



Auszug aus dem substanziellen Protokoll 162. Ratssitzung vom 8. September 2021

4336. 2021/33

Weisung vom 27.01.2021:

Postulat von Marion Schmid und Marcel Savarioud betreffend Vorlage eines Berichts über die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der angestrebten Verlagerung von der stationären Altersversorgung hin zum Wohnen zu Hause, Bericht und Abschreibung

Antrag des Stadtrats

1. Vom Bericht betreffend Vorlage eines Berichts über die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der angestrebten Verlagerung von der stationären Altersversorgung hin zum Wohnen zu Hause (Beilage, Fassung vom 14. Januar 2021) wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat, GR Nr. 2018/449, von Marion Schmid (SP) und Marcel Savarioud (SP) vom 21. November 2018 betreffend Vorlage eines Berichts über die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der angestrebten Verlagerung von der stationären Altersversorgung hin zum Wohnen zu Hause wird als erledigt abgeschlossen.

Referentin zur Vorstellung der Weisung / Kommissionsreferentin:

Marion Schmid (SP): *Die vorliegende Weisung geht zurück auf ein Postulat von Marcel Savarioud (SP) und mir, das im Hinblick auf die grosse Altersdebatte vom Januar 2019 überwiesen wurde. Das Postulat forderte einen Bericht, der aufzeigen sollte, wie sich die Verlagerung vom stationären zum ambulanten Bereich hin, unterstützt mit Spitex-Leistungen, auf die Finanzierung von Pflege-, Betreuungs-, und Hauswirtschaftsleistungen auswirkt. Dies aus der Perspektive von jenen Personen, die die Leistungen beziehen, die also im Heim oder zu Hause leben, aber auch aus der Perspektive der öffentlichen Hand, der Stadtkasse und der Krankenkasse. Der vorliegende Bericht zeigt vor allem eines auf: Eine klare Aussage ist schwierig. Wir haben verschiedene Fragen gestellt, so etwa, von wie vielen Personen wir sprechen, die zusätzlich zu Hause wohnen könnten und wie viele stationäre Plätze man abbauen könnte. Hier kommt es darauf an, wie sich die Lebenserwartung und die Dauer der Pflegebedürftigkeit gegen Ende des Lebens entwickeln. Es gibt Studien dazu, diese basieren aber natürlich auch auf gewissen Annahmen. Dann kommt es vor allem darauf an, wie sich die Massnahmen der Altersstrategie auswirken. Die Frage ist, was wir genau tun und wie wir es tun. Es kommt auch darauf an, wie sich der Wohnungsmarkt entwickelt, zum Beispiel auch, welche Auswirkungen die soeben angekündigte Volksinitiative für mehr Alterswohnungen haben wird. Weiter haben wir gefragt, welche Auswirkungen die Verlagerung auf einzelne Kostenträger haben wird, auf Leistungsbezügerinnen und -bezüger, auf die öffentliche Hand, auf die Versicherungen. Die Frage ist, wer gewinnt und wer verliert, und wer es am Schluss*



bezahlt. Auch dort kommt es darauf an, wie das Wohnen zu Hause aussieht, wie viel Miete man bezahlt, wie viel Unterstützung man benötigt und wie viel die Angehörigen tun. Zu dieser Frage möchte ich gerne eine kleine Grafik zeigen, die die Komplexität aufzeigt. Hier ist aufgeführt, was es ausmacht, wenn man mehr oder weniger Pflege braucht – 30 Minuten pro Tag oder 90 Minuten pro Tag – und was es ausmacht, wenn man zu Hause lebt oder im Heim oder wenn man noch hauswirtschaftliche Unterstützung benötigt. Man sieht jede einzelne Ausgabe, wie viele Kosten anfallen, wer in welchem Fall was bezahlt. Es ist farblich gut markiert, wer in welchem Fall wie viel zahlt. Es ist aber sehr kompliziert. Der gesamte Bericht ist sehr komplex. Er zeigt in diesem Sinne wirklich primär, dass die gesamte Materie sehr komplex ist. Er zeigt aber auch: Die Verschiebung hat durchaus Auswirkungen auf die einzelnen Kostenträger. Der Anteil der Krankenkasse wird grösser, auch wenn es schwierig zu sagen ist um wie viel. Die Verlagerung hat aber auch Auswirkungen auf die Stadtkasse: nach wie vor bleibt der grösste Teil der Kosten beim Kanton und der Stadt hängen. Besonders interessant für den Gemeinderat: Die Auswirkungen davon, ob jemand im Heim oder zu Hause lebt, sind auf die Gesamtkosten nicht so gross, vor allem nicht ab einem grösseren Pflegebedarf. Sie sind vor allem nicht so gross, dass eine grosse Einsparung möglich wäre. Im Hinblick auf die verschiedenen Kostenblöcke und Kostenträger muss man auch darauf hinweisen, dass sowohl auf kantonaler Ebene wie auch auf nationaler Ebene verschiedene Postulate und Motionen hängig sind, die einen weiteren Einfluss darauf haben werden. So etwa das Postulat für die einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen, das auch die Langzeitpflege berücksichtigen soll. Zum Schluss stellt sich die alles entscheidende Frage: Wie ist gewährleistet, dass die Unterstützung, die zu Hause lebende Menschen benötigen, auch tatsächlich geleistet wird, so dass es nicht zulasten von Angehörigen geht und dass die Leistung, die angeboten wird, auch bezahlbar bleibt. Der Bericht sagt klar: Im Bereich der Pflege ist die Patientenbeteiligung in beiden Fällen begrenzt, dort haben wir kein Problem. Im Bereich der Hauswirtschaft ist es bereits heute so, dass zumindest die Leistungen der Spitex nach einkommensabhängigen Tarifen funktionieren. Sie sind auch bei den Ergänzungsleistungen anrechenbar. Folglich gibt es dort keinen wesentlichen Handlungsbedarf. Handlungsbedarf gibt es bei der Finanzierung von anderen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen. Dort sind im Rahmen der Altersstrategie auch entsprechende Massnahmen vorgesehen: Einerseits das Vorlegen eines Finanzierungsmodells zur Unterstützung von Wohnen mit Betreuung für Rentnerinnen und Rentner mit Zusatzleistungen und andererseits die Mitfinanzierung von temporären, stationären Aufenthalten. Der Stadtrat verspricht, dies sicherzustellen. Insgesamt hat der Bericht des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements (GUD) eine hohe Qualität, wofür ich mich auch im Namen der Kommission bedanken möchte. Wir haben den Bericht in der Kommission ausgiebig beraten. Die Verwaltung hat ihr Bestes getan, uns diese komplexe Materie so anschaulich wie möglich darzulegen und so auf die Fragen einzugehen, dass es für uns auch verständlich war. Besonders hervorheben möchte ich hier auch die Bemühungen der Verwaltung in ihren Ausführungen immer zu unterscheiden, wo sie sich auf blosse Aussagen, wo auf relativ eindeutige statistische Daten und wo sie sich auf Prognosen oder sogar Annahmen oder blosse Beispielrechnungen abstützt. Das war sehr hilfreich. In diesem Sinne beantrage ich im Namen der



Kommission einstimmig, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen und das Postulat 2018/449 als erledigt abzuschreiben.

Weitere Wortmeldungen:

