



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
28. Oktober 2021
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation 95

Maria Pilotto namens der SP-Fraktion
vom 4. Mai 2021
(StB 668 vom 15. September 2021)

Unterstützung für pflegende Angehörige – in der Corona-Krise und darüber hinaus

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Interpellation nimmt sich des wichtigen Themas der Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen an. Die Stadt Luzern hat dieser Zielgruppe in den letzten Jahren grosses Gewicht beigemessen und die entsprechenden Unterstützungsleistungen kontinuierlich weiterentwickelt. Seit der Beantwortung der von der Interpellantin zitierten Interpellation 61, Noëlle Bucher namens der Sozialkommission vom 16. März 2017: «Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen», hat die Stadt Luzern folgende Massnahmen umgesetzt:

A) Schaffung der Anlaufstelle Alter

Die Anfang 2018 geschaffene Anlaufstelle Alter der Stadt Luzern berät ältere Menschen und ihre Angehörigen rund um das Thema Alter. Das primäre Wirkungsziel der Anlaufstelle Alter ist die Förderung des selbstbestimmten Wohnens im gewohnten Umfeld und damit die Verhinderung oder Verzögerung von unerwünschten und unnötigen Heimeintritten. Dabei spielt die Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen eine wichtige Rolle, denn ein häufiger Grund für Heimeintritte ist die Überlastung des familiären Unterstützungssystems.

Die Nachfrage nach den Leistungen der Anlaufstelle Alter ist kontinuierlich gestiegen und belief sich im Jahr 2020 auf 615 Beratungskontakte. Etwa 10 Prozent dieser Kontakte gingen von Angehörigen aus. Eine Angehörigenberatung entsteht auch in weiteren Fällen, bei denen die Betroffenen einem Einbezug des oder der Angehörigen zustimmen. Immer wieder kommt es aber vor, dass ältere Menschen den Einbezug von Angehörigen ablehnen, sei es, weil die Beziehung zu ihnen schwierig ist oder weil sie ihre Angehörigen nicht (weiter) belasten möchten.

Aus den 615 Beratungskontakten entstanden im Jahr 2020 – trotz Coronapandemie – etwas mehr als 100 Hausbesuche, welche selbstverständlich unter Berücksichtigung der Schutzmassnahmen durchgeführt worden sind. Das in der Zwischenzeit erarbeitete Know-how ist auch in die nachfolgend aufgeführten Massnahmen eingeflossen und trägt zu einer verbesserten Qualität dieser Dienstleistungen bei. Um den Wissenstransfer und die Vernetzung der Anlaufstelle Alter zu fördern, beabsichtigt die Dienstabteilung Alter und Gesundheit, sich aktiv am geplanten Pilotprojekt «Vernetzte Erstanlaufstelle für betreuende Angehörige» der Organisation «Pro Aidants», der Schweizerischen Interessenvertretung für betreuende und pflegende Angehörige, zu beteiligen.

Die Umsetzung dieses Projekts ist noch abhängig von der finanziellen Unterstützung der Age-Stiftung, für die «Pro Aidants» einen Antrag gestellt hat. Die Abteilung Alter und Gesundheit wird diese Thematik jedoch auch weiterverfolgen, wenn dieses Projekt nicht zustande kommen sollte.

B) Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen im Alter»

Das Pilotprojekt konnte Ende 2018 gestartet werden und läuft bis Ende 2022. Die drei Zielgruppen des Projekts sind

- noch zuhause wohnende ältere Menschen, die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV beziehen,
- Personen, die knapp keine EL beziehen oder die auf Leistungen angewiesen sind, die von der EL nicht oder nur teilweise übernommen werden, sowie
- pflegende und betreuende Angehörige.

