

Sitzung vom

10. August 2021

Mitgeteilt den

12. August 2021

Protokoll Nr.

727/2021

Kantonale Rahmenplanung Pflegeheime 2020

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 29 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 des Gesetzes über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (Krankenpflegegesetz, KPG; BR 506.000) haben die Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise die Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal für ein ausreichendes Angebot für die teilstationäre und stationäre Pflege und Betreuung von Langzeitpatientinnen und -patienten und betagten Personen und für ein ausreichendes Angebot an Diensten der häuslichen Pflege und Betreuung zu sorgen. Zu diesem Zweck haben sie eine regional abgestimmte Bedarfsplanung zu erstellen (Abs. 2).

Die Regierung kann die Aufnahme einer Institution auf die Pflegeheimliste von der Zustimmung der Gesundheitsversorgungsregion beziehungsweise der zuständigen Subregion der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal abhängig machen (Art. 28 Abs. 2). In Art. 31 KPG werden die Grundsätze und die Höhe der Investitionsbeiträge des Kantons geregelt, wobei die Übereinstimmung mit der Rahmenplanung Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen ist (Abs. 1).

Gemäss Art. 39 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) sind Pflegeheime zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zugelassen, wenn sie unter anderem der von einem oder mehreren Kantonen aufgestellten Planung für eine bedarfsgerechte Pflegeheimversorgung entsprechen und auf der Pflegeheimliste des Kantons aufgeführt sind.

Die kantonale Rahmenplanung Pflegeheime ist Basis

- für die von den Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal gemäss Art. 29 KPG zu erstellende regionale Bedarfsplanung zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots für die teilstationäre und stationäre Pflege und Betreuung von Langzeitpatientinnen und -patienten und betagten Personen;
- für die Gewährung von kantonalen Investitionsbeiträgen an zusätzlich geschaffene Pflegebetten und an die Umwandlung von Zweibettzimmern in Einbettzimmer gemäss Art. 31 Abs. 1 und 3 KPG;
- für die vom Kanton gemäss Art. 39 KVG zu erlassende kantonale Pflegeheimliste.

Die geltende kantonale Rahmenplanung Pflegeheime 2015 wurde von der Regierung mit Beschluss vom 26. April 2016 (Prot. Nr. 398/2016) festgelegt. Als Grundlage diente erstmals ein Bericht des Schweizerischen Gesundheitobservatoriums (Obsan), welches in Zusammenarbeit mit François Höpflinger, damals Professor an der Universität Zürich, ab 2003 eine Methodik zur Unterstützung der kantonalen Pflegeheimplanung erarbeitet hat. Die Methodik berücksichtigt die demografische Entwicklung, die Prävalenz der Pflegebedürftigkeit sowie die Langzeitpflegestrukturen eines Kantons integral.

2. Kantonale Rahmenplanung Pflegeheime 2020

Die kantonale Rahmenplanung Pflegeheime 2015 ist im Sinne einer rollenden Planung zu überarbeiten und an aktuelle Datengrundlagen (Bettenbestand, Bevölkerungsprognose) sowie neue Gegebenheiten und Entwicklungen anzupassen.

2.1. Berechnung des zukünftigen theoretischen Bettenbedarfs

Im Januar 2020 erteilte das Gesundheitsamt dem Obsan den Auftrag, die statistischen Grundlagen zur Pflegeheimplanung für den Kanton Graubünden zu überarbeiten und in einem Bericht zu beschreiben. Der Bericht sollte als Variante für die Entwicklung des Bedarfs an Pflegebetten 2018–2040 die Regionen so abbilden, dass

sie den ab 1. Januar 2021 gemäss Art. 7 KPG geltenden Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal entsprechen.

Der Bericht des Obsan "Statistische Grundlagen zur Pflegeheimplanung 2018–2040" vom September 2020 (im Folgenden Obsan-Bericht) zeigt, basierend auf den aktuellen statistischen Daten, den zukünftigen Bedarf an Pflegebetten für den Kanton Graubünden für die Jahre 2020 bis 2040 auf. Es handelt sich um eine Aktualisierung des entsprechenden Berichts des Obsan aus dem Jahr 2015 ("Statistische Grundlagen zur Pflegeheimplanung 2015–2035 des Kantons Graubünden"). Im Bericht wird die gegenwärtige Situation der Langzeitpflege im Kanton Graubünden dargelegt. Darauf aufbauend wird die Entwicklung der 65-jährigen und älteren Bevölkerung, der 65-jährigen und älteren Pflegebedürftigen sowie des Bedarfs an Pflegebetten beziehungsweise Pflegeplätzen für die Jahre 2020–2040 im Kanton und in den innerkantonalen Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal geschätzt.

Die statistischen Grundlagen zur Pflegeheimplanung wurden in vier Schritten erarbeitet: Der erste Schritt umfasst eine Bevölkerungsprognose, im vorliegenden Fall für die Jahre 2020–2040. Im zweiten Schritt werden mittels einer geschätzten Pflegequote für die Deutschschweiz die Zahlen der ambulant und stationär pflegebedürftigen Personen ab 65 und ab 80 Jahren für Graubünden prognostiziert. Dies geschieht für die Jahre 2020–2040 sowohl für den gesamten Kanton wie auch für die innerkantonalen Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal. Im dritten Schritt wird der künftige Anteil der Pflegebedürftigen, die in Pflegeheimen betreut werden, an der 65-jährigen und älteren Bevölkerung geschätzt. Anhand der künftigen Anzahl der 65-jährigen und älteren Pflegebedürftigen im Kanton Graubünden (zweiter Schritt) und des Anteils der in Pflegeheimen betreuten Pflegebedürftigen (dritter Schritt) erfolgt schliesslich die Berechnung des zukünftigen Bedarfs an Pflegebetten für den Kanton Graubünden insgesamt sowie für die Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal.

Der zukünftige Bedarf an Pflegebetten der bevölkerungsärmeren Regionen (Albula/Viamala, Surses, Oberengadin, Bregaglia, Poschiavo, Unterengadin und Val Müstair) wurde im vorliegenden Bericht indirekt aus den Prognosen für die übergeordneten Regionen (Albula/Viamala [Albula Viamala und Surses], Maloja [Oberengadin, Bregaglia und Poschiavo] und Unterengadin [Unterengadin und Val Müstair]) anhand des jeweiligen Anteils der 65-jährigen und älteren Bevölkerung berechnet (vgl. Obsan-Bericht, S. 10, Tabelle 1.1). Der Grund hierfür ist, dass direkt berechnete Prognosen bei Regionen mit geringer Bevölkerung zu wenig aussagekräftig sind. Der zukünftige Bedarf an Pflegebetten für die übrigen Regionen wurde dagegen wie bereits im Bericht des Obsan aus dem Jahr 2015 direkt aus den Daten der jeweiligen Regionen berechnet.

Alle im Bericht dargestellten Tabellen und Grafiken basieren auf der durch die Literatur gut gestützten Annahme, dass die Pflegebedürftigkeit mit der steigenden Lebenserwartung später im Lebensverlauf einsetzen wird und gleich lange dauern wird wie heute.

Die Zahl der 80-jährigen und älteren Menschen im Kanton Graubünden verdoppelt sich bis ins Jahr 2040 voraussichtlich fast (+97 %). Am stärksten ist der Zuwachs der 80-Jährigen und Älteren in den Regionen Imboden, Landquart, Davos und Albula/Viamala zu erwarten. Hier dürften die entsprechenden Bevölkerungszahlen zwischen 2018 und 2040 um +103 % (Albula/Viamala) bis zu +156 % (Imboden) ansteigen. Im Referenzjahr 2018 war die Mehrzahl (77 %) der Bündner Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mindestens 80 Jahre alt. Die Zahl der 80-jährigen und älteren Pflegebedürftigen im Kanton dürfte bis 2040 um 87% zunehmen. Für die Regionen Imboden (+160 %), Landquart (+137 %), Albula/Viamala (+93 %) und Davos (+92 %) wird dabei ebenfalls ein überdurchschnittlich hoher Zuwachs prognostiziert. Die kleinsten Zuwachsraten sind in den Regionen Surselva (+53 %), Plessur (+64 %), Prättigau (+82 %) und im Unterengadin (+82 %) zu erwarten.

18.6 % aller Heimbewohner und -bewohnerinnen aus dem Kanton Graubünden waren 2018 nicht oder nur leicht pflegebedürftig (BESA-Pflegestufe < 3); dieser Wert liegt leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 20.2 %. Der Anteil Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ohne jede Pflege (BESA-Pflegestufe = 0)

ist in Graubünden deutlich tiefer (0.7 %) als in der Schweiz (2.1 %). Die Betreuungsquote in Alters- und Pflegeheimen nahm im Kanton Graubünden von 5.7 % im Jahr 2013 auf 5.3 % im Jahr 2018 ab (Schweiz: 5.8 % im Jahr 2013, 5.5 % im Jahr 2018).

2.2. Prognosen zum Pflegebettenbedarf

Die Schätzungen zum zukünftigen Bedarf an Pflegeheimplätzen im Kanton Graubünden wurden unter der Annahme gemacht, dass die zukünftige Lebenserwartung steigt und dass die so gewonnenen Lebensjahre behinderungsfreie Jahre sind.

Die folgende Abbildung zeigt den gegenwärtigen (2018) und prognostizierten Bedarf an Pflegeheimbetten von Personen der Altersgruppe 65+ für den Kanton Graubünden. Der prognostizierte Bettenbedarf wird auf der Grundlage der Bevölkerungsentwicklung im Kanton Graubünden berechnet. Deshalb entsprechen diese Prognosen dem Bedarf der Bevölkerung im Kanton Graubünden und nicht etwa dem Bedarf der extrakantonalen Bewohner/-innen, die in einem Alters- und Pflegeheim mit Standort in Graubünden leben wollen. Anzumerken ist, dass in den zum Vergleich dargestellten Prognosen in den Varianten 1 und 2 nur Personen beinhalten, die einen Pflegebedarf der BESA-Stufen 3 bis 12 haben (mittel bis schwer Pflegebedürftige), während in Variante 5 zusätzlich auch die nicht und leicht pflegedürftigen Personen (BESA-Stufen 0 bis 2) berücksichtigt.

Die gestrichelte Linie stellt die im Kanton Graubünden 2020 verfügbaren Plätze dar. Es zeigt sich, dass bei Variante 2 der Bedarf mit den bestehenden Pflegebetten bis 2030 gedeckt ist und ab 2035 ein kleiner Zusatzbedarf von 58 Betten besteht. Bei der zum Vergleich aufgeführten Variante 1 fällt der Zusatzbedarf im Jahr 2030 mit 10 Betten gering aus, ab 2035 wären bei Variante 1 337 zusätzliche Betten notwendig. Bei Variante 5 wären bereits ab 2025 zusätzliche 119 Betten notwendig.

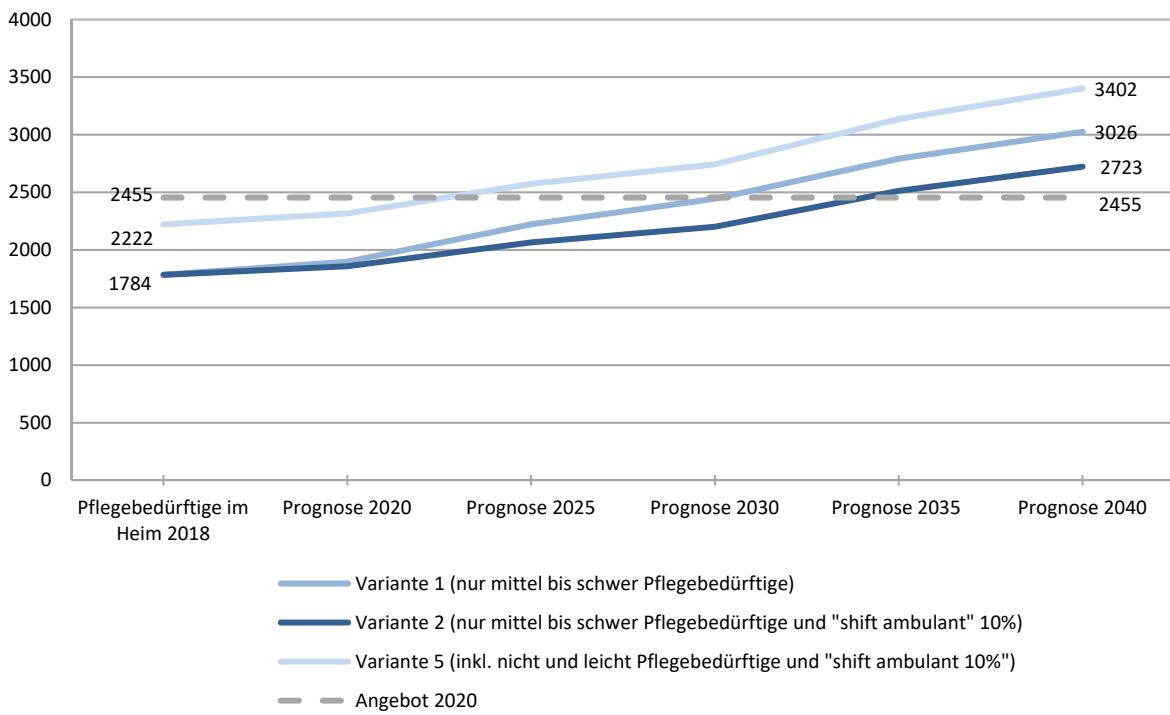


Abbildung 1: Entwicklung des Bedarfs an Pflegebetten und Vergleich mit dem aktuellen Angebot, 2018–2040, Kanton Graubünden, Szenario I, Varianten 1, 2 und 5, Referenzszenario (Szenario I), vgl. Obsan-Bericht S. 29.

Nach der Vernehmlassung zum Obsan Bericht "Statistische Grundlagen zur Pflegeheimplanung 2015–2035" hat die Regierung mit Beschluss vom 26. April 2016 (Prot. Nr. 398/2016) die Variante 2 als Basis für die kantonale Rahmenplanung 2015 festgelegt. Die Variante 2 geht davon aus, dass nur Personen mit den BESA-Stufen 3-12 im Heim leben und dass sich die Langzeitpflege zum ambulanten Bereich hin verschiebt ("shift-ambulant", 10% geringerer Anteil stationär betreuter Personen bis 2030). Dies entspricht der kantonalen Alterspolitik gemäss dem im Februar 2012 veröffentlichten Altersleitbild, welches als eines der leitenden Prinzipien den Grundsatz "ambulant vor stationär" definiert. Da mittelfristig der Anteil an Personen ohne und mit leichtem Pflegebedarf in den Pflegeheimen reduziert werden soll, ist für die Rahmenplanung weiterhin für alle Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal die Variante 2 anzuwenden.

Damit die Variante 2 in der Realität auch funktioniert, sind genügend alternative Wohnangebote für Personen mit keinem oder einem geringen Pflegebedarf zu schaffen. Ein Hinweis für den Umfang des zu schaffenden Angebots ergibt sich aus der

Differenz der benötigten Betten zwischen Variante 2 und Variante 5. Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal sind gefordert, dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Wohnangebote erstellt werden.

Für die auf der Rahmenplanung beruhende Pflegeheimliste gilt es zu beachten, dass die Reduktion von Pflegeheimbewohnenden mit keinem oder geringem Pflegebedarf nicht sofort erfolgen kann. Grundsätzlich sollen deshalb die sich auf der Pflegeheimliste befindenden Pflegebetten aller Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal mindestens bis zur Rahmenplanung im Jahr 2025 beibehalten werden. Ausgenommen ist dabei eine allfällige Reduktion von Pflegebetten infolge einer Umwandlung von Zweibett- in Einbettzimmern. Zudem ist zu beachten, dass die Zahlen zum Bettenangebot im Obsan-Bericht von einer 100 % Auslastung ausgehen. Für die Pflegeheimliste ist weiterhin von einer Belegung von 96 % bis 98 % auszugehen.

Aus der Verwendung der Variante 2 für die Rahmenplanung folgt, dass der künftige Bedarf an Pflegebetten mit dem heute bestehenden Angebot voraussichtlich noch bis mindestens 2030 gedeckt ist.

2.3. Situation in den einzelnen Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal

Für die Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise den Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal gelten die Bettenzahlen gemäss folgender Tabelle:

	Ist-Zustand	Bettenbedarf			Zusatzbedarf		
	Bettenangebot 2020	2025	2030	2035	2025	2030	2035
Churer Rheintal, Imboden	145	145	164	197	0	19	52
Churer Rheintal, Plessur	606	452	474	527	-154	-132	-79
Churer Rheintal, Landquart	249	234	257	312	-15	8	63
Prättigau	174	151	161	181	-23	-13	7
Davos	124	95	101	118	-29	-23	-6
Albula/Viamala	265	219	233	268	-46	-32	3
Surses	42	34	36	42	-8	-6	0
Surselva	348	305	315	344	-43	-33	-4
Mesolcina-Calanca	130	110	119	132	-20	-11	2
Oberengadin	108	146	156	179	38	48	71
Bregaglia	34	17	18	21	-17	-16	-13
Poschiavo	92	50	54	61	-42	-38	-31
Unterengadin	110	86	91	105	-24	-19	-5
Val Müstair	28	21	23	26	-7	-5	-2
Total Graubünden	2455	2065	2201	2513	-390	-254	58

Tabelle 1: Bettenbedarf gemäss Variante 2, vgl. Obsan-Bericht S. 30.

Das Oberengadin wird als einzige Region im Kanton Graubünden bereits im Jahr 2025 einen Zusatzbedarf an Pflegebetten haben. In dieser Region sind bereits zwei Projekte in der Realisierungsphase, welche das bestehende Bettenangebot von heute 108 Betten auf vorerst 120 Betten erweitern werden. Bei Bedarf können an beiden Standorten zusätzliche Pflegezimmer realisiert werden. Ab 2030 weisen zudem die Subregionen Imboden und Landquart der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal einen kleinen Zusatzbedarf an Pflegebetten auf. Da die Subregion Plessur jedoch ein erhebliches Überangebot aufweist, besteht kein dringender Handlungsbedarf.

3. Aktualisierung der kantonalen Rahmenplanung Pflegeheime 2020

Die kantonale Rahmenplanung 2020 für die Pflegeheime ist im Jahr 2025 mit den dannzumaligen Datengrundlagen zu aktualisieren. Damit soll sichergestellt werden, dass die mittel- bis langfristige Bettenbedarfsplanung auf die demografische Entwicklung und die Nachfrage der nächsten fünf Jahre im Kanton abgestimmt ist.

Die Regierung beschliesst:

1. Der Bericht des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums "Statistische Grundlagen zur Pflegeheimplanung 2018–2040 Kanton Graubünden" vom September 2020 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die kantonale Rahmenplanung 2020 Pflegeheime erfolgt weiterhin auf Basis der Variante 2 des Berichts des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums "Statistische Grundlagen zur Pflegeheimplanung 2018–2040 des Kantons Graubünden" vom September 2020.
3. Für die kantonale Rahmenplanung 2020 Pflegeheime des Kantons gelten entsprechend folgende Bettenzahlen:

	Ist-Zustand	Bettenbedarf			Zusatzbedarf		
	Bettenangebot 2020	2025	2030	2035	2025	2030	2035
Churer Rheintal, Imboden	145	145	164	197	0	19	52
Churer Rheintal, Plessur	606	452	474	527	-154	-132	-79
Churer Rheintal, Landquart	249	234	257	312	-15	8	63
Prättigau	174	151	161	181	-23	-13	7
Davos	124	95	101	118	-29	-23	-6
Albula/Viamala	265	219	233	268	-46	-32	3
Surses	42	34	36	42	-8	-6	0
Surselva	348	305	315	344	-43	-33	-4
Mesolcina-Calanca	130	110	119	132	-20	-11	2
Oberengadin	108	146	156	179	38	48	71
Bregaglia	34	17	18	21	-17	-16	-13
Poschiavo	92	50	54	61	-42	-38	-31
Unterengadin	110	86	91	105	-24	-19	-5
Val Müstair	28	21	23	26	-7	-5	-2
Total Graubünden	2455	2065	2201	2513	-390	-254	58

4. Die nächste kantonale Rahmenplanung ist der Regierung im Jahr 2025 zur Beschlussfassung vorzulegen.

5. Mitteilung an die politischen Gemeinden im Kanton, an die Geschäftsstellen der Gesundheitsversorgungsregionen beziehungsweise der Subregionen der Gesundheitsversorgungsregion Churer Rheintal, an den Bündner Spital- und Heimverband, Gürtelstrasse 56, 7000 Chur, an den Spitex Verband Graubünden, Gartenstrasse 2, 7000 Chur, an alle Alters- und Pflegeheime und Pflegegruppen im Kanton, an das Departement für Finanzen und Gemeinden, an die Finanzkontrolle, an das Amt für Gemeinden, an das Hochbauamt, an das Gesundheitsamt und an das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin