



Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Beatrice Truniger, Susanne Gmünder: Bekommt nur einen Heimplatz, wer eine Anzahlung leisten kann?; schriftlich

Beatrice Truniger, Susanne Gmünder sowie 46 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 19. März 2013 die beiliegende Interpellation „Bekommt nur einen Heimplatz, wer eine Anzahlung leisten kann?“ ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Heimlandschaft in der Stadt St.Gallen ist im Vergleich mit anderen Gemeinden aussergewöhnlich, weil die Mehrheit der Institutionen nicht von der Stadt, sondern von privatrechtlichen, mehrheitlich gemeinnützigen Trägerschaften betrieben wird. Die Stadt St.Gallen hat mit diesen privaten Trägerschaften keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, sondern unterstützt sie fallweise mit namhaften Baubeiträgen bei Investitionsvorhaben. Diese Konstellation ist historisch gewachsen und hat sich in den letzten Jahrzehnten bewährt. Von den insgesamt 19 Alters- und Pflegeheimen in der Stadt St.Gallen sind 16 privatrechtliche Betriebe, drei sind öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Zurzeit stehen in der Stadt St.Gallen 1'328 Alters- und Pflegeheimplätze zur Verfügung. Lediglich das Betagtenheim Riedererholz mit seinen 26 Plätzen (entspricht 2 Prozent des lokalen Heimplatzangebots) wird von der Stadt St.Gallen selbst betrieben.

Im kantonalen Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt: SHG) wird in Art. 28 der politischen Gemeinde die Aufgabe zugewiesen, für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von älteren Menschen zu sorgen. Diese Aufgabe kann sie, soweit sie die Plätze nicht selber bereitstellt, auch gemeinsam mit anderen



politischen Gemeinden erfüllen oder mit Leistungsvereinbarung an die Ortsgemeinde oder an private Institutionen übertragen.

Um ihren Versorgungsauftrag zu erfüllen, hat sich die Stadt St.Gallen für eine substanzielle Mitfinanzierung der baulichen Infrastruktur der nicht-städtischen Trägerschaften entschieden. In den „Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten“ vom 4. April 2000 wurden die Voraussetzungen und der maximale Umfang von 40 Prozent der anrechenbaren Baukosten an Trägerschaften definiert. In der Vergangenheit wurde in der Regel der maximale Ansatz von 40 Prozent gewährt.

2 Baubeiträge der vergangenen zehn Jahre sowie geplante Projekte

In der nachfolgenden Tabelle sind die gutgeheissenen Baubeiträge der vergangenen zehn Jahre aufgelistet. Insgesamt resultiert ein Volumen von rund CHF 31,6 Mio. à-fonds-perdu-Beiträgen sowie CHF 1,2 Mio. vergünstigten Darlehen. Die Investitionsrechnung wurde im Jahresdurchschnitt mit CHF 3,16 Mio. belastet.

Jahr ¹	Heim	Art der Investition	Betrag CHF
2003	Marienheim <i>(heute: Altersheim am Schällisberg)</i>	Gesamtsanierung und Umbau	8,67 Mio.
	Wohnheimgenossenschaft Raphael	Einbau Treppenlift	12'000
	Pflegeheim St.Otmar	Erneuerung Pflegestation 2	393'800
2004	Pflegeheim Bürgerspital	Ersatz Teilnehmervermittlungsanlage	115'500
	Altersheime Sömmerli	Sanierung Heizzentrale	78'400
	Pflegeheim St.Otmar	Renovation und Restsanierung	3,627 Mio.
2004	Altersheim Rotmonten	Erweiterung Altersheim	763'600
2005	Altersheime Sömmerli	Fensterersatz Haus Sömmerli	144'000
2006	Altersheime Sömmerli	Küchensanierung, Teilumnutzung und Erweiterung Haus Lilienfeld	1,762 Mio.
	Pflegeheim Bürgerspital	Sanierung	2,989 Mio.
	Alters- und Pflegeheim Notkerianum	Saalanbau	300'000
	Alters- und Pflegeheim Hof Riedern	Verschiedene Sanierungsarbeiten	90'000
2007	Blinden-, Alters- und Pflegeheim OVB <i>(heute: Obvi-)</i>	Umbau und Sanierung	4 Mio. + 1,2 Mio.

¹ Die Jahresangabe bezieht sich auf das Datum des Stadtratsbeschlusses bzw. der Parlamentsvorlage.



Jahr ¹	Heim	Art der Investition	Betrag CHF
	ta,		zinsver- günstigtes Darlehen
2009	Haus Sömmmerli	Aussenliftanlage	261'000
2011	Pflegeheim Bruggen	Umbau und Erweiterung	4,841 Mio.
	Altersheime Sömmmerli	Einbau Schwesternruf, Sanierung Bade- anlage, Erstellung Verbindungsgang, Zimmervergrößerungen im Haus Lilien- feld	2,687 Mio.
2012	Alterszentrum Schäfli- berg	Erneuerung Kommunikationsanlage, Neubau Personenlift	191'000
	Altersheim Halden	Anbau und Umbau	410'000
	Wohnheimgenossen- schaft Raphael	Erweiterungsbau und Sanierungsarbeiten	269'000

Zwischen 2013 und 2017 planen sechs Trägerschaften die Realisierung grösserer Bauvorhaben. Die Gesamtkosten für die Bauprojekte betragen CHF 104 Mio.:

Jahr	Heim	Art der Investition	Gesamtbau- kosten CHF
2014 – 2016	Pflegeheim Heiligkreuz	Abbruch und Neubau	33,0 Mio.
2015 – 2017	Marthaheim / Josefshaus	Ersatz Marthaheim und Erweiterung Josefshaus	31,5 Mio.
2013 – 2014	Altersheim Rotmonten	Umnutzung Heimleiterwohnung und Sanierung	5,3 Mio.
2013 – 2017	Wohn- und Pflegehaus Wienerberg	Abbruch Haus A und Z, Erstellung Neubau und Sanierung am bestehenden Haus	16,0 Mio.
2015 – 2017	Seniorenwohnsitz Singenberg	Ergänzungsbau und Verbindungsgang	15,6 Mio.
2014 – 2015	Pflegeheim St.Otmar	Umbau Zweierzimmer in Einzel- zimmer mit Nasszelle, Demenz- garten	2,5 Mio.

3 Aufnahmeverweigerung von Personen in schwierigen finanziellen Situationen

In der Stadt St.Gallen verlangen bis auf das Marthaheim und die städtische Einrichtung „Riedererholz“ alle Betagtenheime beim Eintritt eine Vorauszahlung, die sich zwischen CHF 3'000 und 6'000 bewegt. Diese Massnahme soll das Risiko von Debitorenverlusten mindern. Einzelne Heime in der Stadt St.Gallen berichten von jährlichen Debitorenverlusten



von bis zu CHF 100'000. Beim städtischen Betagtenheim „Riedererholz“ gehen allfällige Debitorenverluste zu Lasten der Stadt.

Seitdem im Evangelischen Pflegeheim Bruggen wegen Umbau und Gebäudesanierung temporär rund 20 Pflegeheimplätze weniger zur Verfügung stehen, ist die Auslastung der Heime sehr hoch und die Wartelisten sind spürbar länger geworden. Aktuell sind die Alters- und Pflegeheime in der Stadt St.Gallen deshalb in der komfortablen Situation, ihre Bewohnenden aussuchen zu können. Dabei werden Personen, welche die geforderte Vorauszahlung leisten können, bevorzugt. Wer nicht in der Lage ist, die Vorauszahlung aufzubringen, wird unter Umständen abgewiesen. Das kann zur paradoxen Situation führen, dass gut situierte auswärtige Personen einen durch städtische Steuergelder mitfinanzierten Heimplatz erhalten, während finanzschwache Einheimische abgewiesen werden, auch wenn ein Platz frei ist. Diese Praxis stellt die Erfüllung des gesetzlichen Versorgungsauftrages für einen Teil der betagten Bevölkerung in Frage.

Es musste festgestellt werden, dass diese Politik von einzelnen Einrichtungen bewusst praktiziert wird. Der Sozialberatungsstelle der Pro Senectute ebenso wie den Sozialdiensten von Geriatrie und Kantonsspital war es dadurch in Einzelfällen nicht möglich, Personen, die dringend auf einen Pflegeheimplatz angewiesen sind, in einer stationären Einrichtung unterzubringen.

Die Problematik der Debitorenverluste hat sich in den vergangenen Jahren verschärft. Dazu tragen verschiedene Faktoren bei.

Es kommt zunehmend vor,

- dass Heimbewohnende mit der Regelung ihrer finanziellen Angelegenheiten überfordert sind;
- dass Ergänzungsleistungen (EL) von Bewohnenden oder Angehörigen zweckentfremdet werden;
- dass finanzielle Altlasten die Zahlungsfähigkeit beeinträchtigen: alte Schulden oder alte offene Rechnungen werden beglichen, nicht aber die Heimrechnung;
- dass nach dem Tod des Heimbewohners bzw. der Heimbewohnerin die Rentenleistungen von den Angehörigen statt zur Begleichung von Heimrechnungen z.B. zur Zahlung der Bestattungskosten verwendet werden;
- dass das Erbe ausgeschlagen wird.

Dieser Entwicklung liegen gesamtgesellschaftliche Trends zugrunde. Auch bei älteren Menschen hat die Zahlungsmoral nachgelassen und es werden vermehrt Konsumschulden gemacht. Ausserdem haben immer mehr Menschen in Alters- und Pflegeheimen aufgrund verschiedener soziodemografischer und gesellschaftlicher Faktoren keine Angehörigen an



ihrer Seite, die sie in finanziellen Dingen unterstützen können. Heimeintritte erfolgen zudem tendenziell immer später. Dadurch sind die eintretenden Bewohnenden im Durchschnitt stärker pflegebedürftig als früher, was wiederum eine Zunahme der kurzfristigen Heimeintritte bewirkt. In solchen Situationen bleibt wenig Zeit, die Finanzierung des Heimaufenthalts abzuklären. Auch die Einführung der Fallpauschalen in den Akutspitälern führt zu einer Zunahme der kurzfristigen Eintritte.

Die Heime selbst können durch entsprechende Vorkehrungen beim Abschluss des Pensionsvertrags, durch eine konsequente Debitorenbewirtschaftung und durch rasches Reagieren bei Ausbleiben der Zahlungen massgeblich zur Vermeidung von Debitorenverlusten beitragen.² Dies geschieht offenbar noch nicht systematisch und zu wenig konsequent.

Die Finanzierung eines Heimaufenthaltes ist durch die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV, welche die Existenzsicherung im Alter gewährleisten, grundsätzlich sichergestellt. Jedoch werden die EL nicht immer bestimmungsgemäss verwendet. Viele Heime sind deshalb dazu übergegangen, beim Eintritt eine Vorauszahlung zu verlangen, um die Finanzierung des letzten Monats sicherzustellen.

Das Sozialamt der Stadt St.Gallen (heute: Soziale Dienste St.Gallen [SDS]) hat sich in diesem Zusammenhang im Jahr 2008 mit den lokalen Heimen und Sozialdiensten auf eine subsidiäre Kostengutsprache geeinigt. Diese soll die von den Betagtenheimen verlangte Vorauszahlung sichern und so die Aufnahme von Personen gewährleisten, welche diese selbst nicht leisten können. Die Höhe der Kostengutsprache wurde auf CHF 4'000 festgelegt. Es handelt sich um eine Zusicherung, d.h. es fliesst in den meisten Fällen kein Geld, da die Lebenshaltungskosten der Heimbewohnenden durch die AHV-Leistungen und allfällige EL-Beiträge prinzipiell gewährleistet sind. Die SDS sind im Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich nur für Personen bis zum AHV-Alter zuständig. Für ältere Menschen in finanzieller Not werden sie nur dann aktiv, wenn aus bestimmten Gründen lediglich reduzierte Ergänzungsleistungen ausbezahlt werden und der/die betreffende AHV-Bezüger/in nicht verschuldet ist. Dies betrifft Personen, die ihren Pensionskassenanspruch als Kapitalleistung bezogen und dieses Geld bereits aufgebraucht haben. Der Vermögensverzehr wird diesen Personen von den ordentlichen Ergänzungsleistungen abgezogen. Gemäss Auskunft der SDS sind das jedoch nur zwei Prozent aller Pensionierten.

Für das Inkasso der Betagtenheime greift auch in diesen Fällen die subsidiäre Kostengutsprache nur teilweise, da die SDS keine Kosten übernehmen, die durch Zweckentfremdung der Sozialversicherungsleistungen (Altersrente, Invalidenrente, Ergänzungsleistungen) entstanden sind. Wenn beispielsweise Bewohnende oder Angehörige diese Sozialversiche-

² Der Branchenverband der Heime, Curaviva, hat dazu bereits vor einigen Jahren ein Merkblatt herausgegeben: Curaviva, Fachbereich Alter: Massnahmen zur Reduktion des Risikos von Debitorenverlusten. Empfehlung, 27. November 2007, zu finden unter www.curaviva.ch



rungsleistungen für anderweitige Konsumausgaben statt zur Begleichung der Heimrechnung verwenden, springen die SDS nicht ein.

Die Arbeitsgruppe Stationäre Altershilfe der städtischen Konferenz für Alters- und Behindertenfragen hat zwar im Sinne eines Hilfsmittels verschiedene Massnahmen zusammengestellt, mit denen Heime allfälligen Debitorenverlusten vorbeugen können. Einige Betagtenheime sind jedoch weiterhin nicht bereit, Personen in schwierigen finanziellen Verhältnissen aufzunehmen, auch wenn es sich um Einwohnerinnen bzw. Einwohner der Stadt St.Gallen handelt.

Darüber hinaus wurde geprüft, ob eine Abtretung der AHV- und EL-Ansprüche direkt an das Betagtenheim möglich ist. Die Sozialversicherungsanstalt hat diese Möglichkeit aus rechtlichen Überlegungen verneint und darauf hingewiesen, dass die Gemeinde für die Unterbringung notleidender Personen aufzukommen habe.

Die Problematik der Debitorenverluste in Heimen ist nicht auf die Stadt St.Gallen beschränkt. Gemäss Auskunft von Sozialdiensten (Geriatric und Kantonsspital) kommt es vor, dass sogar öffentlich-rechtliche Heime die Einwohnerinnen und Einwohner aus der eigenen Gemeinde abweisen, wenn diese die Anzahlung nicht leisten können. Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass viele Betagtenheime zu einer diskriminierenden Aufnahmepraxis neigen, bevor sie vorhandenes Potenzial in der Debitorenbewirtschaftung konsequent nutzen. Dieses Verhalten steht im Widerspruch zur partnerschaftlichen Erfüllung des gesetzlichen Versorgungsauftrages, zusammen mit der Stadt als Subventionsgeberin.

4 Hohe Anzahl Auswärtige in Betagtenheimen

Als Folge der Einführung der Pflegefinanzierung per 1. Januar 2011 hat sich gezeigt, dass die Anzahl auswärtiger Heimbewohnender in Alters- und Pflegeheimen der Stadt St.Gallen bisher deutlich unterschätzt wurde.³ Die Berechnungen der städtischen Bedarfsplanung für die Jahre 2010 bis 2025⁴ stützten sich auf entsprechende Daten aus der SOMED-Statistik⁵, die für St.Gallen im Jahr 2007 einen relativ geringen Wanderungssaldo von +23 Personen anzeigten.⁶

³ Relevant ist der zivilrechtliche Wohnsitz vor dem Eintritt in eine stationäre Einrichtung.

⁴ Amt für Gesellschaftsfragen (2010): Stationäre Betagteneinrichtungen. Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen für die Jahre 2010 bis 2025.

⁵ Die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) des Bundesamtes für Statistik beschreibt Infrastruktur und Tätigkeit der Betriebe, die sich um Betagte und Behinderte kümmern. Die auskunftspflichtigen Betriebe erstatten jährlich Bericht über die erbrachten Leistungen, die betreuten Klientinnen und Klienten, das Betreuungspersonal sowie über ihre Betriebsrechnung.

⁶ Dieser Wanderungssaldo bedeutet, dass 23 auswärtige Personen mehr in St.Galler Heimen wohnen, als St.Galler/innen Plätze in auswärtigen Heimen beanspruchen.



Das Amt für Gesellschaftsfragen hat, durch die ersten Abrechnungen der stationären Pflegefinanzierung aufmerksam geworden, die Herkunft der Bewohnenden in den Betagtenheimen der Stadt St.Gallen analysiert. Dabei ergab sich, dass der Wanderungssaldo im Jahr 2012 fast sechs Mal höher ausfiel als der letzten Bedarfsberechnung zugrunde gelegt: Tatsächlich waren im Jahr 2012 etwa 17 Prozent der Kapazitäten resp. 212 von 1'283 Plätzen⁷ von Auswärtigen belegt. Von ihnen stammt die Hälfte aus den umliegenden Gemeinden Mörschwil, Gossau, Gaiserwald und Wittenbach. Diese Gemeinden verfügen bislang über zu wenige Heimkapazitäten und planen, in den nächsten Jahren zusätzliche eigene Betagtenheimplätze anzubieten. Nur gerade 79 Stadtsanktgallerinnen und Stadtsanktgaller wohnen ausserhalb der Stadt St.Gallen in einem Betagtenheim. Somit liegt der Wanderungssaldo bei 133 Personen, d.h. es werden in der Stadt St.Gallen 133 Heimplätze mehr von Auswärtigen belegt, als aus St.Gallen stammende Bewohnende in auswärtigen stationären Alterseinrichtungen beanspruchen.

Dies bedeutet einerseits, dass die Stadt St.Gallen zurzeit in erheblichem Ausmass Heimplätze für Auswärtige subventioniert. Andererseits wird deutlich, dass die Planzahlen der letzten Bedarfserhebung von 2010 zu hoch liegen, weil viele auswärtige Bewohnende fälschlicherweise als Stadtsanktgallerinnen bzw. Stadtsanktgaller qualifiziert wurden. Gleichzeitig ist, gemessen an der Entwicklung der Wartelisten, die effektive Nachfrage nach Betagtenheimplätzen in der Stadt St.Gallen unvermindert hoch.

5 Lösungsansätze

Die in der Interpellation angesprochene und vorliegend dargelegte unbefriedigende Aufnahmepraxis der Heime sowie das Thema der hohen Zahl Auswärtiger in St.Galler Betagtenheimen sollen in einer entsprechenden Vorlage mit dem Erlass eines Reglements über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten behandelt werden.

Das neue Reglement sieht vor, die Höhe der zukünftigen Baubeiträge von maximal 40 auf maximal 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten zu senken. Bis Ende 2017 werden durch die Stadt St.Gallen zur Sicherstellung der Finanzierung der Bauvorhaben zusätzlich maximal 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten in Form von zinsgünstigen Darlehen zur Verfügung gestellt. Die Gesamtkosten für die Subventionierung von Betagtenheimplätzen für die Jahre 2013 bis 2017 werden damit auf CHF 22,6 Mio. geschätzt (Baubeiträge plus Kapitalkosten).

Um die finanzielle Beteiligung von Auswärtigen an den von der Stadt St.Gallen subventionierten Heimplätzen zu erhöhen und gleichzeitig die Attraktivität für Auswärtige zu senken,

⁷ Ausgeklammert ist die Seniorenresidenz Kursana, die aufgrund ihrer kommerziellen Ausrichtung nicht subventionsberechtigt ist.



wird von den Trägerschaften die Einführung eines Auswärtigentarifs auf die Pensionstaxen ab dem 1. Januar 2014 erwartet. Die konkrete Tarifgestaltung bleibt den Trägerschaften überlassen. Durch den Auswärtigentarif sollen Stadsanktgallerinnen und Stadsanktgaller gegenüber Auswärtigen von tieferen Pensionstaxen profitieren. Das Amt für Gesellschaftsfragen wird die zahlenmässige Entwicklung der Auswärtigen in den Heimen in den kommenden Jahren periodisch erheben. Im Jahr 2016 wird die Situation neu beurteilt und geprüft.

Hinsichtlich der Aufnahme von finanzschwachen Personen wird von den Trägerschaften erwartet, dass Stadsanktgallerinnen und Stadsanktgaller aufgenommen werden, auch wenn sie die Anzahlung nicht leisten können. Die Trägerschaften wurden über diese Erwartung bereits schriftlich informiert. Das Amt für Gesellschaftsfragen wird den Sozialdienst der Pro Senectute und die Sozialdienste der Geriatrie und des Kantonsspitals auffordern, Probleme bei der Heimaufnahme von finanzschwachen Personen aus der Stadt St.Gallen zu melden.

Die geltenden Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten werden entsprechend den obigen Ausführungen angepasst und in ein durch das Stadtparlament zu erlassendes Reglement aufgenommen. Die Aspekte Auswärtigentarif und Aufnahme finanzschwacher Stadsanktgallerinnen und Stadsanktgaller sind nicht Bestandteil des Reglements. Mit den privaten Trägerschaften pflegt die Stadt St.Gallen ein partnerschaftliches Verhältnis. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Betagtenheime die Erwartungen der Stadt St.Gallen umsetzen werden. Die Direktion Soziales und Sicherheit wird die Umsetzungen beobachten und bei Handlungsbedarf weitere Massnahmen prüfen.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilage:

Interpellation vom 19. März 2013