Gemäss einer Zwischenauswertung im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitevaluation wurden in den ersten zwei Jahren des Pilotprojekts 116 Gutscheine mit einer Gesamtsumme von etwa Fr. 100'000.– ausgerichtet. Etwa ein Viertel der Anzahl Gutscheine und der finanziellen Unterstützung kamen den pflegenden und betreuenden Angehörigen zugute (vgl. auch die Antwort auf Frage 2, Seite 5). Die Anzahl Gutscheine und die Summe der ausgerichteten Beiträge nimmt weiterhin zu; in den Monaten Januar bis Juli 2021 wurden Gutscheine im Gesamtwert von etwa Fr. 47'000.– ausgerichtet. Bis Ende Jahr dürfte die Summe auf Fr. 80'000.– bis Fr. 90'000.– steigen. Das jährliche Budget von Fr. 150'000.–, das für die Ausrichtung der Gutscheine und Kostengutsprachen zur Verfügung steht, wird voraussichtlich auch bis zum Abschluss der Pilotphase Ende 2022 nicht erreicht werden. Hauptgrund dafür ist, dass die meisten Unterstützungsleistungen den Wert von Fr. 1'000.– pro Fall nicht übersteigen. Dies entspricht auch einer vorläufigen Haupterkenntnis des Projekts: Mit relativ kleinen und kostengünstigen Massnahmen kann eine verhältnismässig grosse Wirkung erzielt werden. Über die Überführung des Projekts in ein ständiges Angebot wird das Parlament im Frühling 2022 entscheiden können. Der Stadtrat wird auf der Grundlage des Evaluationsberichtes einen entsprechenden Bericht und Antrag ausarbeiten.

C) Neue Leistungsvereinbarung mit dem Verein Vicino Luzern

Seit 1. Januar 2020 unterhält die Stadt Luzern mit dem Verein Vicino Luzern eine Leistungsvereinbarung für die Quartierarbeit für ältere Menschen. Aktuell ist Vicino Luzern mit seinem Angebot an drei Standorten tätig: Neustadt, Littau Dorf und Würzenbach. Die Information, Beratung und Vermittlung von Vicino Luzern wird auch von pflegenden Angehörigen genutzt und geschätzt.

D) Neue Leistungsvereinbarung mit der Genossenschaft Zeitgut

Mit Wirkung ab 1. Januar 2021 hat die Stadt Luzern mit der Genossenschaft Zeitgut eine Leistungsvereinbarung für die Vermittlung von Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit abgeschlossen. Auch von diesen Dienstleistungen können pflegende und betreuende Angehörige profitieren.

E) Anpassung der Leistungsvereinbarung mit dem Schweizerischen Roten Kreuz

Die Anzahl der im Rahmen der Leistungsvereinbarung in Anspruch genommenen subventionierten Stunden beim Entlastungsdienst des Schweizerischen Roten Kreuzes des Kantons Luzern war in den Jahren zuvor stark rückläufig (2014: 3'758, 2016: 3'185, 2018: 1'431, 2019: 1'469). Die stark nachlassende Inanspruchnahme war in erster Linie darauf zurückzuführen, dass insbesondere für

tieferes Einkommen die Kundentarife mit Fr. 60.– pro Halbtage bzw. Fr. 20.– pro weitere Stunde für eine wirksame Entlastung zu hoch waren. Dank der Attraktivierung der Tarifstruktur konnte die Nutzung im Jahr 2020 verdreifacht werden. Für die subventionierten 4'414 Stunden, welche zur Entlastung genutzt wurden, konnte das seit vielen Jahren bestehende Kostendach von Fr. 80'000.– eingehalten werden, während in früheren Jahren die Inanspruchnahme teilweise deutlich tiefer lag (2018 und 2019 je etwa Fr. 20'000.–).

F) Anpassung der Leistungsvereinbarung mit dem Verein Haushilfe

Beim Verein Haushilfe konnte dank einer neuen Tarifstruktur bei einem nur leicht erhöhten Kostendach (von Fr. 120'000.– auf Fr. 135'000.– ab 2020) die Anzahl unterstützte Stunden von etwa 6'000 Stunden (Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019) auf etwa 17'500 Stunden (2020) fast verdreifacht werden. Auch hier erfolgte die Anpassung in erster Linie im Hinblick auf die Stabilisierung und die Förderung des selbstbestimmten Wohnens, bei dem häufig pflegende und betreuende Angehörige eine tragende Rolle spielen.

G) Anpassung der Leistungsvereinbarung mit der Spitex Stadt Luzern

Die Spitex Stadt Luzern bietet neben den pflegerischen Leistungen für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen in ausserordentlich anspruchsvollen Situationen (psychiatrische Störungen, «Messie-Syndrom» usw.) und insbesondere bei stark belasteten pflegenden Angehörigen hauswirtschaftliche und betreuende Dienstleistungen an. Um diese Dienstleistungen in der erforderlichen Qualität sicherzustellen, wurde die Subventionierung der Dienstleistung «Hauswirtschaft und Betreuung» der Spitex Stadt Luzern auf das Jahr 2020 hin von Fr. 48.50 auf Fr. 60.– pro Stunde erhöht.

