

Entwicklung der Alterspolitik seit dem Altersbericht 2016

Bericht des Regierungsrates zur Alterspolitik im Kanton Bern (2016)

Der letzte kantonale Altersbericht datiert aus dem Jahr 2016. Dennoch ist er im Wesentlichen die noch heutige Grundlage der Alterspolitik. Er identifiziert die folgenden 9 Handlungsfelder:

- 1 Unterstützung der Selbständigkeit und der Gesundheit im Alter
- 2 Unterstützung der Pflege und Betreuung zu Hause und Entlastung pflegender Angehöriger: Tagesbetreuung, Work and care, Stärkung der ambulanten Versorgung)
- 3 Zukunftsorientierte Wohn- und Betreuungsplätze
- 4 Versorgungsangebote bei Krankheit im Alter
- 5 Anstoss zur breiten Auseinandersetzung mit dem Thema Altern und Altersversorgung: Einbezug der Interessen älterer Menschen in den öffentlichen Diskurs, kommunale und regionale Altersplanungen, Altersforen
- 6 Bedarfsgerechtes Angebot von stationären Pflege- und Betreuungseinrichtungen: Pflegeheimplanung, Kurzzeitangebote, pflegebedürftige alte behinderte Menschen
- 7 Rekrutierung von Pflege- und Betreuungspotenzial
- 8 Qualitätssicherung: im Heim und in der SPITEX, Lebensqualität
- 9 Finanzierungsmechanismen: Neuordnung der Pflegefinanzierung

Demographie Kanton Bern: überdurchschnittlich grosser Anteil an Personen im Alter 65+ und 80+ (2022)

Ein beauftragtes Postulat der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Kantons Bern (eingereicht im Juli 2019 und vom Grossen Rat im Juni 2020 überwiesen) verlangt, dass der Regierungsrat einen Bericht mit einer directionsübergreifenden Übersicht über die Herausforderungen der demografischen Entwicklung erstellt. Dabei solle er darlegen, mit welchen konkreten Massnahmen den demografischen Auswirkungen frühzeitig begegnet wird. Weiter habe der Regierungsrat aufzuzeigen, wie er die kantonalen statistischen Grundlagen mit Blick auf die strategischen Prozesse auf Regierungs- und Direktionsebene organisiere und einbeziehe.

Was die alternde Gesellschaft betrifft, sind im Bericht nur rudimentär zukunftsgerichtete Zielsetzungen erkennbar. Zu folgenden Herausforderungen bezüglich Alter sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf:

- Ältere Arbeitnehmende in Erwerbstätigkeit – u.a. im Bereich Pflege - halten und einbinden.
- Berücksichtigung von veränderten Sicherheitsansprüchen und -risiken einer alternden und vielfältigen Bevölkerung in den Bereichen der polizeilichen Kommunikation und Prävention.

Der Regierungsrat unterstreicht, dass der Zuständigkeitsbereich aber weiterhin den Direktionen bzw. den Fachämtern obliegt. Er anerkennt aber die Wichtigkeit einer direktionsübergreifenden Koordination zur Thematik. Aus diesem Grunde wird die Staatskanzlei prüfen, in welchen bestehenden Gremien ein periodischer Austausch erfolgen soll. Die Umsetzung wird durch die Generalsekretärenkonferenz begleitet. Zudem hat der Regierungsrat Erkenntnisse in die Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 aufgenommen.

Aus der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) erfolgte in der Frühlingssession 2023 die Einreichung von zwei Planungserklärungen, welche vom Grosse Rat überwiesen wurden:

- Der Regierungsrat fördert die Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, wobei vor allem auch die Konkurrenzfähigkeit älterer Arbeitskräfte nachhaltig zu verbessern sei, um diese länger im Arbeitsprozess zu behalten.
- Die Regierung kommt seinem Wohnraumförderungsauftrag (Art. 40 / Kantonsverfassung) nach. Er regelt Massnahmen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen, Verbesserung ungenügender Wohnverhältnisse sowie die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus.

Gesundheitsstrategie 2020 – 2030

Für die Alterspolitik von Bedeutung ist auch, dass der Kanton Bern über eine erste umfassende Gesundheitsstrategie verfügt. Diese wurde am 12. August 2020 vom Regierungsrat verabschiedet und dem Grossen Rat in der Wintersession 2020 zur Kenntnis gebracht. Weil sich die darin formulierten Stossrichtungen, strategischen Ziele und Massnahmen nicht direkt in den einzelnen Versorgungsbereichen umsetzen lassen, sollen sie in Teilstrategien konkretisiert werden. Ziel ist, bis Ende 2025 sechs Teilstrategien zu erarbeiten, in denen pro Leistungsbereich spezifische messbare Ziele und umsetzbare Massnahmen formuliert sind, die auf der Gesundheitsstrategie des Kantons Bern 2020 – 2030 basieren und in Verbindung zu den nationalen Strategien stehen.

Teilstrategie 1: Somatische und psychiatrische Versorgung und Rehabilitation
(ambulant und stationär)

Teilstrategie 2: Langzeitversorgung (ambulant und stationär)

Teilstrategie 3: Gesundheitsförderung und Prävention

Teilstrategie 4: Rettungswesen

Teilstrategie 5: Palliative Care

Teilstrategie 6: Integrierte Versorgung.

Bericht des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) und erste Umriss einer kommenden Alterspolitik

Der Obsan-Bericht 3/2022 zeigt auf, wie sich die beschleunigte demografische Alterung auf den Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz auswirkt. Darüber hinaus simuliert sie das Potenzial und die strukturspezifischen Auswirkungen einer oft diskutierten Massnahme: die Versorgung von leichtpflegebedürftigen Personen ausserhalb der Pflegeheime. Damit will diese Studie eine wichtige Zahlengrundlage für Überlegungen zu den notwendigen Entwicklungen im Bereich der Alters- und Langzeitpflege bieten.

Die Studie kommt zum Schluss, aufgrund der Alterung der Bevölkerung bis ins Jahr 2040 werde der Bedarf an Alters- und Langzeitpflege um die Hälfte (+56%) steigen. Der Kanton Bern wird dabei der Kantonsgruppe «zunehmend ambulant-orientiert» zugeordnet.

Eine nach der Veröffentlichung des Obsan-Berichts 3/2022 im März 2022 eingereichte Interpellation von Margret von Bergen mit dem Titel «Strategie in Alters- und Langzeitpflege – Wie weiter» moniert, «Erkenntnisse und Fakten zeigen erneut auf, dass nun vorausschauende strategische Planung gefragt ist, sei dies in organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht.»

Die Antwort des Regierungsrates gibt erste Antworten auf diesen Teilbereich einer künftigen bernischen Alterspolitik, die hier in Stichworten und Kurzzitaten skizziert wird:

- Betreuung pflegbedürftiger Personen durch ein ausgebautes ambulantes Leistungsangebot ist versorgungspolitisch erwünscht.
- Der Kanton Bern verfügt über eine überdurchschnittliche Anzahl an Pflegeheimplätzen.
- Ressourcenverlagerung ambulant vor stationär.
- BAG Kostenmonitoring: Der Kanton Bern rangiert auf Position vier für die Bruttokosten für Pflegeheime und auf Position sechs für Spitex-Organisationen, gemessen an der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).
- Handlungsbereiche in der Alters- und Langzeitpflege werden in der kantonalen Gesundheitsstrategie 2030 dargelegt.

- Von den kontingentierten 15'500 Pflegeplätzen sind nicht alle ausgeschöpft oder sogar nicht in Betrieb.
- Eine differenzierte Betrachtung erfolgt mit der nächsten Pflegeheimplanung (Leistungsverträge 2026-2029).
- Der Kanton Bern betreibt eine direktionsübergreifende kompetenz- und gesundheitsfördernde Alterspolitik (gesundes Altern).
- Der Altersbereich ist eine Querschnittsaufgabe von Fachbereichen und Politikerebenen (insbesondere Gemeinden).
- Der Richtplan 2030 enthält Überlegungen zur regionalen Versorgung von älteren und alten Menschen.
- Der Kanton Bern unterstützt intermediäre Strukturen (Tagesstätten auf freiwilliger Basis durch Mitfinanzierung).
- Modellversuche aufgrund des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG).
- Aufgrund SLG und SLV besteht die Möglichkeit der Unterstützung von Kurzeinwohnerinnen und Einwohner. Nationale Entscheide werden aber abgewartet.

Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 (Legislaturplanung)

Dem Vernehmen nach gedenkt die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion keine baldige Überarbeitung des Altersberichts von 2016. Immerhin enthält die Legislaturplanung für die Jahre 2023-2026 eines von fünf Zielen und Entwicklungsschwerpunkten, die sich der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts der öffentlichen Sicherheit und der Integration widmet. Sie umfasst die folgenden fünf Massnahmen, die die ältere Generation in unterschiedlichem Mass betreffen:

- Der Kanton begegnet den sich ändernden Anforderungen im Bereich Pflege und Gesundheitsdienstleistungen vorausschauend. Er fördert die Zusammenarbeit und die regelmässige Abstimmung mit den Leistungserbringern.
- Die gesellschaftliche und berufliche Integration von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit oder anderen Benachteiligungen soll rasch und nachhaltig gelingen. Der Kanton schafft Grundlagen für faire Sozialleistungen, vermeidet falsche Anreize und erleichtert den Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt.
- Der Kanton gewährleistet die Sicherheit seiner Bevölkerung und bereitet sich auf Krisen, Naturgefahren und sicherheitspolitische Herausforderungen vor.
- Mit der ausgewogenen Teilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unentgeltlicher Familienarbeit werden Armutsrisiken vermieden. Der demografischen Entwicklung wird mit Massnahmen begegnet, welche die zunehmende Er-

werbsbeteiligung insbesondere von Frauen und älteren Arbeitnehmenden fördert.

- Zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der politischen Teilhabe fördert der Kanton die Berichterstattung zu kantonalen, regionalen und kommunalen Themen, die Medienkompetenz junger Menschen und die politische Bildung.

Zudem hat der Grosse Rat eine Planungserklärung überwiesen mit dem Auftrag «Entwickeln einer Strategie für die ambulante und stationäre Langzeitversorgung».

Quo vadis? – Warten auf eine Neubeurteilung in der Alterspolitik

In der Wintersession 2022 wurde von Mitgliedern aller acht Fraktionen eine Interpellation mit dem Titel «Alterspolitik im Kanton Bern nach Corona – quo vadis?» eingereicht. Sie erkundigt sich nach der Bereitschaft des Regierungsrates

- zu einer Neubeurteilung in der Alterspolitik,
- zu einer Erhebung der aktuellen Bedürfnisse unter Einbezug aller Akteure,
- zur Förderung und Unterstützung kantonsweiter regionaler Altersforen
- sowie zur Revision des Berichts zur Alterspolitik bzw. zum Erlass einer kantonalen Altersstrategie.

In seiner Antwort unterstreicht der Regierungsrat, dass der Kanton Bern heute eine direktionsübergreifende, kompetenzfördernde Alterspolitik betreibt, welche das gesunde Altern anstrebt. So werden im Rahmen der Umsetzung der Gesundheitsstrategie 2030 derzeit wichtige strategische Grundlagen zur Versorgung erarbeitet, insbesondere

- die Teilstrategie zur integrierten Versorgung
- die Teilstrategie zur palliativen Versorgung
- die Teilstrategie zur Langzeitversorgung.

Der Regierungsrat will sich einer «Neujustierung» der Alterspolitik nicht verschliessen, legt den Fokus der Arbeiten aber derzeit auf verschiedene Handlungsfelder, die im Altersbericht 2016 definiert wurden, insbesondere

- die Neuausrichtung der ambulanten und stationären Pflege
- die Finanzierungsmechanismen
- die Unterstützung betreuender und pflegender Angehöriger.

Explizit hält er fest: «Die Entwicklung einer neuen Altersstrategie wird daher zurückgestellt, bis diese Arbeiten abgeschlossen sind.» Die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) verfüge derzeit nicht über die nötigen Ressourcen zur Überarbeitung des Altersberichts oder zur Erarbeitung einer Altersstrategie. Auch lehnt er die geforderte Erhebung der aktuellen Bedürfnisse unter Einbezug aller

Akteure im Kanton Bern ab, da sie ressourcenintensiv sind und ähnliche Studien und Befragungen auf Bundeebene erarbeitet werden.

Für die Beantwortung der Frage über die kantonsweite flächendeckende Initialisierung und Unterstützung regionaler Altersforen zieht der Regierungsrat Artikel 25-27 des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote heran und bezeichnet sich mit folgender Begründung als nicht zuständig:

Das GSI ist «für die Bereitstellung ambulanter und stationärer Angebote für Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf zuständig. Es ist hingegen nicht die Aufgabe des Kantons, altersgerechtes Wohnen, Wohnen mit Dienstleistungen, Alterswohngemeinschaften oder Ähnliches zu koordinieren. Diesbezüglich müssen die Gemeinden und Regionen aktiv werden und sich nötigenfalls untereinander koordinieren. Es steht Ihnen demzufolge auch frei, wie sie sich betreffend die Weiterführung der Altersforen aufstellen wollen. Seitens des Kantons ist keine Unterstützung einer kantonsweiten Initialisierung vorgesehen.»

Soweit die klare Beantwortung der vier Stossrichtungen der Interpellation durch den Regierungsrat. Gespannt erwartet wird nun die Reaktion der Fraktionen, die – angesichts der demografischen Entwicklung – etwa durch Motionen eine gewisse Beschleunigung der Anpassung der Alterspolitik erzwingen könnten.