

Stellungnahme zum Postulat 143

Intermediäre Betreuung und Entlastung für Angehörige: Angebote besser bekannt machen und finanziell stärker unterstützen

Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 12. November 2021
Antrag des Stadtrates: Entgegennahme, StB 297 vom 11. Mai 2022

Wurde anlässlich Ratssitzung vom 9. Juni 2022 überwiesen.

Ausgangslage

Das Postulat möchte den Stadtrat anregen, die Angebote der intermediären Betreuung und Entlastung für Angehörige besser bekannt zu machen. Zudem soll sich die Stadt Luzern etwa zur Hälfte an den Betreuungskosten der bisher nicht subventionierten, intermediären Angeboten der Betreuung und Entlastung (Tages- und Nachtstruktur, Ferienbett, Sofortaufnahme) finanziell beteiligen, inklusive des dafür allfällig nötigen Transports.

Grundhaltung des Stadtrates

Angehörige leisten tagtäglich einen enormen Aufwand und tragen wesentlich dazu bei, dass ihr auf Betreuung und Pflege angewiesenes Familienmitglied lange im gewohnten Umfeld wohnen bleiben kann. Sie bilden dadurch die grösste und wichtigste Säule in der Unterstützung von unterstützungsbedürftigen Menschen jeden Alters. Die Stadt Luzern unterstützt Angehörige und Freiwillige bereits seit längerer Zeit in einer breiten und vielfältigen Art. In den letzten Jahren hat der Stadtrat die grosse Bedeutung der betreuenden und pflegenden Angehörigen wiederholt betont¹ und die Entlastungsangebote angesichts ihrer Wichtigkeit stark ausgebaut:

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.

Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen im Alter»

Ein wichtiges Instrument der Anlaufstelle Alter zur Unterstützung der Angehörigen bildet das Ende 2018 gestartete Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen im Alter». Gemäss einer Zwischenevaluation im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitevaluation wurden in den ersten drei Jahren des Pilotprojekts gegen 200 Gutscheine mit einer Gesamtsumme von insgesamt Fr. 150'000.– ausgerichtet. Etwa

¹ [Antwort auf die Interpellation 61](#), Noëlle Bucher namens der Sozialkommission vom 16. März 2017: «Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen»; [Antwort auf die Interpellation 95](#), Maria Pilotto namens der SP-Fraktion vom 4. Mai 2021: «Unterstützung für pflegende Angehörige – in der Corona-Krise und darüber hinaus».

20 Prozent der finanziellen Unterstützung kamen unmittelbar der Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen zugute (Beiträge an Tages- und Nachtstrukturen, Ferienbetten usw.). Aber auch Gutscheine, die für andere Zwecke gesprochen wurden, tragen zur Unterstützung bei, z. B. für Hilfe im Haushalt, für Fahr- und Begleitdienste, für die Verbesserung der Infrastruktur im Wohnbereich oder für einen Mahlzeitendienst.

Neue Leistungsvereinbarung mit dem Verein Vicino Luzern

Seit dem 1. Januar 2020 unterhält die Stadt Luzern mit dem Verein Vicino Luzern eine Leistungsvereinbarung für die Quartierarbeit für ältere Menschen im Umfang von aktuell Fr. 500'000.–.² Aktuell ist Vicino Luzern mit seinem Angebot an drei Standorten tätig: Neustadt, Littau Dorf und Würzenbach. Zusätzlich wird in der Überbauung «Guggi» ein kleineres Angebot in Zusammenarbeit mit der Viva Luzern pilotiert. Die Information, Beratung und Vermittlung von Vicino Luzern wird auch von pflegenden Angehörigen genutzt und geschätzt.

Neue Leistungsvereinbarung mit der Genossenschaft Zeitgut

Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2021 hat die Stadt Luzern mit der Genossenschaft Zeitgut eine Leistungsvereinbarung für die Vermittlung von Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit mit einem Kostendach von Fr. 60'000.– abgeschlossen. Aktuell umfasst die Genossenschaft Zeitgut 420 Einzel- und 9 Kollektivmitglieder, und es bestehen über «160 Tandems». Auch von diesen Dienstleistungen profitieren pflegende und betreuende Angehörige.

Anpassung der Leistungsvereinbarung mit dem Schweizerischen Roten Kreuz

Der Rotkreuz-Entlastungsdienst richtet sich ausdrücklich an betreuende und pflegende Angehörige, die durch die intensive Betreuungsaufgabe zunehmend an ihre körperlichen und emotionalen Grenzen stossen. Die Anpassung der Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Luzern und dem SRK Kanton Luzern hat dank der Attraktivierung der Tarifstruktur – bei einem gleichbleibenden Kostendach von Fr. 80'000.– pro Jahr – dazu geführt, dass die Nutzung in den letzten zwei Jahren vervielfacht werden konnte. Im Jahr 2021 wurden gegen 6'500 Entlastungsstunden in Anspruch genommen, während sie in den Jahren 2018 und 2019 bei unter 1'000 Stunden pro Jahr lag.

Anpassung der Leistungsvereinbarung mit dem Verein Haushilfe

Auch bei der Leistungsvereinbarung mit dem 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.

Anpassung der Leistungsvereinbarung mit der Spitex Stadt Luzern

Neben den pflegerischen Leistungen bietet die Spitex Stadt Luzern 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. Die Kosten für diese Subventionierung beläuft sich auf etwa 1,2 Mio. Franken jährlich, wovon ein nicht unbeträchtlicher Anteil auch pflegenden und betreuenden Angehörigen zugutekommt.

Projekt «Digitale Erstanlaufstelle für betreuende Angehörige»

Die Stadt Luzern beteiligt sich am kürzlich gestarteten Pilotprojekt «Digitale Erstanlaufstelle für betreuende Angehörige» des Vereins Pro Aidants und ist seit 2022 Mitglied dieser Schweizerischen Interessenvertretung für betreuende und pflegende Angehörige. Das Projekt richtet sich in erster Linie an Ange-

² Vgl. Bericht und Antrag 14 vom 10. April 2019: «Quartierarbeit für ältere Menschen».

hörige, die noch erwerbstätig sind und wenig Zeit für die Betreuung, aber insbesondere auch für die Organisation der Pflege ihres unterstützungsbedürftigen Familienmitglieds aufwenden können.³

Resonanz

Die im Jahr 2021 im Auftrag der Paul Schiller Stiftung erarbeitete Studie «Kosten und Finanzierung für eine gute Betreuung im Alter in der Schweiz»⁴ zeigt neben den finanziellen Aspekten auch auf, wie die zukünftige Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen ausgestaltet werden könnte. In dieser Studie werden die Anlaufstelle Alter und die «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» als eines von fünf Good-Practice-Beispielen aufgeführt. Hervorgehoben wird insbesondere der pragmatische Ansatz: «Gerade bei der Entlastung von unterstützenden Angehörigen erlaubt das Gutscheinsystem, unbürokratisch Hilfe anzubieten, und erreicht eine Stabilisierung der Unterstützungssituation.» Bereits in einer früheren Publikation der Paul Schiller Stiftung in Zusammenarbeit mit fünf weiteren Stiftungen ist das Angebot von Vicino Luzern als beispielhaft erwähnt worden.⁵ Auch hier wird die Pionierrolle der Stadt Luzern hervorgehoben: «Diese Art von Angebot ist in der Schweiz rar, die Nachfrage aber gross.»

Geplante Weiterentwicklungen

Weil für den Stadtrat die Unterstützung und Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen eine hohe Bedeutung hat, plant er in diversen Bereichen eine Vertiefung seines Engagements:

Angebot der Anlaufstelle Alter

Bereits heute bilden die pflegenden und betreuenden Angehörigen eine der Hauptzielgruppen des Beratungsangebots der Anlaufstelle Alter, und schon heute erreicht die Anlaufstelle Alter durch ihre periodischen Versände an ganze Jahrgänge eine breite Schicht der älteren Bevölkerung – vor allem auch Personen, welche noch keine Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen. Der Stadtrat ist bereit, die Rolle der Anlaufstelle Alter bei der Unterstützung von Angehörigen zu stärken, wie z. B. eine noch bessere Bekanntmachung des Angebots der Anlaufstelle selbst, aber auch der Unterstützungsleistungen, welche durch die Anlaufstelle vermittelt werden (s. unten). Die Überprüfung der zukünftigen Rolle der Anlaufstelle Alter ist Bestandteil des Berichtes und Antrages zum Projekt «Alterswohnen integriert», der im Winter/ Frühlung 2022 dem Parlament vorgelegt wird.