H) Spezielle Massnahmen während der Coronapandemie

- In Zusammenarbeit mit Vicino Luzern und Zeitgut Luzern hat die Anlaufstelle Alter während der ersten Welle der Coronapandemie im Frühling 2020 eine «Quartierhilfe» für ältere Menschen organisiert. Dabei konnten über 300 Freiwillige rekrutiert werden, die für insgesamt etwa 500 Betagte Einkäufe erledigt und andere Dienstleistungen erbracht haben.
- Die Stadt Luzern hat der Stiftung «Der rote Faden» für die Phase des Lockdowns im Frühling 2020 einen Mieterlass gewährt. Dadurch konnte indirekt ermöglicht werden, dass «Der rote Faden» in dieser ausserordentlichen Situation sein Entlastungsangebot bei den Betroffenen zuhause anbieten konnte.
- Die Kosten für Mehraufwendungen verschiedener Institutionen, welche beratend oder unterstützend tätig waren, wurden von der Stadt Luzern in Form von erhöhten Kostendächern oder von ausserordentlichen Beiträgen so weit wie möglich gedeckt.

Wie in der bereits erwähnten Interpellation 61 ausgeführt, ist die belastende Situation von pflegenden und betreuenden Angehörigen auch auf Bundesebene seit längerer Zeit ein Thema. In seinem

Bericht «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige – Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz» vom 5. Dezember 2014¹ hat der Bundesrat vier Handlungsfelder identifiziert:

1. Information und Daten
2. Entlastungsangebote – Qualität und Zugang
3. Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung und -pflege
4. Betreuungsurlaub oder alternative Unterstützungsmöglichkeiten

Für die Handlungsfelder 3 und 4 sowie bei der Verbesserung der Datengrundlagen und der Erweiterung wissensbasierter Erkenntnisse (Teil «Daten» des Handlungsfelds 1) ist der Bund zuständig. Bei der Information und bei den Entlastungsangeboten liegt die Zuständigkeit bei Bund, Kantonen, Gemeinden und teilweise auch privaten Organisationen und Unternehmen. Wie oben ausgeführt, hat die Stadt Luzern in den letzten Jahren das Informations- und Beratungsangebot zugunsten pflegender und betreuender Angehöriger gestärkt und den Zugang zu den Entlastungsangeboten deutlich verbessert. In ihrer Rolle als Arbeitgeberin hat die Stadt Luzern zudem die aus dem Aktionsplan (Handlungsfelder 3 und 4) entstandenen Verbesserungen in der Bundesgesetzgebung ins städtische Personalrecht übernommen.²

Die einzelnen Fragen der Interpellation beantwortet der Stadtrat wie folgt:

Zu 1.:

Wie schätzt der Stadtrat die aktuelle Situation pflegender Angehöriger in der Stadt Luzern im Kontext der Corona-Krise ein?

Vor dem Hintergrund der oben aufgeführten Massnahmen hat sich die Situation der pflegenden und betreuenden Angehörigen in der Stadt Luzern in den letzten zwei Jahren dank der diversen aufgeführten Massnahmen – trotz Coronapandemie – deutlich verbessert. Selbstverständlich war die Pandemie auch für sie eine starke zusätzliche Belastung. Auf der anderen Seite konnte die ältere Bevölkerung aber auf eine grosse Solidarität zählen und gleichzeitig von einem ausgebauten Unterstützungssystem profitieren.

¹ Vgl. www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Aktionsplan pflegende Angehörige.

² Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 20. Dezember 2019 (AS 2020 4525). Die Anpassungen betreffen die Einführung eines besoldeten Urlaubs für Eltern eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes. Dieser Betreuungsurlaub ist auf höchstens 14 Wochen beschränkt. Es gilt zudem weiterhin der besoldete Kurzurlaub bis drei Arbeitstage pro Ereignis bei einer plötzlichen Erkrankung eines Familienmitglieds oder der Lebenspartnerin / des Lebenspartners, wenn es an der notwendigen Betreuung fehlt; neu gilt dies auch für Familienmitglieder ausserhalb des eigenen Haushalts.

Zu 2.:

Welche Verbesserungen im Hinblick auf die Entlastung pflegender Angehöriger konnte/kann der Stadtrat mit der Anlaufstelle Alter und den «Gutscheinen für ein selbstbestimmtes Wohnen» erzielen?

Dank des neu zur Verfügung stehenden Informations- und Beratungsangebots der Anlaufstelle Alter erhalten Angehörige eine unabhängige und neutrale Beratung, Unterstützung und Vermittlung bei Fragestellungen rund um die Pflege und die Betreuung älterer Menschen. Dies erleichtert es ihnen, den Überblick über die vielfältigen Angebote zu wahren und daraus eine für sie passende Lösung zu finden. Bei belasteten Situationen erstellt die Anlaufstelle Alter eine Situationsanalyse, erfasst den Entlastungsbedarf, berät die Angehörigen in Bezug auf konkrete Entlastungsmöglichkeiten und vermittelt diese. Dank der «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» können bei Bedarf Entlastungsangebote mitfinanziert werden. Konkret handelt es sich um Fahrdienste, (zusätzliche) Unterstützung bei hauswirtschaftlichen Dienstleistungen, (verlängerte) Aufenthalte in einem Tagesbetreuungsangebot für Menschen mit Demenz, Ferienbetten in einer stationären Einrichtung oder um andere Entlastungsangebote (vgl. Massnahmen A bis G im Einführungstext). Dank einer gezielten Entlastung wird das familiäre Unterstützungssystem entlastet, stabilisiert und gestärkt. Je früher die Situation erkannt wird und je eher Entlastungsmassnahmen ergriffen werden können, desto länger kann der Verbleib im gewohnten Umfeld sichergestellt und ein unerwünschter Heimeintritt hinausgezögert werden.

Zu 3.:

Welche weiteren Möglichkeiten sieht der Stadtrat, um Angehörige verstärkt auf die Angebote aufmerksam zu machen und deren Nutzung insgesamt zu fördern?

Eine verbesserte Nutzung der Angebote bedingt einerseits eine gute Information und Vermittlung (Massnahmen A und C) sowie eine breite Palette an Dienstleistungen. Diese sollten – im Rahmen von Freiwilligenarbeit – kostenlos sein oder dank finanzieller Beihilfen und subventionierter Tarife auch für einkommensschwächere Haushalte erschwinglich bleiben (Massnahmen B bis G). Das Erreichen der Zielgruppe betreuender und pflegender Angehöriger ist jedoch unbestrittenermassen eine Herausforderung. Die Anlaufstelle Alter plant, bei diesem Thema in nächster Zeit einen Schwerpunkt zu setzen. Eine Massnahme bildet die bereits erwähnte Teilnahme am Projekt «Vernetzte Erstanlaufstelle für betreuende Angehörige» der Organisation «Pro Aidants» (vgl. Hinweise zur Massnahme A, Seite 2). Zudem ist geplant, die Öffentlichkeitsarbeit und die Kommunikation in diesem Bereich zu verbessern und weiterzuentwickeln. Zwei der drei Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle Alter absolvieren im Hinblick darauf aktuell Weiterbildungen, bei welchen das Thema «pflegende und betreuende Angehörigen» vertieft bearbeitet wird.³ Ziel der Bemühungen wird es sein, den Bekanntheitsgrad der Anlaufstelle Alter bei den betreuenden und pflegenden Angehöri-

³ Unter anderem bei Dr. phil. Bettina Ugolini, einer anerkannten Fachexpertin des Zentrums für Gerontologie und Leiterin der Beratungsstelle «Leben im Alter» der Universität Zürich.

gen zu verbessern. Dadurch soll diese wichtige Zielgruppe vermehrt und in einem früheren Stadium einer belastenden Situation erreicht und mit gezielten Massnahmen unterstützt und entlastet werden.

Zu 4.:

Anfang April berichtete die Luzerner Zeitung von einem Entlohnungsmodell für Angehörige («So werden pflegende Angehörige entlohnt», NLZ, 3.4.2021). Wie beurteilt der Stadtrat die Chancen und Herausforderungen einer Anstellung von pflegenden Angehörigen durch eine spitexähnliche Organisation für die Gepflegten, Pflegenden, und aus struktureller Sicht der Altersversorgung? Kann sich der Stadtrat vorstellen, die Umsetzung eines solchen Modells (z. B. durch die Spitex Stadt Luzern) zu unterstützen?

Das Modell, pflegende Angehörige formell in die ambulante Betreuung einzubinden und für die geleistete Arbeit eine faire Entschädigung zu vergüten, kann eine Transparenz, Anerkennung sowie eine qualitative Überprüfung der Arbeit für pflegende Angehörige darstellen. Voraussetzung ist, dass die oder der Angehörige ausschliesslich die sogenannte Grundpflege vornimmt, also die Hilfe bei der Körperpflege, beim Aufstehen, der Toilettenbenützung und der Essenseinnahme; dies in Abgrenzung zu weitergehenden Interventionen, welche eine professionelle Ausbildung im Pflegebereich voraussetzen.

