

Volksinitiative "Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen"; Initiative und Gegenvorschlag

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 7. Juni 2016, RRB Nr. 2016/1006

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Angebot an Tagesstätten für betagte Menschen im Kanton Solothurn	5
2.1 Was sind Tagesstätten und was wird dort angeboten?	5
2.2 Zuständigkeiten	5
2.3 Finanzierung von Tagesstätten	6
2.4 Tagesstätten im Kanton Solothurn und deren Auslastung	7
3. Politische Planung und bisherige parlamentarische Diskussion	8
3.1 Pflegeheimplanung	8
3.2 Kleine Anfrage Fränzi Burkhalter	8
3.3 Auftrag Fränzi Burkhalter	8
3.4 Interpellation Luzia Stocker	8
4. Volksinitiative und Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlag	9
4.1 Volksinitiative „Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen“	9
4.2 Weshalb ein Gegenvorschlag?	10
5. Gegenvorschlag	12
5.1 Betreuungsbeitrag oder Pflegefinanzierung?	12
5.2 Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten durch Betreuungbeiträge	14
5.3 Vernehmlassungsverfahren	15
6. Verhältnis zur Planung	15
7. Auswirkungen	15
7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	15
7.2 Vollzugsmassnahmen	16
7.3 Folgen für die Gemeinden	17
7.4 Wirtschaftlichkeit	17
7.5 Nachhaltigkeit	17
8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	17
8.1 Initiative (Ziffer I. Beschlussesentwurf)	17
8.2 Gegenvorschlag (Ziffer II. Beschlussesentwurf)	18
9. Rechtliches	20
10. Antrag	20
11. Beschlussesentwurf	21

Kurzfassung

Am 27. Mai 2015 wurde die Volksinitiative „Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen“ in Form einer ausgearbeiteten Vorlage eingereicht. Die Initiative bezweckt die staatliche Förderung von teilstationären Angeboten für Menschen, die grundsätzlich noch alleine leben, aber entweder während des Tages oder während der Nacht eine besondere Betreuungsstruktur benötigen. Trotz Beiträgen von den Krankenversicherern und einer Kostenbeteiligung bei Ergänzungsleistungsbezug haben Besucherinnen und Besucher von Tagesstätten einen bedeutenden Teil der Kosten selbst zu tragen. Das Initiativkomitee ist der Ansicht, dass deswegen eine Unterversorgung an Tagesstätten bestünde und das vorhandene Angebot zu wenig genützt werde. Entsprechend solle die öffentliche Hand dazu verpflichtet werden, ein ausreichendes Angebot an Tagesstätten zu schaffen und zu subventionieren. Dadurch würden nicht nur die anspruchsberechtigten Personen selbst Zugang zu einem wertvollen Angebot erhalten, sondern es würden insbesondere auch pflegende Angehörige wesentlich entlastet. Damit würden letztlich verfrühte Eintritte in Alters- und Pflegeheime verhindert.

Der Regierungsrat hat bereits wiederholt im Rahmen von Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen die Meinung vertreten, dass Tagesstätten für betagte Menschen ein wichtiges Angebot darstellen. In diesem Sinne erweist sich die Volksinitiative als nachvollziehbares Anliegen mit einer sozialpolitisch sinnvollen Zielsetzung. Die vom Initiativkomitee gewählte Form eines ausgearbeiteten Vorschlags führt aber in verschiedener Hinsicht zu Inkompatibilitäten, Abgrenzungsproblemen und bedeutet letztlich eine Rückkehr zu einem kostenintensiven Pflegefinanzierungsmodell, von welchem auf Beginn des Jahres 2015 Abstand genommen wurde. Entsprechend hat sich der Regierungsrat entschieden, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen.

Dieser Gegenvorschlag basiert entgegen der Initiative nicht auf einem Modell Pflegefinanzierung sondern auf einem Modell zur Einführung eines Betreuungsbeitrags. Die näheren Abklärungen haben gezeigt, dass ein Betreuungsbeitrag sowohl für die Tagesstätten als auch für die öffentliche Hand einfacher in der Umsetzung ist, die Beiträge der Krankenversicherer für alle Besucher und Besucherinnen nicht verringert, das Angebot nicht verteuert, auf besonders verletzte Bedarfsgruppen konzentriert werden kann und letztlich die Hauptleistung „Betreuung“, welche in einer Tagesstätte erbracht wird, und nicht die Nebenleistung „Pflege“ subventioniert. Darüber hinaus werden mit einem Betreuungsbeitrag die grundsätzlichen Zielsetzungen der Initiative ebenfalls, aber mit weniger Aufwand erreicht.

Teilstationäre Angebote für betagte Menschen stellen ein kommunales Leistungsfeld dar. Entsprechend wäre ein Betreuungsbeitrag (aber auch die finanziellen Folgen bei Umsetzung des Initiativtextes) durch die Einwohnergemeinden zu tragen. Die Einführung eines Betreuungsbeitrags führte bei einer Auslastung von rund 100% des bestehenden Angebotes zu Mehrkosten von geschätzt 250'000 Franken pro Jahr. Führt die Subvention zu einem Strukturausbau, steigen diese Kosten an. Der Gegenvorschlag sieht vor, diese Kosten in den Lastenausgleich nach Sozialgesetz aufzunehmen. Zudem ist vorgesehen, die Administration, Kontrolle und Auszahlung eines Betreuungsbeitrages über eine kantonale Dienststelle zu bewältigen bzw. in bereits bestehende Dienste einzubinden. Damit wäre eine schlanke Verwaltungsstruktur gewährleistet und die einzelnen Einwohnergemeinden wären vom Vollzug entlastet. Allerdings hätte die Gesamtheit der Einwohnergemeinden dem Kanton die erbrachte Dienstleistung im Umfang von jährlich rund 100'000 Franken abzugelten. Die Gesamtkosten lägen damit bei rund 350'000 Franken. Die Kosten bei einer Einführung gemäss des Initiativtextes sind demgegenüber kaum abschätzbar, liegen aber vermutungsweise etwa doppelt so hoch als bei Annahme des Gegenvorschlages.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Volksinitiative "Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen"; Initiative und Gegenvorschlag.

1. Ausgangslage

Am 27. Mai 2015 wurde die Volksinitiative „Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen“ eingereicht. Mit Verfügung der Staatskanzlei vom 29. Mai 2015 wurde das Zustandekommen der Initiative festgestellt und das Geschäft dem Departement des Innern zur Ausarbeitung von Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat überwiesen. Mit Beschluss vom 19. Oktober 2015, RRB Nr. 2015/1634 hat der Regierungsrat das Ausarbeiten eines Gegenvorschlags in Auftrag geben. Entsprechend ist die Vorlage vom Regierungsrat innert 12 Monaten zu verabschieden (§ 41 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 24.09.1989, BGS 121.1, KRG).

2. Angebot an Tagesstätten für betagte Menschen im Kanton Solothurn

2.1 Was sind Tagesstätten und was wird dort angeboten?

Eine Tagesstätte bietet betagten Personen, auch bei nur leichten Beeinträchtigungen, eine Tagesstruktur mit Betreuung. Durch aktivierende Beschäftigungen werden bestehende körperliche sowie geistige Fähigkeiten erhalten bzw. gefördert, womit deren Abbau verlangsamt wird. Die Tätigkeiten sind auf die gängigen Interessen der Besucherinnen und Besucher ausgerichtet; sie erleben Abwechslung von ihrem gewohnten Alltag, gewinnen an Lebensfreude und begegnen anderen Menschen. Während des Aufenthalts sind die Gäste durch geeignetes Personal begleitet und versorgt. Einfache pflegerische Dienstleistungen können durch dieses sichergestellt werden. Tagesstätten sind jedoch nicht nur für die Besucherinnen und Besucher selbst eine Ressource. Pflegende und betreuende Angehörige werden durch diese Strukturen entlastet.

Tagesstätten für betagte Menschen sind abzugrenzen von Tagesstätten für Menschen mit einer behinderungsbedingten Einschränkung. Zum einen handelt es sich bei den Letztgenannten um ein Angebot, welches in der Zuständigkeit des Kantons liegt und aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben zu gestalten ist. Zum anderen haben diese Institutionen nicht nur einen Betreuungs- und Aktivierungsauftrag, sondern haben die grösstenteils inmitten des Lebens stehenden Besucherinnen und Besucher auch nachhaltig zu fördern sowie zu befähigen.

Tagesstätten für betagte Menschen bzw. die dort erbrachten Dienstleistungen sind teilweise über die Krankenversicherungen der Gäste abrechnungsfähig. Nach den in der Krankenversicherungsgesetzgebung verwendeten Begrifflichkeiten fallen unter den Begriff „Tagesstätte“ nicht nur Strukturen für Tagesaktivitäten, sondern auch solche für die Nacht. Wichtig ist nach dieser Begrifflichkeit nicht die Tageszeit, an welcher ein Angebot genutzt wird, sondern vielmehr die Dauer der Inanspruchnahme. Die betagte Person kann die Krankenversicherungsbeiträge für Tagesstätten nur jeweils für eine Nutzungsdauer von maximal 12 Stunden am Stück geltend machen. Pro 24 Stunden werden also immer nur Versicherungsleistungen entweder für den Besuch einer Tagesstätte am Tage oder für eine Übernachtung rückvergütet.

2.2 Zuständigkeiten

Gemäss § 142 Abs. 1 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) ist die Pflege betagter Personen ein kommunales Leistungsfeld. Die Pflegeleistung wird dabei durch ambulante (Spitex), teilstationäre (Tagesstätten) und stationäre Angebote (Alters- und Pflegeheime) sicher-

gestellt. Die Trägerschaften solcher Dienste oder Strukturen können natürliche und juristische Personen sein. Für einen Teil des Leistungsangebotes besteht eine Pflicht; entsprechend haben die Einwohnergemeinden ein bestimmtes Grundangebot zu gewährleisten. Dazu gehören insbesondere eine Grundversorgung via Spitex oder der Zugang zu Alters- und Pflegeheimen. Die Angebote von Tagesstätten fallen nicht unter diese Pflichtleistungen.

Trägerschaften, die Pflegeleistungen erbringen, haben in der Regel eine verletzbare Kundschaft zu versorgen. Weil dies mit gewissen Risiken verbunden ist, unterliegen die jeweiligen Anbieter einer Bewilligungspflicht nach § 21 Abs. 1 Buchstabe a SG. Im Rahmen dieser erhalten nur Betriebe eine Bewilligung zum Ausüben der jeweiligen Tätigkeit, wenn bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllt sind. So wird sichergestellt, dass keine unseriösen Anbieter auf dem Markt agieren und allenfalls die Gesundheit von Menschen gefährden. Die Aufsicht wird durch das Departement des Innern bzw. dessen Amt für soziale Sicherheit (ASO) geleistet.

Gleichzeitig ist es gemäss § 52 SG Aufgabe des Regierungsrates, für anerkannte Institutionen generelle Höchsttaxen festzulegen. Damit wird eine Kostenkontrolle bei Leistungen sichergestellt, die entweder grundversorgenden Charakter haben oder über Sozialversicherungssysteme bzw. die öffentliche Hand mitfinanziert werden. Bei Tagesstätten für betagte Menschen legt der Regierungsrat jährlich eine Höchsttaxe fest.

An das Ausüben der Aufsicht, das Ausstellen von Betriebsbewilligungen und die Steuerung via Taxen ist keine generelle Pflicht zu Lasten des Kantons geknüpft, sich an der Finanzierung des gesetzlich definierten Grundangebotes in der Pflege zu beteiligen.

2.3 Finanzierung von Tagesstätten

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 1. Dezember 2015 (RRB Nr. 2015/2031) die Höchsttaxe für das Jahr 2016 betreffend der Leistungen von Tagesstätten auf Fr. 125.- pro Tag bzw. 12 Stunden festgelegt. Damit dürfen Tagesstätten für einen Besuch entweder pro Nacht oder Tag jeweils maximal diesen Gesamtbetrag gegenüber einem Gast in Rechnung stellen. Sie können aber auch tiefere Preise verlangen.

Das Leistungsfeld der Pflege von betagten Menschen ist Sache der Einwohnergemeinden. Während bei den ambulanten und stationären Angeboten für die Pflege gemäss § 142 ff. SG das Sicherstellen eines Grundangebots von der öffentlichen Hand verlangt wird, ist ein solches bei den teilstationären Angeboten nicht definiert. Die gesetzlichen Grundlagen verpflichten damit die Einwohnergemeinden nicht dazu, das Angebot von Tagesstätten finanziell zu unterstützen oder zu finanzieren. Sie können ein solches aber freiwillig fördern.

Entsprechend haben Gäste einer Tagesstätte ihre Besuche bzw. die damit verbundenen Auslagen heute meist zu einem grossen Teil selbst zu bezahlen. Eine gewisse Rückvergütung leisten die Krankenversicherungen und bei Beziehenden von Ergänzungsleistungen ebenso die Ausgleichskasse. Im letzteren Fall besteht ein Anspruch auf Übernahme bestimmter Krankheits- und Behinderungskosten. Diese werden für alleinstehende Personen bis zu einem jährlichen Maximum von 25'000 Franken (Ehepaare 50'000 Franken) vergütet. Darunter fällt auch ein Teil der Auslagen für den Besuch einer Tagesstätte; es wird pro Tag ein Beitrag von max. 50 Franken geleistet. Dies setzt allerdings voraus, dass das Jahresbudget von 25'000 Franken durch die Ergänzungsleistung beziehende Person nicht schon anderweitig ausgeschöpft wurde (bspw. für Zahnbehandlungen, lebensnotwenige Diätkost oder Hilfsmittel). Hinsichtlich der Rückvergütung von den Krankenkassen bestehen zwei Vereinbarungen zwischen diesen und den Leistungserbringern. Seit dem 19. Mai 2010 besteht ein Vertrag zwischen dem Spitex-Verband Kanton Solothurn (SVKS), der Gemeinschaft Solothurnischer Alters- und Pflegeheime (GSA) und santésuisse. Dieser sieht einen durch die Krankenversicherer zu bezahlenden Pauschalbeitrag von 24 Franken pro Tag und Tagesgast vor. Im Verlaufe des Jahres 2015 konnte von der GSA ein Anschlussvertrag zum Administrativvertrag zwischen CURAVIVA Schweiz und den HSK-Versicherern (Helsana, Sa-

nitaz, KPT) unterschrieben werden. Gemäss diesem Vertrag bezahlen die dieser Gruppe angeschlossenen Krankenversicherer ab dem 1. Januar 2016 eine Pauschale von 27 Franken pro Tag und Tagesgast. Dieser Betrag referenziert auf den Krankenkassenbeitrag für die Pflegestufe 3 respektive für einen Pflegeaufwand von 60 Minuten.

Daraus lässt sich folgende Übersicht zur Finanzierung eines Aufenthaltes von maximal 12 Stunden pro Person erstellen:

Max. Kosten pro 12 Stunden	+ Fr 125.-
Beitrag KVG (Minimum)	- Fr. 24.-
ev. Beitrag EL	- Fr. 50.-
Beitrag öffentliche Hand	- Fr. 0.-
Auslagen Gast mit EL	+ Fr. 51.-
Auslagen Gast ohne EL	+ Fr. 101.-

Der Übersicht kann entnommen werden, dass der Besuch einer Tagesstätte gerade für Gäste ohne Anspruch auf EL mit gewissen Kosten verbunden ist. In Konstellationen, in welchen Angehörige Pflegeleistungen erbringen und auf Dauer eine Entlastung in dieser Aufgabe benötigen, kann die gegenwärtige Finanzierungsregelung zu einer ungünstigen Situation führen.

2.4 Tagesstätten im Kanton Solothurn und deren Auslastung

In der nachfolgenden Tabelle ist das aktuelle Angebot an im Kanton Solothurn betriebenen Tagesstätten mit einer Bewilligung dargestellt:

Tagesstätte	Tage 2015	Plätze	Jahres- plätze	Tages- ansatz	Oeffnungszeiten	Total Tages- Gäste	Auslas- tung in %
Tagestreff SZ untergäu Greetje Meier, 062 209 45 45	240	10 b 12	2880	80	Mo - Fr / 8.30 bis 17.00	997	35
Sonnehuus, Aedermannsdorf Brigitte Rösli, 062 394 10 79	264	8	2112	125	Mo - Fr / + Nachtstruktur*	0	0
Tagesheim Sonnegg, Olten Brigitte Beeli 062 296 46 45	240	12 b 15	3600	125	Mo - Fr / 8.15h bis 16.15 h	1290	36
Kopf Hand Herz, Mümliswil Therese Berchtold, 079 193 46 47	150	max 9	2160	90/125	Mo/Di/ Fr / 10.00h bis 18.00h	928	43
TZ Wengistein, Solothurn Hansruedi Moor, 032 625 51 81	240	8	1920	120	Mo - Fr / 9.30h bis 16.30h	1534	80
Tagesstätte Y-Psilon, Grenchen Annouk Leisi, 032 652 71 30	240	5	1200	120	Mo - Fr / 9.00h bis 19.00h	660	55
Tageszentrum Dorneck, Dornach Carla Klimes, 079 342 04 70	48	8	384	16/ 25	Di von 8.30h - 17.00h	82.5	21
Tagesstätte Blumenfeld, Zuchwil Max Oser, 032 686 62 11	240	3	720	92	Mo - Fr /9.00h bis 16.00h	103	14
Tageszentrum Läbesrad, Bettlach Regula von Mühlenen, 079 248 79 25	200	10	2000	105	Mo;Mi;Do;Fr	999	50
Gesamtkapazität	16'976						
Total Tagesgäste	6'594						
Gesamtauslastung in %	39						

Die Darstellung zeigt, dass die vorhandenen Tagesstätten noch über relativ hohe, nicht genutzte Kapazitäten verfügen; die Auslastung erreicht regelmässig nicht einmal die Hälfte aller verfügbaren Plätze. Die Gründe für diese Auslastung sind nicht gänzlich bekannt. Ein wichtiger Faktor dürfte aber die privat zu tragende Kostenlast pro Person und Tag sein; insbesondere dann, wenn kein Anspruch auf EL besteht.

3. Politische Planung und bisherige parlamentarische Diskussion

3.1 Pflegeheimplanung

Mit Beschluss vom 6. November 2013 (SGB 125/2013) hat der Kantonsrat die Pflegeheimplanung 2020 verabschiedet. In Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 2. Juli 2013 (RRB Nr. 2013/1356) wurde ausgeführt, dass Bestrebungen zur Entlastung von pflegenden Angehörigen – namentlich Tagesstätten – gefördert werden sollen (S. 11 und 17). Dabei sind Tagesstätten explizit als ein Angebot genannt, welches verfrühte Eintritte in Alters und Pflegeheime verhindern kann. Entsprechend wurde u.a. auch gestützt auf das vorhandene Angebot an Tagesstätten im Kanton Solothurn die Richtzahl für die Pflegebetten herabgesetzt (S. 43).

3.2 Kleine Anfrage Fränzi Burkhalter

Mit der kleinen Anfrage Fränzi Burkhalter vom 24. August 2011 „Unterstützung der Tagesstätten für ältere Menschen“ wurde die Frage gestellt, welche Bedeutung der Regierungsrat der Entlastung pflegender Angehöriger zumisst und welche Möglichkeiten (auch finanzieller Art) der Regierungsrat zur Förderung und Unterstützung von Tagesplätzen sieht.

In der Antwort vom 24. Oktober 2011 (RRB Nr. 2011/2185) wurde dargelegt, dass der Regierungsrat der Entlastung von Angehörigen einen hohen Stellenwert beimisst und die Tagesstätten entsprechend Bestandteil der Pflegeheimplanung 2020 werden sollen. Bezüglich Finanzierung wurde aber darauf hingewiesen, dass weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene eine gesetzliche Grundlage zu finanziellen Beiträgen verpflichtet. Eine Beteiligung der öffentlichen Hand setze eine Gesetzesanpassung voraus. Allerdings würden Objektbeiträge aus Steuermitteln, die Leistungen für anspruchsberechtigte Personen unabhängig von ihren jeweiligen Einkommens- und Vermögensverhältnissen vergünstigten, auf längere Sicht finanziell schwierig zu verkraften sein.

3.3 Auftrag Fränzi Burkhalter

Mit dem Auftrag „Bezahlbare Aufenthalte in Tagesheimen/Tagesstätten für alle“ vom 12. Dezember 2012 stellte Fränzi Burkhalter erneut die Frage nach einer Finanzierung von Aufenthalten in Tagesheimen/Tagesstätten durch die öffentliche Hand zur Diskussion. Dies mit der Begründung, dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ besser nachleben zu können und letztlich durch den Aufenthalt in einer Tagesstätte den Heimeintritt verzögern zu wollen.

In der Stellungnahme des Regierungsrates vom 28. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/948) wurde die Erheblicherklärung des Auftrags mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen: „Unter Vorbehalt der Beratungen und des Beschlusses des Kantonsrates über die Pflegeheimplanung 2020 wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Sozialgesetzes zu unterbreiten, welche sicherstellt, dass sich die öffentliche Hand angemessen an den Aufenthalts- und Pflegekosten von pflegebedürftigen Erwachsenen in Tagesheimen/Tagesstätten beteiligt.“

Mit KRB A197/2012 vom 13. November 2013 erklärte der Kantonsrat den Auftrag „Bezahlbare Aufenthalte in Tagesheimen/Tagesstätten für alle“ für nicht erheblich (35 Ja zu 60 Nein bei zwei Enthaltungen). Dabei befürwortete er zwar eine höhere Anzahl an Tagesstättenplätzen, lehnte jedoch einen finanziellen Beitrag der öffentlichen Hand ab.

3.4 Interpellation Luzia Stocker

In der Antwort auf die Interpellation Luzia Stocker „Massnahmen zur Unterstützung pflegender Angehöriger“ vom wurde erneut Stellung zur Bedeutung von Tagesstätten (RRB Nr. 2014/2059 vom 25. November 2014,) genommen. Die Tagesstätten würden bei der Entlastung pflegender Angehöriger immer wichtiger. Allerdings läge die Zuständigkeit nach wie vor bei den Einwoh-

nergemeinden; vonseiten Kanton könnten deshalb innovative Entlastungsangebote ausserhalb des Pflichtrahmens nur beschränkt und gelegentlich aus Fonds-Mitteln gefördert werden.

4. Volksinitiative und Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlag

4.1 Volksinitiative „Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen“

Am 27. Mai 2015 wurde die Volksinitiative „Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen“ in Form einer ausgearbeiteten Vorlage eingereicht. Gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung es sei das Sozialgesetz wie folgt zu ändern:

§ 143^{bis} SG lautet neu: Teilstationäre Betreuung und Pflege (Tages- und Nachtstrukturen)

¹Die Einwohnergemeinden sichern pflegebedürftigen Menschen finanziell den Besuch teilstationärer Einrichtungen.

²Als teilstationäre Einrichtungen gelten Institutionen, welche für pflegebedürftige Personen als Tagesstätten tages- oder nachtweise Aufenthalte anbieten oder pflegebedürftige Personen zeitweise über Ferien- und Entlastungsbetten aufnehmen.

