

Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf eines Nachtrags zum Gesundheitsgesetz (Altersplanung) sowie einer Verordnung über die Förderung der Betagtenbetreuung

vom 1. April 2008

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zu einem Nachtrag zum Gesundheitsgesetz (Altersplanung) sowie zu einer neuen Verordnung über die Förderung der Betagtenbetreuung mit dem Antrag darauf einzutreten.

Sarnen, den 1. April 2008

Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann: Hans Hofer
Der Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Am 17. Dezember 2002 fand im Kanton ein erster Workshop „Altersplanung“ statt. Aus diesem Workshop entstand das Projekt „Im Alter in Obwalden leben“, an welchem sich verschiedene in der Altersarbeit tätige Institutionen und Gremien beteiligten (Gemeinden, Kanton, Curaviva OW, Pro Senectute, Spitexverband, IG Alter, Kantonsspital, SRK Unterwalden). Ziel war es, mit allen Akteuren eine Strategie für ein attraktives Leben im Alter mit einem koordinierten Altersangebot über alle Gemeinden im Kanton Obwalden zu erarbeiten. Aus dem Projekt sind zwei Projektberichte entstanden.

1.1 Projektbericht „Im Alter in Obwalden leben“ vom August 2004

Der Projektbericht gibt einerseits einen umfassenden Überblick über die aktuelle Situation und das Angebot in der Altersbetreuung. Andererseits bietet er eine gute Grundlage für die Planung des künftigen Angebots. Der Bericht bestätigt, dass heute im Kanton ein gut ausgebautes, qualitativ hochstehendes Angebot im Bereich der spitalexternen Krankenpflege (Spitex) und der Betreuung in Alters- und Pflegeheimen besteht. Gestützt auf eine Analyse des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Bericht Höpflinger)¹ zeigt der Bericht auf, dass aufgrund des Älterwerdens geburtenstarker Jahrgänge und der weiter ansteigenden Lebenserwartung älterer Menschen auch im Kanton Obwalden die Zahl und der Anteil älterer Menschen ansteigt. Die erstellten demografischen Szenarien gehen davon aus, dass bei den über 80-jährigen Menschen bis im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2000 mit einem Anstieg von rund 28 Prozent zu rechnen ist. Diese Entwicklung wird dazu führen, dass – sofern keine Gegenmassnahmen ergriffen werden – auch der Bedarf

¹ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, François Höpflinger, 2004, Demografische Szenarien und Perspektiven zur Pflegebedürftigkeit im Kanton Obwalden 2000-2015

an zusätzlichen Pflegebetten in den Alters- und Pflegeheimen im Kanton um bis zu 50 Betten ansteigen wird. In Anbetracht dieser Entwicklung und um positive Anreize für Gegenmassnahmen (z.B. präventives Assessment, Übergangspflege, Entlastungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige wie Ferienbetten oder Tages- und/oder Nachtpflege) zu schaffen, wird im Bericht empfohlen, die Pflegeheimplätze in den nächsten Jahren möglichst knapp zu halten. Die aus dem Jahre 1993/94 stammende Bettenplanung mit 380 Betten für das Sarneraatal² (bzw. insgesamt 428 Betten für den Kanton) soll daher unverändert beibehalten werden. Im Rahmen einer Vernehmlassung bei den am Projekt beteiligten Einwohnergemeinden, Institutionen und Kanton ergab sich ein Konsens zur Beibehaltung der Bettenplanung 1993/94 und der grundsätzlichen Prüfung und Förderung von Angeboten, welche dazu beitragen, den Bettenbedarf nicht weiter ansteigen zu lassen.

1.2 Projektbericht „Teilprojekte – Im Alter in Obwalden leben“ vom März 2007

Im Rahmen des zweiten Berichts wurden in der Folge verschiedene Teilbereiche detaillierter ausgearbeitet und vertieft. Dazu gehörten insbesondere die folgenden Themen: Entwurf für eine Revision der gesetzlichen Grundlagen betreffend Gewährung von kantonalen Baubeiträgen für die Erweiterung der Alters- und Pflegeheime, Übergangspflege und präventives Assessment.

Der Projektbericht enthält Entwürfe für eine Änderung von Art. 21 des Gesundheitsgesetzes und eine neue Verordnung für Beiträge des Kantons für Angebote und Pilotprojekte in der Betreuung von pflegebedürftigen Betagten. Es wird vorgeschlagen, die Gewährung von Baubeiträgen an die Erweiterung der Alters- und Pflegeheime noch während fünf Jahren beizubehalten und danach zu beenden. Gleichzeitig sollen neue gesetzliche Grundlagen geschaffen werden für die Förderung von Angeboten und die Durchführung von Pilotprojekten im Kanton, welche dazu beitragen, den Bedarf an stationären Pflegebetten in der Betagtenbetreuung möglichst tief zu halten. Die gesetzliche Grundlage für die Förderungsmassnahmen durch den Kanton soll dabei auf zehn Jahre befristet und der finanzielle Beitrag auf Fr. 100 000.– pro Jahr beschränkt werden. Die im Rahmen des Projekts erarbeiteten Entwürfe für Änderungen betreffend die Gewährung von Baubeiträgen durch den Kanton sowie einer neuen Verordnung waren Ausgangslage für diese Vorlage.

Bei der Übergangspflege handelt es sich um eine Möglichkeit, Patienten nach einer Akutphase zeitlich begrenzt, begleitend, pflegerisch oder therapeutisch zur Wiedererlangung ihrer Selbstständigkeit zu fördern, damit sie wieder nach Hause gehen können. Ziel ist es, die Autonomie so zu fördern, dass ein Spitalaufenthalt verkürzt wird und/oder der Eintritt in ein Pflegeheim hinausgeschoben oder verhindert werden kann. Die Einwohnergemeinden haben die erarbeiteten Grundlagen für eine Übergangspflege im Kanton aufgenommen und sind zur Zeit daran, die Realisierungs- und Umsetzungsmöglichkeiten weiter zu vertiefen und abzuklären.

Ein präventives Assessment richtet sich an Personen im AHV-Alter, die in ihrer Selbstständigkeit gefährdet sind. Ziel eines präventiven Assessments ist die Erhaltung der Selbstständigkeit. Abklärungen in andern Kantonen haben eine Vielfalt von bereits laufenden Projekten ähnlichen Inhalts aufgezeigt. Ein weiteres Pilotprojekt zu starten erschien daher wenig sinnvoll. Die Projektgruppe beantragte deshalb, die bereits vorhandene Projektskizze für ein präventives Assessment in Obwalden erst wieder aufzunehmen, wenn Ergebnisse aus den Projekten in andern Kantonen vorliegen.

Mit dem zweiten Projektbericht liegt das Ergebnis zu den Teilbereichen mit entsprechenden Empfehlungen und Anträgen vor und die Projektarbeiten wurden im März 2007 abgeschlossen.

² Regierungsratsbeschluss vom 5. April 1994 (Nr. 1105), auf der Basis des Schlussberichts der Firma BRAINS vom 3. September 1993

1.3 Bezug zu Amtsdauerplanung und IAFP

Der Regierungsrat hat gestützt auf die Grundlagen und Erkenntnisse aus dem Projekt „Im Alter in Obwalden leben“ in der Amtsdauerplanung 2006 bis 2010 festgehalten, dass eine qualitativ gute Langzeitpflege in gut geführten Betagten- und Pflegeheimen durch die Gemeinden gewährleistet werden soll (Strategische Leitidee Nr. 5). Die Umsetzung erster Massnahmen aus dem Projekt „Im Alter in Obwalden leben“ wurde auf 2008 geplant (Massnahmen Nr. 5.3). Im IAFP 2007 bis 2010 wurde die Zielsetzung aufgenommen, dass die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten zum Projekt „Im Alter in Obwalden leben“ im 2008 abgeschlossen werden (4.1.2) und im Staatsvoranschlag 2008 sind für die Umsetzung bzw. Mitfinanzierung eines entsprechenden Angebots oder Projektes ab Mitte 2008 Fr. 50 000.– vorgesehen (Kto. 3400.364.00).

2. Bettenplanung für die Alters- und Pflegeheime

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) verpflichtet die Kantone, eine Pflegeheimplanung zu erlassen und den Bedarf an Pflegeheimplätzen festzulegen. Mit dieser Planungspflicht auf Ebene Kanton wird sichergestellt, dass im Sinne der sozialen Krankenversicherung nicht mehr Pflegeheimplätze geschaffen werden, als für die Versorgung der Bevölkerung notwendig sind. Die Krankenversicherer beteiligen sich aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung finanziell nur an den Pflegekosten von Patientinnen und Patienten in Pflegeheimen, welche dieser kantonalen Planung entsprechen und die auf der Pflegeheimliste des Kantons aufgeführt sind. Angebote, welche über diesen Bedarf hinausgehen sind zwar möglich, werden aber nicht auf die Pflegeheimliste aufgenommen und nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung mitfinanziert.

Die letzte Planung des stationären Angebots (Bedarfsplanung im Alters- und Pflegeheimbereich) basiert auf dem Schlussbericht der Firma BRAINS vom 3. September 1993. Der Bericht kam damals zum Schluss, dass für das Sarneraatal (ohne Engelberg) bis im Jahr 2010 ein Bedarf von 380 Betten besteht. Dabei erfolgte die Bettenzuteilung auf die Gemeinden so, dass alle Gemeinden des Sarneraats die Möglichkeit bekamen, die Betagten in der eigenen Gemeinde, das heisst dezentral, zu betreuen. Gestützt auf diesen Bericht BRAINS legte der Regierungsrat mit Entscheid vom 5. April 1994 (Beschluss Nr. 1105) die Anzahl Betagtenbetten im Sinne der Bedarfsplanung für das Sarneraatal auf 380 Betten fest und verteilte sie auf die Gemeinden. Da eine Verteilung auf 15 Jahre hinaus nicht möglich war, wurden damals 16 Betten als Reserve zurückbehalten, um diese später je nach Bevölkerungsentwicklung den Gemeinden Kerns, Sachseln, Alpnach oder Giswil gezielt zuzuteilen.

Es ist aus verschiedenen Studien bekannt und durch eine Umfrage im Kanton im Rahmen des ersten Projektteils „Im Alter in Obwalden leben“ bestätigt, dass die betagten Menschen auch bei Pflegebedürftigkeit so lange wie möglich zu Hause bleiben wollen. Dies ist sowohl für die Betroffenen wie die Gesellschaft vorteilhaft. In diesem Sinne ergab sich im Rahmen des Projekts ein Konsens, dass es richtig ist, die Bettenzahl in den Alters- und Pflegeheimen nicht zu erhöhen, sondern stattdessen Massnahmen zu fördern, welche ein Zuhausebleiben oder eine Rückkehr nach Hause (z.B. nach einem Spitalaufenthalt) unterstützen.

3. Baubeiträge des Kantons

Gemäss Art. 21 des Gesundheitsgesetzes vom 20. Oktober 1991 (GDB 810.1) und der Verordnung über Baubeiträge an Betagtenheime vom 24. Oktober 1991 (GDB 830.41) gewährt der Kanton an den Neubau oder die wesentliche Erweiterung von Betagtenheimen Baubeiträge je Betagtenbett. Der Beitrag je Betagtenbett beträgt Fr. 65 000.– (ausgehend vom Stand des Luzerner Baukostenindex von 100 Punkten auf der Basis vom April 1990; Betrag pro Bett Stand Februar 2008: Fr. 71 351.60). Die Baubeiträge werden gewährt, wenn die bauliche Massnahme einem ausgewiesenen Bedarf entspricht. Grundlage für die Gewährung von Baubeiträgen ist die Bettenplanung von 1993/94 mit 380 Betten für das Sarneraatal. Inzwischen wurden von den 16 Reservebetten 3,0 Betten der Gemeinde Giswil, 3,9 Betten der Gemeinde Sachseln und 4,6 Betten der Gemeinde

Kerns zugeteilt. Damit sind aus der Planung 1993/1994 noch 4,5 Betten als Reserve für die Gemeinde Alpnach vorhanden.