Walter Anken (SVP): *Die SVP wird dem Bericht zustimmen. Wir möchten aber noch auf einige Fragen eingehen, die uns wichtig scheinen. Eine davon befasst sich damit, wie gross der Anteil der älteren Bevölkerung sein wird, die bei einem Ausbau der ambulanten Versorgung zusätzlich zu Hause wohnen wird. Man geht davon aus, dass es bei den leichten Fällen ungefähr 50 Prozent sein werden. Das sind jene, die interessant sind. Bei der mittleren bis schweren Pflegebedürftigkeit geht man von rund 10 Prozent aus. Es handelt sich um Annahmen. Wenn es nun aber nicht 10 %, sondern 20 % oder 30 % sind, sieht die finanzielle Situation plötzlich ganz anders aus. Diese Frage ist aus unserer Sicht wichtig. Eine weitere Frage lautet: Wie kann die Finanzierung der Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden? In der gesamten Weisung steht immer, es betreffe nur Personen mit einem geringen finanziellen Spielraum. Was ist mit jenen Personen, die sich leicht über dem erwähnten Spielraum befinden? Diese kommen selber für die Kosten auf. Zum Pflegeheim: In einem Heim hat eine betreute Person Vollpension mit einem Kostenblock. Wenn der Bewohner diese Kosten nicht selber bezahlen kann, werden sie von den Ergänzungsleistungen bezahlt. Mit zunehmender Pflegebedürftigkeit wird gemäss der Weisung das Pflegeheim günstiger, als wenn man zu Hause wohnt. In der eigenen Wohnung spielen bei der ambulanten Pflege die Angehörigen, Bekannten und die Nachbarschaft eine äusserst wichtige Rolle. Wenn die Angehörigen und die Nachbarschaft nicht mitmachen, schwinden die Kostenvorteile massiv. Eine weitere Frage lautete, wie gewährleistet wird, dass die Verlagerung nicht zulasten der Angehörigen und der Leistungsbezüger geht. Der Stadtrat schreibt, es werde geprüft, ob die Kosten durch die Ergänzungsleistungen übernommen würden. Diese Antwort verschweigt aber etwas: In der Antwort oben stand, dass, wenn eine Person zu Hause wohnt, die Angehörigen, Nachbarn, Freundinnen und Freunde Betreuungsaufgaben übernehmen müssen, da sonst der Kostenvorteil schwinden würde. Das Modell geht somit davon aus, dass die Angehörigen und Bekannten Leistungen übernehmen. Es findet eine Lastenverlagerung zu den Leistungsbezügern und deren Angehörigen statt. Damit ist auch klar, warum in der alten Strategie steht, dass man die Betreuung der Angehörigen vereinfachen will. Eine weitere Frage: Wie wird gewährleistet, dass alle Bevölkerungsschichten die notwendige Unterstützung zu Hause finanzieren können und nicht aus finanziellen Gründen von Leistungen ausgeschlossen bleiben oder gegen ihren Willen – und das ist wichtig – in eine Langzeitinstitution eintreten müssen? Der Stadtrat schreibt, die Unterstützung im ambulanten Bereich, in nichtpflegerischer Unterstützung und anderen Betreuungsleistungen sei vorgesehen. Die Idee ist auch hier, dass die Leistungen nur von den Ergänzungsleistungen stärker bezahlt werden. Weiter prüft der Stadtrat eine Mitfinanzierung von vorübergehend stationären Aufenthalten für ambulante Fälle. Die Antwort ist nicht vollständig, aber sie suggeriert, dass künftig alle alten Menschen wählen können, ob sie zu Hause, betreut oder im Pflegeheim wohnen wollen. Wir wissen aber, dass stark pflegebedürftige Menschen im Pflegeheim kostengünstiger sein werden als zum Beispiel im betreuten Wohnen. In den Kommissionssitzungen wurde*



uns von der Verwaltung gesagt, dass die Versicherungen nicht bereit seien, das teurere betreute Wohnen zu Hause zu finanzieren, wenn das eine Person möchte. Man hat somit keine echte Wahlfreiheit. Es sind die Versicherungen, die bei einer stark pflegebedürftigen Person entscheiden, ob diese in ein Pflegeheim gehen muss oder nicht. Das ist ein wichtiger Punkt.

Nicolas Cavalli (GLP): *Ambulant vor stationär – das ist der Tenor in vielen Bereichen in der Medizin. Das bezieht sich längst nicht mehr nur auf die akutmedizinische Behandlung, wo die Schweiz im Vergleich zum Ausland immer noch verhältnismässig viele stationäre Behandlungen hat. Auch im Zusammenhang mit der Pflege und Betreuung von älteren und hochaltrigen Personen ist es die Stossrichtung, die wir eingeschlagen haben, nicht zuletzt mit der Altersstrategie. Es ist auch eine langstehende Forderung von uns Grünliberalen. Man erhofft sich von der Verlagerung, dass es sicher nicht teurer wird, im besten Fall günstiger, und dass es den Leuten ermöglicht, zu Hause wohnen zu bleiben und dass sie die Wahlfreiheit haben. Für uns ist es zentral, dass die Leute ein selbstbestimmtes Leben führen können und die Wahlfreiheit haben. Aus unserer Sicht ist es das oberste Ziel, dass man für sich selber sorgen kann, auch finanziell, aber wenn dies nicht mehr geht, soll man Unterstützung erhalten. Es kann sein, dass die Gesamtkosten bei einer umfassenden Unterstützungsleistung im Rahmen des Wohnens zu Hause mit Betreuung bei leichter bis mittlerer Pflegebedürftigkeit fast an die heutigen stationären Kosten herankommen oder sogar kippen. Es gibt somit gewisse Umstände und Voraussetzungen, die einem den Entscheid, ob man zu Hause bleiben kann oder sich in ein stationäres Setting begeben muss, vorwegnehmen. Das ist ein Fehlanreiz, den es nicht geben darf. Man darf auch die nicht-monetären Vorteile nicht vergessen, die eine Person hat, wenn sie in den vertrauten vier Wänden wohnen bleibt. Dies kann sich positiv auf die eigene Psyche und Gesundheit auswirken. Dieser Vorteil ist schwer zu beziffern. Die Komplexität besteht aufgrund der Mischfinanzierung von AHV, Zusatzleistungen, Restfinanzierung, Ergänzungsleistungen und so weiter. Welcher konkrete Einfluss die Verlagerung am Ende hat, ist abhängig von der Umsetzung der einzelnen Massnahmen in der Altersstrategie. Das Learning, das wir aus dem Bericht ziehen, ist, dass es auf die gestellten Fragen keine einfache Antwort gibt. Wir nehmen den Bericht zur Kenntnis und nehmen die Erkenntnisse in die weiteren Diskussionen mit.*

Dr. Frank Rühli (FDP): *Es wurden bereits viele richtige Punkte angesprochen. Ich möchte noch auf zwei Punkte hinweisen. Der FDP geht es erstens nicht hauptsächlich um die Finanzen bei der Frage, inwieweit ältere Menschen die Möglichkeit haben sollen, zu Hause sein zu können, wenn sie gepflegt werden müssen. Uns geht es vielmehr darum, dass man unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten eine freie Wahl hat. Für die älteren Menschen ist die freie Wahl, welche Form der Pflege sie haben wollen, extrem wichtig. Zweitens ist mir bei der Vorstellung der Weisung aufgefallen, wie oft Begriffe wie «unklar», «unsicher», «man weiss es nicht», gefallen sind. Es gibt aktuell keine zuverlässigen Prognosemodelle für die Langzeitpflege, die gleichzeitig die ambulanten, stationären und intermediären Bereiche umfassend berücksichtigen können. Wie der Stadtrat bereits angekündigt hat, wird er die Fragestellungen des Postulats im Rah-*



men der Umsetzung der Altersstrategie 2035 untersuchen und dem Gemeinderat zu gegebener Zeit Bericht erstatten. Die im Postulat gestellten Fragen sind somit zum Teil noch nicht beantwortet oder nicht beantwortbar, weil sie sehr viele unterschiedliche, unbekannte und komplexe Parameter der Kostenstruktur im Gesundheitswesen berücksichtigen müssten. Es ist ein sehr disruptives Feld, das ist bekannt. Viele der Fragen werden erst in wenigen Jahren wirklich beantwortbar sein oder sind dann schlicht gar nicht mehr relevant. In diesem Sinne nehmen wir den Bericht zur Kenntnis und befürworten die Abschreibung des Postulats.

Marion Schmid (SP): *Ich möchte als Sprecherin der SP und Postulantin noch einige Worte zur Weisung und den geäusserten Voten sagen. Mit grosser Freude habe ich von der SVP gehört, dass sie die Problematik erkennt. Man muss bei jenen Menschen, die knapp über der Schwelle von Ergänzungsleistungen oder ähnlichem sind, genau hinschauen und sicherstellen, dass diese am Schluss nicht benachteiligt sind. Ich bin froh, bei dieser Schwierigkeit, die bei solchen Finanzierungsmodellen stets besteht, in der SVP Verbündete zu wissen. Ebenso habe ich mit grosser Befriedigung gehört, wie Dr. Frank Rühli (FDP) betont hat, wie wichtig es der FDP ist, dass die Menschen wirklich eine freie Wahl haben, ob sie im Heim oder zu Hause leben wollen. Wir alle streben dies an, wenn es um uns selber, um unsere Zukunft und um alle alten Menschen in unserer Stadt geht. Auch als Postulantin möchte ich mich für den Bericht bedanken. Er beweist, wie komplex die Materie ist, und dass die Verlagerung wirklich Auswirkungen haben wird. Vor allem zeigt er, dass die Massnahmen, die wir treffen, sehr entscheidend sind für die Frage, ob es am Ende gelingt, dass alle Menschen in unserer Stadt wirklich unabhängig von ihrer sozialen Einbettung – von ihrem Umfeld, der Familie, anderen Nahestehenden – und den finanziellen Möglichkeiten frei und selbstbestimmt entscheiden können, wie sie leben wollen. In diesem Zusammenhang hat es mich besonders gefreut, dass der Stadtrat in seiner Antwort auf die entscheidende Frage, wie man dies sicherstellen will, darauf verweist, dass er in der Pflege und in der Hauswirtschaft nicht wirklich einen Handlungsbedarf sieht, aber auch klarstellt, dass er sowohl bei der Finanzierung von temporären Aufenthalten wie auch beim Wohnen mit Betreuung für Rentnerinnen mit Zusatzleistungen Handlungsbedarf sieht. Er verweist dabei auf zwei Motionen: Die Motion GR Nr. 2019/424 und die Motion GR Nr. 2020/542. Man könnte pessimistisch vermuten, dass der Stadtrat nur dort Massnahmen prüft und trifft, wo er mit Motionen dazu gezwungen wird. Das glaube ich aber nicht. Ich möchte vielmehr optimistisch davon ausgehen, dass wir die gewichtigen Schwachpunkte in diesem Feld richtig erkannt haben und mit den Vorstössen unsere Forderungen klar gemacht haben, und damit auch im Einklang mit den Absichten des Stadtrats sind. Es zeigt sich, dass mein Engagement für die alten Menschen in der Stadt schlüssig und konsequent ist. Wie das Resultat aussehen wird, ist momentan noch offen. Vielleicht werde ich bei Bedarf in einigen Jahren wieder einen Bericht verlangen.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements Stellung.



