



STANDPUNKT

«Caring Communities» fördern

focus 5/22
Oktober



Prof. Dr. Carlo Knöpfel
Professor für Sozialpolitik und
Soziale Arbeit an der Hochschule für Soziale Arbeit **FHNW**.
Einer seiner Themenschwerpunkte ist das Alter.

Immer mehr Menschen werden immer älter. Die Zahl der Hochbetagten wird besonders in den Städten in den nächsten Jahren deutlich zunehmen. Damit wird auch der Bedarf an Hilfe und Betreuung ansteigen. Bis heute sind es vor allem die Angehörigen, die ältere Menschen bei der Alltagsbewältigung und der Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen unterstützen. Doch die Familien werden das nicht mehr lange allein machen können. Familien werden kleiner, man lebt nicht mehr am gleichen Ort, auch die Frauen sind stärker ins Erwerbsleben eingebunden. Zudem ist die emotionale Distanz zwischen den Generationen grösser geworden. Was tun?

«Die Schweiz kennt bis heute kein Anrecht auf Betreuung im Alter für alle.»

Die Schweiz kennt bis heute kein Anrecht auf Betreuung im Alter für alle. Viele setzen darum auf das wachsende Angebot an privaten und öffentlichen Betreuungsleistungen. Tatsächlich hat sich längst ein Markt für die ganze Palette an Unterstützungsleistungen etabliert, doch diese muss man sich erstmal leisten können. Vielen Rentnerhaushalten ist diese Option verwehrt. Andere fordern darum eine sozialstaatliche Lösung. Analog zur Pflege soll auch die Betreuung für alle garantiert

werden. Doch das wird teuer und es fehlt das ausgebildete Fachpersonal. Darum bietet sich gerade für die Städte ein dritter Weg an, der vielerlei Namen hat: integrierte Versorgung, «caring community» oder Betreuungsmix. Gemeint ist ein Miteinander von familiärer, informeller und formeller Betreuung. Die Angehörigen werden in ihrem Engagement unterstützt und entlastet; Nachbarn, Freundinnen und Freiwillige in die Betreuung älterer Menschen einbezogen sowie professionelle Unterstützung eingefordert, wo es diese braucht. Ohne eine neue Ausrichtung der Spitex-Organisationen, die ihre Kompetenzen in der psychosozialen und agogischen Arbeit verstärken müssen, wird dies kaum gelingen. Solche Settings müssen sich dann geschmeidig dem Betreuungsbedarf der älteren Menschen im Fragilisierungsprozess anpassen.

So können in Quartieren oder Überbauungen sorgende Gemeinschaften entstehen. Dazu braucht es aber ein städtisches, sozialstaatliches Engagement. «Caring communities» fallen nicht vom Himmel. Sie müssen mit professionellen Strukturen gefördert werden.

«Caring communities»
fallen nicht vom Himmel.»

Welche Organisation in einer Stadt oder in einem Quartier diese Aufgabe übernimmt, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Immer braucht es aber entsprechendes Wissen aus der Gemeinwesenarbeit, damit solche Unterstützungsstrukturen aufgebaut und weiterentwickelt werden können. Das ist für eine Stadt gut investiertes Geld. Jeder (zu) frühe Übertritt in ein Pflegeheim kommt teuer.

Liebe Leserin, lieber Leser

Wie stellen Sie sich Ihren Lebensabend vor? Zuhause in den eigenen vier Wänden? Möglichst unabhängig und selbstbestimmt? Falls nötig mit Unterstützung im Haushalt? Die meisten Menschen stellen sich das Älterwerden so vor: ein selbstbestimmtes Leben. Dies dient dem Wohl vieler Seniorinnen und Senioren und entlastet auch noch die Stadtkasse, wenn verfrühte Heimeintritte verhindert werden können. Mit dem demografischen Wandel und der Erhöhung der Lebenserwartung sind die Städte immer mehr gefordert. Denn es braucht massgeschneiderte Angebote und Rahmenbedingungen für die ältere Bevölkerung. Es geht nicht nur um Pflege, sondern vor allem auch um Unterstützung im Alltag, im Haushalt und in der Administration, Fahrdienste oder auch soziale Begleitung.