Gestützt auf Art. 21 des Gesundheitsgesetzes hat der Kanton in den Jahren 1992 bis 2007 insgesamt rund 10 Millionen Franken Baubeiträge für den Neubau oder wesentliche Erweiterungen der Betagtenheime gewährt (entspricht der Mitfinanzierung von rund 150 Pflegebetten). In der damaligen Abstimmungsbotschaft (zur Volksabstimmung vom 20. Oktober 1991) war man noch von zukünftigen Baukostenbeiträgen von rund 6,5 bis 7,5 Millionen Franken für 100 Betten ausgegangen.

Die demografischen Prognosen zeigen, dass der Anteil der über 80-jährigen Personen noch bis ins Jahr 2040 ansteigen und erst nachher eine langsame Trendänderung stattfinden wird. Die gemäss Bettenplanung 1993/94 vorhandenen 380 Pflegebetten für das Sarneraatal bzw. 428 Betten für den ganzen Kanton werden somit längerfristig nicht ausreichen, um die Betagtenbetreuung im Kanton sicher zu stellen. Gemäss den demografischen Szenarien von Höpflinger wird sich für den Kanton in den nächsten Jahren ein zusätzlicher Bedarf von bis zu 50 Pflegebetten ergeben. Würde die Bettenplanung entsprechend angepasst, würde dies gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen in den nächsten Jahren weitere kantonale Baubeiträge in der Höhe von über drei Millionen Franken auslösen. Diese Baubeiträge würden anschliessend bei den Gemeinden wieder höhere Kosten für den Betrieb und Unterhalt auslösen.

Eine stetige Erhöhung der Anzahl Pflegebetten entsprechend der demografischen Entwicklung steht in einem Widerspruch dazu, dass die betagten Menschen auch bei Pflegebedürftigkeit so lange wie möglich zu Hause bleiben wollen. Kommt hinzu, dass der dauernde Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim für die betagten Personen sehr kostenintensiv ist. Auch für die Gemeinden, welche die Betreuung von pflegebedürftigen Betagten sicherstellen müssen, ist ein Ausbau der Pflegeheime mit hohen Kosten verbunden.

Gestützt auf die beiden Berichte aus dem Projekt „Im Alter in Obwalden leben“ besteht ein Konsens, dass Massnahmen ergriffen werden sollen, um den stetig steigenden Bedarf an weiteren Pflegebetten zu vermindern. Es scheint daher sinnvoll und richtig, die Bettenplanung 1993/94 vorläufig beizubehalten und die Anzahl Betten knapp zu halten. Sollte längerfristig eine Anpassung der Bettenplanung und damit verbunden eine Erhöhung der Anzahl Pflegebetten notwendig werden, soll die Schaffung von weiteren Pflegebetten nicht mehr mit kantonalen Baubeiträgen finanziell unterstützt werden. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet den Vorschlag, für neue Pflegebetten keine kantonalen Baubeiträge mehr zu gewähren. Wenn der Wille bestehe, die Zahl der stationären Pflegebetten entgegen der demografischen Entwicklung stabil zu halten, sei es konsequent, die Baubeiträge auslaufen zu lassen.

Mit der Beendigung der Gewährung von kantonalen Baubeiträgen für die Schaffung von Pflegebetten wird die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Betagtenbetreuung konsequent weitergeführt. In jeder Einwohnergemeinde besteht heute ein gutes Alters- und Pflegeheimangebot. Der Kanton hat sich mit der Gewährung von Baubeiträgen an der Errichtung dieser Angebote finanziell beteiligt. Es ist Aufgabe der Einwohnergemeinden, die notwendige Anzahl Pflegebetten gestützt auf die kantonale Pflegeheimplanung gemäss KVG auch künftig zur Verfügung zu stellen oder entsprechende Leistungsaufträge an Institutionen zu erteilen.

Es wird somit vorgeschlagen, dass nach einer angemessenen Übergangsfrist der Kanton künftig keine Baubeiträge für Pflegebetten mehr gewährt. Im Rahmen der Übergangsfrist sollen für die bestehenden 4,5 Reservebetten gemäss Bettenplanung 1993/94 die Baubeiträge des Kantons (rund Fr. 300 000.– für 4,5 Betten) auf Gesuch hin noch gewährt werden, sofern in der Gemeinde Alpnach innert dieser Frist eine Erweiterung des Alters- und Pflegeheims umgesetzt wird. Eine Übergangsfrist von rund fünf Jahren scheint dafür angemessen. Im Sinne einer Gleichbehandlung der Einwohnergemeinden ist es richtig, dass diese kantonalen Baubeiträge bei entsprechendem Bedarf noch gewährt werden. Um die Gewährung von Baubeiträgen durch den Kanton danach abzuschliessen, ist eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen notwendig. Die Geltungsdauer von Art. 21 Abs. 1 und 2 des Gesundheitsgesetzes vom 20. Oktober 1991 (GDB 810.1) sowie der Verord-

nung über Baubeiträge an Betagtenheime vom 24. Oktober 1991 (GDB 830.41) ist auf den 31. Dezember 2012 zu befristen.

4. Beiträge des Kantons für Angebote und Pilotprojekte in der Betreuung von pflegebedürftigen Betagten

Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist eine faktische Plafonierung der Anzahl Pflegebetten auf der Basis der Bettenplanung 1993/94 nur realistisch, wenn gleichzeitig Massnahmen ergriffen werden, welche den Bedarf an weiteren Pflegebetten bremsen oder zumindest hinauszögern und ein Zuhausebleiben oder eine Rückkehr nach Hause (z.B. nach einem Spitalaufenthalt) unterstützen. Im Rahmen des Projekts „Im Alter in Obwalden leben“ wurden verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, welche diese Zielsetzung unterstützen können (z.B. Ausbau der Dienstleistungen der Spitex, präventives Assessment, Case Management, Übergangspflege, Entlastungsangebote für pflegende Angehörige im Sinne von Ferienbetten oder Tag- und Nachtaufenthalte in Alters- und Pflegeheimen für pflegebedürftige Personen usw.).

Um neue Angebote und/oder Pilotprojekte zu fördern, welche mithelfen, den steigenden Bedarf an Pflegebetten zu bremsen, sollen die bisherigen kantonalen Baubeiträge durch eine offenere Form von Förderbeiträgen des Kantons abgelöst werden. Obwohl die Betagtenbetreuung eine Aufgabe der Gemeinden ist, ist der Kanton bereit, eine finanzielle Unterstützung im Sinne einer Anstossfinanzierung zu gewähren, um die Schaffung solcher Angebote zu fördern. Für die Beitragsgewährung durch den Kanton im Sinne dieser Förderbeiträge ist auf Ebene der gesetzlichen Grundlagen eine Ergänzung von Art. 21 des Gesundheitsgesetzes notwendig und die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Beitragsgewährung sollen in einer neuen Verordnung geregelt werden.

Angebote und Projekte, für welche gestützt auf die neue Verordnung Förderbeiträge beantragt werden, müssen im Rahmen eines umfassenden Gesuchs dem Regierungsrat unterbreitet werden. Der Regierungsrat entscheidet nach Vorprüfung durch das zuständige Department über jedes einzelne Gesuch. Beitragsberechtigt sind die Einwohnergemeinden. Beiträge können nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen gemäss neuer Verordnung erfüllt werden. Ein Angebot oder Pilotprojekt muss von mindestens zwei Einwohnergemeinden finanziell unterstützt werden, es muss einem ausgewiesenen Bedarf entsprechen, es muss dazu dienen, den steigenden Bedarf an stationären Pflegebetten möglichst tief zu halten und es muss für alle Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner zugänglich sein. Für ein Angebot oder Projekt werden während längstens drei Jahren Beiträge gewährt und es muss eine nachhaltige Finanzierung ohne Kantonsbeiträge nach diesen drei Jahren aufgezeigt werden können. Nach Prüfung des Gesuchs legt der Regierungsrat die Beiträge im Rahmen des bewilligten Staatsvoranschlags fest. Vorgeschlagen wird, dass für solche Angebote und Projekte pro Jahr höchstens Fr. 100 000.– zur Verfügung stehen.

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Geltungsdauer der neuen Verordnung auf zehn Jahre zu befristen. In der Vernehmlassung haben sich verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer gegen eine befristete Geltungsdauer der Verordnung ausgesprochen. Sie machen sinngemäss geltend, der Kanton solle sich nicht ganz aus der Mitfinanzierung bzw. Förderung der Betagtenbetreuung zurückziehen. Auch in Zukunft sei ein koordinierendes und unterstützendes Engagement des Kantons wichtig und notwendig, zumal der Bereich der Betagtenbetreuung in den nächsten Jahrzehnten gesellschafts- und finanzpolitisch bedeutsam werde.

Die Frage, ob die Verordnung von vornherein eine befristete Geltungsdauer haben soll oder nicht, steht grundsätzlich nicht im Vordergrund. Wesentlich ist, dass die mittel- bis langfristigen Entwicklungen und die Wirkung von Angeboten und Projekten in der Betagtenbetreuung beobachtet und analysiert werden, damit allfällige Massnahmen frühzeitig ergriffen werden können. Um dies sicherzustellen, wird in der Verordnung (Art. 12) eine sogenannte Evaluations-Klausel vorgeschlagen und auf eine Befristung der Geltungsdauer der Verordnung verzichtet. Zweck der Verordnung ist die Förderung von Angeboten und Pilotprojekten, welche dazu beitragen, den Bedarf an stationären Pflegebetten möglichst tief zu halten. Aus heutiger Sicht ist nicht abschätzbar, ob solche Massnahmen

greifen werden und inwieweit das Ziel erreicht werden kann. Je nach Entwicklung ist mittel oder längerfristig allenfalls trotzdem eine neue Bedarfsplanung bzw. Pflegebettenplanung notwendig, für welche gemäss Art. 39 KVG der Kanton zuständig ist. In diesem Sinne bleibt die Betagtenbetreuung auf der Ebene der Planung in gewissem Sinne eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden, auch wenn die Gemeinden gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. d und e des Gesundheitsgesetzes die Hauptverantwortung für die Betagtenbetreuung tragen und dafür allein zuständig sind. Es liegt im Interesse des Kantons, dass ein gutes und bedarfsgerechtes Pflegeangebot im Kanton zur Verfügung gestellt wird und der Kanton auch für ältere Menschen wohnattraktiv ist. Der Kanton wird sich daher weiterhin in der Betagtenbetreuung engagieren und eine unterstützende, koordinierende und planende Rolle wahrnehmen.

5. Vernehmlassungsverfahren

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2007 lud das Sicherheits- und Gesundheitsdepartement die Einwohnergemeinden ein, zu den Entwürfen bis 29. Februar 2008 Stellung zu nehmen. Alle Einwohnergemeinden sowie die SVP haben eine Stellungnahme eingereicht.

Die Entwürfe werden von allen Vernehmlassungsteilnehmern grundsätzlich unterstützt. Die Vernehmlassungsteilnehmer teilen die Auffassung, dass es richtig ist, die Zahl der stationären Pflegebetten möglichst stabil zu halten und der demographischen Entwicklung durch flankierende Massnahmen und Förderung von Angeboten und Pilotprojekten, welche ein Zuhausebleiben oder eine Rückkehr nach Hause unterstützen, entgegenzuwirken. Nachfolgend werden die wichtigsten Vernehmlassungspunkte erwähnt:

5.1 Befristung der Beitragsleistungen

Die Gemeinden Sarnen und Kerns lehnen eine Befristung für beide Beitragsformen (Baubeiträge und Förderbeiträge gemäss neuer Verordnung) ab. Sie führen aus, es sei unklar, wie sich der Bedarf an Pflegebetten in den kommenden Jahrzehnten entwickeln werde und ob die angestrebten Projekte den Bedarf an Betten auch genügend reduzieren können. Es sei deshalb bedauerlich, wenn sich der Kanton aus der Finanzierung der Betagtenbetreuung – in welcher Form auch immer – ganz zurückziehe. Auch in Zukunft sei ein koordinierendes und unterstützendes Engagement des Kantons im Bereich der Betagtenbetreuung für die Gemeinden wichtig und notwendig, zumal der Bereich der Betagtenbetreuung in den nächsten Jahrzehnten gesellschaftspolitisch und auch finanzpolitisch sehr bedeutsam werde.

Die Gemeinden Sachseln und Alpnach unterstützen eine Befristung der Baubeiträge, nicht, aber eine befristete Geltungsdauer für die neuen Förderbeiträge. Sie führen aus, der Wille, die Zahl der stationären Pflegebetten entgegen der demographischen Entwicklung stabil zu halten werde grundsätzlich geteilt, daher sei es konsequent, die Baubeiträge an neue Pflegebetten auslaufen zu lassen. Hingegen solle sich der Kanton nicht gänzlich aus der Förderung der Betagtenbetreuung zurückziehen. Ein koordinierendes und unterstützendes Engagement des Kantons im Bereich der Betagtenbetreuung sei für die Gemeinden wichtig und notwendig, da der Bereich der Betagtenbetreuung in den nächsten Jahrzehnten gesellschafts- wie auch finanzpolitisch aufgrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung an Bedeutung gewinne. Hinzu komme, dass die Förderung der Betagtenbetreuung eine Entlastung der Spitalbetten-Belegung zur Folge habe, wovon der Kanton durch eine Kostenersparnis bei der Spitalpflege direkt profitiere.

Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmer äussern sich nicht gegen eine Befristung der Beitragsleistungen und sind grundsätzlich damit einverstanden. Die Gemeinde Engelberg weist jedoch darauf hin, dass sie davon ausgehe, dass die kantonale Unterstützung der Betreuung von pflegebedürftigen Betagten damit nicht erledigt sei und immer wieder neu diskutiert werde.

5.2 Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen gestützt auf die neue Verordnung

Die Voraussetzung, dass vom Kanton Beiträge nur gewährt werden, wenn mindestens

zwei Gemeinden das Angebot oder Pilotprojekt finanziell unterstützen, wird von der Gemeinde Engelberg ausdrücklich unterstützt, obwohl es aus geografischer Sicht gerade die Gemeinde Engelberg benachteiligt. Die Gemeinde Sarnen lehnt eine solche Vorgabe ab und führt aus, es sei nicht nachvollziehbar, warum ein Projekt von zwei kleineren Gemeinden durch den Kanton mitfinanziert werde und ein Projekt in Sarnen aber nicht, obwohl die Zahl der Betroffenen grösser sei. Teilweise wird darauf hingewiesen, dass die Voraussetzung, dass zwei Gemeinden ein Angebot oder Pilotprojekt mittragen nicht notwendig sei, weil das Angebot gemäss Bst. d ohnehin für alle Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner zugänglich sein müsse. Die Gemeinden Alpnach und Sachseln schlagen eine Präzisierung von Bst. d in dem Sinne vor, dass der Zugang für alle zu gleichen Bedingungen offen stehen müsse, dann erübrige sich nämlich Bst. a. Die Gemeinden Sarnen und Kerns schlagen vor, dass die Regelung des Zugangs gemäss Bst. d zu präzisieren sei. Es sei unklar, ob ein Projekt für alle Kantonseinwohner zugänglich sein müsse oder nur für die Kantoneinwohner der am Projekt beteiligten Gemeinden. Analog zur Vereinbarung der Obwaldner Gemeinden mit Curaviva betreffend Zugang zu den verschiedenen Betagtenheimen im Kanton und der Mitfinanzierung der Pflegekosten durch die Gemeinden, können auch der Zugang zu Angeboten und Projekten einzelner Gemeinden mit einer Vereinbarung geregelt werden.

5.3 Inkraftsetzung (Zeitplan)

Einzelne Gemeinden weisen darauf hin, dass es wichtig sei, den Zeitplan einzuhalten und die neue Verordnung auf den 1. Juli 2008 in Kraft zu setzen. Bei den möglichen Angeboten und Pilotprojekten, welche der Kanton dann unterstützen könne, stehe das Projekt Übergangspflege im Vordergrund.

Die SVP schlägt zu einzelnen Bestimmungen (Nachtrag Gesundheitsgesetz und neue Verordnung) Änderungen vor, mit welchen noch stärker sichergestellt werden soll, dass Beiträge des Kantons nur gewährt werden, wenn für ein Angebot, Pilotprojekt oder den Neu- oder Ausbau eines Alters- und Pflegeheims, ein Bedarfsnachweis erbracht ist. Ein unkontrollierter, d.h. über den Bedarf hinaus gehender Ausbau, wäre eine kostenintensive Fehlentwicklung, die kaum bezahlbar sei und dem Gedanken der sozialen Mitverantwortung widersprechen würde. Ziel müsse es sein, Pflegebedürftige so lange wie zumutbar in ihrem angestammten Zuhause zu betreuen, was in den meisten Fällen auch deren Wille sei. Sie appelliere an die Eigen- und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Mitbürger. Familienangehörige und Dritte sollen ihren Beitrag an „Staatsbürgerlichkeit“ mitbringen, damit der Staatshaushalt zum Gemeinwohl im Gleichgewicht bleibe.

Auf einzelne Änderungsvorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer wird in den nachstehenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen weiter eingegangen.

6. Erläuterungen zum Nachtrag zum Gesundheitsgesetz

Art. 21 Überschrift

Die Überschrift von Art. 21 bedarf einer Anpassung, da sie heute nur eine Finanzierung in Form von Baubeiträgen umschreibt. Die Überschrift von Art. 21 soll künftig sowohl Beiträge im Sinne von Abs. 1 und 2 (Baubeiträge) als auch „Förderungsbeiträge“ im Sinne des neuen Abs. 3 umfassen.

Art. 21 Abs. 2

Durch die Ergänzung des neuen Abs. 3 ist der bisherige Abs. 2 dahingehend zu präzisieren, dass er sich nur auf Abs. 1 bezieht. Die Baubeiträge nach bisherigem Recht (Abs. 1) werden nur noch während einer befristeten Zeit ausgerichtet, d.h. bis 31. Dezember 2012 (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 3).

Art. 21 Abs. 3 (neu)

Abs. 3 wird neu eingefügt und stellt die Grundlage dar für die Gewährung von Beiträgen zur Förderung der Betagtenbetreuung, ergänzend zur bisherigen Gewährung von Baubei-

trägen. Die Grundlagen und Details dazu sind vom Kantonsrat in einer neuen Verordnung zu regeln.

7. Erläuterungen zur neuen Verordnung über die Förderung der Betagtenbetreuung

Gestützt auf Art. 21 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes werden die Einzelheiten, insbesondere die Voraussetzungen und die Höhe der Beiträge des Kantons in einer neuen Verordnung geregelt.

Art. 1

Die Einwohnergemeinden stellen die Betagtenbetreuung sicher, indem sie Betagtenheime und andere Betagten-Wohnformen fördern und die Betreuung von pflegebedürftigen Betagten in vom Kanton anerkannten Betagtenheimen sicherstellen (Art. 6 Abs. 1 Bst. d und e Gesundheitsgesetz). Ergänzend zu den bisherigen Baubeiträgen – welche noch während einer Übergangszeit gewährt werden – wird der Kanton gestützt auf Art. 21 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (in revidierter Fassung) die Betagtenbetreuung durch die Gewährung von Beiträgen fördern.

Aufgrund der demografischen Entwicklung der Bevölkerung muss davon ausgegangen werden, dass die Anzahl betreuungs- und pflegebedürftiger Menschen weiterhin steigen wird. Gleichzeitig wird damit auch der Bedarf nach stationären Pflegeplätzen zunehmen. Um den Bedarf an stationären Pflegebetten für Betagte im Kanton möglichst tief zu halten, sollen alternative Angebote oder Pilotprojekte gefördert werden. Es geht dabei um eine Anstossfinanzierung durch den Kanton für die Förderung von innovativen Angeboten und die Durchführung von Pilotprojekten.

Art. 2

Der Kanton stellt jährlich höchstens Fr. 100 000.– als Förderungsbeiträge bereit. Beitragsberechtigt sind die Einwohnergemeinden, d.h. die Angebote oder Pilotprojekte müssen von den Einwohnergemeinden initiiert und mitgetragen werden. Die Umsetzung der Angebote oder Pilotprojekte muss nicht direkt durch die Gemeinden erfolgen, sondern kann über Organisationen oder Institutionen, bzw. in Zusammenarbeit mit diesen erfolgen. Werden solche Angebote oder Pilotprojekte in bestehenden Institutionen oder verknüpft mit andern Dienstleistungen erbracht, sind für diese im Sinne der Kostentransparenz separate Kostenstellenrechnungen zu führen.

Art. 3

In Art. 3 werden die Voraussetzungen festgelegt, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit kantonale Beiträge gewährt werden können.

Die Gewährung von Kantonsbeiträgen setzt gemäss Bst. a voraus, dass es sich um die Schaffung von Angeboten oder Durchführung von Pilotprojekten handelt, für welche sich mindestens zwei Einwohnergemeinden zusammenschliessen und selbst auch einen finanziellen Beitrag leisten. Gleichzeitig soll das Angebot oder Projekt für Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner allgemein zugänglich sein (Bst. d).

An der Voraussetzung der Mitbeteiligung von mindestens zwei Gemeinden an einem Angebot oder Projekt wird festgehalten. Aus Sicht des Kantons kann es nicht darum gehen, Einzelangebote in den Einwohnergemeinden mitzufinanzieren. Mit den Kantonsbeiträgen soll die Schaffung von möglichst gemeinsamen und unter den Gemeinden koordinierten Angeboten und Projekten gefördert werden. Ziel ist es gerade, dass sich die Gemeinden für solche neuen Angebote oder Projekte zusammentun. Dezentrale Angebote in den einzelnen Gemeinden sind von diesen selbst zu finanzieren.

Ein Angebot oder Projekt, welches von zwei oder mehr Gemeinden geschaffen wird und mit Kantonsbeiträgen unterstützt wird, soll aber nicht nur der Bevölkerung dieser Gemeinden offen stehen, sondern grundsätzlich allen Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohnern. Das heisst aber nicht, dass es allen Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohnern zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen muss. Es ist davon auszu-

gehen, dass Gemeinden, welche ein neues Angebot oder Projekt gemeinsam schaffen, für die Realisierung und Umsetzung beispielsweise Vorinvestitionen tätigen müssen oder ein Defizit übernehmen, welches nicht auf die Nutzerinnen und Nutzer des Angebots aus den eigenen Gemeinden überwältzt werden. Wollen Personen aus nicht direkt am Angebot oder Projekt beteiligten Gemeinden dieses ebenfalls nutzen, gelten für sie beispielsweise andere Tarife oder Kostenansätze. Die Trägergemeinden können den Zugang zu den Angeboten oder Projekten mit den andern Gemeinden vertraglich regeln und festlegen, ob sie für ihre Einwohnerinnen und Einwohner beispielsweise einen Beitrag entrichten oder sich am Defizit beteiligen, damit die Kosten für die betroffenen Personen tragbar bleiben. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer verweisen in diesem Sinne auf die bestehende Vereinbarung der Gemeinden mit Curaviva Obwalden, welche den Zugang zu den verschiedenen Betagtenheimen und die Mitfinanzierung der Pflegekosten durch die Gemeinden regelt. Ähnliche Vereinbarung für die neuen Angebote oder Projekte sind denkbar.

Die Mitfinanzierung des Kantons setzt im weitem voraus, dass ein Angebot oder Pilotprojekt einem ausgewiesenen Bedarf entspricht und es dazu beiträgt, den steigenden Bedarf nach stationären Pflegebetten zu bremsen. Im Rahmen des Beitragsgesuchs muss dargelegt werden, warum ein Angebot oder Projekt notwendig ist. Es sollen nur Angebot und Projekte unterstützt werden, für die wirklich ein Bedarf besteht und für die das Potenzial an möglichen Personen, die es nutzen können und wollen, vorhanden ist. Gleichzeitig muss es sich um ein Angebot oder Projekt handeln, das der Schaffung von neuen Pflegebetten entgegenwirkt. Damit dieses Ziel auch längerfristig erfüllt werden kann, muss eine nachhaltige Finanzierung nach drei Jahren auch ohne Kantonsbeiträge aufgezeigt werden.

Mögliche Beispiele für solche Angebote oder Pilotprojekte sind der Aufbau einer Übergangspflege, die Einführung eines präventiven Assessments oder gesundheitsfördernde oder präventive Projekte für Betagte. Keine Förderbeiträge können gewährt werden für den Aufbau von Pflegewohngruppen oder Demenzabteilungen, da es sich hierbei um stationäre Dauerangebote handelt d.h. die Anzahl Pflegebetten wird dadurch nicht vermindert, sondern erhöht.

Gestützt auf den Projektbericht „Teilprojekte – Im Alter in Obwalden leben“ vom März 2007 prüfen die Einwohnergemeinden zur Zeit die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für ein Pilotprojekt „Übergangspflege“ im Kanton. Dieses Pilotprojekt „Übergangspflege“ könnte allenfalls ein erstes Projekt sein, welches durch Förderbeiträge des Kantons im Sinne der neuen Verordnung unterstützt werden könnte, sofern die Voraussetzungen dieser neuen Verordnung erfüllt werden. Die Schaffung einer Übergangspflege wäre aus Sicht des Kantons interessant, denn sie könnte zu einer gewissen Entlastung im Kantonsspital beitragen. Aufgrund des Finanzierungswechsels auf Fallpauschalen entsteht ein immer grösserer Druck, die Aufenthaltsdauer im Spital auch bei älteren Menschen auf die von den Krankenversicherern mitfinanzierte Akutphase zu beschränken. Auch wenn die Spitalbedürftigkeit nicht mehr gegeben ist, können ältere Menschen oft noch nicht entlassen werden, weil sie für eine Rückkehr nach Hause noch eine zeitlich begrenzte Unterstützung und Förderung benötigen, wie diese in einer Übergangspflege angeboten werden könnte. Eine Übergangspflege könnte somit mithelfen, die Aufenthaltsdauer im Spital zu verkürzen und andererseits den Eintritt in ein Pflegeheim zu verhindern oder hinauszuschieben. Der Entscheid, ob ein solches Pilotprojekt mit kantonalen Förderbeiträgen unterstützt werden kann, wird vom Regierungsrat (Art. 7) zum gegebenen Zeitpunkt aufgrund eines konkreten Gesuchs zu fällen sein.

Art. 4

Die Mitfinanzierung des Kantons für ein Angebot oder Pilotprojekt stellt eine Anstossfinanzierung dar und wird daher auf höchstens drei Jahre pro Angebot oder Projekt begrenzt. Massgebend für die Berechnung der Kantonsbeiträge sollen die ungedeckten Betriebskosten sein. Der Kanton übernimmt höchstens 50 Prozent der ungedeckten Betriebskosten, je nach Angebot oder Projekt kann der Anteil aber auch tiefer sein. Der Beitrag des Kantons ist aber sicher nicht höher als der Beitrag, den die Einwohnergemeinden gemeinsam übernehmen, welche das Angebot schaffen oder das Pilotprojekt durch-

führen. Entgegen der Anregung im Rahmen der Vernehmlassung soll die Kostenbeteiligung des Kantons nicht von vornherein auf höchstens 30 Prozent reduziert werden. Ein tieferer Kantonsbeitrag dämmt nicht automatisch den quantitativen Ausbau von Projekten zugunsten eines qualitativen Ausbaus ein. Die Steuerung des Ausbaus von qualitativen, statt quantitativen Angeboten und Projekten erfolgt nicht so sehr über die Höhe der Kantonsbeiträge, sondern viel mehr über die Anforderungen, welche für die Gewährung von Beiträgen erfüllt sein müssen (Voraussetzungen gemäss Art. 3 sowie Anforderungen betreffend Gesuchseingaben gemäss Art. 5). Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Gemeinden unzählige Angebote und Projekte schaffen werden, welche die Voraussetzungen für die Gewährung von Kantonsbeiträgen erfüllen können. Die Gemeinden sind für die Betagtenbetreuung zuständig und haben selbst ein direktes Interesse an einem qualitativen und nicht an einem quantitativen Ausbau der Angebote. Gibt es aber Angebote und Projekte, welche die Voraussetzungen für Kantonsbeiträge erfüllen, soll die Höhe des Kantonsbeitrags eine echte Anschubfinanzierung darstellen und daher höchstens 50 Prozent der ungedeckten Betriebskosten betragen.

Art. 5

Um das Verfahren möglichst einfach zu halten, soll die ganze Gesuchsabwicklung federführend über eine Einwohnergemeinde laufen. Es soll für das Angebot oder Pilotprojekt eine Einwohnergemeinde als hauptverantwortlich bezeichnet werden. Diese hauptverantwortliche Einwohnergemeinde regelt alles Weitere mit dem Kanton. Die Unterlagen und Anforderungen gemäss Abs. 2 müssen kumulativ erfüllt werden.

Im Gesuch muss das Angebot oder Pilotprojekt umfassend aufgezeigt und beschrieben werden (Inhalt, Zielgruppen, Umsetzungsplan, Trägerschaft usw.). Die am Angebot oder Pilotprojekt beteiligten Einwohnergemeinden müssen genannt werden, ebenso die Organisationen oder Institutionen, welche am Angebot oder Pilotprojekt beteiligt sind oder dieses umsetzen. Es muss ein Betriebskonzept mit der entsprechenden Organisation, den Abläufen und der geplanten Personalstruktur vorliegen. Das Finanzierungskonzept soll auf einer Vollkostenrechnung basieren. Auf der Ertragsseite sind alle Erträge, samt Spenden oder allfällige Beiträge von Stiftungen oder Fonds, transparent aufzuzeigen. Gleichzeitig muss aufgezeigt werden, dass das Angebot einem Bedürfnis im Rahmen der Gesamtversorgung des Kantons entspricht und es dazu beiträgt, den Bedarf nach stationären Pflegebetten möglichst tief zu halten. Die Erfüllung der Zielsetzung gemäss Art. 3 Bst. c muss aufgezeigt werden.

Art. 6

Zuständig für die Prüfung des Gesuchs ist das Finanzdepartement. Die Einwohnergemeinden, welche nicht direkt am Angebot oder Pilotprojekt beteiligt sind, werden im Sinne einer Anhörung eingeladen, zum Gesuch Stellung zu nehmen. Ein solches Anhörungsrecht wird gewährt, weil die jährlichen Kantonsbeiträge nach oben begrenzt sind. Werden für ein Angebot oder Projekt Kantonsbeiträge gesprochen, kann dies zur Folge haben, dass für weitere Angebote oder Projekte anderer Gemeinden keine Beiträge mehr zur Verfügung stehen. Es ist möglich, dass gleichzeitig mehrere Gesuche eingereicht werden und nicht alle Gesuche unterstützt werden können oder der maximal zur Verfügung stehende Beitrag aufgeteilt werden muss. Werden Kantonsbeiträge für ein Angebot oder Projekt gewährt, so sind somit alle Gemeinden direkt oder indirekt betroffen, ein Anhörungsrecht ist daher sinnvoll und richtig.

Art. 7

Der Regierungsrat ist im Rahmen des bewilligten Staatsvoranschlagskredits zuständig für den Entscheid über die Beiträge. In einem Jahr nicht beanspruchte Förderbeiträge des Kantons können nicht auf das nächste Kalenderjahr übertragen werden. Werden von den Gemeinden keine Gesuche für die Gewährung der kantonalen Förderbeiträge eingereicht, so verfallen diese.

Art. 8

Der Kanton zahlt 80 Prozent des Beitrags für das laufende Jahr quartalsweise aus. Auf

diese Weise ist sichergestellt, dass den laufenden Verpflichtungen nachgekommen werden kann. Die Schlussabrechnung erfolgt nach Vorliegen der Jahresrechnung. Da der Kanton Beiträge gewährt, ist er auch befugt, eine Überprüfung der Jahresrechnung zu veranlassen.

Art. 9

Sollten die Beiträge nicht entsprechend der Zweckbestimmung verwendet oder zweckwidrig eingesetzt werden, so hat der Kanton ein Rückforderungsrecht. Der Rückforderungsanspruch besteht anteilmässig ab dem Zeitpunkt, ab dem die Zweckbestimmung nicht mehr erfüllt ist.

Art. 10

Die Beiträge des Kantons in Form von Baubeiträgen werden nur noch bis Ende 2012 gewährt. Die Verordnung über Baubeiträge an Betagtenheime vom 24. Oktober 1991 ist daher bis 31. Dezember 2012 zu befristen.

Art. 11

Aufgrund der demografischen Prognosen wird die Betagtenbetreuung in den nächsten Jahrzehnten gesellschafts- und finanzpolitisch bedeutsam sein. Um die mittel- bis langfristige Entwicklung in der Betagtenbetreuung zu beobachten und allfällige Massnahmen frühzeitig ergreifen zu können, wird eine sogenannte Evaluations-Klausel in die Verordnung aufgenommen. Gestützt darauf wird der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung eine Situations- und Wirkungsanalyse durchführen und zuhanden des Kantonsrats Bericht erstatten und allfällige Massnahmen beantragen.

Art. 12

Es ist vorgesehen, dass die neue Verordnung auf den 1. Juli 2008 in Kraft treten soll. Für die Gemeinden ist die Einhaltung des Zeitplans und die Inkraftsetzung der Verordnung auf 1. Juli 2008 wichtig. Die Planung des Pilotprojekts Übergangspflege ist weit fortgeschritten. Sobald die entsprechenden Entscheide in den Gemeinden gefällt sind und sich eine Trägerschaft bildet, soll für dieses Pilotprojekt gestützt auf diese Verordnung ein Gesuch um Kantonsbeiträge eingereicht werden.

Beilagen:

- Entwurf zu einem Nachtrag zum Gesundheitsgesetz (Altersplanung)
- Entwurf der Verordnung über die Förderung der Betagtenbetreuung

Die Projektberichte „Im Alter in Obwalden leben“ sind auf dem Internet abrufbar unter: www.ow.ch/de/toolbar/suchen/?sl_q=Alter