Bericht des Regierungsrats an den Landrat

14. Mai 2024

Nr. 2024-303 R-630-18 Bericht des Regierungsrats an den Landrat zum Projekt «Weiterentwicklung Langzeitpflege Uri» (Postulat Marlies Rieder, Altdorf, und Postulat Pius Käslin, Flüelen) und Antrag Verpflichtungskredit Folgeprojekt

I. Weiterentwicklung Langzeitpflege Uri

1. Projekt «Weiterentwicklung Langzeitpflege Uri» von Kanton und Gemeinden

Nach dem kantonalen Recht liegen die Aufgaben und Kompetenzen für die Langzeitpflege gemeinsam in den Händen des Kantons und der Gemeinden. Während der Kanton für die ambulante Langzeitpflege (Spitex), den Entlastungsdienst für pflegende Angehörige, das Tagesheim und den Mahlzeitendienst zuständig ist, obliegen den Gemeinden die Sicherstellung der stationären Langzeitpflege (Pflegeheime) sowie das weite Themenfeld rund um das Thema «Wohnen im Alter». Diese Aufgabenteilung hat sich in den vergangenen Jahren mehrheitlich bewährt. Doch die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Langzeitpflege verändern sich schnell und tiefgreifend. Neben der demographischen Entwicklung, die eine starke Zunahme der älteren Bevölkerung im Kanton Uri zeigt, treten in den kommenden Jahren weitere Herausforderungen zunehmend in den Vordergrund. Dazu gehört insbesondere der Wunsch der älteren Bevölkerung, so lange wie möglich zu Hause zu bleiben. Weitere Herausforderungen sind die vermehrte Nachfrage nach intermediären Versorgungsleistungen, die Sicherstellung der spezialisierten Versorgung von chronisch kranken und dementen Menschen und anstehende Gesetzesanpassungen auf eidgenössischer Ebene. Insgesamt müssen künftig die ambulante und die stationäre Langzeitversorgung besser aufeinander abgestimmt werden, und es sind zusätzliche intermediäre Angebote erforderlich. Es braucht in Uri tiefgreifende Veränderungen im System, um die genannten Herausforderungen bewältigen zu können. Das Ziel ist, auch längerfristig eine bedarfsgerechte und finanzierbare Versorgung in der Langzeitpflege sicherstellen zu können.

Diese Ausgangslage war der Auslöser für den Kanton und die Gemeinden, im März 2022 ein gemeinsames Projekt zu starten, um die bestehenden Strukturen der Langzeitpflegeversorgung zu überprüfen und Varianten für eine Neuorganisation zu entwickeln. Die Varianten sollen eine integrierte und koordinierte Langzeitpflegeversorgung (stationär und ambulant) «aus einer Hand» beinhalten und die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz und Subsidiarität berücksichtigen. Mit der externen Projektleitung wurde die Firma HeCaCons beauftragt. Die Kosten für die externe Projektleitung wurden

paritätisch vom Kanton und den Gemeinden getragen.

2. Schlussbericht «Weiterentwicklung Langzeitpflege im Kt. Uri» vom 11. April 2024

Von März 2022 bis Oktober 2023 wurden die Inhalte des nun vorliegenden Schlussberichts gemeinsam vom Kanton und den Gemeinden erarbeitet. In der Projektorganisation waren zudem auch die verschiedenen kantonalen Akteurinnen und Akteure integriert. Im Verlaufe des Projekts konnten sich die Gemeinden an mehreren Workshops aktiv an der Entwicklung der verschiedenen Varianten beteiligen und die strategische Richtung mitbestimmen.

Der Schlussbericht enthält u. a. auch Prognosen zur Entwicklung der Kosten zulasten der Gemeinden und des Kantons. Neben der demographischen Entwicklung gibt es zahlreiche andere Kostentreiber wie beispielsweise Inflation, steigende Personalkosten (Umsetzung Pflegeinitiative, Fachkräftemangel), steigende heimbedingte Mehrkosten in der Ergänzungsleistung sowie steigende Pflegerestkosten durch höhere Pflegebedürftigkeit. Zu beachten ist, dass die Genauigkeit von Prognosen und Annahmen mit der Dauer des Planungshorizonts abnimmt.

Die Beiträge der öffentlichen Hand im Bereich der Langzeitpflege beliefen sich im Jahr 2022 auf rund 18'925'000 Franken (siehe Tabelle 8 in Kapitel 4.5.6 im Schlussbericht). Davon trugen die Gemeinden 9'518'000 Franken und der Kanton 9'407'000 Franken. In Kapitel 4.8.3 (Tabelle 10) des Schlussberichts wird als sogenanntes «Nullszenario» aufgezeigt, wie sich die Kosten voraussichtlich entwickeln, wenn die bisherigen Strukturen in der Langzeitpflege unverändert weitergeführt werden:

	Prognose 2030	Prognose 2035	Prognose 2040
Total	29'538'000	40'521'000	52'875'000
davon Gemeinden	15'913'000	21'978'000	28'314'000
davon Kanton	13'626'000	18542'000	24'561'000

Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung und weiterer Kostentreiber (wie beispielsweise die Inflation und steigende Personalkosten) resultiert im Zeitraum von 2022 bis 2030 eine Kostensteigerung von rund 70 Prozent bzw. bis 2040 von rund 207 Prozent.

Die gleichen Kostenprognosen wurden im Schlussbericht in Kapitel 7.5.3 (Tabelle 15) für das «Sollszenario» erstellt unter der Annahme, dass in Uri eine kantonsweite integrierte Versorgung implementiert wird:

	Prognose 2030	Prognose 2035	Prognose 2040
Total	29'190'000	35'641'000	41'732'000
davon Gemeinden	15'371'000	18'111'000	20'617'000
davon Kanton	13'819'000	17'530'000	21'115'000

Das «Sollszenario» führt aufgrund der Umsetzung der strategischen Stossrichtungen in einem integrierten Betrieb zu einer prognostizierten Kosteneinsparung im Vergleich zum «Nullszenario» von

12 Prozent im Jahr 2030 und rund 21 Prozent im Jahr 2040. Die Kosten steigen somit bis 2040 im «Nullszenario» (Fortführung der bisherigen Strukturen) um rund 11,1 Mio. Franken jährlich stärker als im «Sollszenario» (Umsetzung der Strategie Weiterentwicklung Langzeitpflege).

Im Rahmen des Projekts wurden acht Varianten für die zukünftige Zuständigkeit in der Langzeitpflegeversorgung erarbeitet. Alle Varianten wurden in einer Nutzwertanalyse bewertet. Dabei schnitten die folgenden drei Varianten am besten ab, wobei alle drei die Kombination von Zuständigkeit und Trägerschaft vorsehen:

- V2b Zuständigkeit und Trägerschaft beim Kanton
- V4b Zuständigkeit und Trägerschaft bei einem Verbund der Gemeinden
- V6 Zuständigkeit und Trägerschaft bei einem paritätischen Verbund von Kanton und Gemeinden

Nur diese drei Varianten erlauben das Erreichen einer aufeinander abgestimmten und damit integrierten Versorgung aus einer Hand. Alle drei Varianten ermöglichen den Aufbau eines Unternehmens der integrierten Versorgung im Langzeitbereich für den gesamten Kanton Uri. Für die Umsetzung empfiehlt die Steuergruppe die Variante 6 «paritätischer Verbund Gemeinden/Kanton mit Zuständigkeit und Trägerschaft». Das heisst, die künftige Unternehmung soll im Besitz von Kanton und Gemeinden sein. Die neue Unternehmung soll die notwendigen Angebote im Langzeitpflegebereich betreiben (z. B. betreutes Wohnen, Tages- und Nachstrukturen usw.), die nicht mehr an eine oder mehrere Gemeinden gebunden sind, sondern regional oder für den ganzen Kanton.

Von November 2023 bis Februar 2024 wurde eine breit angelegte Vernehmlassung zum Entwurf des Schlussberichts durchgeführt. Nahezu alle Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer äusseren sich grundsätzlich positiv zu den Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Langzeitpflege im Kanton Uri. Die Vereinheitlichung der Zuständigkeiten in der Langzeitpflege mit Schaffung einer integrierten Langzeitpflegeversorgung über das ganze Kantonsgebiet («alles aus einer Hand») wird grossmehrheitlich bejaht. Dabei wird die von der Steuergruppe empfohlene Zuständigkeitsvariante V6 von der Mehrheit favorisiert. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürworten zudem den vorgeschlagenen paritätischen Finanzierungsschlüssel.