Der SSV hat ein Positionspapier erarbeitet, welches das vielfältige Engagement der Städte in diesem Bereich festhält. Es formuliert aber auch Forderungen an Bund und Kantone, wie sie im Schwerpunkt dieser Focus-Ausgabe nachlesen können. Sie erfahren ausserdem im Interview mit Silvia Hunziker Rübél, Gemeinderätin in Horgen, wie ihre Stadt das «Zuhause-Alterwerden» fördert. Carlo Knöpfel, Professor für Sozialpolitik an der FHNW, erläutert weshalb das Konzept «Caring Communities» ein vielversprechender Lösungsansatz darstellt und welche Rolle die Städte dabei spielen. Gute Lektüre!

Inhalt

Standpunkt 1 | Interview 2 | Thema 3

INTERVIEW

«Ambulant statt stationär – das 'Zuhause-Altwerden-Modell' von Horgen»



Silvia Hunziker Rübel (FDP)
Gemeinderätin von Horgen

Silvia Hunziker Rübel steht seit 1. Juli 2022 als Gemeinderätin von Horgen dem Ressort Gesellschaft vor. Beruflich setzt sie sich seit vielen Jahren in leitenden Positionen im Personalbereich mit neuen altersgerechten Beschäftigungsmodellen für die verschiedenen Generationen im Arbeitsleben auseinander.

Politisch war sie als letzte Gemeinderätin von Hirzel, vor der Fusion mit Horgen, für das Ressort Bildung zuständig. Sie lebt mit ihrer Familie auf dem Hirzel.

Welches sind die aktuell grössten Herausforderungen zum Thema «Alter»?

Der Bedarf nach Betreuung und Pflege wird aufgrund der demografischen Entwicklung längerfristig zunehmen. Umso wichtiger ist es, die entsprechenden Berufsbilder zu stärken, damit genügend Betreuungs- und Pflegepersonal zur Verfügung steht. Aber auch kostenseitig stehen wir vor grossen Herausforderungen: Die Gemeindebeiträge an die Pflegekosten sind in den letzten Jahren massiv gestiegen im Kanton Zürich. Hier setzen wir mit unserem Modell an, in dem wir versuchen, unnötige Heimeintritte zu verhindern. Das dritte Thema ist sicher der Wohnungsmarkt und ein altersgerechtes Angebot an preisgünstigen Wohnungen.

Können Sie das Konzept der Siedlungs- und Wohnassistenz (S&W) erläutern?

Das «Zuhause-Altwerden» zu unterstützen, ist das übergeordnete Ziel. Ob dieses möglich ist, hängt von verschiedenen Aspekten ab, z.B.: die passende Wohnung, ausreichend Finanzen, Unterstützung im Alltag, soziale Kontakte, Mobilität, Sicherheit oder medizinische Versorgung. Der letzte Aspekt, die Pflege zuhause, ist durch das System der Spitex gut etabliert und abgedeckt. Die S&W kümmert sich – zusammen mit dem Team der Anlaufstelle Alter und Gesundheit – um alle anderen Themen. Von Fall zu Fall wird abgeklärt, was nötig und sinnvoll ist. Die Beratungen sind für Senior/-innen sowie für deren Angehörige kostenlos. Hausbesuche sind dabei keine Seltenheit. Das Team gibt nicht einfach Broschüren und Telefonnummern ab, sondern gleist die Massnahmen auf, bis sie «sitzen». Es vernetzt die Helfenden: Nachbarn, die beim Einkauf oder

beim neuen Telefon-Abo helfen, eine Coiffeuse, die Hausbesuche macht, das Krankenmobiliemagazin, das einen passenden Rollator beisteuert, das Involvieren der Psychospitex, die Anmeldung für einen Notrufknopf... Die Arbeit ist pragmatisch und umfassend. Manche Massnahmen sind dauerhaft, andere nur vorübergehend.

Die Assistenz sorgt dafür, dass ältere Personen möglichst selbstständig und -bestimmt leben können. Weshalb ist dies wichtig?

Die meisten älteren Menschen wollen zu Hause in den eigenen vier Wänden leben, solange es die Gesundheit und die Umstände zulassen. Mit der Siedlungs- und Wohnassistenz unterstützen wir die Menschen dabei. Ein Heimeintritt wird erst ins Auge gefasst, wenn es wirklich nicht mehr geht. Als Gemeinde haben wir auch ein finanzielles Interesse daran, verfrühte Heimeintritte, vor allem auf den niedrigen Pflegestufen, zu verhindern.

Erreichen Sie Ihre Ziele?

Wir konnten in vielen Fällen durch entsprechende Stabilisierung der Wohn- und Lebenssituation einen Verbleib zu Hause teils über Jahre ermöglichen. Ich denke, wir sind gut unterwegs, was uns auch Reaktionen aus der Fachwelt und aus anderen Gemeinden zeigen. Grundsätzlich ist der Erfolg der Altersarbeit aber schwierig zu messen, weil er von vielen Faktoren abhängt. Denken Sie an das soziale Umfeld, altersgerechten und bezahlbaren Wohnraum, die Verfügbarkeit von Betreuungs- und Entlastungsangeboten etc. Und es gibt immer Unwägbarkeiten: Gerade im Alter treten häufiger gesundheitliche Probleme auf, welche die Situation mitunter

von einem Tag auf den anderen komplett verändern.

Welche finanziellen Konsequenzen hat das Angebot?

Die Aufwände betreffen vor allem Personalkosten. Ein Teil des Angebots entspringt dem Gesetzesauftrag, eine bedarfs- und fachgerechte Pflegeversorgung sicherzustellen und die Bevölkerung zu informieren. Wir gehen mit unseren Angeboten jedoch weiter als es das Pflegegesetz verlangt und lassen uns das auch etwas kosten. Dies in der Überzeugung, dass es die Gemeinde am Ende des Tages finanziell günstiger kommt, wenn teure Heimaufenthalte durch eine Stärkung der vorstationären Altersarbeit vermieden werden können.

Haben Sie Anliegen, was der Bund im Bereich Hilfe und Betreuung im Alter leisten sollte?

Heute werden Betreuungsleistungen zu Hause nur unterstützt, wenn bereits ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) besteht. Sie werden jedoch nicht zur Berechnung des EL-Anspruchs herangezogen. Gerade Personen, die knapp über der EL-Grenze liegen, können sich somit Betreuungs- und Entlastungsangebote gar nicht leisten. Es benötigt eine Anerkennung und finanzielle Unterstützung der Betreuungsleistungen auch im ambulanten Bereich. Ebenfalls wichtig ist die Aufwertung der Berufsbilder Betreuung und Pflege. Der Arbeitsmarkt in diesem Segment ist unserer Erfahrung nach ausgetrocknet. Dabei hat das Betreuungs- und Pflegepersonal in den letzten Jahren Unglaubliches geleistet.

THEMA

Hilfe und Betreuung im Alter: Lücken müssen geschlossen werden

Die demografische Entwicklung erhöht den Handlungsbedarf im Bereich der Hilfe und Betreuung im Alter für Bund, Kantone und Städte. Der Städteverband hat deshalb ein Positionspapier verfasst und darin festgehalten, wie sich die Städte engagieren, sowie Anliegen an die übergeordneten Staatsebenen formuliert. Der Zugang zu Hilfs- und Betreuungsleistungen soll verbessert, Finanzierungslücken geschlossen werden.



Franziska Ehrler
Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik SSV, Mitglied der Planungsgruppe im Netzwerk altersfreundliche Städte

Im Gegensatz zu Pflegeleistungen, die von der Krankenversicherung übernommen werden, gibt es für Hilfs- und Betreuungsleistungen keine Vergütungen. Es ist jedoch im Interesse der Städte, dass ältere Stadtbewohner Zugang zu qualitativ guten Hilfs- und Betreuungsleistungen haben, damit sie möglichst lange ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und an der Gesellschaft teilhaben können. Dadurch erhöht sich die Lebensqualität der älteren Menschen und ihrer Angehörigen, was letztlich auch den sozialen Zusammenhalt in der Stadt stärkt. Jene Städte, die einen Teil der Restfinanzierung im Pflegebereich übernehmen, können zudem Geld sparen, wenn verfrühte Heimeintritte verhindert werden können.

Wie kommen Betroffene zu den Angeboten?

Die Städte engagieren sich bereits heute auf vielfältige Art und Weise für ihre älteren Einwohnerinnen und Einwohner. Sie schliessen Angebotslücken, indem sie selber Angebote bereitstellen, Leistungsverträge mit privaten Akteuren abschliessen und das Freiwilligenengagement fördern. Sie vernetzen und koordinieren die verschiedenen Angebote und Akteure.

«Städte schliessen Angebotslücken, vernetzen und koordinieren.»

Eine der grossen Herausforderungen der Städte ist, niederschwellige Zugänge zu schaffen und so die betroffenen Personen zu erreichen. Sie haben dazu unterschiedliche Instrumente entwickelt: von Informationsangeboten, über die aufsuchende Altersarbeit bis zu Bedarfsabklärungsinstrumenten. Einige Städte entrichten zudem finanzielle

Zuschüsse an Personen mit Hilfs- und Betreuungsbedarf in Privathaushalten oder in intermediären Strukturen.

Umfassende Alterspolitik braucht gesetzliche Grundlage

Damit Angebots- und Finanzierungslücken geschlossen werden können, braucht es alle drei Staatsebenen. Die Städte wünschen sich, dass der Bund den gesetzlichen Rahmen und die Kantone die notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen für eine umfassende Alterspolitik, die auch Hilfe und Betreuung im Alter sicherstellt. Die Zuständigkeiten zwischen den drei Staatsebenen im Bereich der Bedarfserhebung, der individuellen Bedarfsabklärung, der Bereitstellung der Leistungen sowie der Koordination/Vernetzung und der Finanzierung sollten geklärt und gesetzlich festgehalten werden.

Die städtische Ebene sollte dabei ihr Engagement vor allem auf den Bereich der individuellen Bedarfsabklärung, die Schaffung von Zugängen und die Vernetzung der Angebote und Akteure konzentrieren können. Die Sicherstellung des Angebots und die Aufsicht ist Sache der Kantone, kann von diesen aber je nach innerkantonaler Aufgabenteilung an die kommunale Ebene delegiert werden. Die Definition des Leistungsniveaus, die Entwicklung eines einheitlichen Bedarfsabklärungsinstruments und die Finanzierungsverantwortung sollte aus Sicht der Städte primär von Bund und Kantonen übernommen werden.

Finanzierung darf nicht von der Wohnform abhängen

Ein zentrales Anliegen der Städte ist, dass die Finanzierung von Hilfs- und Betreuungsleistungen unabhängig von der Wohnform gewährleistet ist; sprich unabhängig davon, ob jemand in einem Privathaushalt, im betreuten Wohnen (intermediäre Strukturen, Wohnen mit Dienstleistungen) oder einem Heim lebt. Heute wird Hilfe und Betreuung im Heim von der EL bezahlt, im Privathaushalt

halt nur sehr beschränkt. Anpassungen im Ergänzungsleistungsgesetz, wie sie die Motion «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» (18.3716) fordert, könnten hier einen wichtigen und unmittelbaren Beitrag leisten und mindestens für die Zielgruppe der EL-Beziehenden die Situation erheblich verbessern. Die Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf dürfte in der nächsten Zeit eröffnet werden. Der Städteverband hofft, dass der Entwurf Hilfs- und Betreuungsleistungen breit versteht und den Zugang für EL-Beziehende tatsächlich verbessert.

Städte lancieren innovative Projekte

Verschiedene Städte haben selbst nach Lösungen gesucht, um den Zugang zu Hilfs- und Betreuungsleistungen zu verbessern. Bern und Luzern haben beispielsweise Pilotprojekte mit sogenannten Betreuungsgutsprachen lanciert. In beiden Projekten haben EL-Beziehende und Personen knapp ausserhalb der EL Anspruch auf einzelfallbezogene Kostengutsprachen. In Luzern können in der Regel 3'000 Franken pro Jahr und Person gewährt werden, in Bern maximal 6'000 Franken.

«Betreuungsgutsprachen sind wirksam.»

Luzern hat sich soeben entschieden, das Projekt zu verstetigen. Und auch in Bern hat die Evaluation gezeigt, dass die Kostengutsprachen wirksam sind. Ein anderes Beispiel ist Aarau. Dort wird mittels mobiler Altersarbeit in zwei Quartieren versucht, den Zugang zu Hilfe und Betreuung niederschwelliger zu gestalten.

Das vollständige Positionspapier mit weiteren Beispielen aus Städten finden Sie unter www.staedteverband.ch.

Hilfs- und Betreuungsleistungen umfassen beispielsweise administrative Hilfen (Rechnungen bezahlen, Steuererklärung); hauswirtschaftliche Dienste wie Putzen, Waschen oder Mahlzeitendienst; Fahrdienste; aber auch soziale Betreuung und Begleitung.

Davon abzugrenzen sind **Pflegeleistungen**, die von der Krankenversicherung übernommen werden.

Impressum

Herausgeber: Schweizerischer Städteverband SSV, Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern. Telefon: 031 356 32 32, www.staedteverband.ch. «focus» abonnieren: info@staedteverband.ch

Redaktion SSV: Véronique Bittner, Franziska Ehrler, Marc Moser, Lionel Weber **Übersetzungen:** wordup. **Bilder:** Titelfoto Seite 1 und Porträt Seite 3: Rolf Siegenthaler; Porträts Seiten 1 und 2: zvg.