass eine betreuende Bezugsperson mehrere Personen betreut als auch für den Fall, dass mehrere Bezugspersonen eine betreuungsbedürftige Person betreuen. Haben mehrere Personen Betreuungsleistungen für eine Person erbracht, wird die Entschädigung derjenigen Person ausbezahlt, die den Antrag

¹⁶ Vgl. Kanton Waadt: Die Betreuungszulage ist subsidiär zu den sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen des Bundesrechts (Art. 15 Abs. 1 Règlement d'application de la loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale; RLAPRAMS-VD, BLV 850.11.1).

¹⁷ Careum, Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige, Schweizweite Bestandesaufnahme, Zürich/Bern 2014, S. 29 ff.; siehe auch die weite Begriffsdefinition von pflegenden Angehörigen in den Administrativ-Verträgen zwischen der Spitex Schweiz und den Krankenversicherern; vgl. Art. 20 ZGB.

¹⁸ Vgl. Art. 36 Abs. 1 PBV-GL und Art. 15 Abs. 4 RLAPRAMS-VD; Im Kanton Wallis variiert der einmalige Beitrag zwischen 500 und 7 000 Franken (Art. 49a Abs. 1 der kantonalen Verordnung über Familienzulagen [kFamZV-VS, SGS 836.100]).

gestellt hat. Im Falle einer Gutheissung des Antrags kann die antragsstellende Person den monatlichen Beitrag im Verhältnis zu den geleisteten Betreuungsleistungen aufteilen.

2.2 Wohnsitz der betreuungsbedürftigen Person (Abs. 1 lit. a))

Für den Bezug von monatlichen Betreuungsbeiträgen muss die betreuungsbedürftige Person gemäss Art. 44b Abs. 1 lit. a) KPG Wohnsitz im Kanton Graubünden haben und darf nicht in einem Pflegeheim oder in einer ähnlichen Einrichtung¹⁹ untergebracht sein.²⁰ Der Wohnsitz bestimmt sich nach Art. 23 ZGB und ist dort, wo sich eine Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält. Der Nachweis über den Wohnsitz kann grundsätzlich durch eine Wohnsitzbestätigung der Gemeinde erbracht werden.

2.3 Betreuungsleistung (Abs. 1 lit. b))

Der Anspruch auf Betreuungsbeitrag setzt weiter voraus, dass die für die Betreuung aufgewendete Zeit durchschnittlich mindestens acht Stunden pro Woche beträgt und über einen Zeitraum von mehr als zwei Monaten unentgeltlich erbracht werden muss (Art. 44b Abs. 1 lit. b) KPG). Der Nachweis über die geleistete Betreuung ist von der betreuenden Bezugsperson zu erbringen. Art. 44b Abs. 1 lit. b) KPG ist im Zusammenhang mit Art. 44b Abs. 1 lit. c) und Abs. 2 KPG zu verstehen. Die von der betreuenden Bezugsperson deklarierte Betreuungsleistung gemäss Art. 44b Abs. 1 lit. b) KPG darf weder in Widerspruch zur Bestätigung über die Krankheit, Behinderung oder Hochaltrigkeit i.S.v. Art. 44b Abs. 1 lit. c) KPG noch zur Begründung der Betreuungsleistungen in Art. 44b Abs. 2 KPG stehen.

2.4 Notwendigkeit der Betreuungsleistung (Abs. 1 lit. c))

Art. 44b Abs. 1 lit. c) KPG fordert, dass die Notwendigkeit der Betreuungsleistung aufgrund von Krankheit, Behinderung oder Hochaltrigkeit von einer vom Amt anerkannten Stelle bestätigt wird. Vom Amt anerkannte Stellen können z.B. Spitex-Organisationen mit kommunalen Leistungsauftrag, Pro Senectute, Pro Infirmis, die Sozialversicherungsanstalt Graubünden oder Hausärztinnen und Hausärzte²¹ sein. Die Notwendigkeit der Betreuungsleistung kann z.B. auch durch eine Verfügung oder ein Attest der Invalidenversicherung bestätigt werden.²² Die Bestätigung kann weiter den Schluss darauf zulassen, dass die für die Betreuung aufgewendete Zeit durchschnittlich mindestens acht Stunden pro Woche beträgt und über einen Zeitraum von mehr als zwei Monaten erbracht wird (Art. 44b Abs. 1 lit. b) KPG).

¹⁹ Z.B. Wohngruppen und dgl.

²⁰ Vgl. Art. 36 Abs. 1 lit. a PBV-GL und § 1 Pflegebeitragsverordnung-BS.

²¹ In Bezug auf ärztliche Anordnungen vgl. Art. 36 Abs. 2 lit. b PBV-GL.

²² Siehe Art. 15 Abs. 3 lit. b RLAPRAMS-VD, welcher die Hilflosenentschädigung zwingend für den Bezug der aide à l'entourage voraussetzt.

2.5 Begründung der Betreuungsleistung (Abs. 2)

Die Betreuungsleistung ist zu begründen und muss mindestens zwei der in Art. 44b Abs. 2 lit. a)–i) KPG aufgelisteten Lebensaktivitäten umfassen: a) alltägliche Verrichtungen im Haushalt; b) Organisation sozialer und beruflicher Kontakte; c) administrative Tätigkeiten; d) Fortbewegung; e) Aktivitäten zur Erhaltung der Mobilität; f) Nahrungsaufnahme; g) Körperhygiene und -pflege; h) An- und Auskleiden; i) Aufsitzen, Aufstehen, Zubettgehen. Die betreuende Bezugsperson muss den Anspruch auf Betreuungsbeiträge nachweisen und dem Amt darlegen, welche Leistungen sie für die betreuungsbedürftige Person erbringt. Die Auflistung von Lebensaktivitäten in Art. 44b Abs. 2 KPG ist der Gesetzesbestimmung im Kanton Basel-Stadt nachgebildet und dient dazu, der betreuenden Bezugsperson eine Auswahl von Lebensaktivitäten zur Begründung ihrer Betreuungsleistung zur Verfügung zu stellen (§ 2 Abs. 2 Pflegebeitragsverordnung-BS).

2.6 Nicht berücksichtigte Voraussetzungen

2.6.1 Einkommensgrenzen

Zu prüfen ist, ob der Anspruch auf Betreuungsbeiträge von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der betreuenden Bezugsperson abhängig sein soll. Der Kanton Waadt verlangt z.B., dass der Anspruch auf aide à l'entourage nur dann besteht, wenn das verfügbare Haushaltsbudget der betreuenden Bezugsperson die Einkommens- und Vermögensgrenzen gemäss Gesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nicht übersteigt (Art. 15 Abs. 3 lit. c RLAPRAMS-VD). Der Kanton Graubünden unterstützt betreuende Bezugspersonen mit einem monatlichen Beitrag unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen, weil die Betreuungsleistungen das Gesundheitssystem entlasten. Durch die monatlichen Betreuungsbeiträge sollen unterstützungsbedürftige Personen so lange wie möglich in ihrer gewohnten Umgebung bleiben können.²³

2.6.2 Einschränkung der Erwerbstätigkeit

Das Regierungsprogramm 2021–2024 sieht die Prüfung von Massnahmen für die Entschädigung pflegender Angehöriger vor Eintritt in das AHV-Alter vor.²⁴ Entgegen der Bezeichnung der Massnahme betreffend die Entschädigung von pflegenden Angehörigen Regierungsprogramm 2021–2024 lehnt der Kanton Graubünden die Begrenzung der beitragsberechtigten Personen auf betreuende Bezugspersonen, die ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder aufgeben müssen, um die Betreuungsleistungen zu erbringen, ab.²⁵ Denn die Voraussetzung der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit hat zur Folge, dass die Betreuungsleistungen nicht von allen Personen gleichermaßen anerkannt werden. Zudem ist anzunehmen, dass ein grosser Teil der betreuenden Bezugspersonen das Rentenalter bereits

²³ Siehe auch die Ausführungen in der Vernehmlassung des Kantons Glarus zum Pflege- und Betreuungsgesetz, S. 19.

²⁴ Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2021-2024, Heft Nr. 8 / 2019-2020, S. 458.

²⁵ Siehe aber die Kantone Waadt und Wallis: Art. 15 Abs. 2 RLAPRAMS-VD und Art. 45a Abs. 1 kFamZV-VS.

erreicht hat und diese durch die Voraussetzung der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit vom Anspruch ausgeschlossen werden. Die Voraussetzung der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit wirkt sich weiter auch nachteilig auf die Stellung von Frauen aus, wenn diese wegen der Kinderbetreuung keiner oder nur einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit nachgehen. Insgesamt ist die Voraussetzung der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit für den Bezug von Betreuungsbeiträgen auch aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Gesundheitswesen sowie vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels abzulehnen.

2.6.3 Kurs in Grundpflege und Betreuung

Der Kanton Glarus verlangt von den betreuenden Bezugspersonen, dass sie den Kurs Pflegen zu Hause von Schweizerischen Roten Kreuz (SRK)²⁶ absolvieren oder eine hohe pflegerische Praxiskompetenz nachweisen (Art. 36 Abs. 2 lit. c PBV-GL). Der Kanton Glarus übernimmt 50 % der Kosten von anerkannten Kursen (Art. 35 Abs. 1 PBV-GL). Da es sich bei den Betreuungsleistungen regelmässig um alltägliche Verrichtungen handelt, verlangt die bündnerische Gesetzgebung keine besonderen Qualifikationen für den Bezug von Betreuungsbeiträgen.

2.6.4 Anspruch auf Hilflosenentschädigung

Der Kanton Waadt sieht für den Anspruch auf aide à l'entourage vor, dass die betreuungsbedürftige Person eine Hilflosenentschädigung der IV/AHV beziehen muss (Art. 15 Abs. 3 lit. b RLAPRAMS-VD). Die bündnerische Gesetzgebung verzichtet darauf, die Hilflosenentschädigung der IV/AHV für den Betreuungsbeitrag vorauszusetzen. Eine Verfügung über die Hilflosenentschädigung der IV/AHV kann allerdings die Notwendigkeit der Betreuungsleistung bestätigen (44b Abs. 1 lit. c) KPG).

3. Antrag und Entscheid (Art. 44c KPG)

Der Antrag auf Betreuungsbeiträge ist von der betreuenden Bezugsperson mit einem Formular bei der von der Regierung bezeichneten Stelle wie beispielsweise dem Gesundheitsamt, der Sozialversicherungsanstalt Graubünden oder einer andere (Fach-)Stelle einzureichen.²⁷ Haben mehrere Personen Betreuungsleistungen erbracht, werden die Beiträge der antragsstellenden Person ausbezahlt. Es obliegt der antragsstellenden Person, die Beiträge unter den Bezugspersonen im Verhältnis der geleisteten Betreuungsleistungen aufzuteilen.

Der Entscheid wird in einer schriftlichen Verfügung eröffnet.²⁸ Für die Verfügung werden keine Kosten erhoben. Der Rechtsmittelweg hängt davon ab, welche Stelle von der Regierung für die Durchführung des Verfahrens als zuständig bezeichnet wird.

²⁶ Der Kurs Pflegen zu Hause SRK ist ein im Vergleich zum Lehrgang Pflegehelfende SRK abgekürzter Kurs.

²⁷ Vgl. Art. 37 Abs. 1 PBV-GL und § 4 Abs. 3 Pflegebeitragsverordnung-BS.

²⁸ Vgl. Art. 37 Abs. 2 PBV-GL und § 9 Abs. 1 Pflegebeitragsverordnung-BS.

4. Entstehung und Dauer des Anspruchs (Art. 44d KPG)

Bei Gutheissung entsteht der Anspruch auf Betreuungsbeiträge rückwirkend ab Eingangsdatum des Antrags und wird für maximal zwölf Monate gewährt.²⁹ Für die Fortführung der Beitragsgewährung ist nach Ablauf der zwölf Monate ein neuer Antrag zu stellen.

5. Mitwirkungspflicht, Meldepflicht und Rückerstattung (Art. 44e KPG)

Die betreuende Bezugsperson ist verpflichtet, das Vorliegen der Beitragsvoraussetzungen auf Verlangen jederzeit nachzuweisen und den zuständigen Stellen zur Abklärung der Verhältnisse, insbesondere zu Hausbesuchen, zur Verfügung zu stehen. Wesentliche Änderungen der Verhältnisse sind der zuständigen Stelle umgehend und unaufgefordert mitzuteilen. Sind die Beitragsvoraussetzungen nicht mehr oder nicht mehr vollständig gegeben, erlischt der Anspruch auf Betreuungsbeiträge. Zu Unrecht bezogene Beiträge sind dem Kanton zurückzuerstatten.³⁰

IV. Finanzielle Abgeltung der Vorhaltekosten von Pflegebetten für Kurzaufenthalte in Alters- und Pflegeheimen

Passende Entlastungsangebote stärken die physische und psychische Gesundheit von pflegenden und betreuenden Angehörigen. Angehörige können zum Beispiel durch die Bereitstellung von Pflegebetten für Kurzaufenthalte von pflegebedürftigen Personen in Alters- und Pflegeheimen entlastet werden. Die Alters- und Pflegeheime sehen sich dabei mit dem Problem konfrontiert, dass die Kosten für die Bereithaltung von Pflegebetten nicht als Vorhaltekosten von der öffentlichen Hand abgegolten werden können. Die Regierung des Kantons Graubünden hat in ihrer Antwort auf den Auftrag Degiacomi betreffend Anreize in der ambulanten und stationären Pflegefinanzierung in Aussicht gestellt, im Rahmen der nächsten Teilrevision des Krankenpflegegesetzes Vorschläge für die finanzielle Abgeltung der Vorhaltekosten von Pflegebetten für Kurzaufenthalte in Alters- und Pflegeheimen zu unterbreiten.³¹

Anhang 1 zur Verordnung zum Gesetz über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (Verordnung zum Krankenpflegegesetz, VOzKPG; BR 506.060) regelt die anerkannten Kosten der Alters- und Pflegeheime in Pflegegruppen (Art. 16 Abs. 7 VOzKPG). Die Bereitstellung von Pflegebetten für Kurzaufenthalte kann durch eine Anpassung der Maximaltaxen im Anhang 1 zur Verordnung zum Krankenpflegegesetz reguliert werden. Durch die Erhöhung der Kosten für die Pfl egetage in den ersten Tagen und Wochen des Aufenthalts in einem Alters- und Pflegeheim können finanzielle Anreize für die Institutionen geschaffen werden, eine möglichst hohe und wechselnde Belegung der vorhandenen Pflegebetten anzustreben. Die Erhöhung der vom Amt anerkannten Kosten für die Pension einer pflegebedürftigen Person ist zielführender, als die Einführung von gesetzlichen Bestimmungen über die Anzahl freizuhaltender Betten in Alters- und Pflegeheimen zum Zweck von Kurzaufenthalten.

²⁹ Vgl. § 3 Abs. 2 Pflegebeitragsverordnung-BS.

³⁰ Vgl. Art. 37 Abs. 4 PBV-GL und § 10 Pflegebeitragsverordnung-BS.

³¹ GRP 3/2022-2023, S. 390.

V. Fremdänderungen

Keine.

VI. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf die Annahmen des Gesundheitsamts können – im Zusammenhang mit betreuenden und pflegenden Angehörigen – mindestens 300 bis maximal 400 in Graubünden wohnhafte Personen monatliche Betreuungsbeiträge beanspruchen. Bei einer Anzahl von 300 bis 400 anspruchsberechtigten Personen dürfte der geplante Betrag von 2,4 Mio. Franken pro Jahr ausreichen, um betreuende Bezugspersonen mit monatlichen Beiträgen im Umfang von mindestens 300 bis höchstens 600 Franken zu unterstützen. Die nötigen finanziellen Mittel für die Auszahlung der vorerwähnten Betreuungsbeiträge sind bereits im Finanzplan 2025–2028 jährlich auf Konto 3212.363661 "Beiträge an pflegende Angehörige" vorgesehen.

Mit der Durchführung des Verfahrens auf Auszahlung der Betreuungsbeiträge kann einerseits das Gesundheitsamt beauftragt werden. Dabei ist in personeller Hinsicht davon auszugehen, dass für die Bearbeitung der Gesuche zwischen 1,0 und 1,5 Vollzeitäquivalente nötig sind, was entsprechende Kosten auslöst. Das Gesundheitsamt wird die entsprechenden personellen Mittel bei Bedarf im Rahmen des ordentlichen Stellenschaffungsprozesses beantragen.

Andererseits kann die Regierung auch Dritte mit der Durchführung des Verfahrens auf Auszahlung des Betreuungsbeitrags beauftragen (Art. 44c KPG). Eine grobe Kostenschätzung der Sozialversicherungsanstalt Graubünden hat ergeben, dass der Personalaufwand für die Bearbeitung der Gesuche durch Dritte zwischen 1,5 und 2,0 Vollzeitäquivalente betragen würde. Zudem rechnet die Sozialversicherungsanstalt Graubünden mit einem einmaligen Initialaufwand von rund 500 000 bis 600 000 Franken für die Spezifizierung, Realisierung und Einführung einer einfachen Fachapplikation. Den jährlich wiederkehrenden Vollzugsaufwand, in welchem auch die Personalkosten enthalten sind, beziffert die Sozialversicherungsanstalt Graubünden mit ca. 300 000 Franken.

VII. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der "Guten Gesetzgebung" gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Protokoll Nr. 1070/2010) werden mit der Vorlage beachtet.

VIII. Inkraftsetzung

Es wird beabsichtigt, den vorliegenden Erlass auf den 1. Januar 2027 in Kraft zu setzen. Dieser Zeitraum wird benötigt, um die technische Umsetzung der Änderungen zu realisieren.