STR Andreas Hauri: *Das Postulat greift die wichtige Thematik von Finanzierungslücken auf, die heute für ältere Menschen bestehen, die weniger Einkommen oder Vermögen haben und trotzdem auf Betreuung angewiesen sind. Es wirft Fragen auf, die die Verlagerung von stationär auf ambulant betreffen. Die Voten, die wir gehört haben, zeigen: Die Leute wollen heute zu Hause bleiben und sie wollen möglichst für immer zu Hause bleiben. Das heutige Finanzierungssystem ist tatsächlich grotesk. Wenn man in einem Alters- oder Pflegezentrum Betreuung benötigt, wird diese finanziert. Wenn man zu Hause lebt und Ergänzungsleistungen bezieht, erhält man keine Gelder für Betreuungsleistungen. Das entspricht nicht mehr dem heutigen Bedürfnis und muss dringend geändert werden, vor allem auf kantonaler und eidgenössischer Ebene. Dort laufen momentan entsprechende Vorstösse, bei denen wir aber davon ausgehen müssen, dass es noch einige Jahre bis zu entsprechenden Lösungen dauern wird. Wir suchen in der Stadt nach Lösungen – und das haben wir auch in der Altersstrategie 2035 bereits thematisiert und als Massnahme deklariert –, wie man vor allem in der Übergangszeit Finanzierungsmodelle aufbauen kann für Menschen mit wenig Einkommen, die zu Hause leben und auf Betreuung angewiesen sind. Ganz nach dem Motto: Jeder hat die freie Wahl. Wir arbeiten an diesem Thema. Wir befinden uns nicht mehr ganz am Anfang, aber ich kann keinen Termin versprechen, wann wir mit einer Lösung kommen werden. Es wird aber nicht mehr Jahre dauern. Wir werden bestimmt schneller sein, als Kanton oder Bund eine Lösung bringen werden. Im Rahmen der Berichterstattung der Altersstrategie werden wir dem Rat deshalb wieder einen Zwischenstand präsentieren.*

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 1

Die SK GUD beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 1.

Zustimmung: Vizepräsidentin Marion Schmid (SP), Referentin; Präsident Dr. David Garcia Nuñez (AL), Walter Anken (SVP), Nicolas Cavalli (GLP), Niyazi Erdem (SP) i. V. von Natascha Wey (SP), Julia Hofstetter (Grüne), Sofia Karakostas (SP), Joe A. Manser (SP), Rolf Müller (SVP), Martina Novak (GLP), Dr. Frank Rühli (FDP), Marcel Savarioud (SP), Elisabeth Schoch (FDP)

Der Rat stimmt dem Antrag der SK GUD mit 114 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 2

Die SK GUD beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 2.

Zustimmung: Vizepräsidentin Marion Schmid (SP), Referentin; Präsident Dr. David Garcia Nuñez (AL), Walter Anken (SVP), Nicolas Cavalli (GLP), Niyazi Erdem (SP) i. V. von Natascha Wey (SP), Julia Hofstetter (Grüne), Sofia Karakostas (SP), Joe A. Manser (SP), Rolf Müller (SVP), Martina Novak (GLP), Dr. Frank Rühli (FDP), Marcel Savarioud (SP), Elisabeth Schoch (FDP)



7 / 7

Abstimmung gemäss Art. 43^{bis} Abs.1 lit. c Gemeindeordnung (Ausgabenbremse):

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 100 gegen 15 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu. Somit ist das Quorum von 63 Stimmen für die Ausgabenbremse erreicht.

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

1. Vom Bericht betreffend Vorlage eines Berichts über die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der angestrebten Verlagerung von der stationären Altersversorgung hin zum Wohnen zu Hause (Beilage, Fassung vom 14. Januar 2021) wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat, GR Nr. 2018/449, von Marion Schmid (SP) und Marcel Savarioud (SP) vom 21. November 2018 betreffend Vorlage eines Berichts über die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der angestrebten Verlagerung von der stationären Altersversorgung hin zum Wohnen zu Hause wird als erledigt abgeschrieben.

Mitteilung an den Stadtrat sowie amtliche Publikation am 15. September 2021

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat