

Abgrenzung Betreuung - Pflege

1. Auftrag

Die Verwaltung wurde in der Sitzung vom 25. Februar 2025 beauftragt, in einer Notiz den Unterschied zwischen Betreuung und Pflege in begrifflicher und finanzieller Hinsicht aufzuzeigen. Dabei soll auch das Verhältnis zu EFAS (einheitliche Finanzierung der Leistungen) aufgezeigt werden.

2. Die Abgrenzung zwischen Pflege, Betreuung und Hilfe

2.1 Einleitung

Die Ausdrücke «Betreuung» und «Hilfe» sind rechtlich nicht geregelt. Gemeinhin werden unter den Begriffen Betreuung und Hilfe sämtliche Leistungen gesammelt, die nicht pflegerisch sind und damit nicht unter die Pflegeleistungen von Artikel 7 Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV)¹ fallen. In dieser Bestimmung wird die Pflege auch definiert. Insofern werden Betreuung und Hilfe vor allem in Abgrenzung zur Pflege verstanden.

Vorwegzunehmen ist, dass aufgrund der Konzeption der Vorlage «Leistungen für Hilfe und Betreuung in den Ergänzungsleistungen», die bestimmte Leistungen für Hilfe und Betreuung festlegt, eine Definition von Betreuung und Hilfe im ELG nicht notwendig ist. Eine Definition wäre dann notwendig, wenn Leistungen vergütet werden sollen, die nicht genau aufgelistet, sondern stattdessen unter einen sehr allgemein formulierten Begriff fallen würden. Von einer solchen Konzeption wurde bewusst abgesehen, weil damit das Ziel einer minimalen Einheitlichkeit zwischen den Kantonen in der Vergütung von Betreuungsleistungen nicht gewährt werden könnte. Des Weiteren würde es dem Bedarfssystem zuwiderlaufen, welches bestimmte Leistungen vergüten soll.

2.2 Die Aufteilung der Pflegekosten

Was die Übernahme von Pflegekosten in den Ergänzungsleistungen betrifft, richten sich diese nach der Krankenversicherung. Pflegekosten werden überwiegend von der Krankenversicherung getragen. Die Ergänzungsleistungen tragen den Betrag, den die versicherten Personen maximal selber zu tragen haben, also höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages (Art. 25a Abs. 5 Bundesgesetz über die Krankenversicherung, KVG²). Die Pflegekosten, die weder von der Krankenversicherung noch von der versicherten Person getragen werden, tragen die Kantone. In wenigen Kantonen wird auch die Restkostenfinanzierung von den EL getragen.

¹ SR 832.112.31

² SR 832.10

2.3 Pflege

Weil die Pflege Sache der Krankenversicherung ist, wird dieser Begriff auch dort definiert (Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 und 2 KLV). Wo die Pflege das ELG tangiert, richtet sich dieses nach der Krankenversicherung. Gemäss Artikel 7 KLV bezieht sich Pflege auf vier Bereiche: Trinken und Essen (Mahlzeiten eingeben), An- und Ausziehen (Kleider wechseln oder Kompressionsstrümpfe anziehen), Körperpflege und Hygiene (Hilfe beim Duschen, Toilettengang), Mobilisation und Lagern (Bewegungsübungen, Betten, Massnahmen zur Vermeidung von Dekubitus) (Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 und 2 KLV). Diese vier Bereiche entsprechen den alltäglichen Lebensverrichtungen der Hilflosenentschädigung (Kleiden; Essen; Körperpflege; Verrichten der Notdurft; Aufstehen, Absitzen, ins Bett gehen/Bett verlassen; Fortbewegung; vgl. Art. 37 Verordnung über die Invalidenversicherung, IVV³ und Rz. 2020 ff. des Kreisschreibens über Hilflosigkeit vom 1. Januar 2022⁴, KSH, Stand vom 1. Januar 2025). Des Weiteren fallen unter die Grundpflege auch Massnahmen zur Überwachung und Unterstützung psychisch kranker Personen in der grundlegenden Alltagsbewältigung, wie die Erarbeitung und Einübung einer angepassten Tagesstruktur, zielgerichtetes Training zur Gestaltung und Förderung sozialer Kontakte, die Unterstützung beim Einsatz von Orientierungshilfen und Sicherheitsmassnahmen.

Pflege ist im ELG demnach im Kontext gesundheitlicher und funktioneller Einschränkung zu verstehen, gemäss Definition der KLV.

2.4 Betreuung

Für Betreuung gibt es keine rechtliche Definition. Für diese Gesetzesrevision wurde ein Katalog an Leistungen festgelegt, die unabhängig von einer Begrifflichkeit vergütet werden sollen. Die neuen Leistungen sollen das selbstbestimmte Wohnen zu Hause oder in einer institutionalisierten betreuten Wohnform fördern und damit Heimeintritte verzögern. Die Wahl der Leistungen für Hilfe und Betreuung basiert auf der für diese Gesetzesänderung beim Büro BASS in Auftrag gegebenen Studie⁵, dem Pilotprojekt der Stadt Bern⁶ und einer Umfrage des BSV bei den kantonalen EL-Stellen. Betreuung richtet sich in dieser Vorlage nach den ausgewählten Leistungen für Hilfe und Betreuung zu Hause.

In einer andern Studie von BASS «Betreuung im Alter – Bedarf, Angebote und integrative Betreuungsmodelle»⁷ wird Betreuung wie folgt definiert: Betreuung unterstützt ältere Menschen, ihren Alltag selbstbestimmt zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, wenn sie das aufgrund der Lebenssituation und physischer, psychischer und/oder kognitiver Beeinträchtigung nicht mehr gemäss ihren Vorstellungen selbständig können.

³ SR 831.201

⁴ Abrufbar unter <https://sozialversicherungen.admin.ch> > IV > Grundlagen IV > Individuelle Leistungen > Kreisschreiben.

⁵ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *Betreutes Wohnen– Aktualisierte Grundlagen* [im Auftrag des BSV], Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Februar 2022; S. 7

⁶ www.bern.ch**Fehler! Linkreferenz ungültig.** > [Informationen für Fachpersonen](#).

⁷ Stettler P., Jäggi J., Heusser C., Gajta P. et Stutz H., *Betreuung im Alter – Bedarf, Angebote und integrative Betreuungsmodelle*, Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, November 2023, S. 6.

2.5 Hilfe

Der Begriff Hilfe umfasst gemäss der erwähnten Studie⁸ vor allem Dienstleistungen, wie Mahlzeitendienste, Haushalthilfen oder Fahrdienste.

3. Verhältnis zu EFAS

Mit der Reform zur einheitlichen Finanzierung der Leistungen sollen alle Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nach demselben Verteilschlüssel finanziert werden – egal ob sie ambulant, stationär oder im Pflegeheim erbracht werden. Am Leistungsumfang ändert sich durch EFAS nichts – es ändert sich lediglich die Finanzierungsart.

Sämtliche KVG Leistungen werden ab 2032 nach einem einheitlichen Finanzierungsschlüssel von der OKP (3/4) und den Kantonen (1/4) getragen. Das heutige Finanzierungssystem der Pflegeleistungen wird somit durch eine Vergütung eines fixen Finanzierungsschlüssels abgelöst werden.

Die mit dieser Gesetzesrevision zu diskutierenden Leistungen stehen dazu in keinem Zusammenhang.

4. Fazit

Mit der Vorlage soll das selbstbestimmte Wohnen im eigenen Zuhause oder in einem betreuten Wohnen unterstützt und erhalten werden. Gleichzeitig sollen Heimeintritte vermieden. Der Bundesrat ist der Auffassung, mit der getroffenen Wahl von Leistungen und ohne eine Definition diesem Zweck gerecht zu werden.

⁸ Stettler P., Jäggi J., Heusser C., Gajta P. et Stutz H., Betreuung im Alter – Bedarf, Angebote und integrative Betreuungsmodelle, Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, November 2023.