



Vorlage Stadtparlament

vom 28. Oktober 2008

Nr. 4979

Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Maria Huber-Kobler: Unterstützung von pflegenden Angehörigen; schriftlich

Maria Huber-Kobler sowie 45 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 26. August 2008 die beiliegende Interpellation «Unterstützung von pflegenden Angehörigen» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Einleitung

In der Schweiz werden bis zu 250'000 Menschen zu Hause von ihren Angehörigen betreut und gepflegt¹ Nach einer Untersuchung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) im Jahr 2004 leistet die Bevölkerung jedes Jahr rund 100 Millionen Stunden unbezahlte Betreuungs- und Pflegearbeit. Darin enthalten sind die Betreuung im eigenen Haushalt (ohne Kinderbetreuung) sowie unbezahlte Dienstleistungen in anderen Haushalten.

In knapp 5 % der Mehrpersonenhaushalte, was gesamtschweizerisch etwa 98'000 Haushaltungen entspricht, lebt mindestens eine betreuungsbedürftige Person. In der Mehrzahl handelt es sich um Haushalte, in denen ältere Menschen leben. Pflege und Betreuung wird zu zwei Dritteln von Frauen geleistet, die sich um ihre Eltern, Kinder, Partner und Freunde kümmern. Männer übernehmen Pflege- und Betreuungsarbeit vornehmlich bei ihren Partnerinnen.

Die Betreuung von Angehörigen wird einerseits als bereichernd und befriedigend, umgekehrt aber auch als Belastung und Bürde erlebt. Besonders anspruchsvoll sind Situationen,

¹ Kesselring A.: Angehörige zu Hause pflegen: Anatomie einer Arbeit, in: Schweizerische Ärztezeitung 2004:85, Nr. 10 und Schön-Bühlmann J.: Unbezahlte Pflegeleistungen von Privatpersonen und –haushalten, in: Soziale Sicherheit 5/2005.



in denen sich der Gesundheitszustand der zu Pflegenden zunehmend verschlechtert, sich ihre kognitiven Fähigkeiten und/oder ihre Persönlichkeit verändern, in denen die Beziehung vorbelastet ist oder die eigene Lebensqualität infolge der intensiven Inanspruchnahme stark beeinträchtigt wird.

Besonders belastend können der oft während eines unabsehbaren Zeitraums andauernde Einsatz rund um die Uhr, die grosse Verantwortung, der soziale Rückzug infolge des Angebundenseins und die mangelnde gesellschaftliche Anerkennung sein. Nicht selten erkranken pflegende Angehörige selbst.

Anzahl pflegender Angehöriger in der Stadt St.Gallen

Zuverlässige Daten zu pflegenden Angehörigen liegen für die Stadt St.Gallen nicht vor. Ausgehend von den gesamtschweizerischen Zahlen dürften in der Stadt St.Gallen über alle Altersklassen hinweg rund 2'000 Menschen mit tiefem bis hohem Betreuungsbedarf zu Hause leben und von Angehörigen betreut werden. Etwa die Hälfte der Pflegebedürftigen lebt in Mehrpersonenhaushalten, die andere Hälfte wohnt alleine und wird von ihren Angehörigen im eigenen Haushalt betreut.

Interessantes Zahlenmaterial liefert die Geriatriische Klinik des Kompetenzzentrums Gesundheit und Alter St.Gallen. Beim Austritt wird jeweils die Unterstützung der Patienten zu Hause organisiert. Im Jahr 2007 wurden 535 Menschen nach Hause entlassen. Davon waren 93 % weiterhin auf Hilfe angewiesen. Bei 30 % der weiterhin pflegebedürftigen Austretenden erbrachten ausschliesslich die Angehörigen die Hilfeleistung. Bei 55 % teilten sich die Angehörigen und die Leistungserbringer die Betreuung, die an mehreren Tagen pro Woche erbracht werden muss. Bei 15 % reichten die Dienstleistungen der Hilfe und Pflege zu Hause aus. Bei etwa 85 % der Austritte mit weiterem Unterstützungsbedarf im Jahr 2007 waren also die Angehörigen gefordert.

Die Ergebnisse einer Expertenumfrage bei den einschlägigen Organisationen in der Stadt (vgl. nächsten Abschnitt) untermauern diese Werte. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Mehrheit der pflegenden Angehörigen bereits selbst im Pensionsalter ist.²

Entlastungsdienste und ihr Angebot

In der Stadt St.Gallen bieten folgende Organisationen Leistungen an, welche pflegende und betreuende Angehörige entlasten können:

² Vgl. auch Höpflinger F., Hugentobler V.: Pflegebedürftigkeit in der Schweiz, Verlag Hans Huber, 2004; Informationsmaterial der Schweizerischen Alzheimervereinigung, 2007.



- Spitex-Organisationen (in den Kreisen Ost, Centrum und West): pflegerische und hauswirtschaftliche Dienstleistungen, Hilfsmittelberatung und -vermietung sowie individuell Mahlzeitendienst, Pedicure, Coiffeur, (Nachmittags-)Betreuung
- Haushilfe- und Entlastungsdienst der Frauenzentrale (HED): Unterstützung des selbständigen Wohnens durch hauswirtschaftliche Dienstleistungen, Kinderbetreuung, pflegerische Handreichungen
- Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen: Haushilfe, einfache Pflegeleistungen, Mahlzeitendienst, Sozialberatung in den Bereichen Finanzen, Wohnen, Recht, Lebensgestaltung
- Tagesheime: betreute Tagesplätze (Notkerstübli, Tagesheim der Geriatrie, Alters- und Pflegeheim Lindenhof, diverse andere)
- Tagesklinik des Bürgerspitals: ganzheitliche Rehabilitation in einer Tagesstruktur, an vier Tagen pro Woche geöffnet, kann täglich bis zu zwölf Personen betreuen
- Kirchen, Pfarreien, Frauenvereine: Sozialberatung, Begleitung, Besuchsdienst
- Hospizdienst: ehrenamtliche Begleitung von schwerkranken und sterbenden Menschen, stundenweise, tage- oder nächteweise Entlastung, ohne pflegerische Leistungen und in Ergänzung zu anderen Leistungserbringern
- Brückendienst: fachliche Beratung pflegender Angehörigen und Organisationen in der Pflege von Schwerkranken und Sterbenden, 24 Stunden Erreichbarkeit
- Rotes Kreuz: Pilotprojekt „Drehkreuz“ als Anlaufstelle für pflegende Angehörige, Informationsvermittlung, Kurse für pflegende Angehörige, Fahrdienst
- Alzheimervereinigung Sektion St.Gallen / Appenzell: Information, Beratung, Vermittlung und Triage für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen
- Pro Infirmis St. Gallen: Sozialberatung sowie Beratung und Begleitung beim privaten Wohnen, richtet sich an Menschen mit Behinderung und deren Angehörige
- Procap St.Gallen: Rechtsdienst, Wohnberatung für Menschen mit Behinderung und deren Angehörige

Versorgungslage

Eine hierzu durchgeführte Expertenumfrage bei den oben aufgeführten Organisationen ergab Folgendes:

Die befragten Organisationen scheinen gut vernetzt. Im Minimum arbeiten sie mit drei, mehrheitlich aber mit vier bis acht anderen Organisationen zusammen. Pflege, Hauswirtschaft und Sozialberatung sind flächendeckend ausgebaut. Die Tagesheimplätze sind aktuell nicht ganz ausgelastet. Entlastungsplätze und Ferienbetten werden von verschiedenen Heimen je nach Verfügbarkeit angeboten.

Die befragten Organisationen geben an, dass sie an ihre Grenzen stossen können, wenn Ganztagesbetreuung nötig wird (hoher Pflegeaufwand) oder wenn über längere Zeit Nacht-



einsätze erforderlich sind. Gleiches gilt auch, wenn gerontopsychiatrische Pflegesituationen vorliegen (z.B. bei Verwahrlosungstendenzen), wenn das informelle System (Angehörige, Nachbarn) ungenügend oder nicht tragfähig ist, in Notfallsituationen, wenn kurzfristig ein Betreuungsnetz aufgebaut werden muss oder auch, wenn sich gleichzeitig viele zeitintensive Anfragen häufen (Freiwilligendienste).

Nicht selten beobachten die befragten Organisationen, dass auf Seite der Angehörigen Hindernisse bestehen, Entlastungsangebote anzunehmen. Hauptsächlich wurden hier finanzielle Gründe genannt: Die Kosten für Entlastungsangebote wie Tagesheime, Ferien usw. müssen zu einem hohen Teil von den Betroffenen selber bezahlt werden, was sich bei einer regelmässigen Inanspruchnahme summiert. Zudem scheinen die Informationen über die vorhandenen Angebote und deren Finanzierungsmöglichkeiten zum Teil ungenügend. Eine finanzielle Entlastung ist allenfalls via die Hilflosenentschädigungen oder Ergänzungsleistungen möglich. Es gibt aber auch persönliche Gründe auf Seite der Betroffenen: Scham, Perfektionsanspruch, Angst vor Kontrollverlust, hohes Pflichtgefühl, Angst vor Störungen des Tagesablaufs und der Privatsphäre oder das Unvermögen, in belastenden Situationen die eigene Rolle und den Hilfebedarf objektiv beurteilen zu können.

Die Expertenumfrage ergab im Weiteren, dass in der Stadt St.Gallen möglicherweise Lücken im Entlastungsangebot für pflegende Angehörige bestehen. Nach Meinung der Befragten müsste das Angebot besonders im Bereich der Nachtplätze überprüft und erweitert werden. Ebenso wäre ein flächendeckender Spät-, Nacht- und Notfalldienst in der Hilfe und Pflege zu Hause wünschenswert. Ausserdem müsse die Finanzierung der Entlastungsangebote geklärt werden, insbesondere jene für Tagesplätze und für die stationäre Ferien- und Nachtbetreuung, damit die vorhandenen Angebote auch genutzt werden können. Im Weiteren sollten die Leistungserbringer ihren Klientinnen und Klienten vermehrt Unterstützung leisten bei der Suche und Vermittlung von Finanzierungsmöglichkeiten für die angebotenen Dienstleistungen. Die Information und Übersicht über die bestehenden Angebote für die Betroffenen wird zum Teil als ungenügend wahrgenommen. Auch die Koordination zwischen den verschiedenen Anbietern könnten gemäss verschiedenen Rückmeldungen noch verbessert werden. Ein weiteres Anliegen der Experten ist die Begleitung und Beratung der pflegenden Angehörigen selbst. So bräuchten diese vermehrt die Ermutigung, auch auf die eigene Gesundheit zu achten und mehr Entlastung anzunehmen. Dies könnte durch aufsuchende Dienste, in Kursen oder geleiteten Gesprächsgruppen geleistet werden.



Was kann die Stadt beitragen?

Finanzielle Zuwendungen an soziale Organisationen

Im Rahmen der Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt und für die Gesundheit gewährt die Stadt zahlreichen Organisationen, die mit pflegenden Angehörigen im Kontakt stehen, finanzielle Unterstützung. Das Spektrum reicht von Kleinsubventionen an Sozialorganisationen wie Pro Infirmis, procap, Aidshilfe St.Gallen-Appenzell oder die Fach- und Vermittlungsstelle für Freiwilligenarbeit Benevol über kommunale Mitgliederbeiträge wie im Fall des Vereins Pro Palliative Care, über Leistungsaufträge an Beratungsstellen bis hin zur allgemeinen und individuellen Verbilligung der Dienstleistungen der Hilfe und Pflege zu Hause³, die mit zurzeit 3,3 Millionen Franken⁴ am meisten ins Gewicht fällt. Ein Grossteil dieser Beiträge kommt pflegenden Angehörigen indirekt zu Gute, indem Angebote, Infrastruktur und Dienstleistungen der betreffenden Organisationen zugunsten der Patientinnen und Patienten mitfinanziert werden.

Beratungsstellen und ambulantes Angebot (Hilfe und Pflege zu Hause)⁵

Eine oft sehr wirkungsvolle Unterstützung pflegender Angehöriger geht von den verschiedenen Beratungsstellen aus. Hier finden Betroffene und ihre Angehörigen Unterstützung in schwierigen Lebenslagen, kennt man das zuweilen unübersichtliche Angebot an finanziellen und «handfesten» Unterstützungsangeboten und können die nötige Vermittlung und administrative Hilfe geboten werden. Ausser den privaten Beratungsstellen ist auch die städtische AHV-Zweigstelle im Rathaus eine wichtige Anlaufstelle, insbesondere wenn es um Fragen zu den Sozialversicherungen geht.

Ein wichtiger Pfeiler zur Entlastung pflegender Angehöriger ist die Hilfe und Pflege zu Hause. Sie ermöglicht, dass betreuungsbedürftige Menschen entweder länger zu Hause leben oder von einem stationären Aufenthalt früher in die eigenen vier Wände zurückkehren können. Die Hilfe und Pflege zu Hause wirkt subsidiär und bedarfsgerecht.

Die Pflege zu Hause untersteht dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) und wird entgegen dem klaren Wortlaut des Gesetzestextes nur zu einem gewissen Grad von der Krankenkasse bezahlt. Dies mit Eigenbeteiligung via Franchise und Selbstbehalt. Dabei spielt der Tarifschutz zugunsten der Versicherten, denn die zwischen den Leistungserbringern und den

³ Insgesamt sechs Leistungsaufträge mit vier Spitex-Organisationen, der Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen und dem Haushilfe- und Entlastungsdienst der Frauenzentrale des Kantons St.Gallen. Damit werden ca. 175'000 Stunden Hilfe und Pflege pro Jahr subventioniert.

⁴ Budget 2008.

⁵ Frühere Bezeichnung: Spitex.



Krankenkassen ausgehandelten Tarife dürfen nicht überschritten werden, auch wenn sie, wie in den meisten Fällen, die entstandenen Kosten nicht decken. Die Stadt ist gesetzlich dazu verpflichtet, die ungedeckten Kosten zu übernehmen und damit die Versorgung der Einwohnerinnen und Einwohnern mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause sicherzustellen.

Die Hilfe zu Hause fällt nicht unter das KVG, gleichwohl hat die Stadt auch hier einen gesetzlichen Versorgungsauftrag und die Pflicht, die Leistungen so zu verbilligen, dass sie für die Bevölkerung erschwinglich sind. Bei Endkundentarifen von maximal 29 Franken pro Stunde Haushilfe und 39 Franken pro Stunde Hauspflege engagiert sich die Stadt mit Restfinanzierungsbeiträgen zwischen CHF 5.85 und CHF 12. Soweit vorhanden leisten auch private Zusatzversicherungen finanzielle Beiträge. Eine gezielte Entlastung der Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen ist durch die einkommensabhängige Subjektfinanzierung möglich. Hierbei werden die Endkundentarife um 4 bis 22 Franken (Haushilfe) und 6 bis 30 Franken (Hauspflege) vergünstigt.⁶

Möglichkeit der Koordination durch Case Management

«Case Management ist eine Betreuungsmethode im Sozial-, Gesundheits- und Versicherungsbereich. Sie soll bei komplexen Fragestellungen und hohem Koordinationsbedarf im Einzelfall Qualität und Effizienz der Betreuung in Abstimmung mit den Bedürfnissen der betreuten Menschen optimieren.»⁷ Die Fallbegleitung durch ein Case Management kann ein Plus an Lebensqualität und eine Entlastung für das Pflegesetting bewirken und gleichzeitig zu volkswirtschaftlich bedeutsamen Kosteneinsparungen führen. Case Management kann in unterschiedlichen Formen betrieben werden; innerhalb eines Leistungserbringers zur Koordination der eigenen ausdifferenzierten Angebote oder als neutrale Instanz zur Koordination von Angeboten verschiedener Dienstleister.

Ein Pilotprojekt des Spitex Verbandes Kanton St.Gallen im Jahr 2006, das ein Case Management auf der operativen Ebene vorsah, ist am starken Branchendenken der beteiligten Organisationen gescheitert.⁸ Die vielversprechende Idee des Case Managements in die Praxis umzusetzen, ist offensichtlich eine sehr komplexe Aufgabe, die höchste Anforderungen an die interdisziplinäre und organisationsübergreifende Zusammenarbeit und an das professionelle Selbstverständnis stellt. Gute Voraussetzungen sind gegeben, wenn die Struktur der

⁶ Das Subjektfinanzierungssystem, das seit über zehn Jahren existiert, wird zurzeit auf seine sozialpolitische Wirksamkeit überprüft und, falls erforderlich, per 2010 angepasst. Mehr zur Subjektfinanzierung in der Hilfe und Pflege zu Hause vgl. Antwort auf das Postulat «Wie weiter mit unseren Sozialausgaben» vom 10. Juni 2008, Nr. 4447.

⁷ So die Umschreibung des Begriffs gemäss Case Management Netzwerk Schweiz.

⁸ Vgl. Schauplatz Spitex, Nr. 4/2006, S. 10.



einzubeziehenden Leistungserbringer nicht zu kleinteilig und ein gemeinsamer institutioneller Bezugsrahmen vorhanden ist.

In der Stadt St.Gallen sind die strukturellen Voraussetzungen für ein Case Management, das die wichtigsten Partner einbezieht, eher ungünstig: Der ambulante Bereich wird durch sechs verschiedene Leistungserbringer der Hilfe und Pflege zu Hause abgedeckt, die in Teilbereichen um die gleiche Klientel konkurrieren. Im stationären Bereich teilen sich rund zwanzig Alters- und Pflegeheime mit ihren grösstenteils privaten Trägerschaften und unterschiedlichen institutionellen Anbindungen den Markt. Der Einfluss der Stadt auf den stationären Bereich ist trotz Versorgungsauftrag aus dem Sozialhilfegesetz⁹ relativ gering: Das stationäre Bettenangebot wird zu 98 % von privaten Trägerschaften bereitgestellt, mit denen die Stadt keine Leistungsaufträge unterhält. Nur bei Investitionsvorhaben ergibt sich aus dem Mitfinanzierungsangebot der Stadt (bis zu 40 % der anrechenbaren Investitionen) eine Möglichkeit, punktuell auf die infrastrukturelle Angebotsgestaltung der Heime einzuwirken, jedoch nicht auf den laufenden Betrieb. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Versorgung der Bevölkerung mit Hilfe und Pflege zu Hause einerseits (Versorgungsauftrag aus dem kantonalen Gesundheitsgesetz¹⁰) wurde die Möglichkeit eines Case Managements bereits angedacht. Dies allerdings im Zusammenhang mit einem Modell, in welchem ein Teil oder sogar sämtliche Leistungserbringer unter einem institutionellen Dach zusammengeführt würden und das mit einer zwingenden zentralen Anlaufstelle für alle Klientinnen und Klienten verbunden wäre. Das Modell wurde aufgrund der negativen Rückmeldungen der Leistungserbringer, aber auch wegen finanzieller Bedenken allerdings nicht weiterverfolgt.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 26. August 2008

⁹ Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG). Vgl. Art. 28 SHG: Die politische Gemeinde sorgt für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten.

¹⁰ Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979 (sGS 311.1; abgekürzt GesG). Art. 23 GesG lautet: Die politische Gemeinde sorgt für die Hilfe und Pflege zu Hause, soweit diese Aufgabe nicht durch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, öffentlich-rechtliche Anstalten oder Private erfüllt wird.

