

Vorlage Stadtparlament

Datum	15. Dezember 2020
Beschluss Nr.	4969
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Gabriela Eberhard Anliker und Andrea Hornstein: «Bezahlbare Tagesbetreuung für demenzerkrankte Personen in der Stadt St.Gallen»; schriftlich

Gabriela Eberhard Anliker und Andrea Hornstein sowie 33 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 22. September 2020 die beiliegende Interpellation «Bezahlbare Tagesbetreuung für demenzerkrankte Personen in der Stadt St.Gallen» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Wie in der ganzen Schweiz werden auch in St.Gallen die Menschen älter. Die demografische Entwicklung lässt erwarten, dass die Zahl der Menschen, die im Alter pflegebedürftig werden, steigt. Diese Zahl steigt jedoch nicht parallel zur Lebenserwartung. Die Lebensphase, in der die Menschen im Alter gesund und selbstständig zu Hause leben, verlängert sich und Betagte werden immer öfter erst im höheren Alter pflegebedürftig.

Ein Eintritt ins Alters- und Pflegeheim erfolgt einerseits aufgrund steigender Pflegebedürftigkeit, kann andererseits jedoch auch die Folge zunehmender Hilfebedürftigkeit angezeigt sein, wenn beispielsweise Alltagstätigkeiten immer stärker eingeschränkt sind. In dieser Situation spielt das Umfeld eine bedeutende Rolle.

Aktuell erarbeitet die Stadt St.Gallen die «Strategie Alter und Gesundheit 2030», nachfolgend Altersstrategie genannt. Ziel ist eine integrierte Versorgung, die sich am Grundsatz «ambulant vor stationär» orientiert. Im Vordergrund der städtischen Altershilfe stehen dabei Massnahmen, die eine vermehrte Selbsthilfe erlauben und die Eigenkräfte der Betagten stärken. Dies bildet auch den Wunsch der meisten älteren Menschen ab, so lange wie möglich zu Hause zu leben. Entsprechend sind die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu klären und zu schaffen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fragen zur guten Betreuung älterer Menschen gehört ganz wesentlich dazu.

Gute Betreuung zu Hause baut auf ein Zusammenspiel von Angehörigen, befreundeten Personen und Bekannten aus der Nachbarschaft, die wiederum in ein Netzwerk von freiwillig Engagierten und institutionellen Anbietenden eingebunden sind. Im Zentrum steht dabei stets das Wohl der betreuten Person, die so ein möglichst sinnerfülltes und eigenständiges Leben führen kann. Dabei steht das körperliche und psychosoziale Wohlbefinden der betagten Person in enger Wechselbeziehung mit dem Wohl der sie betreuenden Personen.

Tagesstrukturen gehören zu den sogenannten intermediären Strukturen¹ und decken unterschiedliche Bedürfnisse sowohl der Betroffenen selbst wie auch der betreuenden Angehörigen breit ab. Mit zunehmender Verletzlichkeit einer betagten Person verkleinert sich der Bewegungsradius, und der Einfluss auf Selbstbestimmung und soziale Teilhabe nimmt ab. Regelmässig genutzte professionell aufgebaute Entlastungsangebote tragen dazu bei, die Ressourcen sowohl der Betroffenen wie auch der betreuenden Menschen zu stärken und wirken sich somit positiv auf die individuellen Situationen aus. Sie sorgen dafür, dass betreuende Angehörige entlastet werden und dadurch deren physische und psychische Gesundheit erhalten und gestärkt wird. Betreuungssituationen können sich im Altersverlauf ändern. Diese Entwicklung lässt sich im Phasenmodell darstellen (vgl. Abbildung 1). Je nach Betreuungsphase verändert sich das Netzwerk, und die Rolle von Akteurinnen und Akteuren wird neu gewichtet. So können im Verlaufe der Betreuung intermediäre Strukturen zunehmend an Bedeutung gewinnen, wie dies in Abbildung 1 in der Spanne zwischen Phase 3 und Phase 4 aufgezeigt ist.

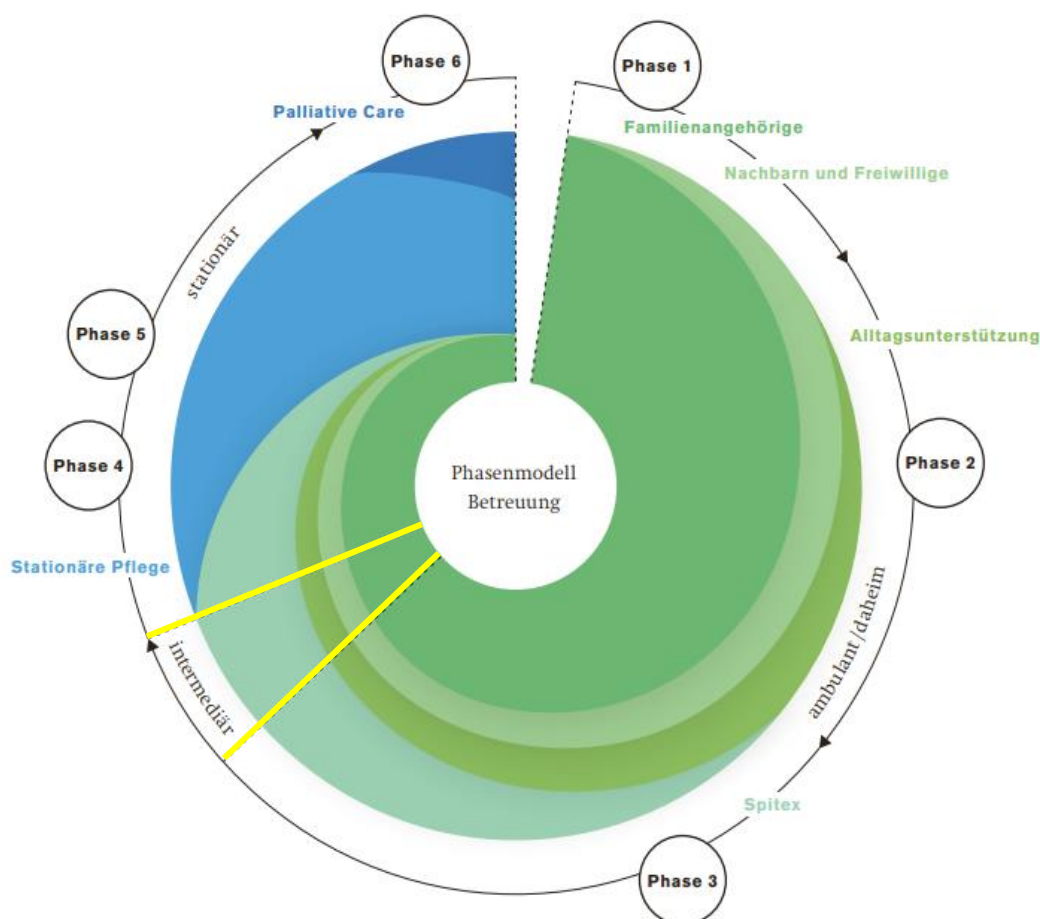


Abbildung 1: Die 6 Phasen des Alters²

¹ Intermediäre Strukturen entsprechen Leistungen, die zwischen zwei festen Einrichtungen, d.h. zwischen dem Lebensort zuhause und einer sozialmedizinischen Institution an einem bestimmten Ort erbracht werden.

² Knöpfel, C., Pardini, R., & Heinzmann, C. (2020). *Wegweiser für gute Betreuung im Alter. Begriffsklärung und Leitlinien*. Alter. Zürich: Herausgebende Stiftungskooperation.

Kraft, E., & Manike, K. (2019). *Betreuende Angehörige von Menschen mit Demenz*. Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).

In der Schweiz sind Betreuungsleistungen von privaten und staatlichen Organisationen – im Gegensatz zu Pflegeleistungen – nicht durch die öffentliche Hand mitfinanziert. Die Betroffenen müssen diese Angebote selbst bezahlen, was dazu führen kann, dass solche Angebote auch bei hoher Belastung nicht oder eher selten genutzt werden.

2 Beantwortung der Fragen

- 1. Wie viele Menschen mit Demenz gibt es schätzungsweise in der Stadt St.Gallen, welche von einer Betreuung in Tagesstrukturen profitieren könnten? Gemeint sind hier Personen, die zu Hause leben und Betreuung und Begleitung benötigen.*

In der Stadt St.Gallen leben schätzungsweise rund 1'500 Personen mit einer Demenzerkrankung. Etwa die Hälfte dieser Menschen lebt zu Hause. Sind Angehörige vorhanden, liegt die Betreuung der Erkrankten oft in ihrer Verantwortung.

Die meisten empirischen Studien machen deutlich, dass vorhandene Angebote oft nicht einfach selbstverständlich in Anspruch genommen werden. Ob und in welcher Form demenzbetroffene (wie auch weitere betreuungsbedürftige ältere) Menschen und betreuende Angehörige eine tageweise Betreuung in Anspruch nehmen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Ablehnung von Fremdbetreuung, Kosten, Angst vor Autonomieverlust, fehlende Flexibilität bestehender Angebote oder Scham- und Schuldgefühle können Zugangsbarrieren sein. Auch die Wahrnehmung der betreuenden Person von sich selbst als betreuende Angehörige – oft nehmen sich Angehörige nicht als betreuend wahr – sowie ein funktionierendes, unterstützendes soziales Netzwerk spielen eine wichtige Rolle. Ein niederschwelliger Zugang zu Informationen bzgl. Angeboten sowie eine Sensibilisierung der breiten Bevölkerung sind Faktoren, die parallel zur Ausarbeitung eines Finanzierungsmodells zu berücksichtigen sind.

- 2. Wie hoch wären die Kosten für die Stadt St.Gallen, wenn die Tagesbetreuung für Menschen mit Demenz, an welchen sie fachgerecht betreut und gefördert werden, von der öffentlichen Hand subventioniert werden?*

Die Vollkosten für Beschäftigung und Betreuung einer Person in einer Tagesstruktur betragen pro Tag je nach anbietender Institution zwischen CHF 100 und CHF 150. Wird für die Hin- und Rückfahrt zusätzlich ein Fahrdienst in Anspruch genommen, erhöht sich der Betrag je nach Anbieter um CHF 14 bis CHF 20. Das ergibt pro Betreuungstag einen Betrag bis ca. CHF 170, den die Betroffenen persönlich zu leisten haben.

In der Stadt St.Gallen stehen aktuell insgesamt 24 Plätze in einer Tagesstruktur zur Verfügung. Bei voller Auslastung der angebotenen Plätze an 5 Tagen pro Woche (120 Personen 1 Tag/Woche betreut) während 50 Wochen müssten jährlich rund 6'000 Betreuungstage mitfinanziert werden. Bei einem Unterstützungsbeitrag von einem angenommenen durchschnittlichen Betrag von CHF 40.00 (Beitrag abhängig vom steuerbaren Einkommen) ergibt dies einen jährlichen Betrag von rund CHF 240'000. Bei einem Ausbau der Angebote – neu werden ab Januar 2021 im Schönenwegen Treff weitere Plätze (zu Beginn 3 Plätze mit schrittweiser Erweiterung auf maximal 11 Plätze) angeboten –

muss der Betrag entsprechend angepasst werden. Sollen auch alternative Betreuungsformen (vgl. Frage 3) finanziell unterstützt werden, erhöht sich dieser Betrag entsprechend.

Der festgestellte Betrag von CHF 240'000 berücksichtigt weder Ergänzungsleistungen noch Hilflosenentschädigung oder eine Erhöhung der Angebote aufgrund erhöhter Nachfrage, die sich durch eine bessere Information der Zielgruppe, passgenauere Angebote (ausgeweitete Betreuungszeiten, Betreuung zu Hause, etc.) oder eine bessere Finanzierbarkeit aufgrund der finanziellen Unterstützung durch die Stadt ergeben.

3. Ist der Stadtrat bereit, sich finanziell an den Kosten für die Betreuung von Demenzerkrankten Personen in Tagesstrukturen zu beteiligen?

In seiner Alterspolitik verfolgt der Stadtrat den Grundsatz «ambulant vor stationär» mit dem Ziel, dass Menschen auch im höheren Alter und mit Beeinträchtigungen möglichst lange zu Hause leben können. Dafür braucht es entsprechende Rahmenbedingungen. Der Stadtrat ist bereit, im Rahmen der Erarbeitung der Altersstrategie Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung von Betreuungsarbeit zu prüfen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass verschiedene Betreuungssituationen zu unterschiedlichen Bedürfnissen führen können. Tagesstrukturen sind nicht in jedem Fall die optimale Lösung. Je nach Situation ist ein anderes Angebot wie etwa eine Tagesbetreuung zu Hause, Ferienbetten oder ein Überbrückungsdienst zu Hause die passende Lösung. Entlastungsangebote müssen flexibel sein, was auch bei einer finanziellen Beteiligung der Stadt an den Betreuungskosten zu berücksichtigen ist. Ebenfalls in die Überlegungen einzubeziehen ist die Betreuung von Menschen mit unklarer Diagnose, mehrfacher Beeinträchtigung oder anderen Krankheitsbildern.

4. Ist der Stadtrat bereit, ein Tarifreglement für die Finanzierung der Tagesstrukturen auszuarbeiten?

Die aktuelle Erarbeitung der Altersstrategie bietet eine optimale Gelegenheit, die Situation betreuender Angehöriger zu analysieren und betroffenen Menschen mit geeigneten Massnahmen adäquate Unterstützung zu ermöglichen. Einkommensabhängige Tarife sind eines von verschiedenen Instrumenten, um Betroffenen den Zugang zu Betreuungsangeboten zu erleichtern. Die Diskussion eines entsprechenden Tarifreglements soll eingebettet sein in ein allfälliges Konzept, das mit den ökonomischen Fragen gleichzeitig auch die Wechselwirkungen weiterer Faktoren, wie bspw. Verfügbarkeit von Angeboten und niederschwelliger Zugang zu Information und Angeboten, berücksichtigt.

5. Wo in welcher Höhe sieht der Stadtrat aus Kostensicht Vorteile, wenn durch die finanzielle Unterstützung die Tagesstrukturen besser genutzt werden und dadurch Heimeintritte vermieden oder verzögert werden können?

Die Stadt St.Gallen beteiligte sich im Jahre 2019 mit einem Betrag von rund CHF 18'150'000 an der Pflegefinanzierung. Die steigende Lebenserwartung der Bewohnerinnen und Bewohner lässt erwarten, dass diese Kosten weiter steigen werden. Investitionen in das vorgelagerte Pflege- und Betreuungssystem sind aus verschiedenen Gründen sinnvoll und wirken auf unterschiedlichen Ebenen nachhaltig. Langfristig lassen sich durch eine städtische Subventionierung ambulanter Betreuungsangebote Kosten im Bereich der stationären Langzeitpflege einsparen, was sich positiv auf das städtische Budget auswirkt.

Die Bewohnenden von Alters- und Pflegeheimen beteiligen sich mit einem maximalen Beitrag von 20 Prozent (im Jahre 2020 mit max. CHF 23/Tag) an den Pflegekosten. Bei Bedarf besteht Anspruch auf

Ergänzungsleistungen. Der restliche Betrag wird von den Krankenpflegeversicherungen und der öffentlichen Hand (Restfinanzierung ab Pflegestufe 3 durch die zuständige Gemeinde) getragen. Dieser durch den Kanton jährlich festgelegte Beitrag orientiert sich am Pflegeaufwand, der, in Stufen (KLV 0-12) eingeteilt, den Aufwand in Minuten ausweist (vgl. untenstehende Tabelle zur Pflegeintensität der Bewohnenden in den Alters- und Pflegeheimen der Stadt St.Gallen).

Ein verzögerter Heimeintritt rechnet sich pro Person und Monat – je nach Pflegestufe – mit einem Betrag zwischen rund CHF 370 (Pfleigestufe 3) und CHF 4'630 (Pfleigestufe 12). Per 31.12.2019 lebten 1'323 Personen in den Alters- und Pflegeheimen in der Stadt St.Gallen. Der Pflegeaufwand für die Bewohnerinnen und Bewohner und die damit verbundene Restfinanzierung durch die Stadt St.Gallen lässt sich anhand untenstehender Tabelle ableiten. Der Anteil auswärtiger Personen an der gesamten Belegung per 31. Dezember 2020 beträgt 14,4 Prozent.

Die folgende Tabelle zeigt auf, wie viele Bewohnerinnen und Bewohner der Alters- und Pflegeheime in der Stadt St.Gallen wie viele Minuten Pflege benötigen und wie sich dies auf die Restfinanzierung durch die Stadt auswirkt.

Pflegeintensität der Bewohnenden in den Alters- und Pflegeheimen der Stadt St.Gallen:

KLV-Stufe	Pflegeminuten	Anzahl Personen (Stichtag 31.12.2019)	Restfinanzierung Stadt St.Gallen pro Person/Tag in CHF (Ansätze 2020)	Restfinanzierung Stadt St.Gallen pro Person/Monat in CHF (gerundet)	Restfinanzierung Stadt St.Gallen pro Person/Jahr in CHF (gerundet)
0	0	41	0	0	0
1	bis 20	121	0	0	0
2	21-40	243	0	0	0
3	41-60	131	12.20	370	4'453
4	61-80	178	28.10	860	10'300
5	81-100	145	43.50	1'330	15'900
6	101-120	101	58.90	1'800	21'500
7	121-140	151	75.30	2'300	27'500
8	141-160	70	90.70	2'760	33'100
9	161-180	101	106.10	3'230	38'700
10	181-200	21	121.50	3'700	44'400
11	201-220	15	136.90	4'160	50'000
12	über 220	5	152.30	4'630	55'600

Einsparungen im Bereich der Pflegefinanzierung, die durch einen verzögerten Heimeintritt erzielt werden können, stellen einen von mehreren Aspekten dar, die in die Diskussion einfließen müssen. Auch ein vorzeitiger Vermögensverzehr durch die hohe finanzielle Belastung wirkt sich sowohl für die Betroffenen selbst wie auch die öffentliche Hand negativ aus. Ein schneller schrumpfendes Vermögen kann dazu führen, dass Betroffene auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind.

Ebenso bedeutend ist eine reduzierte Belastung betreuender Angehöriger, was sich auf die Gesundheit, Vereinbarkeit von Care-Arbeit und Beruf wie auch die psychosoziale Belastung auswirkt. Frauen

sind noch immer die am stärksten belasteten Angehörigen, deren Gesundheit aufgrund erschöpfender Betreuungsarbeit beeinträchtigt werden kann, deren Altersvorsorge durch fehlende Sozialversicherungsbeiträge und/oder durch eine Reduktion des Arbeitspensums geschmälert werden kann oder die bei Überlastung am Arbeitsplatz ausfallen. Indirekt zeigen diese Faktoren auch Wirkung auf die Finanzen der Stadt, bspw. durch fehlende Steuereinnahmen oder Altersarmut insbesondere von Frauen. Ebenso ins Gewicht fallen soziale Isolation und Einsamkeit, die durch dauerhaft hohe Belastungen der betreuenden Angehörigen auftreten und psychische Probleme verursachen können.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Jennifer Abderhalden

Beilage:

- Interpellation vom 22. September 2020