

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation D. Amrein, ALG, M. Hügin, FDP und R. Rüegg, Die Mitte vom 4. November 2024 betreffend «Gutscheine für ein selbstbestimmtes Leben im Alter

Antwort des Stadtrats Nr. 2917 vom 14. Januar 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. November 2024 haben Dagmar Amrein, ALG, Maria Hügin Birrer, FDP und Richard Rüegg, Die Mitte, die Interpellation „Gutscheine für ein selbstbestimmtes Leben im Alter“ eingereicht. Sie stellen darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Einleitende Bemerkungen

Um älteren Menschen zu ermöglichen, so lange wie sinnvoll selbstbestimmt in den eigenen vier Wänden zu leben, hat die Stadt Luzern mit dem Projekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» ein innovatives und unterstützendes Instrument lanciert. Dieses Modell soll die Lebensqualität steigern, den Eintritt in stationäre Einrichtungen verzögern und dazu beitragen, dass finanzielle Überlegungen kein Grund für einen solchen Eintritt sind. Auch pflegende Angehörige sollen durch diese Unterstützung spürbar entlastet werden.

Im Rahmen eines Pilotprogramms wurde das Projekt in den Jahren 2018 bis 2021 getestet. In dieser Zeit wurden in insgesamt 191 Fällen Gutscheine vergeben und dabei ein Gesamtbetrag von CHF 208'300.00 ausgeschüttet. Die Gutscheine sind in erster Linie für drei Zielgruppen gedacht:

1. Ergänzungsleistungen (EL)-Beziehende, die zu Hause wohnen und bei denen mit den Gutscheinen nicht abrechenbare Leistungen finanziert werden können.
2. Personen, welche knapp keine EL erhalten, um Leistungen zu bekommen, welche sonst über die EL finanziert wären.
3. Pflegende Angehörige, die durch die Gutscheine entlastet werden, da unterstützende Hilfsmittel oder erleichternde Betreuung finanziert werden können.

Dabei wird das Subsidiaritätsprinzip gewahrt und nur Leistungen finanziert, die nicht durch andere Akteure übernommen werden. Die Höchstgrenze für Beiträge liegt bei CHF 3'000.00 pro Fall und Jahr. In der Stadt Luzern sind Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht fix definiert. Diese ergeben sich jedoch meistens, da in den ersten beiden Kategorien eine Berechnung auf Ergänzungsleistungen stattgefunden hat. Die Vergabe erfolgt ausschliesslich im Rahmen von Beratungen durch die Anlaufstelle Alter der Stadt Luzern.

Frage 1

Hat der Stadtrat bereits Überlegungen angestellt, Altersgutscheine auch in Zug einzuführen? Wenn ja, welche Schritte wurden bereits unternommen? Falls nein, weshalb ist dies nicht in Betracht gezogen worden?

Antwort

Ähnlich wie die Stadt Luzern verfügt die Stadt Zug mit der Fachstelle Alter und Gesundheit über eine Anlaufstelle für Altersfragen. Diese unterstützt die ältere Bevölkerung und ihre Angehörigen dabei, die Lebensweise, Wohnform und gesellschaftliche Teilhabe auch bei steigendem Unterstützungs- und Pflegebedarf möglichst selbstbestimmt zu gestalten. In der Altersstrategie 2015 – 2035 hat die Stadt Zug Leitlinien festgelegt, um die Würde, die Lebensqualität und die individuelle Lebensgestaltung der älteren Bevölkerung auch in Zukunft sicherzustellen. Diese Strategie wird der fortlaufenden Entwicklung von Bedürfnissen und neuen Möglichkeiten entsprechend kontinuierlich weiterentwickelt. Die Fachstelle ist mit der Idee der Altersgutscheine, wie sie beispielsweise in Luzern oder Bern angewendet werden, vertraut. Eine Einführung solcher Gutscheine in der Stadt Zug kann sich der Stadtrat grundsätzlich vorstellen. Spezifisch für die Stadt Zug erfolgte bislang jedoch noch keine vertiefte Prüfung.

Der Fokus liegt bei der Fachstelle Alter und Gesundheit der Stadt Zug derzeit auf anderen Projekten bzw. Fortführung mit ähnlichen Zielsetzungen. Zu erwähnen ist, dass national die Möglichkeit existiert, sich als pflegende Angehörige anzustellen, was bereits umgesetzt und zunehmend genutzt wird. Auf lokaler Ebene hat die Sozialvorstehendenkonferenz (SOVOKO) das Projekt «Finanzierung Betreuung» angestossen, in dem eine einheitliche Handhabung in den Zuger Gemeinden angestrebt wird. Der Entwicklungsprozess ist noch im Gange. Eine Arbeitsgruppe der SOVOKO hat Grundlagen für ein Zuger Modell zur Finanzierung von Betreuungsleistungen erstellt, das in einem Workshop konkretisiert wurde. Die festgelegten Stossrichtungen umfassen verbindliche Regelungen für den Zugang, einkommensabhängige Unterstützung und wohnformunabhängige Finanzierung von Betreuungsleistungen. Das Projekt verfolgt strategische Ziele wie die Förderung des Wohnens zu Hause, den niederschweligen Zugang zu Betreuungsangeboten und die Bereitstellung notwendiger Ressourcen. Mit dem Ziel, den politischen Gremien der elf Zuger Gemeinden bis zu drei mögliche Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Betreuung im Kanton Zug vorzustellen, werden zurzeit konkrete Umsetzungsvorschläge entwickelt. Sobald Ergebnisse vorliegen, wird wieder orientiert.

Zudem plant der Bund, die Autonomie älterer Menschen in ihrem eigenen Zuhause zu fördern. Den AHV- und IV-Rentnerinnen und Rentnern, die Ergänzungsleistungen (EL) beziehen, soll der Zugang zu Leistungen ermöglicht werden, die ein selbständiges Wohnen unterstützen. Dazu könnten künftig beispielsweise Notrufsysteme oder Mahlzeitendienste in die Ergänzungsleistungen einbezogen werden. Die Ausgestaltung der Massnahmen wird derzeit im Rahmen der nationalen parlamentarischen Diskussion erarbeitet (Mo 18.3716 «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen»¹).

¹ Siehe [18.3716 | Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#); Kommentierung über den Städteverband hier: [Nationalrat will betreutes Wohnen für Bezügerinnen und Bezüger von EL fördern | Schweizerischer Städteverband SSV](#)

Frage 2

Hat der Stadtrat bislang eine Erhebung über den Bedarf und die Akzeptanz von Altersgutscheinen unter der Bevölkerung durchgeführt? Wenn ja, was waren die Ergebnisse?

Antwort

Um die Meinungen und Bedürfnisse der Stadtzugerinnen und Stadtzuger ab 55 Jahren in die überarbeitete Altersstrategie 2023 bis 2035 einfließen zu lassen, hat die Stadt Zug Interviews mit dieser Bevölkerungsgruppe durchgeführt ([Stadt Zug - Leben im Alter – Altersstrategie 2023 - 2035](#)). Dabei wurde deutlich, dass ein selbstbestimmtes Leben und die Möglichkeit des altersgerechten Wohnens zentrale Anliegen der älteren Personen sind.

Eine spezifische Erhebung zum Bedarf und zur Akzeptanz von Altersgutscheinen gab es bisher nicht. Die Ergebnisse der Befragung zur Altersstrategie zeigen allerdings auf, dass ein übergeordnetes Bedürfnis nach Massnahmen besteht, die ein selbstbestimmtes Wohnen im Alter fördern.

Frage 3

Welche konkreten Unterschiede bestehen zwischen dem Altersgutschein-System in Luzern und den derzeitigen finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten in Zug? Gibt es spezifische Faktoren, die eine Einführung in Zug behindern?

Antwort

Über diverse Leistungserbringer bietet die Stadt Zug verschiedene subventionierte Unterstützungsmöglichkeiten an. Folgende Angebote realisiert die Stadt Zug in diesem Bereich über Leistungsvereinbarungen:

- Sozialberatung der Pro Senectute: Hier können ältere Menschen unentgeltlich Beratungsangebote für alle Altersfragen nutzen. Die Stadt Zug unterstützte dieses Angebot im Jahr 2023 mit einem Betrag von CHF 102'512.20.
- Alltagsassistent der Pro Senectute: Die Alltagsassistentin bietet Entlastung dort, wo im Alltag Unterstützung nötig ist. Insbesondere in den Bereichen der Hauswirtschaft, der Betreuung und dem Reinigungs- und Mahlzeitendienst wird sie in Anspruch genommen. Diese kann zu einem subventionierten Tarif beansprucht werden, wobei die Höhe des Tarifs vom Vermögen der Nutzenden abhängig ist. Der Beitrag der Stadt Zug zur Alltagsassistentin belief sich im Jahr 2023 auf CHF 351'165.00.
- Nachbarschaftshilfe und Quartierarbeit: Diese werden über die Zusammenarbeit mit Organisationen wie KISS-Zug gefördert. Im Jahr 2023 unterstützte die Stadt Zug KISS Zug mit CHF 25'000.00.

Weiter gibt es in Zug auch die Möglichkeit, über Stiftungen Spenden für besondere Bedürfnisse von Seniorinnen und Senioren zu erwirken. Im Auftrag des Bundes richtet die Pro Senectute zudem individuelle Finanzhilfen (IF) an Menschen im Rentenalter aus, die sich in einer finanziellen Notlage befinden. Die IF können ergänzend zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (z.B. AHV, Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung und weiteren finanziellen Unterstützungen z.B. private Versicherung) für einmalige oder periodische Leistungen beantragt werden. Finanziert werden die IF aus dem AHV-Fonds. Der Anspruch auf IF setzt voraus, dass eine Anmeldung für Ergänzungsleistungen zur AHV eingereicht wurde, die finanziellen Mittel aus kantonal rechtlichen Ansprüchen oder Sozial- und Privatversicherungen nicht ausreichen und das bewegliche Vermögen einen festgelegten Betrag nicht übersteigt (Einzelperson: CHF 10'000.00, Ehepaar: CHF 20'000.00). Das entsprechende Gesuch kann im Rahmen einer kostenlosen Sozialberatung bei der Pro Senectute gestellt werden.

Das Unterstützungsmodell in Luzern weist in vielen Bereichen Parallelen auf. Es unterscheidet sich jedoch durch die direkte finanzielle Förderung mittels Altersgutscheinen, die gezielt für spezifische Leistungen eingesetzt werden können. Diese Gutscheine erlauben es, auch nicht abrechenbare Unterstützungen zu finanzieren, was in Zug aktuell nicht möglich ist. Es gibt keine grundlegenden Faktoren, welche eine Einführung von Altersgutscheinen in Zug behindern würden. Mit den erforderlichen personellen Ressourcen und einer sorgfältigen Planung könnte ein entsprechendes Projekt initiiert und eingeführt werden. Der Stadtrat zeigt sich offen für die Einführung von Altersgutscheinen.

Frage 4

Welche Auswirkungen auf die Berechnung von Ergänzungsleistungen oder anderer Hilfsangebote könnte die Einführung der Altersgutscheine haben?

Antwort

Gemäss dem Wirkungsbericht von Interface zu den Altersgutscheinen der Stadt Luzern lässt sich der Effekt der Gutscheine qualitativ beobachten. Sie haben sich positiv auf die Unterstützung im Alltag ausgewirkt und insgesamt die Lebensqualität der betroffenen Personen gesteigert. Eine nachweisbare Vermeidung oder deutliche Verzögerung von Heimeintritten konnte jedoch nicht belegt werden. Die Einführung von Altersgutscheinen könnte sich dennoch vorteilhaft auf die Berechnung von Ergänzungsleistungen (EL) oder anderen Hilfsangeboten auswirken, da sie finanzielle Lücken schliessen und entlastende Massnahmen fördern. Dabei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

1. *Direkte Auswirkungen auf Ergänzungsleistungen:* Altersgutscheine könnten Leistungen finanzieren, die aktuell nicht in die Berechnung von Ergänzungsleistungen einfließen. Dies betrifft vor allem nicht abrechenbare oder private Zusatzleistungen (z.B. Notrufsysteme, Mahlzeitendienste). Je nach Modell könnte dies den Bedarf an Ergänzungsleistungen reduzieren oder zusätzliche Unterstützungslücken schliessen, ohne die EL zu beeinflussen. Ausserdem könnte mit einem verspäteten Heimeintritt Ergänzungsleistungen reduziert werden.
2. *Verzögerung stationärer Aufenthalte:* Während eine messbare Wirkung auf spätere Heimeintritte bisher nicht eindeutig belegt ist, zeigt die Erfahrung in Luzern, dass Gutscheine unterstützend wirken können. Eine Verzögerung von Heimeintritten würde langfristig zu geringeren Ausgaben in der stationären Versorgung führen, was wiederum das öffentliche Gesundheitssystem entlasten könnte.
3. *Entlastung von Angehörigen:* Altersgutscheine bieten die Möglichkeit, Angehörige durch finanzierte Entlastungsangebote zu unterstützen. Dies könnte indirekt den Druck auf bestehende Sozial- und Hilfsangebote mindern.
4. *Wirkungsbereiche:* Die Gutscheine in Luzern waren in vier Bereichen aktiv:
 - Lebensqualität und soziale Vernetzung,
 - Unterstützung bei der Haushaltsführung und Wohnungsausstattung,
 - Entlastung von Angehörigen,
 - Gesundheitsförderung und Prävention.

Gemäss Schätzung hielten sich in Luzern die Ausgaben und Einsparungen durch das Gutscheinsystem im Pilotprojekt in etwa die Waage ([Begleitevaluation zum Pilotprojekt der Stadt Luzern](#)).

Frage 5

Die BewohnerInnen eines Seniorenzentrum bezahlen einen Betrag für ihre Pflege, die Differenz zu den effektiven Kosten übernimmt der Restfinanzierer, im Normalfall die Gemeinde. In welchem Umfang könnten durch die Abgabe von Altersgutscheinen Einsparungen gemacht werden, sollten dank der Gutscheine die SeniorInnen länger zu Hause bleiben können?

Antwort

Die Ausgaben für die stationäre Pflege sind in der Regel höher als die Kosten für die ambulante Versorgung zu Hause. Falls Seniorinnen und Senioren dank der Abgabe von Altersgutscheinen länger in ihrem eigenen Zuhause bleiben können und Heimeintritte so verzögert oder vermieden werden können, würde die Einführung der Gutscheine Einsparungen im Bereich der stationären Pflege bewirken und die Inanspruchnahme von Betten verringern. Der Umfang der Ersparnisse hängt jedoch von unterschiedlichen Faktoren wie der Anzahl der betroffenen Personen, dem Umfang der Gutscheinnutzung und der tatsächlichen Verzögerung von Heimeintritten ab. Wie erste Schätzungen beim Pilotprojekt in Luzern aufzeigen, waren die Ausgaben und das geschätzte Einsparpotenzial durch die Verteilung der Gutscheine ausgeglichen. Die Gutscheine erwiesen sich aber als äusserst hilfreich für die Betroffenen und ihre Angehörigen. Sie tragen dazu bei, den Verbleib im eigenen Zuhause zu fördern und entlasten die Angehörigen spürbar bei ihrer Unterstützungsarbeit.

Frage 6

Wie würde sich die Einführung von Altersgutscheinen auf das Budget der Stadt auswirken?

Antwort

Vorausgesetzt, die Gutscheine führen zu einer Verzögerung von Heimeintritten und reduzieren die Notwendigkeit für stationäre Pflege, wären langfristig aufgrund der tieferen ambulanten Kosten Einsparungen gegenüber von Heimeintritten zu erwarten. Da diese jedoch nur schwer quantifiziert werden können, ist eine detaillierte Analyse der Nutzung und der Auswirkungen auf die stationäre Pflege nötig. Kurzfristig sind zunächst Mehrausgaben unvermeidlich, langfristig erscheinen insbesondere im Bereich der stationären Pflege aber Einsparungen möglich.

Fazit

Altersgutscheine bieten das Potenzial, die Lebensqualität älterer Menschen zu verbessern, ihre Selbstständigkeit zu fördern und Angehörige zu entlasten. Erfahrungen aus anderen Städten wie Luzern zeigen, dass die Gutscheine unterstützend wirken können. Gleichzeitig sind langfristig Einsparungen im Bereich der Pflegekosten zu erwarten.

Für fundierte Entscheidungen sind detaillierte Abklärungen jedoch unabdingbar. Dazu gehören eine Bedarfsanalyse, die Prüfung der finanziellen Auswirkungen und die Sicherstellung einer sinnvollen Integration in bestehende bzw. laufende Unterstützungsangebote. Der Stadtrat erachtet die Einführung von Altersgutscheinen grundsätzlich als gute und zukunftsweisende Idee für die Stadt Zug und unterstützt deren Prüfung. Aufgrund von bevorstehenden Projekten wie «Finanzierung der Betreuung» der SOVOKO sowie der aktuellen Kapazitätsbindung durch laufende Projekte wie «Ausbau der Pflege- und Wohninfrastruktur für die ältere Bevölkerung» sowie das Projekt «Pflegelotse im Pflegenotfall» ist eine vertiefte Auseinandersetzung und mögliche Integration allerdings frühestens im Rahmen des Budgets 2027 umsetzbar.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 14. Januar 2025

André Wicki
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage

- Interpellation vom 4. November 2024

Die Vorlage wurde vom Departement SUS verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadträtin Barbara Gysel, Departementsvorsteherin, Tel. 058 728 98 01.