Überführung des Pilotprojekts «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» in die Regelversorgung Ein wichtiges Instrument, um die pflegenden und betreuenden Angehörigen zu unterstützen, bilden die «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen», welche die Anlaufstelle Alter seit Ende 2018 vergeben kann. Dabei handelt es sich oft auch um Kostengutsprachen für die vorübergehende Inanspruchnahme von Entlastungsangeboten der Tages- oder Nachtstrukturen (TON) oder um die Mitfinanzierung von Ferienbetten. Mit bedarfsgerechten Beiträgen können dadurch ohne grösseren administrativen Aufwand Situationen zeitnah und gezielt entlastet werden. Voraussetzung ist, dass die betroffenen Personen die Leistungen selbst nicht vollständig finanzieren können und dass sie auch nicht oder nur ungenügend über andere Unterstützungsangebote wie Ergänzungsleistungen, Beiträge an die Krankheitskosten oder individuelle Finanzhilfen zur AHV/IV abgedeckt sind.

Die Pilotphase des Projekts «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» läuft Ende 2022 aus. Auf der Grundlage der externen Begleitevaluation, deren Schlussbericht etwa Mitte 2022 vorliegen soll, wird der Stadtrat dem Parlament die Überführung des Angebots in die Regelversorgung vorschlagen. Dieser Bericht und Antrag wird voraussichtlich parallel zum erwähnten Bericht und Antrag zum Projekt «Alterswohnen integriert» traktandiert werden.

³ Nähere Angaben zum Pilotprojekt findet man auf der Website der Age-Stiftung, welche dieses Vorhaben unterstützt:

<https://www.age-stiftung.ch/foerderprojekt/digitale-erstanlaufstelle-fuer-betreuende-angehoerige/>

⁴ BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel (2021). Kosten und Finanzierung für eine gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Studie im Auftrag der Paul Schiller Stiftung. Abrufbar unter: https://www.gutaltern.ch/site/assets/files/2690/pss_bericht_kosten_und_finanzierung_bia-1.pdf

⁵ Carlo Knöpfel et al. (2020). Wegweiser für gute Betreuung im Alter. Stiftungskooperation. Abrufbar unter: https://www.gutaltern.ch/site/assets/files/1730/wegweiser_gute_betreuung_im_alter.pdf

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tages- und Nachtstrukturen

Aktuell werden die Rahmenbedingungen für die finanziellen Abgeltungen der TON im Bereich der Pflegefinanzierung durch die Abteilung Alter und Gesundheit (AGES) gemeinsam mit der kantonalen Dienststelle Gesellschaft und Soziales (DISG) geprüft. Dabei handelt es sich um denjenigen Teil der Leistungen, welcher gemäss KVG als Pflegeleistungen abgerechnet werden kann – reine Betreuungsleistungen, welche in den TON-Einrichtungen hauptsächlich erbracht werden, sind nicht Bestandteil dieses Vorhabens. Die Überprüfung erfolgt im Auftrag des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) für das städtische Dienstleistungsangebot des «Kompetenzzentrums Pflegefinanzierung». Es ist unumstritten, dass die geltenden Vorgaben für die Restkostenbeiträge im Rahmen der eidgenössischen und kantonalen Gesetze zur Pflegefinanzierung dem Dienstleistungsangebot der TON nur bedingt gerecht werden, da die Bestimmungen entweder auf den stationären oder den ambulanten Bereich ausgerichtet sind. Hier möchte die Stadt Luzern zusammen mit dem VLG und der DISG eine fairere Abgeltung erreichen.

Entwicklungen auf Bundesebene

Die Entlastung von pflegenden und betreuenden Angehörigen ist auch auf Bundesebene ein viel diskutiertes Thema. Im Herbst 2021 hat z. B. der Nationalrat die Motion Graf vom 26. September 2019 (19.4194 «Finanzierung von Pflegeleistungen für Menschen mit Demenz») grossmehrheitlich angenommen. Dieser Vorstoss verlangt, die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) so anzupassen, dass Menschen mit Demenz Anspruch auf die für sie adäquaten Pflegeleistungen haben. Bereits von beiden Räten überwiesen wurde die Motion Kuprecht vom 31. August 2018 (18.3716 «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen»), welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über die Ergänzungsleistungen sicherstellen und damit Heimeintritte verzögern oder verhindern will. Der Bundesrat beabsichtigt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf im Frühling 2022 in die Vernehmlassung zu geben.

Fazit

Der Stadtrat ist überzeugt, mit den aufgeführten Massnahmen und Projekten die beiden Anliegen des Postulats – die bessere Bekanntmachung möglicher Angebote und die finanzielle Entlastung von betreuenden und pflegenden Angehörigen – auf städtischer Ebene bereits zu einem grossen Teil bedarfsgerecht erfüllen zu können. Insbesondere mit den «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen im Alter» besteht ein sachgerechtes und flexibel einsetzbares Instrument, mit welchem gezielt, schnell und unbürokratisch Unterstützungsleistungen gesprochen werden können, wo sie im Einzelfall nötig sind. Je nach notwendiger Unterstützung kann der Beitrag auch einmal höher als 50-Prozent ausfallen und im Einzelfall zusätzlich mit Beiträgen aus städtischen Fonds ergänzt werden. Da gleichzeitig noch zusätzliche Weiterentwicklungen in Planung sind, insbesondere das erwähnte Projekt «Alterswohnen integriert», der Ausbau der Standorte von Vicino Luzern und das Pro-Aidants-Pilotprojekt «Digitale Erstanlaufstelle für betreuende Angehörige», wird es noch weitere Ansatzpunkte geben, um die pflegenden und betreuenden Angehörigen besser zu unterstützen. Bei der Weiterentwicklung dieser Massnahmen wird zu prüfen sein, wo und aus welchen Gründen eine Finanzierung eine 50-Prozent-Regel überschreiten kann. Dem Stadtrat ist es ein grosses Anliegen, dass niemand aufgrund der persönlichen finanziellen Situation auf die erforderlichen Dienstleistungen verzichten muss.

Eine flächendeckende Stärkung der Betreuung von älteren Menschen und der Entlastung von pflegenden Angehörigen ist jedoch eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, welche nicht durch eine einzelne Gemeinde alleine sichergestellt werden kann – es sind Anstrengungen aller Beteiligten und aller Staatsebenen erforderlich. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die erwähnten politischen Vorstösse auf Bundesebene sowie die Umsetzung der Pflegeinitiative und weiterer politischer Anliegen in den kommenden Jahren zu einer Verbesserung der Situation für alle pflegenden und betreuenden Angehörigen und zur Stärkung der in diesem Bereich tätigen Institutionen führen wird. Er ist deshalb bereit, das Anliegen entgegenzunehmen, die bestehenden Instrumente auf die Unterstützung der Angehörigen auszurichten und die skizzierten Weiterentwicklungen zu prüfen. Gleichzeitig wird er angesichts des hohen sozialpolitischen Interesses auch die Bestrebungen auf kantonalen und eidgenössischer Ebene unterstützen.

Zu erwartende Folgekosten bei einer Überweisung des Postulats

Die Überweisung des Postulats führt im vom Stadtrat dargelegten Rahmen zu keinen direkten Folgekosten, über die das Parlament nicht ohnehin noch beraten wird oder die nicht im Rahmen der bestehenden Finanzplanung bereits berücksichtigt sind. Die Stossrichtung des Postulats entspricht zudem einem Schwerpunkt in der Ausrichtung der Alterspolitik des Stadtrates und führt deshalb nicht zu einem wesentlichen zusätzlichen internen Personalaufwand.

Würde der Vorstoss im Sinne des Postulanten überwiesen und sich die Stadt Luzern im Umfang von 50 Prozent an den Betreuungskosten von Tages- und Nachtstrukturen, Ferienbetten und anderen intermediären Angeboten beteiligen, ergäben sich für die Stadt Luzern für die Personen, welche aktuell diese Angebote in Anspruch nehmen, Mehrkosten von zwischen Fr. 300'000.– und Fr. 600'000.– pro Jahr. Die grosse Bandbreite der Schätzung berücksichtigt den Effekt, dass eine solch umfangreiche Subventionierung dazu führen würde, dass das Angebot vermutlich von deutlich mehr Personen als heute genutzt würde. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass es bis zum Vorliegen einer gesamtschweizerischen Lösung zielführender ist, zu den bereits eingangs erwähnten bestehenden städtischen Subventionen gezielte Subjektfinanzierungen in Form von Gutscheinen und Fondsbeiträgen zu leisten, als das Geld im Giesskannenprinzip auch an Personengruppen zu verteilen, welche die Betreuungskosten gut auch aus eigenen Mitteln finanzieren können.