Risiken bestehen in der Übernahme von Tätigkeiten durch Angehörige, die nicht über die erforderlichen pflegerischen Kompetenzen verfügen. Zudem kann eine bezahlte Angehörigenpflege zu zusätzlichen Abgrenzungsproblematiken führen. Weitere Risiken sind kurzzeitige oder gar dauerhafte Überlastungen der pflegenden Angehörigen aufgrund der zusätzlichen vertraglichen Verpflichtung. Die Arbeit ist ausserdem nur mit pflegenden Angehörigen zu bewältigen, die nicht «am Limit laufen» und ihre Gesundheit nicht aufs Spiel setzen. Hier muss die zuständige Spitex-Organisation die Situation aufmerksam beobachten und wenn nötig zeitnah intervenieren.

Der Stadtrat beabsichtigt nicht, ein solches Modell zu fördern. Die Unterstützung von pflegenden Angehörigen soll in erster Linie durch die Mitfinanzierung von Entlastungsmassnahmen erfolgen und nicht in Form einer finanziellen Abgeltung. Die Gefahr einer Überforderung des Systems wird durch eine Entlohnung nicht gebannt, sondern tendenziell eher verschärft. Zudem ist die Entlohnung je nach Umfang der Einsatzzeiten wegen der gleichzeitig von der Patientin oder vom Patienten zu leistenden Kostenbeteiligung zu relativieren. Aktuell werden bei der Stadt Luzern die Leistungen von vier Personen über dieses Modell abgerechnet. Die durchschnittliche Einsatzzeit pro Tag liegt zwischen 90 und 120 Minuten pro Tag. Die entsprechende Organisation empfiehlt das Abrechnungsmodell ab einer Einsatzdauer von 90 Minuten pro Tag.

Zur Illustration der finanziellen Konsequenzen folgendes Beispiel für Frau Müller, welche ihren dementen Mann pflegt und betreut: Bei einer Einsatzzeit von 90 Minuten pro Tag würde Frau Müller einen Lohn von Fr. 1'507.50 brutto pro Monat erhalten (davon wären noch die Sozialversicherungsbeiträge abzuziehen). Von diesem Betrag muss Herr Müller als Patient einen Selbstkostenbeitrag von Fr. 460.50 bezahlen (Fr. 15.35 pro Tag). Für das Ehepaar Müller verbleibt also unter

dem Strich ein Betrag von Fr. 1'047.–. Die Spitex-Organisation kann für die erbrachten Leistungen gemäss geltender Tarifordnung insgesamt einen Beitrag von Fr. 3'735.– in Rechnung stellen. Nach Abzug der Entlohnung von Frau Müller verbleiben der Spitex also Fr. 2'227.50, mehr als doppelt so viel wie dem Ehepaar Müller. Getragen werden die Kosten von Fr. 3'735.– zu etwa 63 Prozent von der Krankenversicherung, welche Fr. 2'367.– übernimmt. Wie erwähnt, muss der Patient einen Selbstbehalt von Fr. 460.50 zahlen. Die verbleibenden Restkosten in der Höhe von Fr. 907.50 trägt die Stadt Luzern.

Aus Sicht des Stadtrates ist es stossend, dass die Organisationen, welche dieses Vermittlungsangebot zur Verfügung stellen, in einem solchen Ausmass an der familiären Care-Arbeit verdienen, die in allen anderen Bereichen, wie beispielsweise der Kinderbetreuung, unentgeltlich ist. Unbefriedigend ist bei diesem Modell auch, dass die Spitex-Organisation für ihre Vermittlungstätigkeit zu Lasten der Prämienzahlerinnen und Prämienzahler einen mehr als doppelt so hohen Beitrag erhält, als er Frau Müller für die geleistete Grundpflege zugutekommt. Für Herrn und Frau Müller mag die Entschädigung zwar eine Verbesserung der Situation darstellen, aus volkswirtschaftlicher Perspektive gilt es jedoch zu bedenken, dass bei einer flächendeckenden Anwendung solcher Abgeltungen für die Allgemeinheit Mehrkosten in Milliardenhöhe zukommen würden. Aber auch wenn es bei Einzelfällen bleibt, könnten nach Meinung des Stadtrates die dafür erforderlichen Versicherungsprämien und Steuergelder besser eingesetzt werden – wie eingangs ausgeführt, in erster Linie in Form von Entlastungsangeboten («entlasten statt entlönnen»).

Stadtrat von Luzern

