

**«Vergütung der Pflegeleistungen von Familienangehörigen
durch die Krankenversicherung»**

Zusammenfassung der Ergebnisse

Grundlagenstudie

Von Béatrice Despland und Claudia von Ballmoos,
Dozentinnen an der Hochschule für Gesundheit des Kantons Waadt in Lausanne
Realisiert mit der finanziellen Unterstützung
des Strategiefonds der Fachhochschule Westschweiz (FH-WCH)

März 2009

I. Ausgangslage

Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat in seinem Urteil vom 21. Juni 2006¹ erachtet, dass Spitex-Dienste gemäss geltender Gesetzgebung ermächtigt sind, den Krankenversicherern diejenigen Pflegeleistungen in Rechnung zu stellen, die durch Ehegatten oder Familienangehörige erbracht werden. Zu den entsprechenden Voraussetzungen, die das Versicherungsgericht festgehalten hat, gehört namentlich die Pflicht für den Spitex-Dienst, den Ehegatten oder das Familienmitglied anzustellen. Mit unserer Forschungsarbeit haben wir versucht zu erfahren, ob dieses Urteil einen Einzelfall betrifft oder ob die Spitex-Dienste regelmässig auf diese Möglichkeit zurückgreifen, die ihnen mit dem heutigen Krankenversicherungssystem gegeben wird. Wir wollten gegebenenfalls auch herausfinden, welches die Anstellungsbedingungen und die allfälligen Ausbildungsanforderungen sind. Im Übrigen wollten wir erfahren, ob es kantonale Gesetzesgrundlagen gibt, die eine Anstellung von Ehegatten oder Familienmitgliedern durch die Spitex-Dienste vorsehen, oder ob diesbezüglich Rechtsetzungsverfahren im Gange sind bzw. ob bereits entsprechende Gesetzesentwürfe vorliegen.

II. Erhebung und Ergebnisse

Wir haben unsere Untersuchungen in den 19 Deutschschweizer Kantonen durchgeführt, wobei wir die Kantonsbehörden einerseits und die Spitex-Dienste andererseits befragten. Zwei Gründe rechtfertigen diese Auswahl. Einerseits betrifft das Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts einen Kanton aus dieser Sprachregion, andererseits haben uns die Verantwortlichen der Westschweizer Spitex-Dienste bestätigt, dass es in der französischsprachigen Schweiz keine Gesetzesgrundlagen oder kantonale Massnahmen im Sinne eines Vertrags mit dem pflegenden Familienmitglied gibt.

1. Spitex-Dienste

Die Antworten der Fragebögen, die an die Spitex-Dienste der 19 untersuchten Kantone geschickt wurden, zeigen, dass die Anstellung des Ehegatten und/oder eines Familienmitglieds kein sehr verbreitetes Phänomen ist.

Zum Zeitpunkt der Erhebung sowie in den beiden Jahren vor dem Versand des Fragebogens, waren in insgesamt fünf Kantonen zwischen 20 und 30 Ehegatten von den Spitex-Diensten angestellt wor-

¹ Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 21. Juni 2006 (K 156/04).

den. Im selben Zeitraum standen in vier Kantonen etwas mehr als 40 Familienangehörige unter Vertrag. In zwei Kantonen sind nur Familienangehörige (und keine Ehegatten) betroffen.

Wir haben versucht, den Anteil einzuschätzen, den diese Familienangehörigen und Ehegatten gegenüber dem gesamten Personalbestand in den 19 untersuchten Kantonen ausmachen. Wir haben dazu die Ergebnisse unserer Studie mit den Zahlen des BFS² für das Jahr 2007 verglichen, was es uns erlaubt hat zu bestätigen, dass die Familienangehörigen eine sehr kleine Gruppe innerhalb der Spitex-Dienste darstellen.

Der grösste Teil der Spitex-Dienste macht nicht von der Möglichkeit Gebrauch, den Ehegatten auf die Gehaltsliste zu setzen und die Leistungen bei den Krankenversicherern abzurechnen. Die angeführten Gründe dafür sind vielfältig. Aus mehreren Antworten ging hervor, dass vielen die Möglichkeit, einen Angehörigen anzustellen, nicht bekannt ist. Andere wiederum befürchten, dass eine solche Praxis negative Folgen auf die Qualität der Pflege hätte oder für die Gesundheitsfachkräfte, welche die Angehörigen betreuen müssten, eine zu grosse Belastung sein könnte. Und andere sind schliesslich der Ansicht, dass die von einem Spitex-Dienst angestellten Personen keine Familienangehörigen pflegen sollten.

Die Anstellung von Familienangehörigen und Ehegatten ist ein relativ junges Phänomen. Die Ausnahme bildet ein Kanton, der diese Praxis bereits seit 1992 kennt. Die anderen Kantone machen erst seit Ende der 1990er-Jahre von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Von den insgesamt sieben Kantonen, die Ehegatten oder Familienangehörige anstellen oder in den vergangenen Jahren angestellt haben, haben nur drei wissen lassen, dass sie eine entsprechende Ausbildung voraussetzen. Diese Voraussetzungen sowie deren Grundlagen sind indessen nicht einheitlich. So wird im kantonalen Recht des einen Kantons die Mindestausbildung des Schweizerischen Roten Kreuzes zur Pflegehelferin oder zum Pflegehelfer verlangt, während im zweiten Kanton auf den Tarifvertrag verwiesen wird. Im dritten Kanton schliesslich gelten dieselben Anforderungen wie für die anderen Angestellten der Spitex-Dienste.

Und wie steht es mit den Anforderungen, die auf Bundesebene an alle gestellt werden, die in der Spitex tätig sind? Bezieht man sich auf die Statistiken des BFS für das Jahr 2007, kann gesagt werden, dass Personen «ohne spezifischen Spitex-Ausbildungsabschluss»³ insgesamt 41 Prozent aller in diesem Bereich tätigen Personen ausmachen. Dieses Verhältnis muss natürlich nuanciert und aufgrund der Profile, die der Statistik zugrunde liegen, betrachtet werden.⁴ Dennoch scheint uns dieser Prozentsatz hoch zu sein.

Was den Arbeitsvertrag angeht, so kann bezüglich dessen Form (schriftlich) und Dauer (zeitlich begrenzt) hingegen eine grössere Einheitlichkeit festgestellt werden.

2. Kantonale Verwaltungen

Die bei den kantonalen Verwaltungen erhobenen Daten zeigen die Bedeutung der Thematik auf. Die Rolle der Ehegatten / Familienangehörigen bei der Betreuung pflegebedürftiger Personen wird als interessant und sogar als grundlegend erachtet. Die meisten gesammelten Aussagen bleiben jedoch reine Absichtserklärungen, da die Kostenfrage doch eine klar bremsende Rolle zu spielen scheint. Ganz allgemein geniesst hingegen die Freiwilligenarbeit sehr grosse Unterstützung.

Mehrere Kantone beziehen sich ausdrücklich auf die Ergänzungsleistungen, genauer noch auf das seit dem 1. Januar 2004 bestehende System, das es ermöglicht, den Erwerbsausfall zu kompensie-

² BFS, Spitex-Statistik 2007, S. 34.

³ Gemäss den einleitenden Hinweisen des BFS-Berichts handelt es sich hierbei um Personen, die über keinen spezifischen Ausbildungsabschluss im Spitex-Bereich verfügen, Idem, S. 9.

⁴ «Von den 41 % Personen, die über keinen spezifischen Spitex-Ausbildungsabschluss verfügen, haben rund die Hälfte (23 %) einen Pflege- und Betreuungskurs besucht. Die verbleibenden 11 % haben entweder eine andere nachsekundäre Ausbildung oder Fachhochschule abgeschlossen, verfügen über ein sozialtherapeutisches Diplom oder haben eine Ausbildung im Leitungs- und Administrationsbereich absolviert.», Idem, S. 12.

ren, den ein Familienangehöriger erleidet, wenn er einen Teil seiner Zeit der pflegerischen Betreuung widmet. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das System, das mit der 4. IV-Revision angenommen wurde, die vor dessen Inkrafttreten gesetzten Ziele nicht erreicht hat. Die vom Eidgenössischen Departement des Innern in Auftrag gegebene Studie⁵ hat ergeben, dass es beim Vollzug in den Kantonen grosse Unterschiede gibt. Sie hat auch die Schwächen dieses Systems aufgezeigt, das aus allgemeinen Bundesbestimmungen besteht, deren Vollzug sich auf Kantonsebene als schwierig erweist. Hinzu kommt die Schwierigkeit der Spitex-Organisationen, ein System zu unterstützen, das Leistungen von Gesundheitsfachpersonen zu einem Tarif entschädigt, der als zu niedrig erachtet wird (25 Franken pro Stunde). Was insbesondere die Leistungen betrifft, die von Familienangehörigen erbracht werden, «gab es in 8 Kantonen keinen Fall, in 8 weiteren wurden 1 bis 3 Fälle gezählt, und lediglich in 2 Kantonen waren mehr als 10 Versicherte zu verzeichnen, welche Familienangehörige mit Mitteln aus Artikel 13b ELKV entschädigten.»⁶. Aufgrund der NFA⁷ fallen diese Leistungen nunmehr in die ausschliessliche Kompetenz der Kantone. Die Weiterverfolgung der diesbezüglichen Politik in den Kantonen wird im Laufe der kommenden Jahre zweifellos ein bedeutendes Forschungsfeld sein.

3. Kantonale Gesetzesgrundlagen

Wir haben die kantonalen Gesetzgebungen analysiert, um herauszufinden, welche Kantone zum Zeitpunkt der Erhebung über entsprechende Vorschriften verfügten. Solche Vorschriften haben in der Tat den Vorteil, dass sie die Anstellung von Familienangehörigen durch die Spitex-Dienste zu einem gewissen Grad «sichtbar» machen. Entsprechende Vorschriften können auch wichtige Präzisierungen über die Anstellungsbedingungen und Ausbildungsanforderungen enthalten.

Unsere Analyse der kantonalen Gesetze hat ergeben, dass nur gerade der Kanton Graubünden für die Anstellung von Familienangehörigen eine gesetzliche Grundlage hat, die überdies auch noch Anforderungen an die vorausgesetzten Ausbildungsabschlüsse festlegt. Der Kanton Basel-Landschaft hat seinerseits die entsprechende Bestimmung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA aufgehoben.

Eine gesetzliche Verankerung der Anstellung von Familienangehörigen, die von den Krankenversicherern vergütete Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen, ist sicher interessant. Ob solche Bestimmungen aber auch vor dem Bundesrecht Bestand haben, wird von einem Teil der Rechtslehre⁸ hingegen bestritten.

4. Eidgenössisches Sozialversicherungsrecht und Familienrecht

Im schweizerischen System der sozialen Sicherheit obliegt die Vergütung der Spitex-Leistungen verschiedenen Sozialversicherungen. Das KVG ist die wichtigste Rechtsgrundlage, da sie als obligatorische Versicherung die Grundversorgung der gesamten Bevölkerung abdeckt. Aber auch andere Versicherungen richten ergänzend zur Vergütung von Pflegeleistungen weitere Leistungen aus, und zwar in Form von Hilflosenentschädigungen und/oder Ergänzungsleistungen.

Was die Rolle des Ehegatten betrifft, so können wir mit unseren Erhebungen bestätigen, dass sie sich zwischen der familienrechtlichen Beistandspflicht und der Stellung eines Angestellten einer Pflegeorganisation, die auf Kosten des KVG tätig ist, bewegt. Es gibt keine objektiven und einheitlichen Kriterien, um zu bestimmen, ab welchem Zeitpunkt die physische und psychische Belastung, die die Pflege des eigenen Ehegatten darstellen kann, das Mass dessen übersteigt, was angesichts der Beistandspflicht erwartet werden kann. Die Einschätzung muss im Einzelfall erfolgen, und zwar aufgrund der Umstände und der Persönlichkeit beider Ehegatten. Nach Auffassung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts «ist den Spitex-Verantwortlichen bei der Frage, was an Hilfestellung von den Familien-

⁵ BSV, Forschungsbericht Nr. 6/08; vgl. auch: LATZEL, ANDERMATT.

⁶ BSV, Forschungsbericht Nr. 6/08, S. 11.

⁷ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

⁸ LANDOLT, S. 695.

angehörigen erwartet werden kann, ein vernünftiger und praktikabler Beurteilungsspielraum zuzugestehen». Obwohl wir uns der Tatsache bewusst sind, dass den betreffenden Diensten ein Spielraum überlassen werden muss, sind wir doch der Meinung, dass die Erarbeitung möglichst objektiver Kriterien wünschenswert wäre, um eine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts des pflegenden Ehegatten oder aufgrund anderer Faktoren, wie die geografische Lage (Stadt/Land) oder das kulturelle Umfeld, in dem die Betroffenen leben, zu vermeiden.

III. Fragen, die sich aus den Studienergebnissen ergeben, und Perspektiven

Die im Laufe dieser rechtlichen Forschungsarbeit erhobenen Daten werfen Fragen auf, die Gegenstand interdisziplinärer Studien werden könnten. Es wäre in der Tat interessant und nützlich im Detail zu untersuchen, welche Erwartungen Gesundheitsfachleute an den Ehegatten einer pflegebedürftigen Person haben. Es ginge dabei insbesondere darum herauszufinden, ob bezüglich der Hilfestellung zwischen Eheleuten dieselben Erwartungen an Ehefrauen und Ehemänner gestellt werden. Im Übrigen könnte es sich auch als stichhaltig erweisen, die Nuancen bzw. die unterschiedlichen Einschätzungen zwischen mehreren Gesundheitsfachleuten, die mit derselben Situation konfrontiert sind, zu dokumentieren. Und schliesslich wäre es angebracht, die pflegenden Angehörigen selbst über ihre eigenen Fähigkeiten, den Ehegatten oder ein Familienmitglied zu pflegen, zu befragen. Wahrscheinlich bestehen grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen helfenden Personen einerseits sowie ihrer eigenen Einschätzung der Situation und der Einschätzung durch Gesundheitsfachleute andererseits.

Alle Instanzen, an die wir uns gerichtet haben, haben auf unsere Erhebung geantwortet. Wir möchten es nicht unterlassen, an dieser Stelle den Kantonsverwaltungen und den Spitex-Organisationen für ihre ausserordentliche Mitwirkung zu danken. Mehrere Adressaten haben sich ausdrücklich interessiert gezeigt, die Ergebnisse der Forschungsarbeit zu erhalten, aber auch an allfällig weiteren Überlegungen mit einbezogen zu werden. Obwohl die Westschweizer Kantone nicht Teil unserer Untersuchung waren, haben sie ebenfalls ihren Wunsch geäussert, unseren Bericht zu erhalten, um dessen Schlussfolgerungen zu prüfen.

Der vollständige Bericht (nur auf Französisch) kann unter folgender E-Mail-Adresse bezogen werden: cvonbal@hecvsante.ch.