

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 15. Februar 2011

**Überführung der Pilotphase Finanzhilfe für Pflegende Angehörige
(Motion Iren Eichenberger vom 19. März 1996) ins Definitivum**

Inhalt:

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Ausgangslage und Zusammenfassung | 3 |
| 2 | Rückblick im Detail | 4 |
| 2.1 | Vorlage des Stadtrates vom 18. Februar 2003 | 5 |
| 2.2 | Kommissionsvorlage vom 28. Oktober 2004 | 5 |
| 2.3 | Vorgaben für die erste Pilotphase (2005 bis 2007) | 6 |
| 2.4 | Erfahrungen aus den ersten drei Pilotjahren | 7 |
| 2.5 | Erfahrungen aus der zweiten Pilotphase (2008 bis 2010) | 8 |
| 3 | Grundlagen für die Vorlagenerarbeitung | 8 |
| 3.1 | Ergebnisse der Umfrage bei Ärzten und sozialen Institutionen in Schaffhausen | 8 |
| 3.2 | Ergebnisse der Umfrage bei anderen Kantonen und Gemeinden | 10 |
| 4 | Mögliche Umsetzungsvarianten für eine definitive Einführung von Finanzhilfen für Pflegende Angehörige | 11 |
| 5 | Fazit und Empfehlungen für die Stadt Schaffhausen | 13 |
| | Anträge | 15 |

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage mit langer Vorgeschichte. Nachdem die Forderungen der Motion Othmar Schwank aus dem Jahr 1994 mit der vom Grossen Stadtrat am 18. Dezember 2007 bewilligten Vorlage vom 24. Juli 2007 erfüllt werden konnten, bedarf die Umsetzung der Motion von Iren Eichenberger zur Unterstützung Pflegender Angehöriger einer weiteren Zustimmung des Grossen Stadtrats für eine definitive Lösung.

1 Ausgangslage und Zusammenfassung

Im Jahr 1994 wurde die Motion Schwank "Verteilung und Anerkennung von Sozialzeit" und zwei Jahre später die Motion Eichenberger "Finanzielle Leistungen für Pflegende Angehörige" erheblich erklärt. Der damalige Stadtrat beschloss, die beiden Motionen in einer Vorlage zu behandeln.

Eine erste Vorlage wurde im Jahr 2000 aus Kostengründen vom Stadtrat zur Überarbeitung an das zuständige Referat zurückgewiesen. 2003 wurde eine zweite Vorlage vom Stadtrat an den Grossen Stadtrat überwiesen. Diese sah keine finanziellen Leistungen für Pflegende Angehörige, sondern verschiedene unterstützende Angebote vor. Zur Erfüllung der Forderungen der Motion Schwank beantragte der Stadtrat die finanzielle Unterstützung der Fachstelle BENEVOL. Während diese Massnahme in der vorberatenden Spezialkommission mehrheitlich befürwortet wurde, fand die Beschränkung auf unterstützende Angebote für Pflegende Angehörige keine Zustimmung. Dies führte dazu, dass die Spezialkommission des Grossen Stadtrates eine Kommissionsvorlage mit folgenden Eckwerten erarbeitete:

| | | |
|---------------------|------------------------|----------------------------|
| Motion Schwank | Fr. 10'000.-- pro Jahr | für die Fachstelle Benevol |
| Motion Eichenberger | Fr. 50'000.-- pro Jahr | für Pflegende Angehörige |

Für beide Motionen wurde dazu eine Pilotphase von drei Jahren (2005 bis 2007) vorgegeben mit anschliessendem Bericht an den Grossen Stadtrat.

Im Rahmen der aus der Pilotphase resultierenden Vorlage vom Juli 2007 beschloss der Grosse Stadtrat, die finanzielle Unterstützung der Fachstelle BENEVOL ins Definitivum zu überführen. Da die Finanzhilfe für Pflegende Angehörige während der Pilotphase kaum genutzt worden war und die Vermutung nahe lag, dass dies auf die restriktive Bestimmung im Reglement zurück zu führen sei, wonach Pflegende Angehörige nur zum Bezug von finanziellen Leistungen berechtigt seien, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit zu Gunsten der Pflege einschränken müssten, wurde diese Bestimmung vom Grossen Stadtrat aufgehoben und eine weitere Pilotphase von drei Jahren bewilligt. Möglicherweise als Folge dieser Lockerung nahm die Anzahl der gestellten Gesuche im Verlauf der letzten drei Jahre leicht zu.

Um die Grundlagen für die nun dem Grossen Stadtrat unterbreitete, neuerliche Vorlage zur Unterstützung Pflegender Angehöriger zu erhärten, erarbeitete das Referat für Betreuung eine Umfrage, die allen vermittelnden Organisationen zur Beantwortung vorgelegt wurde. Leider fiel die Rücklaufquote vergleichsweise be-

scheiden aus. Dennoch lassen sich einige wesentliche Schlüsse aus den Ergebnissen ziehen:

- die im Reglement festgehaltenen Bedingungen für den Bezug von Finanzhilfe sind noch immer zu einschränkend;
- die Offenlegung der finanziellen Verhältnisse bereitet anscheinend vielen Direktbetroffenen Mühe;
- insgesamt wirken die im Reglement festgehaltenen Bedingungen eher abschreckend und zu wenig wertschätzend für die Betroffenen.

Eine detaillierte Zusammenfassung der Umfrageergebnisse finden Sie in der Beilage B 1. Ergänzend wurden vergleichbare Konzepte anderer Gemeinden und Regionen zur Erarbeitung dieser Vorlage herangezogen (Beilage B 2).

Vor dem Hintergrund der Umfrageergebnisse und in Kenntnis der Lösungen anderer Regionen und Gemeinden wurden fünf verschiedene Varianten in Erwägung gezogen. Diese reichen von einem vollständigen Verzicht auf die Gewährung von Finanzhilfen für Pflegende Angehörige bis hin zu einer Maximallösung, welche als einzige Bedingung vorsehen würde, dass mit der Unterstützung ein Heimeintritt vermieden werden kann. Angesichts der angespannten Finanzlage der Stadt schlägt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat eine Variante vor, welche das Kostendach bei den bisherigen Fr. 50'000.-- pro Jahr belässt, die Zulassungsbedingungen noch einmal lockert und den administrativen Aufwand für die Gesuchstellung und die Bearbeitung der Gesuche reduziert. Der Stadtrat ist überzeugt, mit dieser Variante die zum gegenwärtigen Zeitpunkt notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um einerseits dort zu unterstützen, wo finanzielle Hilfe tatsächlich notwendig ist, ohne aber andererseits falsche Anreize zu schaffen.

2 Rückblick im Detail

Am 19. März 1996 wurde die Motion von Grossstadträtin Iren Eichenberger "Finanzielle Leistungen für Pflegende Angehörige" erheblich erklärt. Die Motionärin forderte die Einführung geeigneter Anerkennungsformen wie Entlastung, finanzielle Leistungen und Kursangebote für Pflegende Angehörige.

Eine vom zuständigen Stadtrat eingesetzte Arbeitsgruppe machte folgende Vorschläge für die Unterstützung von Pflegenden Angehörigen:

A. Beratung

Pflegende Angehörige erhalten neu eine Beratungsstelle. Die Führung der Beratungsstelle wird mit einem Leistungsauftrag der Pro Senectute übertragen. Ziel ist die umfassende Beratung unter Berücksichtigung der individuellen Ressourcen. Insbesondere arbeitet die Beratungsstelle mit einem genormten Pflegevertrag, der zwischen Pflegenden Angehörigen und den zu Betreuenden abgeschlossen wird. Dadurch werden erbrachte Hilfeleistungen durch die Betroffenen finanziert.

B. Öffentlichkeitsarbeit (PR)

In Zusammenarbeit mit verwandten Organisationen betreibt die Beratungsstelle Öffentlichkeitsarbeit.

C. Vernetzung

Die Beratungsstelle pflegt die Zusammenarbeit mit anderen Beratungsstellen und sorgt für die Vernetzung des Angebots mit Quartieren, Heimen, Spitex, Nachbarschaftshilfe u. a.

D. Anstellung

Reichen die finanziellen Mittel der/des zu Pflegenden nicht, sollen sich Pflegende Angehörige bei der Pro Senectute (PS) anstellen lassen können.

E. Fondsleistungen

Nach vorgegebenen Entscheidungskriterien spricht die Beratungsstelle Pflegenden Angehörigen finanzielle Mittel für Weiterbildung, Entlastung und psychologische Hilfestellung zu. Bei finanziell schlechter gestellten Angehörigen kann die Beratungsstelle, nach vorgegebenen Abklärungsbestimmungen und Entscheidungskriterien, zusätzlich Beiträge für die Kompensation eines allfälligen Erwerbsausfalls bewilligen.

2.1 Vorlage des Stadtrates vom 18. Februar 2003

Ein erster Vorschlag aus dem Jahr 2000, welcher die von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Eckwerte beinhaltet hatte, wurde vom damaligen Stadtrat aus Kostengründen an das zuständige Referat zur Überarbeitung zurückgewiesen. Mit der am 18. Februar 2003 an den Grossen Stadtrat überwiesenen Vorlage empfahl der Stadtrat die folgenden Massnahmen zur Erfüllung der Motion Eichenberger zur Umsetzung:

- Beratung für Pflegende Angehörige
- PR
- Vernetzung
- Weiterbildung, Entlastung und psychologische Hilfestellung

Die aus Kostengründen stark reduzierte Vorlage des Stadtrates wurde von den Mitgliedern der Spezialkommission (SPK) kontrovers diskutiert.

Im Besonderen wurde kritisiert, dass die in der Motion von Iren Eichenberger geforderte finanzielle Entschädigung für Pflegende Angehörige ganz weggefallen war und damit die Forderung der Motion nicht erfüllt worden war.

2.2 Kommissionsvorlage vom 28. Oktober 2004

Die Mitglieder der SPK entschlossen sich nach grundsätzlichen Diskussionen dazu, eine eigene Kommissionsvorlage zu erarbeiten. Ziel war es, die knappen finanziellen Mittel dort einzusetzen, wo sie einen direkten Nutzen erbringen würden.

Die Vorlage der Spezialkommission konzentrierte sich denn auch ausschliesslich auf die neu zu schaffende Möglichkeit von finanziellen Entschädigungen für Pflegenden Angehörige. Mit der finanziellen Entschädigung schlecht gestellter Pflegenden Angehöriger sollte deren Arbeit unterstützt und ihre Leistung anerkannt werden. Darüber hinaus sollten Signale gesetzt werden, um die Ressourcen in der Pflege zu Hause besser zu nutzen und auszubauen.

In den engagierten Diskussionen innerhalb der Spezialkommission wurde damals die Wichtigkeit und die Notwendigkeit einer umfassenden Planung im Altersbereich betont. Die Beschränkung der Kommissionsvorlage auf zwei Massnahmen sollte deshalb auch als Teil des vom Betreuungsreferenten in Auftrag gegebenen Gesamtkonzeptes zur Altersbetreuung in der Stadt Schaffhausen verstanden werden. Einige der damals diskutierten Ideen und Vorschläge werden mit der Umsetzung der Quartierdienstleistungszentren realisiert. Die geforderte Vernetzung der Angebote ist beispielsweise eine der neuen Aufgaben. Als neue Kernaufgabe soll auch die Gemeinwesenarbeit den Forderungen nach vermehrter Anerkennung der Freiwilligenarbeit entsprechen.

2.3 Vorgaben für die erste Pilotphase (2005 bis 2007)

An die Kosten der Pflege von Langzeitpatientinnen und -patienten zu Hause können Beiträge ausgerichtet werden, sofern die Pflegenden sich in ihrer Erwerbstätigkeit einschränken müssen und nicht die Krankenkasse oder eine andere Versicherung die Kosten für die Pflege zu Hause übernimmt.

Der Beitrag an die Pflege zu Hause soll die Pflege durch Angehörige fördern und dadurch zur Entlastung der Institutionen und zur Verminderung des Bedarfs an Pflegebetten beitragen. Finanzielle Einbussen, die Angehörige möglicherweise in Kauf nehmen müssen, wenn sie ihre Angehörigen pflegen wollen, sollen bei entsprechender Vermögenslage gemildert werden. An die Entschädigung der Pflegeperson wird ein Beitrag von Fr. 25.-- pro Pflage-tag geleistet.

Der minimal erforderliche und durch die Pflegeperson pro Tag erbrachte Pflegeaufwand muss mindestens 1,5 Stunden betragen und intensive Hilfeleistungen, bei mehreren der nachstehenden Lebensverrichtungen, umfassen:

- An- und Auskleiden
- sich Setzen, Aufstehen, zu Bett Gehen
- Essen (nach Zubereitung)
- tägliche Körperpflege
- Baden
- Benützen der Toilette
- Fortbewegung im Haus
- Kontaktnahme mit der Umwelt
- Hilfe zur Orientierung

Ohne die Gewährleistung der Hilfestellungen durch Angehörige müsste der/die Betreute in der Pflegeabteilung eines Heimes oder durch ambulante Dienste behandelt werden. Braucht der/die Betreute aus medizinischen Gründen ständige Überwachung, so können Pflegebeiträge auch dann gesprochen werden, wenn die direkten Hilfeleistungen bei den oben aufgeführten Verrichtungen weniger als 1,5 Stunden erfordern. Zur Berechnung der Einkommenssituation gelten die Grundla-

gen für Familienzulagen für Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige (FSG; SHR 836.100 Art. 14). Das steuerbare Vermögen darf Fr. 50'000.-- bei Alleinstehenden bzw. Fr. 100'000.-- bei Ehepaaren nicht übersteigen.

Der Antrag ist zusammen mit einem ärztlichen Zeugnis und einer Stellungnahme einer Mitarbeiterin / eines Mitarbeiters von Spitex Schaffhausen zum Pflegebedarf an das Referat für Betreuung der Stadt Schaffhausen zu richten. Die Pflegebedürftigkeit sowie die richtige Durchführung der Pflege können jederzeit durch Beauftragte des Referates überprüft werden. Der Entscheid betreffend Gewährung von Beiträgen wird nach Vorlage aller erforderlichen Unterlagen schriftlich mitgeteilt. Der/die Betreute muss mindestens seit zwei Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen haben.

Für die Ausrichtung von Beiträgen liegt ein Reglement vor; es gilt ein Kostendach von Fr. 50'000.-- pro Jahr. Nach einer dreijährigen Pilotphase soll der Bedarf an finanziellen Beiträgen für Pflegenden Angehörige evaluiert werden.

Der Betrag wird jährlich in der laufenden Rechnung budgetiert. In der Jahresrechnung soll die Anzahl der Antragstellungen ausgewiesen werden.

Der Grosse Stadtrat stimmte am 25. Januar 2005 diesen Rahmenbedingungen für eine Pilotphase von drei Jahren zu.

2.4 Erfahrungen aus den ersten drei Pilotjahren

| Jahr | Bewilligte Gesuche | Gesamtkosten | Abgelehnte Gesuche |
|------|--------------------|--------------|--------------------|
| 2005 | 1 | Fr. 5'550.-- | 2 |
| 2006 | 1 | Fr. 8'800.-- | 1 |
| 2007 | 1 | Fr. 4'525.-- | 1 |

Die Vorgabe zur Einschränkung der Erwerbstätigkeit erwies sich im Verlauf der ersten Versuchsphase als hartes Bewilligungskriterium. Der Stadtrat beantragte deshalb, den Pilotversuch um weitere drei Jahre zu verlängern, das Kostendach von Fr. 50'000.-- beizubehalten, jedoch das Kriterium der Einschränkung der Erwerbstätigkeit fallen zu lassen.

Der Grosse Stadtrat stimmte am 18. Dezember 2007 diesen Vorschlägen für eine zweite Pilotphase zu.

Mit der Verlängerung der Versuchsphase unter abgeänderten Rahmenbedingungen sollte erneut evaluiert werden, wie hoch der Bedarf an finanzieller Unterstützung von Pflegenden Angehörigen ist.

2.5 Erfahrungen aus der zweiten Pilotphase (2008 bis 2010)

Für die zweite Pilotphase wurden die Rahmenbedingungen leicht angepasst, die Bedingung zur Einschränkung der Erwerbstätigkeit aufgehoben.

Zudem wurden die gesetzlichen Grundlagen, auf welche sich das Reglement bezog (FSG; SHR 836.100 Art. 14) im Jahr 2009 durch ein neues Gesetz über Familien- und Sozialzulagen ersetzt, womit Art. 3 lit. a der Verordnung zur Finanzhilfe nicht mehr anwendbar war.

Im Sinne einer bis Ende 2010 befristeten Lösung wurden die finanziellen Vorgaben wie folgt umgesetzt:

Gemäss Art. 3 lit. b der Verordnung zur Finanzhilfe haben die in Art. 2 Absatz 1 aufgeführten Personen Anspruch auf den Bezug von Beiträgen an die Pflege, wenn deren steuerbares Vermögen Fr. 100'000.-- bei Alleinstehenden bzw. Fr. 150'000.-- bei Ehepaaren nicht übersteigt.

Mit diesen neuen Vorgaben konnten etwas mehr Gesuche bewilligt werden:

| Jahr | Bewilligte Gesuche | Gesamtkosten | Abgelehnte Gesuche |
|-------------------|--------------------|---------------|--------------------|
| 2008 | 1 | Fr. 9'800.-- | 1 |
| 2009 | 3 | Fr. 19'850.-- | 3 |
| 2010 ¹ | 9 | Fr. 32'425.-- | 2 |

3 Grundlagen für die Vorlagenerarbeitung

Zur Erarbeitung dieser Vorlage wurde bei den vermittelnden Organisationen in der Stadt Schaffhausen eine Umfrage durchgeführt. Zudem wurde die Umfrage bei andern Kantonen und Gemeinden analog der Umfrage von 2004 wiederholt.

3.1 Ergebnis der Umfrage bei Ärzten und sozialen Institutionen in Schaffhausen

(Details siehe Beilage 1)

Im März 2010 wurden 70 Hausärzte und alle sozialen Institutionen schriftlich befragt. Acht Institutionen und sechs Ärzte beantworteten die gestellten Fragen.

1. Betreuen Sie stark pflegebedürftige Patientinnen / Patienten, die auf Hilfe und Pflege von Angehörigen angewiesen sind? Wenn ja, wie viele?

Die Antworten auf diese Frage zeigen ein uneinheitliches Bild. Mit Sicherheit lässt sich daraus lediglich schliessen, dass es in der Stadt Schaffhausen pflegebedürftige Personen gibt, die auf die Hilfe und Pflege von Angehörigen angewiesen sind. Am repräsentativsten dürften die Angaben von Pro Senectute und Spitex sein,

¹ Stand 31. Dezember 2010

deren Schätzungen sich zwischen 36 bis 100 Personen bewegen, die zu dieser Gruppe gehören. Es ist jedoch zu vermuten, dass eine relativ grosse Dunkelziffer besteht, da viele Pflegende Angehörige ihren Dienst an ihren Nächsten verrichten, ohne dass dies bei einer der angefragten Stellen bekannt würde. Die tatsächliche Zahl dürfte sich demzufolge eher im oberen Bereich der geschätzten Werte bewegen.

2. Wollten Sie bereits Gesuche für Pflegende Angehörige stellen, scheiterten jedoch an den zu erfüllenden Bedingungen? Wenn ja, an welchen?

Drei Hindernisse scheinen der Gesuchstellung um Finanzhilfe an Pflegende Angehörige entgegenzustehen:

Die mit der ursprünglichen Vorlage von 2005 als Bedingung formulierte Reduktion des Arbeitspensums der Pflegenden Person (eine Forderung, die bereits mit der Vorlage und dem Reglement von 2007 entfiel), die finanzielle Situation der zu Pflegenden (Einkommen und/oder Vermögen über den Schwellenwerten des Reglementes) sowie der zu leistende administrative Aufwand.

Dass das erstgenannte Hindernis noch erwähnt wird, obschon die Forderung nach der Reduktion des Arbeitspensums seit drei Jahren nicht mehr besteht, liegt möglicherweise daran, dass die befragten Institutionen Hinderungsgründe nannten, die beide vorangegangenen Pilotphasen betreffen.

Eher verständlich ist die Einschränkung aufgrund der Einkommens- oder Vermögenslage, mussten doch gelegentlich Gesuche aus diesen Gründen abgelehnt werden, obschon bei differenzierter Betrachtung eine Bewilligung angezeigt gewesen wäre; z. B., wenn Gesuchstellende über selbstbewohntes Wohneigentum verfügten, dessen Wert knapp über dem Vermögensschwellenwert lag, ansonsten aber die Gesuche unterstützungswürdig gewesen wären. Aus diesem Grund werden in dieser Vorlage neue Schwellenwerte vorgeschlagen.

Aus Sicht des Stadtrates sollten die genannten administrativen Hinderungsgründe nicht überbewertet werden. Das Beibringen der letzten definitiven Steuererklärung, eines Arztezeugnisses und das Ausfüllen eines einfachen Formulars müssen zumutbar sein, wenn von der Stadt finanzielle Hilfe erwartet wird. Möglicherweise scheuen Antragsteller jedoch davon zurück, Ihre finanziellen Verhältnisse offen zu legen.

3. Erachten Sie die finanzielle Unterstützung von Pflegenden Angehörigen im Sinne des Pilotprojektes als wirkungsvoll? Weshalb?

Die finanzielle Unterstützung von Pflegenden Angehörigen wird von allen Befragten, die diese Frage beantworteten, befürwortet und als sinn- und wirkungsvoll erachtet, besonders auch bei der Pflege von Personen, die noch keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben. Nebst der Wertschätzung, die Pflegende Angehörige erfahren, können nach Meinung der Befragten Spitexkosten reduziert und teurere Heimaufenthalte vermieden oder hinausgezögert werden. Die Unterstützung sollte sich jedoch auf Personen beschränken, die über ein knappes Budget verfügen.

4. Welche Massnahmen unterstützen Pflegende Angehörige Ihrer Meinung nach am effektivsten?

Die Antworten auf diese Fragestellung sollten Aufschluss darüber geben, mit welchen Massnahmen Pflegende Angehörige am wirkungsvollsten entlastet werden können.

Deutlich zeigte sich, dass Pflegende Angehörige mit ihrer Unterstützungstätigkeit oft an die eigenen Grenzen stossen und Entlastung benötigen. Die Finanzhilfe für Pflegende Angehörige kann deshalb nur eine Massnahme aus einer breiten Palette von Angeboten sein, welche notwendig sind, um Heimaufenthalte so lange wie möglich zu vermeiden. Zu diesen Massnahmen gehören Entlastungsdienste, wie sie bereits vom Schweizerischen Roten Kreuz oder im Rahmen von Ferienaufenthalten in den städtischen Altersheimen angeboten werden oder Beratungsangebote, z. B. der Pro Senectute, welche zu einem frühen Zeitpunkt in Anspruch genommen werden können.

3.2 Ergebnis der Umfrage bei anderen Kantonen und Gemeinden

(Details siehe Beilage 2)

Parallel zur Befragung in Schaffhausen wurden verschiedenen Kantone und Gemeinden (wie schon 2004) angefragt. Ziel der Befragung war es, zu erfahren, ob, in welcher Form und zu welchen Rahmenbedingungen andere Kantone oder Gemeinden Pflegende Angehörige unterstützen.

Von 20 angefragten Kantonen sind lediglich 4 Rückmeldungen eingegangen, welche ein Konzept oder den geplanten Aufbau eines solchen beschreiben. Auch seitens der angefragten Gemeinden fielen die Antworten spärlich aus. Gegenüber der 2004 erstellten ersten Umfrage lassen sich keine wesentlichen Veränderungen feststellen.

Bereits umgesetzte Konzepte zur Unterstützung Pflegender Angehöriger weisen grosse Unterschiede auf: Sie reichen von einfachen Beratungs- und Entlastungsangeboten bis hin zu umfassenden finanziellen Unterstützungsbeiträgen. Auch die Rahmenbedingungen, welche die Berechtigung zum Bezug von finanziellen Hilfen regeln, unterscheiden sich stark. Die Bedingungen für den Bezug von finanziellen Leistungen für Pflegende Angehörige sind im Kanton Basel Stadt am wenigsten restriktiv - dies, obschon Basel die kostenintensivste aller bekannten Lösungen aufweist. Allerdings muss in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass Basel-Stadt eine schweizweit unterdurchschnittliche Dichte an stationären Pflegeeinrichtungen hat und schon deshalb an einem möglichst langen Verbleib seiner älteren Bewohnerinnen und Bewohner in den eigenen vier Wänden interessiert sein muss.

Die Auswertung der Umfrageantworten zeigt, dass die Stadt Schaffhausen mit ihrem Konzept, welches seit 2005 die Unterstützung von Pflegenden Angehörigen ermöglicht,

- eine der wenigen Schweizer Gemeinden ist, die ein entsprechendes Angebot bereitstellt

und

- vergleichsweise strenge Bedingungen für die Bezugsberechtigung stellt, die teilweise als abschreckend empfunden werden.

4 Mögliche Umsetzungsvarianten für eine definitive Einführung von Finanzhilfen für Pflegende Angehörige

In Kenntnis der Ergebnisse der erwähnten Umfragen, der Angebote anderer Gemeinden und Kantone und vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzlage der Stadt diskutierte der Stadtrat die folgenden Umsetzungsvarianten für eine Überführung der Finanzhilfen für Pflegende Angehörige ins Definitivum:

Variante 1: Projekt stoppen

Bei dieser Variante wurde diskutiert, ob es grundsätzlich richtig sei, Leistungen welche primär innerhalb der Familie erbracht werden, finanziell abzugelten, da damit allenfalls falsche gesellschaftspolitische Signale gesetzt werden.

Würde das Projekt gestoppt, hätte dies eine Kostenreduktion im Sinne der SLA zur Folge. Da damit die Forderungen der Motionärin jedoch nicht erfüllt würden, wurde von der Weiterverfolgung dieser Variante abgesehen.

Variante 2: Projekt mit den bisherigen Rahmenbedingungen ins Definitivum überführen

Diese Variante sah vor, dass das das Projekt mit den aktuellen Rahmenbedingungen in ein Definitivum überführt werden solle. Da der administrative Aufwand für die Abklärungen relativ gross ist und die Anliegen der Motionärin nur teilweise erfüllt werden, wurde auch diese Variante nicht weiter bearbeitet.

Variante 3: Einschränkungen leicht anpassen / Kostendach belassen

Diese Variante sieht vor, dass folgende Einschränkungen wegfallen, welche bisher "nach Treu und Glauben" von Seiten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller beantwortet werden mussten:

- Bezug von finanziellen Leistungen von Krankenkassen
- Bezug von finanziellen Leistungen von anderen Versicherern

Zudem enthält sie eine Anhebung der bisher sehr tiefen Einkommens- und Vermögensschwellenwerte.

Das bisherige Kostendach von Fr. 50'000.-- zur Ausrichtung von finanziellen Beiträgen soll belassen werden.

Mit dieser Variante werden die Anliegen der Motionärin zwar nur teilweise erfüllt, die Kosten sind jedoch gut steuerbar. Der Stadtrat empfiehlt diese Variante zur Umsetzung.

Variante 4: Alle bisherigen Einschränkungen fallen lassen, neue Bedingung: Ein Heimeintritt kann dank der Pflege durch Angehörige verhindert werden

Alle bisherigen Einschränkungen sollen mit dieser Variante wegfallen. Der Betreuungsbedarf muss jedoch täglich mindestens 1,5 Stunden betragen und vorge-

gebene Pflege- und Hilfeleistungen umfassen. Das Kostendach müsste auf Fr. 200'000 erhöht werden. Mit dieser Variante würde den Forderungen der Motionärin entsprochen. Ein solcher Vorschlag müsste jedoch den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden; eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung ist jedoch sehr ungewiss. Das Kostendach könnte zudem zu Ungerechtigkeiten in der Verteilung der finanziellen Unterstützungen führen.

Variante 5: Alle bisherigen Einschränkungen fallen weg, neue Bedingung: Ein Heimeintritt kann dank der Pflege durch Angehörige verhindert werden, kein Kostendach

Zusätzlich zu den Änderungen der Variante 4 sollte in Variante 5 kein Kostendach mehr definiert sein. Dies würde die Ausarbeitung einer Subventionsverordnung nach sich ziehen, welche ebenfalls einer Volksabstimmung zu unterwerfen wäre. Angesichts der schwer bezifferbaren Kostenfolgen und vor dem Hintergrund der Frage, ob mit einer solchen "offenen" Variante Anreize für eine unerwünschte gesellschaftliche Entwicklung bei der Betreuung Angehöriger geschaffen würden, wurde diese Variante nicht weiter verfolgt.

Die nachfolgende Modellrechnung zeigt eine mögliche Entwicklung der Kostenfolgen dieser Variante:

Würde man die finanzielle Unterstützung in Schaffhausen mit den gleichen Vorgaben wie in Basel einführen, müsste mit jährlichen Mehrkosten von ca. Fr. 330'000 gerechnet werden:

Voraussetzung in Basel ist, dass ein Heimaufenthalt dank der Pflege durch Angehörige verhindert wird und der Pflegebedarf 1,5 Stunden pro Tag beträgt. Dies entspricht einem schweren Pflegebedarf (vergleichbar mit der früheren BESA-Stufe 4 bzw. den ab 2011 gültigen Stufen 9 bis 12).

Ein Vergleich mit den Aufwendungen der öffentlichen Hand im stationären Bereich und den Unterstützungsbeiträgen an Pflegenden Angehörige zeigt, wie viel Kosten durch die Arbeit von Pflegenden Angehörigen gespart werden könnten:

| Kostenberechnung Aufwendungen pro Tag Pflegende Angehörige | | | | | |
|---|---------------|----------------|-----------------------|---------|--------------------|
| Personalkosten (Vorabklärungen; einmalig pro Fall) | | | Kosten pro Tag | | |
| Spitex pro Fall | Referat 1 Tag | Total pro Fall | Personal Total | Beitrag | Finanzhilfe |
| 192.00 | 320.00 | 512.00 | 1.40 | 25.00 | 26.40 |

Der nachfolgende Vergleich erfolgt nach den Zahlen der Kostenstellenrechnung von 2009, das Künzle-Heim wird nicht aufgeführt, da es im Umbau war.

| Vergleich finanzieller Aufwand für Pflegende Angehörige und Restdefizit in Heimen BESA-Stufe 3 und 4 nach Kostenstellenrechnung | | | | |
|--|---------------------|--|---------------------|---------------------------------------|
| Heim | BESA Stufe 3 | | BESA Stufe 4 | |
| | Defizit pro Tag | Minderausgaben pro Tag bei Finanzhilfe | Defizit pro Tag | Minderausgabe pro Tag bei Finanzhilfe |
| Altersheim Kirchhofplart | 81.22 | 54.82 | 146.89 | 120.49 |
| AH Steig | 98.31 | 71.91 | 165.62 | 139.22 |
| AH Wiesli | 47.19 | 20.79 | 109.93 | 83.53 |

5 Fazit und Empfehlungen für die Stadt Schaffhausen

Pflegende Angehörige sind heute die grösste und wichtigste "Institution", welche es ermöglicht, im Alter zu Hause wohnen zu bleiben. Für die meisten der Angehörigen ist ihre Tätigkeit zugunsten ihrer nächsten Verwandten eine Selbstverständlichkeit. Dennoch sind Pflegende Angehörige in ihrer täglichen Arbeit in vielen Fällen auf Unterstützung angewiesen. Die Studien, die diese Tatsache belegen, finden Sie in der Beilage 3.

In der Stadt Schaffhausen steht bereits heute ein Angebot von privaten und öffentlichen Organisationen zur Unterstützung Pflegender Angehöriger zur Verfügung. Die nachfolgende Tabelle vermittelt einen Überblick über das derzeitige Angebot:

Angebot:

Beratungs- und Entlastungsdienst
Mittagstisch
Tagesbetreuung

Nachtaufenthalt
Ferienplätze

Ambulante Pflege

Freiw. Begleit- und Betreuungspersonen
Nachbarschaftshilfe
Finanzhilfe für pflegende Angehörige

Anbieter:

Schweizerisches Rotes Kreuz
alle Altersheime
QDZ Künzle-Heim, Altersheime Steig und Schönbühl
QDZ Künzle-Heim
QDZ Künzle-Heim, Altersheime Steig, Wiesli
La Résidence und Schönbühl
Spitex Schaffhausen, Pflorgeteam 2000, Onkologiepflege
Schweizerisches Rotes Kreuz
Stadt Schaffhausen
Stadt Schaffhausen

Das Referat für Bildung und Betreuung stellt nach den insgesamt sechs Jahre dauernden Pilotversuchen fest, dass das Angebot zur Entlastung von Pflegenden Angehörigen in der Stadt Schaffhausen noch wenig genutzt wird. Die Gründe sind

nur teilweise bekannt. Darüber hinaus gibt es Mutmassungen, welche sich im Wesentlichen mit denjenigen der Auszüge aus den beigelegten Studien decken.

Die Stadt Schaffhausen beabsichtigt, den Aufbau des ersten Quartierdienstleistungszentrums Künzle-Heim weiterhin durch das ETH-Wohnforum evaluieren zu lassen. Die Age-Stiftung hat in Anerkennung des wegweisenden Konzeptes zur Finanzierung einen Beitrag von Fr. 200'000.-- zugesichert. Die Begleitevaluation soll unter anderem auch Aufschluss darüber geben, welche Personen welche Dienstleistungen abholen. Der Stadtrat erhofft sich, aus den Ergebnissen auch Schlüsse für die Beantwortung der Fragestellungen zur Situation von Pflegenden Angehörigen ziehen zu können.

Ein weiterer Zielbereich der Begleit-Evaluation durch die ETH ist wie folgt formuliert:

Vermehrte Nutzung der eigenen Ressourcen Betagter und Hochbetagter sowie Erhalt der Nachbarschaftshilfe und weiterer sozialer Netzwerke.

Heute bildet in der Stadt Schaffhausen die aktuell gültige Regelung zur Finanzhilfe für Pflegende Angehörige einen Baustein zum Erreichen dieses Ziels.

Die seinerzeitige Absicht der Motionärin war es, in erster Linie Pflegende Angehörige, welche über einen kleinen finanziellen Spielraum verfügen, zu unterstützen. In der Praxis ist diese Personengruppe sehr dankbar und froh um den finanziellen Zustupf. Die Personengruppe, welche die bisher strengen Anforderungen hinsichtlich des maximalen Einkommens und Vermögens erfüllt, scheint jedoch sehr klein zu sein. Die Rückmeldungen aus den Organisationen (siehe Zusammenstellung weiter oben und Beilage 1), lässt auf eine recht grosse Gruppe (bis 50 Personen) schliessen, welche bis anhin keine Anträge stellte oder stellen wollte, da sie die im Reglement festgelegten Bedingungen nicht erfüllte oder die unentgeltliche Pflege ihrer Angehörigen als selbstverständlich erachtete. Der Vergleich zwischen den finanziellen Aufwendungen für Pflegende Angehörige und dem Restdefizit in den städtischen Heimen zeigt deutlich, dass die öffentliche Hand Kosten sparen könnte, wenn die Betagten zu Hause von ihren Angehörigen gepflegt würden. Die Erfahrungen der Stadt Basel lassen den Schluss zu, dass wohl auch in Schaffhausen bei einer Übernahme des "Basler-Modells" mit einer wachsenden Nachfrage an finanzieller Unterstützung zu rechnen wäre. Eine Hochrechnung zeigt einen Mehrbedarf von rund Fr. 330'000.--. Es gilt also zu entscheiden, ob die Finanzhilfe an die Pflegenden Angehörigen mit den bisherigen Rahmenbedingungen weitergeführt werden, ausgebaut oder abgeschafft werden soll. Zielsetzung der Motionärin war es, finanziell schlecht gestellten Personen eine finanzielle Anerkennung zu gewähren. Angehörige, welche finanzielle Mittel beziehen können, schätzen dies sehr. Alle anderen Angehörigen, welche nicht in den Genuss der finanziellen Mittel kommen, empfinden die Einschränkungen als abschreckend und nicht als Wertschätzung ihrer täglich geleisteten Arbeit. Die bereits belasteten Angehörigen erleben das Einholen der geforderten Nachweise als aufwändig und schwierig und empfinden dies oft als Zumutung. Der Stadtrat schlägt deshalb vor, bei einer Fortführung die Rahmenbedingungen in den Bereichen, die ohnehin nur schwer überprüfbar sind, wie folgt zu lockern:

Folgende Auflagen sollen ersatzlos gestrichen werden:

- Nachweis des Bezugs von Krankenkassenleistungen
- Nachweis des Bezugs von Leistungen anderer Versicherer

Die Beträge zur Festlegung der Vermögens- und Einkommensgrenze stützten sich bisher auf das kantonale Gesetz über Familien- und Sozialzulagen (FSG; SHR 836.100). Per 1. Januar 2009 trat ein neues Bundesgesetz für Familienzulagen (FamZG; SR 836.1) in Kraft und die kantonalen Gesetze wurden angepasst. Neu wird kein Unterschied mehr zwischen selbständig und nichtselbständig Erwerbstätigen gemacht. Sowohl das FamZG als auch das FSG sehen als Kriterium für die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen keine Einkommensgrenze mehr vor. Damit wurde der entsprechende Verweis im städtischen Reglement für Finanzhilfe für Pflegende Angehörige gegenstandslos. Im Sinne einer befristeten Übergangslösung während der zweiten Pilotphase wurde in Absprache mit der Rechtsberatung das Merkblatt angepasst und als Kriterium das steuerbare Vermögen auf Fr. 100'000.-- für Alleinstehende und Fr. 150'000.-- für Ehepaare festgesetzt. Im städtischen Reglement müssen aufgrund der neuen Gesetzgebung die finanziellen Rahmenbedingungen, welche von den Antragstellern erfüllt werden müssen, neu festgelegt werden. Wir schlagen folgende Beträge vor:

| | |
|---|----------------|
| steuerbares Vermögen bei Alleinstehenden | Fr. 100'000.-- |
| steuerbares Vermögen bei Ehepaaren | Fr. 200'000.-- |
| steuerpflichtiges Einkommen bei Alleinstehenden | Fr. 45'000.-- |
| steuerpflichtiges Einkommen bei Ehepaaren | Fr. 60'000.-- |

Die beiden Pilotphasen zeigten, dass das derzeitige Kostendach von Fr. 50'000.-- aktuell gut ausreicht, um die Zielgruppe der Motionärin finanziell unterstützen zu können (vgl. Kap. 2.5). Der Stadtrat schlägt deshalb vor, das Kostendach auch mit den gelockerten Rahmenbedingungen bei Fr 50'000.-- zu belassen. Wie bisher werden die Beiträge jährlich in der Laufenden Rechnung budgetiert. Im Verwaltungsbericht soll die Anzahl der Antragsstellungen ausgewiesen werden.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die demografische Entwicklung im Verlaufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte weiterhin einem starken Wandel unterworfen sein wird: Die Anzahl der über achtzigjährigen Bewohnerinnen und Bewohner wird bis ins Jahr 2040 um 57 Prozent gegenüber dem Jahr 2000 zunehmen. Sollte sich abzeichnen, dass die mit dem Konzept zur Altersbetreuung in der Stadt Schaffhausen geplanten Massnahmen nicht ausreichen, um eine adäquate Betreuung der älteren Mitmenschen in unserer Stadt zu gewährleisten, wird der Stadtrat mit einer neuen Vorlage zur Unterstützung Pflegenden Angehöriger reagieren.

Inkrafttreten:

Der bisherige Betrag von Fr. 50'000.-- ist bereits im Budget 2011 enthalten. Beiträge an Pflegende Angehörige wurden jedoch noch nicht ausbezahlt. Damit berechnete Beiträge nach der Zustimmung des Grossen Stadtrates lückenlos entrichtet werden können, schlägt der Stadtrat vor, den Beschluss des Grossen Stadtrates rückwirkend per 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, bitten wir Sie um Zustimmung zu folgenden

Anträgen:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 15. Februar 2011 betreffend die Überführung der Pilotphase „Finanzhilfe für Pflegende Angehörige (Motion Iren Eichenberger vom 19. März 1996) ins Definitivum“.
2. Der Grosse Stadtrat genehmigt die neue Verordnung über die Ausrichtung von Finanzhilfe für Pflegende Angehörige gemäss Anhang.
3. Der Grosse Stadtrat beauftragt den Stadtrat, für die Beiträge an Pflegende Angehörige jährlich Fr. 50'000.-- ins Budget aufzunehmen. Dieser Betrag gilt als Kostendach.
4. Der Grosse Stadtrat beauftragt den Stadtrat, die Anzahl der bewilligten Gesuche im Verwaltungsbericht auszuweisen.
5. Dieser Beschluss wird nach Art. 11. Abs. 1 lit. d und i der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt.
6. Die Motion Iren Eichenberger vom 19. März 1996 wird abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES

Peter Käppler
Vizepräsident

Christian Schneider
Stadtschreiber

Anhang:

Verordnung über die Ausrichtung von Finanzhilfe für Pflegende Angehörige (RSS 810.1)
(synoptische Darstellung geltende Verordnung/Revisionsentwurf)

Beilagen:

- Beilage 1: Ergebnis der Umfrage bei Ärzten und sozialen Institutionen in Schaffhausen
- Beilage 2: Ergebnis der Umfrage in anderen Kantonen
- Beilage 3: Auszug aus aktuellen Studien zur Pilotphase Finanzhilfe betr. Pflegende Angehörige