

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend pflegende Angehörige, eingereicht von den Gemeinderätinnen B. Günthard Fitze (EVP-EDU-GLP), B. Baltensberger (SP) und U. Dolski (CVP)

---

### Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend pflegende Angehörige wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

### Bericht:

Am 16. Juni 2008 reichten Gemeinderätin B. Günthard Fitze namens der EVP-EDU-GLP Fraktion, Gemeinderätin B. Baltensberger namens der SP Fraktion und Gemeinderätin U. Dolski namens der CVP Fraktion mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 23. Februar 2009 überwiesen wurde:

*"Der Stadtrat wird eingeladen, ein Pilotprojekt durchzuführen, wodurch Anreize zur Förderung und Unterstützung der pflegenden Angehörigen zu verankern und vermehrt anzuerkennen sind.*

#### *Begründung:*

*70 -80 % der Pflegeaufgaben im Alter werden von Familienangehörigen wahrgenommen. Die über 50-Jährigen leisten in der Schweiz rund 130 Millionen Stunden Pflege. Diese Zahlen stammen von der Studie "Pflegen, betreuen, bezahlen" der eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen vom Juni 2006. Pflege durch Angehörige hat den günstigen Nebeneffekt, dass Kosten für die Allgemeinheit eingespart werden. Wenn nun eine pflegebedürftige Person die pflegenden Angehörigen nicht angemessen "entschädigen" kann, - sei es durch finanzielle Abgeltung, finanzielle Entlastung oder andere Leistungen, führt dies vermehrt zur Beanspruchung staatlich bezahlter oder subventionierter Leistungen. Pflegenden Angehörigen weisen mehr körperliche Beschwerden auf, als in ihrem Alter im Durchschnitt üblich ist. 50 % der pflegenden Angehörigen leiden selbst an Krankheit und Beschwerden, 70% geraten im Verlaufe einer länger dauernden Pflege in eine Überforderungskrise. Die Arbeit geniesst kein hohes gesellschaftliches Prestige, sie gilt als selbstverständlich und erntet kaum Anerkennung. Oft reduzieren jüngere Pflegenden, meistens Frauen, ihre Erwerbsarbeit oder geben sie ganz auf, um pflegen zu können. Dadurch nehmen sie auch Einbussen in ihrer persönlichen Altersvorsorge in Kauf.*

*Da auf Bundesebene via Krankenkassen oder steuerlicher Entlastung momentan nichts zu erwarten ist, liegt es an den Gemeinden, nach Möglichkeiten zu suchen, niederschwellige und effiziente Projekte dazu zu realisieren. Die Entlastungsangebote für pflegende Angehörige in Winterthur sind ein Bestandteil, diese wichtige Arbeit anzuerkennen. Leider ist es so, dass fast alle Angebote von den Betroffenen oder Angehörigen selber finanziert werden müssen. Als zusätzlicher Bestandteil für die Pflege zuhause müssen weitere Angebote mit finanziellem Anreiz geschaffen werden, z. B. in Form eines Anerkennungsbeitrages oder auch unentgeltliche Beratung durch Fachpersonen für die pflegenden Angehörigen."*

## **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

### **Zusammenfassung**

Angehörige von pflegebedürftigen Menschen leisten einen massgeblichen Beitrag dazu, dass diese so lange als möglich zu Hause leben können. Vielfach geraten sie dabei selber an den Rand ihrer physischen und psychischen Belastbarkeit. Es braucht deshalb Angebote, welche pflegende Angehörige in ihrer Tätigkeit unterstützen, aber auch entlasten. In der Stadt Winterthur besteht bereits ein vielfältiges Angebot an solchen Entlastungsangeboten. Es zeigt sich jedoch, dass dieses nicht immer und von allen Angehörigen genutzt wird, persönliche Hemmschwellen spielen hier eine nicht zu unterschätzende Rolle. Finanzielle Abgeltungen wie Betreuungsgutschriften stehen nach Ansicht des Stadtrates denn auch nicht im Vordergrund, wenn es darum geht, pflegende Angehörige zusätzlich zu entlasten. Hingegen ist der Stadtrat bereit, im Rahmen eines Pilotprojektes die Einführung einer speziellen offenen Sprechstunde für Angehörige zu prüfen. Eine solche Sprechstunde könnte sehr niederschwellig bei einem Spitexzentrum angegliedert oder als Anlaufstelle für Familienangehörige konzipiert werden. Damit würde am ehesten dem ausgewiesenen Bedarf von Angehörigen nach Informationen und praktischer Anleitung entsprochen.

### **1. Allgemeines**

So lange als möglich in den eigenen vier Wänden leben zu können, entspricht dem Wunsch der meisten alten Menschen. In der Stadt Winterthur leben 83% der über 80-jährigen Personen zu Hause. Ein grosser Teil dieser alten Menschen wird von ihren Angehörigen betreut. Sie leisten damit einen substantiellen Beitrag zur Pflege. Bekannt ist auch, dass etwa zwei Drittel der Menschen mit Demenz in den ersten Jahren der Erkrankung von Angehörigen zu Hause gepflegt werden. Ohne sie wäre es nicht möglich, dass pflegebedürftige Menschen zu Hause bleiben können.

Doch auch pflegende Angehörige sind in ihrer täglichen Aufgabe auf Unterstützung und Entlastung angewiesen. In der Stadt Winterthur steht dafür ein breites Angebot an Entlastungsdiensten von privaten und öffentlichen Anbietern zur Verfügung wie z.B. Besuchsdienste, Mittagstische, Tagesbetreuung, Ferienplätze, Begleitung Kranker und Sterbender, ambulante Pflege wie Spitex und anderes mehr. Eine Übersicht über die vielfältigen Angebote bietet die Broschüre "Entlastungs-Angebote für pflegende Angehörige in der Stadt Winterthur", welche im Jahr 2007 vom Departement Soziales in Zusammenarbeit mit dem Altersforum erstellt worden ist.

Erstmals wurde im Herbst 2009 vom Departement Soziales und dem Altersforum unter dem Titel "Betreuung durch Angehörige daheim – zwischen Belastung und Entlastung" eine Veranstaltung für pflegende Angehörige durchgeführt. Teilgenommen haben rund 120 Personen. Dabei stellten 20 Organisationen mit einem Stand ihre Entlastungsangebote vor. Nebst einer umfassenden Information konnte mit dieser Veranstaltung den pflegenden Angehörigen auch Dank und Wertschätzung entgegengebracht werden. Die Teilnehmenden beurteilten die Referate und Informationen als hervorragend und äusserten den Wunsch nach weiteren solchen Veranstaltungen.

### **2. Bedarf an Unterstützung für pflegende Angehörige**

Aus der demografischen Alterung ergibt sich heute eine grosse Herausforderung für unsere Gesellschaft, gilt es doch, Lösungen für den steigenden Bedarf an Betreuung und Pflege für ältere pflegebedürftige Personen zu finden. Wie die Postulantinnen aufzeigen, werden 70 bis 80 Prozent der Pflegeaufgaben im Alter von Familienangehörigen wahrgenommen. Die Familie ist damit die wichtigste Institution bei der Übernahme von Pflegeleistungen im Alter.

Eine Scharnierfunktion kommt insbesondere der mittleren Generation und hier vor allem den Frauen zu, welche eine bedeutende und nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Vielfach ist es dank ihren Leistungen möglich, Eintritte der Pflege- und Betreuungsbedürftigen in stationäre Einrichtungen zu verhindern oder hinauszuzögern. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung des Grundsatzes "ambulant vor stationär".

Laienpflege bedarf jedoch einer breiten gesellschaftlichen und politischen Anerkennung, wenn auch in Zukunft Angehörige motiviert sein sollen, zu pflegen. Noch wird Pflege weit herum mit der Frauenrolle und als Aufgabe der Frau assoziiert. Von Frauen wird erwartet, dass sie pflegen, weil es eben selbstverständlich ist, dass Frauen pflegen. Gemäss Erhebungen des Bundesamtes für Statistik werden jährlich rund 16 Millionen Stunden an Pflegeleistungen für Angehörige erbracht. Würde diese Arbeit von bezahlten Fachpersonen ausgeführt, entspräche dies einer Lohnsumme von rund 1,7 Milliarden Franken.

Die demografische und volkswirtschaftliche Entwicklung unserer Gesellschaft bringt es deshalb mit sich, dass Bestrebungen zur Entlastung pflegender Angehörige von grosser Bedeutung sind.

### **3. Unterstützungsangebote**

Wie erwähnt, besteht in der Stadt Winterthur bereits ein vielfältiges Angebot an Entlastungsdiensten für pflegende Angehörige. Der Stadtrat teilt jedoch die Ansicht der Postulantinnen, dass die Unterstützung pflegender Angehörigen weiter gefördert werden soll. Er hat dabei verschiedene Varianten geprüft:

#### **3.1. Finanzielle Unterstützungen**

Finanzielle Unterstützung erhalten pflegende Angehörige heute in Form von Betreuungsgutschriften und bei Erwerbs- und Versicherungsausfällen.

- **Betreuungsgutschriften nach Artikel 29septies Absatz 1 AHVG**

Versicherte, welche im gemeinsamen Haushalt Verwandte in auf - oder absteigender Linie oder Geschwister mit einem Anspruch auf Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mindestens mittlere Hilflosigkeit betreuen, haben Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift. Betreuungsgutschriften werden nur zugesprochen, wenn die pflegende und betreute Person im gleichen Haushalt leben. Mit der 11. AHV Revision soll auch Betreuung in fremden Haushalten geltend gemacht werden können.

- **Zusatzleistungsverordnung zur Ergänzungsleistung des Kantons Zürich**

Gemäss EL-Gesetzgebung und Praxis werden EL-Berechtigten die Kosten für die notwendige Pflege- und Betreuung, welche von Familienangehörigen erbracht wird, im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten bis zu einer festgelegten Höchstgrenze vergütet, sofern diesen Personen eine länger dauernde und wesentliche Erwerbseinbusse entsteht.

Zusätzlich zu den bestehenden monetären Unterstützungsleistungen kennen gewisse Kantone (z.B. Freiburg, Schaffhausen, Basel-Stadt) und Gemeinden (z.B. Meierskappel und Arlesheim) die Form der Pauschalentschädigung. Dabei handelt es sich um eine finanzielle Hilfe für Angehörige oder Nahestehende, die eine pflegebedürftige Person langfristig und regelmässig betreuen. Der Beitrag von Fr. 25.- pro Tag an die Pflege zu Hause steht all jenen Angehörigen zu, die jeden Tag mindestens eineinhalb Stunden für Hilfe bei der täglichen Grundpflege aufwenden: z.B. beim An- und Auskleiden, beim Essen, bei der Körperpflege, beim Baden, auf der Toilette, beim Aufstehen und Zubettgehen. Beitragsberechtigt ist ebenso die Betreuung von Menschen mit Demenz, die zwar einen geringen Pflegeaufwand in den

oben aufgeführten Kriterien aufweisen, jedoch eine ständige Überwachung erfordern. Nicht entschädigt werden Haushaltarbeiten wie Kochen, Putzen, Einkaufen.

In den Kantonen und Gemeinden, die eine Pauschalentschädigung für die Pflege und Betreuung durch Angehörige kennen, sind die Beitragszahlungen in den jeweiligen Verordnungen oder Reglementen geregelt (z.B. Beitragsberechtigung in Abhängigkeit des Vermögens der Pflegebedürftigen, Erhalt einer allfälligen Hilflosenentschädigung der IV oder der AHV, zivilrechtliche Wohnsitzdauer des Pflegebedürftigen usw.). Anspruch auf die Entschädigung haben nicht nur ältere Personen, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner.

Der Stadtrat beurteilt die Pauschalentschädigung als eine Form der Wertschätzung und Anerkennung seitens der Kommune und der Gesellschaft. Er sieht darin nicht eine effektive Abgeltung entstandener Kosten, sondern eher einen symbolischen Betrag an die Leistung unzähliger Pflegestunden, vor allem bei Personen, die aufgrund einer chronischen Erkrankung wie z.B. Demenz, eine Betreuung rund um die Uhr benötigen. Nicht zu unterschätzen ist aber der hohe administrative Aufwand zur Prüfung des Antrages und der Abrechnung und Auszahlungen der Beträge an die Angehörigen. Erfahrungen (Gemeinde Meierskappel) zeigen zudem, dass viele Angehörige die ihnen zustehende Entschädigung nicht einfordern. Sei dies wegen persönlichen Hemmfaktoren, Kontrolle von aussen usw.

Der finanzielle Aufwand, den eine solche Entschädigung für die Stadt Winterthur bedeuten würde, lässt sich nur hypothetisch berechnen, da keine zuverlässigen Daten zu pflegenden Angehörigen vorliegen. Einen Vergleich bietet der Kanton Basel-Stadt. Im Jahr 2008 bezogen 279 Personen den Pflegebeitrag. Pro Jahr bezahlt der Kanton Basel-Stadt ca. 1,9 Millionen Franken aus, bei einer Bevölkerung von rund 189'000 Personen. Anspruch auf diese Leistungen haben nicht nur ältere Menschen, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner, soweit die Voraussetzungen von mind. 1,5 Std. Pflege und Betreuung pro Tag erfüllt sind. Übertragen auf die Stadt Winterthur müsste mit rund 200 Vertragsverhältnissen und einem jährlichen Betrag von rund 1,4 Millionen Franken gerechnet werden.

Der Stadtrat steht aber nicht nur aus finanziellen Gründen, sondern in grundsätzlicher Weise der Einführung eines Pflegebeitrages kritisch gegenüber und sieht in Beratungs-Angeboten ein weit höheres Wirksamkeitspotential.

### **3.2. Beratung durch Fachpersonen**

Die Beratung für pflegende Angehörige umfasst Themen wie Pflegen und Betreuen, Informationen über Entlastungsmöglichkeiten, Finanzen, Auskünfte über spezialisierte Beratungsstellen, Informationen über den Nutzen von Hilfsmitteln usw. In Winterthur werden solche Dienste durch verschiedene private und städtische Organisationen angeboten (Pro Senectute, Schweizerisches Rote Kreuz, Schweizerische Alzheimervereinigung, Rheumaliga, Integrierte Psychiatrie Winterthur, Spitex usw.). Für pflegende Angehörige bedeutet dies eine wertvolle Unterstützung.

Die Praxis zeigt jedoch, dass nur ein kleiner Teil der Zielgruppe die Beratungen in Anspruch nimmt. Gründe dafür liegen zum einen darin, dass die Angehörigen die Angebote zuwenig kennen, sich nicht angesprochen fühlen oder sich die Zeit dafür nicht nehmen können. In der Fachliteratur sind diesbezüglich auch weitere Ursachen aufgeführt. Demnach spielen eher subjektive Hemmfaktoren eine grosse Rolle, wenn keine formelle Hilfe in Anspruch genommen wird. Solche Einflüsse sind etwa psychischer Druck, den der zu pflegende Angehörige ausübt, der Druck des sozialen Umfeldes, aber auch Gefühle von Schuld und Versagen sowie Angst vor Einmischung Fremder in Familienangelegenheiten oder vor Kontrolle Dritter. Bekannt ist, dass gerade die am meisten belasteten Angehörigen am schwersten zu erreichen sind. Vor dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, welche zusätzlichen Angebote

pflegende Angehörige unterstützen könnten und wie sie dafür sensibilisiert werden könnten, diese Hilfe anzunehmen.

Angebote wie "offenen Sprechstunde" und "Familiensprechstunde" könnten diesen Bedarf abdecken, sie werden folgend kurz beschrieben:

- **"Offene Sprechstunde" für Angehörige**

In einem Spitex-Zentrum wird Angehörigen, die nicht Kundinnen und Kunden der Spitex sind, eine kostenlose Beratung von drei Stunden angeboten. Im direkten Gespräch mit einer Gesundheitsfachperson können Kurzberatungen durchgeführt werden. Dabei geht es um pflegerische Hinweise, Wissen zu Krankheiten, Behandlungsmöglichkeiten sowie Verhaltenshinweise als Familienangehörige. Die offene Sprechstunde wird wöchentlich während zwei Stunden im Spitex-Zentrum angeboten. Spitex-Zentren sind der Bevölkerung bekannt und die Spitex genießt grosses Vertrauen in der Öffentlichkeit. Das Angebot ist damit niederschwellig, fest installiert und einfach zu erreichen.

Die Spitex-Kriens führt dieses Modell seit zwei Jahren durch. Die Erfahrungen zeigen, dass Information und Auskünfte, Wissen zu Hilfsmitteln und deren Einsatz, Körperpflege, Krankheitsverlauf und die psychische Belastung Hauptthemen der Beratung sind. Die offene Sprechstunde wird, bei 26'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, durchschnittlich alle zwei Wochen von einer Person in Anspruch genommen. Trotz der geringen Nachfrage beurteilt die Spitex-Kriens das Angebot als wichtig und plant im Sinne eines präventiven Ausbaus eine Zusammenarbeit mit neuen Partnern. Übertragen auf die Stadt Winterthur müsste anhand eines Pilotprojektes geprüft werden, ob dieses Angebot für pflegende Angehörige attraktiv ist und genutzt würde. Zu klären wäre ebenso, ob anstelle des Spitex-Zentrums ein "neutraler Treffpunkt" im Quartier sinnvoll wäre.

- Eine etwas andere Form der Beratung plant die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften zhaw mit der **"Pflegegeleiteten Familiensprechstunde"**. Mit diesem Beratungsangebot sollen Familien im Alter eine Anlaufstelle erhalten, wo sie durch speziell ausgebildete Pflegespezialistinnen und Pflegespezialisten in ihrer individuellen Familiensituation beraten und begleitet werden. In Form von Beratungsgesprächen, Koordination und Case Management unterstützen Pflegefachpersonen einzelne oder mehrere Familienmitglieder, welche sich direkt in der Sprechstunde melden oder zugewiesen werden. Die Beratung ist zeitlich begrenzt und kann ein- oder mehrmalig in Anspruch genommen werden. Diese Projektidee des Instituts für Pflege, Departement Gesundheit der zhaw, hat den ersten Preis des Konzeptwettbewerbs der Heinrich & Erna Walder-Stiftung 2009 gewonnen. Ziel ist, das Beratungsangebot gemeinsam mit der Zielgruppe in einem partizipativen Prozess zu entwickeln und mit der Stadt Winterthur zu koordinieren.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die beiden unter 3.2. skizzierten Projekte sind für die Stadt Winterthur insofern interessant, als sie direkte Beratung zu pflegerischen Themen beinhalten. Sie bieten Gewähr dafür, dass Themen der Gesundheitsförderung aufgenommen und die Befähigung im Alltagsleben von alten Menschen und ihren Familien gefördert werden. Sie können als Ergänzung zu den bestehenden Beratungsangeboten gesehen werden. Mit der Beratung durch Fachpersonen werden zudem ganz konkret die Anliegen von pflegenden Angehörigen aufgenommen. Wie eine Studie der eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen aus dem Jahr 2006 zeigt, vermissen pflegende Angehörige in erster Linie Informationen, praktische Anleitung und Zugang zu andern Diensten.

Dem Stadtrat ist die Unterstützung pflegender Angehöriger schon lange ein wichtiges Anliegen. Im Rahmen der Altersplanung und des Ausführungsplans sind dazu auch Massnahmen definiert worden. Der Stadtrat ist deshalb bereit, ein Pilotprojekt für ein Beratungsangebot für pflegende Angehörige durchzuführen; konkret beabsichtigt er, das Projekt der zhaw zur Pflegegeleiteten Familiensprechstunde näher zu prüfen. Dabei wird für alte Menschen und ihre Familien ein Beratungsangebot entwickelt, welches auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht und zielgruppenspezifisch aufgebaut wird. Die Familiensprechstunde besteht aus einem Beratungsangebot zum Wohnen und Leben im Alter. Ziel der Beratung ist es, Familien in der Gestaltung ihres Alltagslebens zu Hause zu unterstützen und die Selbstpflege in der jeweiligen Lebenssituation zu erhalten. Dieses Angebot unterstützt die alterspolitische Ausrichtung "ambulant vor stationär" der Stadt Winterthur und füllt eine Lücke in der Unterstützung pflegender Angehöriger. Es wird damit ein Angebot entwickelt, welches sich speziell an Familien alter Menschen richtet und im Raum Winterthur noch nicht besteht.

In einem ersten Schritt sollen nun Abklärungen bezüglich des Bedarfs und der Attraktivität des skizzierten Projekts durchgeführt werden; dies z.B. mittels einer Umfrage im Rahmen der 2010 wiederum geplanten Veranstaltungsreihe "älter werden in...", die in jedem Stadtkreis durchgeführt und von rund 1000 Personen besucht wird.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder