**Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss**
—
Anfrage Anne Meyer Loetscher 2014-CE-215
**Optimale Entlastung von betreuenden Angehörigen zu Hause**

## I. Anfrage

Die betreuenden Angehörigen sind ein entscheidender Faktor für den Verbleib zu Hause, dessen Ausbau für die zukünftige Freiburger Politik zugunsten älterer Menschen wiederum unerlässlich ist.

Durch die Einführung einer Pauschalentschädigung wurde der Kanton Freiburg zum Vorreiter unter den Kantonen. Heute sind in verschiedenen Kantonen Überlegungen im Zusammenhang mit einer Politik zugunsten der betreuenden Angehörigen im Gange, wobei alle Auswirkungen dieser Arbeit – ob gesundheitlicher, familiärer, sozialer oder beruflicher Natur – untersucht werden.

Während diese Kantone bedauern, «auf Sicht» fahren zu müssen, liegen dem Kanton Freiburg dank der bei den Bezirkskommissionen eingereichten Gesuche Informationen über die Empfängerinnen und Empfänger dieser Pauschalentschädigung vor.

Um die Bedürfnisse der betreuenden Angehörigen und dadurch auch die prioritär zu unterstützenden Massnahmen zu bestimmen, muss als erstes definiert werden, welche Aspekte die Betreuungsaufgabe besonders schwierig gestalten:

> finanzielle Bedürfnisse;
> Erholungsbedarf;
> Bedarf an Unterstützung von Fachpersonen oder Verbänden bei der Einrichtung der Wohnung oder bei den alltäglichen Erledigungen;
> Bedarf an Anerkennung.

Bei unseren Überlegungen müssen wir uns nicht nur die Frage nach einer möglichen Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung stellen, sondern insbesondere auch nach den Massnahmen, mit denen die betreuenden Angehörigen entlastet werden können. Wer eine angehörige Person betreut und pflegt, leistet einen wertvollen Beitrag an die Gesellschaft; deswegen müssen diesen Menschen optimale Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Arbeit zu den bestmöglichen Bedingungen weiterführen können. Um die Massnahmen, die im Rahmen der zukünftigen kantonalen Senior+-Politik vorgeschlagen werden, besser verstehen zu können, möchte ich gerne Näheres zu den folgenden Punkten in Erfahrung bringen:

> Verfahren, das zur Ausarbeitung der Massnahmen für die betreuenden Angehörigen geführt hat:

1. Haben sich die verschiedenen Bezirkskommissionen und der Kanton im Hinblick auf die Umsetzung einer kantonalen Politik zugunsten von betreuenden Angehörigen abgesprochen?

2. Gibt es einen Bericht über die Auswirkungen der Betreuungsarbeit auf die Gesundheit, das Familien-, Sozial- und Berufsleben der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung im Kanton Freiburg?
3. Wenn nein, auf welcher Grundlage wurden die verschiedenen Massnahmen, die im Rahmen von Senior+ vorgeschlagen werden, ausgearbeitet?

> Profil und Bedürfnisse der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung:

4. Wie sieht das Profil der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung 2013 aus (soziale Beziehung, Alter, Beruf/sozialer Status)?
5. Wie viele betreuende Angehörige mussten ihre Arbeit aufgeben bzw. ihren Beschäftigungsgrad reduzieren, um dieser Aufgabe nachgehen zu können?
6. Aus welchen Gründen geben betreuende Angehörige diese Aufgabe wieder auf? Finanzen, Erschöpfung usw.?
7. Wie viele Fälle werden gleichzeitig auch von einem Dienst für Hilfe und Pflege zu Hause unterstützt?

*1. Oktober 2014*

## II. Antwort des Staatsrates

**Verfahren, das zur Ausarbeitung der Massnahmen für die betreuenden Angehörigen geführt hat (Fragen 1 bis 3)**

Durch das Vorgehen im Rahmen von Senior+ sind keine Änderungen am Dispositiv der Pauschalentschädigungen vorgenommen worden; Letztere richten sich im Übrigen nicht nur an Personen, die Betagte betreuen, sondern auch an solche, die sich um Personen mit Behinderungen oder kranke Kinder kümmern. Darüber hinaus sind es die Gemeinden, die diese Entschädigung finanzieren und über deren Gewährung befinden.

Die Arbeiten im Zusammenhang mit Senior+, die zur Ausarbeitung der Massnahmen zugunsten von betreuenden Angehörigen geführt haben, erfolgten in Zusammenarbeit mit zahlreichen an der Einsetzung einer Alterspolitik interessierten Akteurinnen und Akteuren. So engagierten sich denn hundert Personen, die 57 Organismen vertraten, in dem Projekt. In verschiedenen Arbeitsgruppen befassten sie sich damit, triftige Fragen in Verbindung mit verschiedenen altersrelevanten Themen zu identifizieren. Die Arbeiten dieser Gruppen ermöglichten namentlich die Ausarbeitung des Berichts «Bestandsaufnahme» vom 7. September 2010; dieser präzisiert die ersten Feststellungen, die der Staatsrat in seinem Bericht vom 19. August 2008 identifiziert hatte und die den Hauptstärken und -schwächen des heutigen Dispositivs galten. Sie dienten auch dazu, die Gebiete abzustecken, auf die die öffentliche Hand ihr Handeln konzentrieren sollte, und die Hauptachsen der künftigen Freiburger Alterspolitik zu skizzieren. Zunächst mündeten die Arbeiten in einen Konzept-Vorentwurf, der die Ziele der Freiburger Alterspolitik sowie die für die Erreichung der Ziele auf den verschiedenen abgesteckten Bereichen vorrangigen Achsen dieser Politik definieren sollte. Zu diesem Zweck beinhaltete die Projektorganisation insbesondere die folgenden Schritte:

> Identifizierung der gesellschaftlichen Probleme, die ein öffentliches Handeln erfordern, und Festlegung der Ziele der künftigen Politik zugunsten älterer Menschen;

> Bestimmung der hauptsächlichen Interventionsbereiche und der Hauptakteurinnen und -akteure, die bei der Verwirklichung der politischen Ziele mitwirken sollen;
> Bestimmung der für die Erreichung der politischen Ziele als vorrangig erachteten öffentlichen Interventionen und Bezeichnung der von diesen Interventionen Begünstigten;
> Bestimmung der Instanzen, die mit der Umsetzung der als vorrangig erachteten öffentlichen Interventionen betraut werden;
> Skizzierung der jeweiligen Aufgaben der öffentlichen Instanzen und der beauftragten Akteurinnen und Akteure.

Mit dem Massnahmenplan 2016–2020 erfolgte bereits ein erster Schritt der Umsetzung der Alterspolitik. Dieser Plan sieht namentlich mehr Unterstützung für betreuende Angehörige vor, und zwar durch:

> finanzielle Hilfen für Beratungs- und Weiterbildungsleistungen zugunsten von betreuenden Angehörigen und Freiwilligen;
> verschiedene Informationsunterlagen zum Thema Betreuung zu Hause von geschwächten Seniorinnen und Senioren;
> indirekte Unterstützungsmassnahmen, mit denen die Sicherheit in den Wohnungen der Seniorinnen und Senioren gesteigert, das Dienstleistungsangebot den Bedürfnissen der Seniorinnen und Senioren angepasst oder die Transporte für Personen mit eingeschränkter Mobilität finanziert werden sollen, dies alles im Hinblick auf die Förderung der Autonomie der Seniorinnen und Senioren und somit die Entlastung der betreuenden Angehörigen.

Übrigens ist auch im Rahmen der neuen Gesetzgebung über Menschen mit Behinderungen eine verstärkte Unterstützung der betreuenden Angehörigen vorgesehen, namentlich eine finanzielle Unterstützung von Seiten des Staates für Entlastungs- und Beratungsleistungen sowie für Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige.

**Profil und Bedürfnisse der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung (Fragen 4 bis 7)**

Um die Frage nach dem Profil und den Bedürfnissen der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung zu beantworten, hat die Oberamtmännerkonferenz eine Erhebung für die Tätigkeit 2014 im Zusammenhang mit den Pauschalentschädigungen durchgeführt; Letztere liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden, die auch für deren Finanzierung aufkommen. Die erhobenen Daten sind nicht erschöpfend und das Informationslevel je nach Bezirk unterschiedlich. Nichtsdestotrotz kann der Staatsrat die aufgeworfenen Fragen auf Grundlage der Trends, die sich von diesen Daten abzeichnen, zumindest teilweise beantworten.

4. *Wie sieht das Profil der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung 2013 aus (soziale Beziehung, Alter, Beruf/sozialer Status)?*

Die Mehrheit der betreuenden Angehörigen ist 65 Jahre und jünger (65 %). Allerdings sind über ein Drittel der betreuenden Angehörigen über 65 Jahre alt (35 %). Gesamthaft gesehen handelt es sich bei den Bezügerinnen und Bezügern der Pauschalentschädigung in erster Linie um die Ehegattinnen und Ehegatten (40 %), dicht gefolgt von den Müttern und Vätern (35 %). Informationen für die Gründe dieser Aufteilung gibt es keine; sie lässt sich jedoch wahrscheinlich durch den erheblichen Anteil an Personen mit Behinderungen und/oder schweren chronischen Krankheiten unter 65 Jahren

erklären. 15 % der betreuenden Angehörigen sind schliesslich noch Töchter oder Söhne, 10 % sind Verwandte und Bekannte.

Bei den betreuten Personen wiederum sind 20 % unter 20 Jahre, 30 % zwischen 20 und 64 Jahre und 50 % über 65 Jahre alt (15 % zwischen 65 und 74 und 35 % 75 Jahre und älter). Es wäre also auch eine Aufteilung in unter 65- und über 65-Jährige möglich. Folglich gibt es viele Fälle von Personen mit Behinderungen und/oder mit schweren chronischen Krankheiten. Aber auch Beeinträchtigungen aufgrund des hohen Alters machen einen erheblichen Teil des Bedarfs aus.

5. *Wie viele betreuende Angehörige mussten ihre Arbeit aufgeben bzw. ihren Beschäftigungsgrad reduzieren, um dieser Aufgabe nachgehen zu können?*

Es gibt keine Statistik, die Auskunft darüber gibt, ob eine betreuende angehörige Person ihren Beschäftigungsgrad reduzieren oder ihre Arbeit aufgeben musste. Eine Auswertung der Ergebnisse der Erhebung der Oberamtmännerkonferenz zeigt, dass die betreuenden Angehörigen mehrheitlich erwerbslos sind (rund 70 %), während 10 % von ihnen vollzeitlich und 20 % teilzeitlich arbeiten. Laut den Stellen, die über die Gewährung der Pauschalentschädigung befinden, greifen arbeitstätige betreuende Angehörige auf die Hilfe anderer Personen zurück oder aber die betreute Person verbringt einen Teil des Tages in einer Einrichtung.

In diesem Zusammenhang ist folgende Aussage des Kantons Neuenburg in seiner sozialmedizinischen Planung zugunsten älterer Menschen im Bereich betreuende Angehörige[1] interessant: Betreuende Angehörige, die sich um die Patientenschaft von sozialmedizinischen Zentren kümmern (1 von 4), sind weniger von beruflichen Problemen betroffen, wohingegen die Mehrheit der betreuenden Angehörigen, die sich um die Patientenschaft von Pro Infirmis kümmern (81 %), auf solche Probleme hinweisen. Diese Probleme äussern sich in einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit (36 %), einer Senkung des Beschäftigungsgrades (65 %), einer Anpassung der Arbeitszeiten (53 %) oder noch einem Stellenwechsel (24 %). Für 67 % der betreuenden Angehörigen werden die Einkommenseinbussen als erheblich eingestuft. Und für die Hälfte der betreuenden Angehörigen, die auf berufliche Auswirkungen hinweisen, ergeben sich daraus finanzielle Schwierigkeiten.

Im Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014 «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige – Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz» steht: «Unter der Voraussetzung, dass die Arbeitsbedingungen entsprechend ausgestaltet sind (z. B. flexible Arbeitszeiten, Erlaubnis kurzfristiger Absenzen), ist eine zeitlich begrenzte Pflege und Betreuung von Angehörigen bei ausreichender geographischer Nähe in den meisten Fällen mit einer Erwerbstätigkeit vereinbar. Wird der Pflege- und Betreuungsaufwand jedoch sehr gross (> 30 Std./Woche) oder dauert die Pflege- und Betreuungstätigkeit über längere Zeit an, so ist die Vereinbarkeit oft nicht mehr gegeben und die betreuenden und pflegenden Angehörigen müssen sich entweder für die Erwerbstätigkeit oder die Betreuungs- und Pflegeaufgabe (bei allenfalls reduzierter Erwerbstätigkeit) entscheiden. [...] Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) aus dem Jahre 2012 übernehmen sechs Prozent der befragten Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren regelmässig Betreuungs- und Pflegeaufgaben von Angehörigen (kranke, behinderte, ältere Verwandte oder Bekannte ab 15 Jahren).Hochgerechnet auf die gesamte

[1] «Planification Médico-Sociale pour les personnes âgées PMS – Proches aidants : sensibiliser, coordonner, reconnaître, soutenir», Neuenburg, 13. April 2015.

Bevölkerung im Erwerbsalter sind dies rund 330 000 Personen. Von den befragten Personen geben 15 Prozent an, wegen Betreuungsaufgaben in ihrer Berufstätigkeit eingeschränkt oder gar daran gehindert zu sein. Hochgerechnet geben 42 000 Personen (17,5 %) an, dass sie gerne ihr Berufsleben anders organisieren würden, wenn die Betreuung für kranke und pflegebedürftige Personen besser gelöst wäre.» Im Rahmen dieses Berichtes hat der Bundesrat einen «Aktionsplan zur Unterstützung und Entlastung von betreuenden und pflegenden Angehörigen» mit vier Handlungsfeldern verabschiedet. Sein Ziel ist es, für betreuende und pflegende Angehörige gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Ausserdem soll ihnen mittels passenden Unterstützungs- und Entlastungsangeboten ein nachhaltiges Engagement ermöglicht und Überforderungen innerhalb der Familien möglichst vermieden werden. Wenn Erwerbstätige ihr Arbeitspensum vorübergehend reduzieren oder eine Auszeit nehmen wollen, sollte dies ermöglicht werden, ohne dass sie dadurch ihre wirtschaftliche Grundlage oder ihre berufliche Laufbahn gefährden.

6. *Aus welchen Gründen geben betreuende Angehörige diese Aufgabe wieder auf? Finanzen, Erschöpfung usw.?*

Es liegen keine Statistiken vor über die Gründe, aus denen betreuende Angehörige die Betreuungstätigkeit aufgeben. Die Stellen, die über die Gewährung der Pauschalentschädigung befinden, glauben allerdings, dass es der erhebliche Aufwand für die Betreuung und die Erschöpfung sind, die zu einem Eintritt in eine Einrichtung führen, und nicht die Finanzlage. Die zuständigen Stellen weisen jedoch darauf hin, dass die betreuenden Angehörigen ihren Pauschalentschädigungsantrag zurückziehen, weil dieser steuerpflichtig ist und/oder weil sich dadurch ihr Anspruch auf Ergänzungsleistungen ändert. Solche Fälle scheinen jedoch eine Ausnahme zu sein.

7. *Wie viele Fälle werden gleichzeitig auch von einem Dienst für Hilfe und Pflege zu Hause unterstützt?*

Es gibt keine Statistiken, die Informationen darüber enthalten, ob betreute Personen auch die Dienste der Hilfe und Pflege zu Hause in Anspruch nehmen. Laut Angaben der Oberamtmännerkonferenz kümmern sich die betreuenden Angehörigen mehrheitlich (60 bis 70 %) alleine um die Betroffenen. Daraus kann man schliessen, dass 30 bis 40 % der Fälle auf professionelle Hilfe zurückgreifen, sowohl von Diensten für Hilfe und Pflege zu Hause mit Leistungsauftrag wie auch von anderen Unterstützungsangeboten (selbständige Pflegefachpersonen, Haushaltshilfen, Entlastungsdienste für Angehörige, Hauspflege).

Der Staatsrat weist ferner darauf hin, dass die parlamentarische Kommission im Rahmen der Revision des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern vorgeschlagen hat, einen neuen Sozialabzug für die effektiv erhaltenen Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause, bis zum Betrag von jährlich 9000 Franken, einzuführen. In seiner Sitzung vom 7. Dezember 2015 hat der Staatsrat beschlossen, sich diesem Vorschlag anzuschliessen. Der Grosse Rat wird diese Frage in der Dezembersession behandeln.

Der Staatsrat möchte allen betreuenden Angehörigen für ihren Einsatz und ihre Arbeit danken; diese Anerkennung kam bereits im Rahmen des Tages der betreuenden Angehörigen am 30. Oktober 2015 zum Ausdruck, den die GSD mitorganisiert hat.

*14. Dezember 2015*