3. Gemeinsames Folgeprojekt «Weiterentwicklung Langzeitpflege Uri» von Kanton und Gemeinden

Im bisherigen Projekt wurden die künftige Strategie der Langzeitpflege (siehe Kapitel 7 im Schlussbericht) sowie mögliche künftige Zuständigkeiten in der Langzeitpflege (siehe Kapitel 8 im Schlussbericht) auf Stufe «Grobkonzept» erarbeitet. Um die empfohlene Variante 6 konkret umzusetzen bzw. um eine Unternehmung für die kantonsweite Langzeitpflegeversorgung gründen zu können, müssen fundierte gesetzliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen geschaffen werden. Zusätzlich sollen die als prioritär eingestuften Massnahmen schon in der Übergangsphase weiterverfolgt werden (siehe Kapitel 11.7.2 im Schlussbericht). Daher ist der Start eines «Folgeprojekts» vorgesehen. Auch das Folgeprojekt soll vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen und finanziert werden. In Kapitel 9 des Schlussberichts sind der Inhalt, die Projektorganisation sowie der Zeitplan für das Folgeprojekt beschrieben. Zwei separate Projektgruppen sollen die zwei Teilprojekte «Trägerschaft/Ge-

setzung» und «Massnahmen in der Übergangsphase» bearbeiten (siehe Kapitel 9.2.2 im Schlussbericht). Im Rahmen des Teilprojekts «Trägerschaft/Gesetzgebung» werden die im Schlussbericht enthaltenen Empfehlungen betreffend Trägerschaft und Finanzierung diskutiert und ausgearbeitet. Insbesondere bei der zukünftigen Finanzierung ist eine Auslegeordnung des gesamten Gesundheitssystems zwischen Kanton und Gemeinden zwingend.

Die künftige Ausgestaltung der Langzeitpflege im Kanton Uri stellt eine Herausforderung von strategischer Bedeutung dar. Daher soll das Folgeprojekt wiederum durch externe Fachpersonen begleitet und unterstützt werden (externe Projektleitung). Die Kosten für das Folgeprojekt (externe Projektleitung sowie Kosten Informationsveranstaltungen und Kommunikation) werden auf rund 300'000 Franken inklusive MwSt. geschätzt. Diese Kosten sollen - wie beim bisherigen Projekt - paritätisch vom Kanton und den Gemeinden getragen werden.

II. Hängige Postulate

Mit dem vorliegenden Schlussbericht «Weiterentwicklung Langzeitpflege im Kt. Uri» vom 11. April 2024 können im Bereich der Langzeitpflege die folgenden zwei Postulate beantwortet werden:

1. Postulat Marlies Rieder, Altdorf

Am 24. September 2014 reichte Landrätin Marlies Rieder, Altdorf, ein Postulat zu Aktuelle Situation der Pflegebetten im Kanton Uri - Wie sieht die Zukunft in der Alterspflege im Kanton Uri aus? ein. Der Regierungsrat wurde mit dem parlamentarischen Vorstoss ersucht, einen Bericht über die aktuelle sowie zukünftige Situation der Langzeitpflegeplätze im Kanton Uri zu erstellen. Es solle im Bericht auch aufgezeigt werden, wer die Übergangspflege in Zukunft übernehmen werde und wie der Bedarf an Plätzen für psychisch beeinträchtigte ältere Personen sei. Der Landrat überwies das Postulat am 28. Januar 2015.

Im nun vorliegenden Schlussbericht vom 11. April 2024 werden die im Postulat aufgeworfenen Fragen umfassend und fundiert beantwortet. So wird in Kapitel 4.8.2 und 7.5.2 aufgezeigt, wie sich die Leistungsmengen in den verschiedenen Bereichen der Langzeitpflege (Anzahl Pflegeheimplätze, Pflege- und Hauswirtschaftsstunden der Spitex, Tagesheimplätze usw.) in den beiden Szenarien bis 2040 entwickeln werden. Zu beachten ist dabei, dass die Berechnungen im Bericht auf Annahmen über die künftigen Entwicklungen beruhen. Die Genauigkeit der Berechnungen und Prognosen nimmt mit der Dauer des Planungshorizonts ab.

Im Schlussbericht «Weiterentwicklung Langzeitpflege im Kt. Uri» vom 11. April 2024 wird die Schaffung einer Trägerschaft (Unternehmung) empfohlen, die für alle Bereiche der Langzeitpflegeversorgung zuständig sein soll («alles aus einer Hand»). Damit wird eine Vereinheitlichung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung erreicht. Die neue Trägerschaft oder Unternehmung wird neben der Sicherstellung der Grundversorgung im Langzeitpflegebereich (Pflegeheime und Spitex) auch verantwortlich und zuständig sein, die verschiedenen Angebote der «spezialisierten Langzeitpflege» (wie z. B. Palliative Care, Übergangspflege, Kurzeitaufenthalte, Demenz, Betreutes Wohnen usw.) zu planen, zu steuern und zu koordinieren.

2. Postulat Pius Käslin, Flüelen

Am 22. Mai 2019 reichte Landrat Pius Käslin, Flüelen, ein Postulat betreffend Zuständigkeit zur Finanzierung der Restkosten von Pflegeeinrichtungen bei vorgängigem Aufenthalt der pflegebedürftigen Person in Alterswohnungen ohne durchgängige Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen ein.

Die Pflegerestkosten der stationären Langzeitpflege (Pflegeheime) trage im Kanton Uri derzeit diejenige Gemeinde, in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in die Pflegeeinrichtung Wohnsitz hatte. Nutze die betroffene Person vor Eintritt in das Pflegeheim eine Institution für betreutes Wohnen, trage die Restkosten für den späteren Aufenthalt in der Pflegeeinrichtung diejenige Gemeinde, in der das betreute Wohnen angeboten werde. Aufgrund dieser Ausgangslage würden Gemeinden aus finanziellen Gründen zögern, die wachsende Nachfrage nach Einrichtungen des Wohnens im Alter zu fördern und abzudecken. Die kantonale Gesetzgebung der Langzeitpflege solle daher allenfalls angepasst werden, damit bei einem späteren Eintritt in eine Pflegeeinrichtung die Pflegerestkosten nicht zulasten derjenigen Gemeinde anfallen, die das betreute Wohnen anbietet.

Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat aufgefordert, einen Bericht betreffend die Zuständigkeit zur Finanzierung der Restkosten von Pflegeeinrichtungen bei vorgängigem Aufenthalt der pflegebedürftigen Person in Alterswohnungen ohne durchgängige Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen zu erstellen. Der Landrat überwies das Postulat am 30. September 2020.

Wie im Schlussbericht «Weiterentwicklung Langzeitpflege im Kt. Uri» vom 11. April 2024 aufgeführt, soll im Kanton Uri eine Unternehmung gegründet werden, die für die gesamte Langzeitpflegeversorgung zuständig ist. Bei konsequenter Umsetzung der im Schlussbericht vorgesehenen Strategie entfällt somit das finanzielle Risiko für eine einzelne Gemeinde mit einem Angebot für betreutes Wohnen. Als Trägerschaft der Unternehmung sind der Kanton und die Gemeinden vorgesehen.

III. Verpflichtungskredit für das Folgeprojekt «Weiterentwicklung Langzeitpflege Uri»

Die Kosten des Folgeprojekts (Kostenschätzung von 300'000 Franken) sollen - wie beim bisherigen Projekt - paritätisch durch den Kanton und die Gemeinden getragen werden. Die rechtskräftige Zusage der Gemeinden (Gemeinderatsbeschlüsse) wird bis am 10. Juni 2024 erwartet. Der Kanton wird die gesamten Kosten als Vorleistung übernehmen, und die Gemeinden werden dem Kanton ihren Anteil zurückvergüten.

Total entstehen Kosten von rund 300'000 Franken, wovon 150'000 Franken durch den Kanton zu tragen sind. Bei diesen Kosten handelt es sich um mittelbar gebundene Ausgaben nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111). Nach Artikel 54 Absatz 1 der FHV entscheidet der Landrat über mittelbar gebundene Ausgaben.

Ein Verpflichtungskredit kann nach Artikel 41 FHV als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn der Verpflichtungskredit vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird. Daher wird dem Landrat ein Netto-Verpflichtungskredit von 150'000 Franken beantragt.

Die Kosten werden mehrheitlich in den Jahren 2025 bis 2026 anfallen. Sie werden entsprechend in das Budget 2025 und in den Finanzplan 2026 bis 2028 aufgenommen.

IV. Antrag

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom Schlussbericht «Weiterentwicklung Langzeitpflege im Kt. Uri» vom 11. April 2024 und vom darin aufgezeigten weiteren Vorgehen («Folgeprojekt») wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Marlies Rieder, Altdorf, zu Aktuelle Situation der Pflegebetten im Kanton Uri - Wie sieht die Zukunft in der Alterspflege im Kanton Uri aus? wird als materiell erledigt beschrieben.
3. Das Postulat Pius Käslin, Flüelen, betreffend Zuständigkeit zur Finanzierung der Restkosten von Pflegeeinrichtungen bei vorgängigem Aufenthalt der pflegbedürftigen Person in Alterswohnungen ohne durchgängige Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen wird als materiell erledigt beschrieben.
4. Für das gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragene Folgeprojekt «Weiterentwicklung Langzeitpflege Kanton Uri» wird ein Netto-Verpflichtungskredit von 150'000 Franken beschlossen.

Beilage

- Schlussbericht (Ausführliche Version) «Weiterentwicklung Langzeitpflege im Kt. Uri» vom 11. April 2024