Erfahrungsbericht einer Spitexorganisation, die pflegende Angehörige anstellt

Cécile Fäh
diplomierte Pflegefachfrau, Leiterin Pflegedienst der Care Solutions GmbH

Andrea Schneider
diplomierte Pflegefachfrau, stellvertretende Leiterin Pflegedienst der Care Solutions GmbH

Hardy Landolt
Prof. Dr. iur. LL.M., Geschäftsführer der Care Solutions GmbH

I. Aus der Sicht des Geschäftsführers

Die Care Solutions GmbH wurde im Dezember 2016 mit dem Ziel gegründet, eine Spitexorganisation zu schaffen, die ausschliesslich pflegende Angehörige anstellt. Die Betriebsbewilligung wurde im April 2017 erteilt. Nach Erhalt der Abrechnungsnummer ist die Care Solutions GmbH seit Mai 2017 operativ tätig. Da die Administrativverträge, welche die Spitexverbände mit den Krankenversicherern abgeschlossen haben, vorsehen, dass Personen, welche nicht diplomierte Pflegefachpersonen sind, nur angestellt werden können, wenn diese über den Fähigkeitsausweis des Roten Kreuzes verfügen, konnte die Care Solutions GmbH den Tarifverträgen nicht beitreten und ist im vertragslosen Zustand tätig. Bis Ende 2019 wurde mit zehn pflegebedürftigen Klienten vom Kindesalter bis zum Seniorenalter ein Auftragsverhältnis eingegangen und wurden pflegende Angehörige angestellt, wobei die Anstellung auf dem Modell des Assistenzbeitrags der Invalidenversicherung beruht. Zusammen mit den drei in Teilzeit angestellten diplomierten Pflegefachfrauen sind aktuell 15 Arbeitnehmer angestellt. Die jährliche Bruttolohnsumme macht CHF 250 000.– aus.

Die Geschäftstätigkeit konnte dank dem kurzen Bewilligungsprozess im Kanton Glarus zeitnah zur Gründung aufgenommen werden. Mittlerweile ist die Care Solutions GmbH in mehreren Deutschschweizer Kantonen gestützt auf das Binnenmarktgesetz ebenfalls zugelassen, aber aktuell nur im Kanton Glarus tätig. Den ersten Dämpfer stellte der Einwand eines Krankenversicherers dar, welcher geltend machte, die Anstellung von pflegenden Angehörigen sei unzulässig. Der betroffene Klient der Care Solutions GmbH musste in der Folge eine anfechtbare Verfügung verlangen und an das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus gelangen, damit dieses über die Rechtmässigkeit der Anstellung von pflegenden Angehörigen im Geltungsbereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entscheidet. Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus hat mit Entscheid VG.2017.00047 vom 31. August 2017 erwogen, dass die Anstellung der pflegenden Angehörigen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig sei, sofern und soweit die angestellten pflegenden Angehörigen hinreichend instruiert und überwacht würden.

Seit diesem verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat kein Krankenversicherer mehr eingewendet, dass die Anstellung von pflegenden Angehörigen nicht rechtmässig wäre. Unklarheiten sind demgegenüber entstanden, ob es zulässig ist, ein durchschnittliches Zeitpensum pro Tag in Rechnung zu stellen. Es wäre zwar zutreffend, den tatsächlich erbrachten Zeitaufwand für die versicherten Pflegeleistungen zu verrechnen. Im Praxisalltag entstünde aber bei einer derartigen Vorgehensweise immer wieder die Problematik, ob tatsächlich nur versicherte Grund-

pflegeleistungen oder auch nicht versicherte Betreuungsleistungen abgerechnet würden. Die Krankenversicherer haben bis jetzt eine pauschale Abrechnung akzeptiert; nur vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass es nicht nachvollziehbar sei, weshalb der tägliche Pflegeaufwand immer derselbe sei. Mittlerweile konnte auch im Rahmen von zwei Gerichtsverfahren geklärt werden, dass nicht diplomierte Angehörige nur für Grundpflegeleistungen, nicht aber auch für behandlungspflegerische Verrichtungen in stabilen Pflegesituationen angestellt werden können. Zudem hat das Bundesgericht unlängst entschieden, dass die für die psychiatrische Grundpflege geltenden besonderen Bestimmungen auch dann gelten, wenn die pflegebedürftige Person nicht eine psychiatrische Diagnose hat, aber psychiatrische Grundpflege benötigt. Dies bedeutet für die Care Solutions GmbH, dass eine diplomierte Pflegefachperson mit hinreichender psychiatrischer Pflegeerfahrung die Bedarfsabklärung vorzunehmen und die angestellten Angehörigen zu instruieren und zu überwachen hat, was mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden ist.

Die Problematik der Rechtmässigkeit einer Anstellung von pflegenden Angehörigen hat sich auf andere Sozialversicherungsbereiche verlagert. Die IV-Stelle Glarus hat, da es im Kanton Glarus keine Kinderspitexorganisation gibt, im Sinne eines Pilotprojekts die Care Solutions GmbH als zugelassenen Leistungserbringer im Geltungsbereich der Geburtsgebrechensversicherung zwar anerkannt und ihr im Jahr 2018 Vergütungen geleistet, macht aber für das Jahr 2019 geltend, dass ein Teil der von den pflegenden Angehörigen erbrachten Pflegeleistungen, welche gemäss den Rundschreiben Nr. 384 und 362 an sich versichert wären, durch die pauschalen Versicherungsleistungen (Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag) bereits abgegolten seien. Zudem vertritt die IV-Stelle Glarus die Meinung, dass diejenigen Grundpflegestunden, welche von Krankenversicherern vergütet werden, vom Assistenzbedarf in Abzug zu bringen sind, auch wenn es sich bei dem angestellten pflegenden Angehörigen nicht um eine anerkannte Assistenzperson handelt. Da die pflegebedürftigen Klienten Arbeitgeber der Assistenzpersonen sein müssen, entsteht mitunter ein doppelter administrativer Aufwand, wenn dieselbe Person von der Care Solutions GmbH für Grundpflegeleistungen und vom Klienten für Assistenzleistungen angestellt ist.

Ungeklärt geblieben ist bis heute die Rechtsstellung der Care Solutions GmbH mit Bezug auf die obligatorische Unfallversicherung und die kantonalen Ergänzungsleistungen. Es zeichnet sich ab, dass die Anstellung von pflegenden Angehörigen in diesen beiden Bereichen ebenfalls eine gerichtliche Klärung benötigt. Im Geltungsbereich der obligatorischen Unfallversicherung können nur behandlungspflegerische Verrichtungen abgerechnet werden. Das Problem besteht darin, dass das Bundesgericht eine Anstellung von Angehörigen hinsichtlich von Behandlungspflegeleistungen als unzulässig erachtet. Eine konsequente Umsetzung des Bundesgerichts würde bedeuten, dass die pflegenden Angehörigen nicht angestellt werden können und der Klient in seiner Eigenschaft als versicherte Person nur einen Beitrag für die Angehörigenpflege gemäss Art. 18 Abs. 2 UVV verlangen könnte. Bei den Ergänzungsleistungen können zwar Pflege und Betreuung sowie hauswirtschaftliche Hilfe gemäss Art. 14 ELG abgerechnet werden, doch haben die meisten kantonalen Ausführungsbestimmungen den Sonderfall der Anstellung von pflegenden Angehörigen nicht geregelt, sondern sehen vor, dass ein dauernder und wesentlicher Erwerbsausfall von Angehörigen entschädigt wird, wenn er nachgewiesen ist, was meistens nicht möglich ist, weil die pflegenden Angehörigen, wenn sie bereits seit mehreren Jahren Pflegeleistungen erbringen, die Höhe des Erwerbsausfalls nicht genau nachweisen können.

Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Anstellung von pflegenden Angehörigen zwar zulässig ist, die Umsetzung in der Praxis aber auf Hindernisse stösst, die eigentlich nicht sein müssten. Es wäre deshalb zu wünschen, wenn der Gesetzgeber die pflegenden Angehörigen als eine besondere Kategorie von Leistungserbringern zur Kenntnis nehmen und deren Rechte und Pflichten, insbesondere auch im Zusammenhang mit einer Anstellung durch einen zugelassenen Leistungserbringer, regeln würde. Es sollte nicht so sein, dass der Zufall, ob im geografischen Umfeld des pflegebedürftigen Menschen eine Spitexorganisation vorhanden ist, welche pflegende Angehörige anstellen darf, oder nicht, darüber entscheidet, ob der pflegende Angehörige eine angemessene Entschädigung dafür enthält, dass er versicherte Pflegeleistungen erbringt.

II. Aus der Sicht der Casemanagerinnen, welche die pflegenden Angehörigen instruieren und überwachen

Die Eltern Meier* sind glücklich, haben ihr Neugeborenes in den Armen. Was sie noch nicht wissen, ist, dass ihr Mädchen Karin* schwerbehindert ist. Die Zukunft bringt viele Gespräche, Abklärungen, Therapien und etliche bange Stunden mit sich. Immer neue Hürden stellen sich im Laufe der Jahre. Nie wissen die Eltern, welche Probleme als nächste anstehen.

Karin ist mittlerweile 17-jährig. Sie geht sicher auf den Beinen und erkundet die Umwelt. Ihre kognitive

* Der Name wurde geändert.

Entwicklung ist aber auf dem Stand eines knapp zweijährigen Kindes. Eine Beaufsichtigung im Freien, neben der Strasse oder an öffentlichen Orten ist deshalb unverzichtbar. Auch zu Hause können ein Griff zur Schere, zu einem spitzen Gegenstand oder bereits die Treppe eine Gefahr darstellen. Ein regelmässiger Gang zur Toilette hilft teilweise, das Urinieren oder Stuhlen in die Einlage zu verhindern. Essen würde Karin am liebsten stets das Gleiche. Sie weiss nicht, was eine ausgewogene Ernährung bedeutet. Sie kaut das Essen kaum und verschluckt sich immer wieder. Abends will Karin noch nicht ins Bett, da sie auch nicht mehr so viel Schlaf braucht. Die Nächte sind durchzogen. Oft steht Karin mitten in der Nacht auf und will spielen oder trinken. Ein Tag-Nacht-Rhythmus ist schwer einzuüben. Wegen ihrer Grösse und dem damit zusammenhängenden Gewicht ist es nicht mehr möglich, sie in eine Zweierdecke zu legen. Sie steht auf, wenn sie einen entsprechenden Impuls verspürt, und zieht die Enden von der Matratze. Sprechen kann sie nicht; ihre Gedanken müssen von den Angehörigen erahnt werden.

Sie ist altersmässig kein Kind mehr und auch nicht mehr schulpflichtig. Die Eltern Meier sind vor die Frage gestellt, wie es weitergehen soll und welche Institutionen sie unterstützen. Es gibt die unterschiedlichsten Heime. Für die wenigsten Behinderten findet man in der Umgebung eine individuell passende Institution bzw. freie Plätze in einer geeigneten Institution. Behinderte Personen haben ihre Eigenheiten, mit welchen die Angehörigen am besten zurechtkommen. Sie lesen aus der Körpersprache am genausten, was in der Person vorgeht oder was das Bedürfnis sein kann. Oft werden die behinderten Personen missverstanden oder werden ihre Bedürfnisse verkannt, sodass es Unstimmigkeiten mit den Betreuern gibt. Nach der Meinung der Eltern wäre die Betreuung von Karin in der gewohnten Umgebung zu Hause am besten.

Das Problem besteht aber darin, dass die Eltern Meier – schon seit Jahren – erschöpft sind. Abends müssen sie Karin bis spätabends beaufsichtigen, und nachts weiss man nicht, ob ein Durchschlafen möglich ist. Sie haben neben ihrer schwerbehinderten Tochter noch zwei lebhafte gesunde Söhne. Sie fordern ebenfalls ihre Aufmerksamkeit, wollen Fussball spielen oder sonstige Abenteuer erleben. Familienferien existieren nicht. Das Mädchen kann auch während der Schulferien der beiden Brüder nicht an den Wochenenden abgegeben werden. Für die Eltern bestehen keine Ruheinseln ohne Kinder. Es gibt keinen Entlastungsdienst, welcher individuell auf ihre Agenden eingehen kann.

So war es bis vor zwei Jahren, als die Mutter von Karin von der Care Solutions GmbH angestellt wurde. Sie ist glücklich über diese Situation. Wie immer in solchen Fällen nimmt sich eine Casemanagerin (diplomierte Pflegefachfrau) des neuen Falls an und macht eine Pflegebedarfsabklärung unter Zuhilfenahme des Instruments RAI-HC. Um sich einen umfassenden Überblick zu verschaffen, war die Casemanagerin während der Morgenpflege anwesend und begutachtete die Situation. Auch beim Mittagessen und beim anschliessenden Spaziergang war die Casemanagerin dabei. Die zuständige Casemanagerin hat in der Folge eine Pflegeplanung erstellt und den zeitlichen Aufwand der von den Angehörigen erbrachten Grundpflegeleistungen berechnet. Dieser Stundenaufwand wurde von Karins Hausarzt als richtig beurteilt und unterzeichnet.

Der Krankenversicherer von Karin hat die ärztlich angeordneten Grundpflegeleistungen nicht vollumfänglich, aber doch zum grössten Teil anerkannt und eine entsprechende Kostengutsprache erteilt. Die Mutter, welche den weitaus überwiegenden Anteil der Pflegeleistungen erbringt, wird folglich nur, aber immerhin für einen Teil der von ihr erbrachten Pflegeleistungen, welche eigentlich versichert wären, via die Care Solutions GmbH entschädigt. Die vielen zusätzlichen Betreuungsstunden, der Mehraufwand für behinderungsbedingt zusätzlich notwendige hauswirtschaftliche Verrichtungen und administrative Aufgaben, die externe Begleitung anlässlich von Arzt-, Physiotherapie-, Logotherapieterminen oder die Kosten von speziellen Hilfsmitteln werden nicht erfasst bzw. werden mit der Hilflosenentschädigung pauschal, aber nicht kostendeckend abgegolten.

Die pflegende Mutter fühlt sich seit der Anstellung ernster genommen. Die Mutter sagt: «Man hat nicht ständig das Gefühl, die Pflegeleistung sei nichts wert. Viele Menschen in meinem Umfeld realisieren nicht, was ich den ganzen Tag leiste. Sie erkennen die psychische und körperliche Belastung meiner Aufgabe nicht. Eher kommt man sich unnütz vor, da man keinen Lohn erhält. Es spielt für mich keine Rolle, wenn ich keinen riesigen Stundenlohn erhalte. Ich bin jedoch dankbar um jeden Anerkennungsbeitrag. Denn: Ich kann nicht fliehen, meine Situation ist nicht veränderbar.» – Und genau an diesem Punkt schliesst sich der Kreis. Die Anstellung von pflegenden Angehörigen mag den erlittenen Erwerbsausfall teilweise kompensieren, bedeutet aber keine Entlastung durch Freizeit. Gewiss wäre es vielleicht dem einen oder anderen angestellten Angehörigen möglich, mit dem erhaltenen Erwerbseinkommen eine Ersatzkraft stundenweise anzustellen. Doch das grundsätzliche Problem bleibt bestehen, dass pflegende Angehörige im derzeitigen System in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind. Die Anstellung von pflegenden Angehörigen ist ein erster Schritt in die richtige Richtung!