³Zur Grundversorgung gehören folgende Basisdienste:

- a) Aktivierung, Betreuung und Ruhe,
- b) angemessene Pflege,
- c) Verpflegung.

⁴Ergänzend kann das Angebot umfassen:

- a) zeitweise Rückzugs- und Übernachtungsmöglichkeiten,
- b) einen Transportdienst,
- c) weitere Dienst- und Sachleistungen.

§ 144ter SG wird ergänzt mit Absatz 4: Leistungen für Tages- und Nachtstrukturen werden nach demselben System finanziert, das für die Pflegeheime gilt. Die individuellen Pflegekostenbeiträge der Einwohnergemeinden entsprechen jedoch in jedem Fall mindestens jenen der Krankenversicherer.

Neuer Titel: Regelung der Finanzierung von Tages- und Nachtstrukturen sowie Restfinanzierung der Pflegeleistungen für die stationäre Pflege nach Artikel 25a KVG.

Das Initiativkomitee begründet die Initiative wie folgt:

Teilstationäre Angebote, wie Tagesstätten, Nachtstätten (Tages- und Nachtstrukturen) oder Ferien- und Entlastungsbetten, auch in Alters- und Pflegeheimen, werden heute im Kanton Solothurn nur in geringem Mass angeboten. Dabei sind teilstationäre Angebote als notwendiges Bindeglied zwischen häuslicher und stationärer Pflege zwingend auszubauen:

- *Die ergänzende Pflege und Betreuung ermöglicht den betroffenen Personen, so lange als möglich in ihrer eigenen häuslichen Wohnumgebung zu leben.*
- *Angehörige, welche die Betreuung und Pflege zu Hause übernehmen, werden tages- respektive nachtweise entlastet, die Gefahr ihrer eigenen Überforderung wird gemindert und das familiäre Betreuungsnetz gestärkt.*
- *Tagesstätten in Heimen bieten zusätzlich breitgefächerte Aktivierungsangebote, Coiffeur- und Pedicurebesuche vor Ort, etc. an.*
- *Die angebotene Tagesstruktur mit handwerklichen, geistigen, motorischen, musischen und geselligen Aktivitäten hilft mit, die körperlichen und geistigen Kräfte aufrecht zu erhalten und insbesondere auch die Lebenslust und Lebensfreude zu fördern.*
- *Menschen mit wenig sozialen Kontakten haben die Möglichkeit, der Gefahr der Isolation „in den eigenen vier Wänden“ zu entgehen, um Neues zu erleben und die fehlenden sozialen Kontakte aufzubauen.*
- *Aus Heimen können Heimbewohnerinnen und -bewohner von der Tagesstruktur einer Tagesstätte profitieren, indem sie das Heim verlassen und zur Aktivierung ausser Haus gehen, auch wenn es sich nur um einen kurzen Spaziergang handelt.*

Teilstationäre Angebote unterstützen die Seniorinnen und Senioren im Bedürfnis nach möglichst langer Lebenszeit zu Hause, sie entlasten Angehörige sowie Bekannte in der Pflege und Betreuung von betagten, oftmals dementen Menschen. Und sie entlasten die Einwohnergemeinden vom Betrieb weiterer teurer Pflegeheimbetten!

Weil vor allem die Finanzierung ungenügend geregelt ist, finden sich kaum Trägerschaften für den Betrieb solcher Dienstleistungen. Bei einem Tagessatz von rund 125 Franken beteiligen sich zwar heute im Kanton Solothurn noch die Krankenversicherer mit 24 Franken pro Tag. Zum einen ist dieser Betrag jedoch gering und zum andern ist gegenwärtig offen, ob diese Regelung bleibt. Die vermeintlich zusätzlichen Kosten der öffentlichen Hand – rund 1 Mio. Franken pro Jahr bei einer Verdoppelung des heutigen Angebotes auf rund 250 Plätze – werden mehrfach dadurch kompensiert, dass dieses Angebot die Steigerung der Sozialkosten für die Heimaufenthalte abschwächt und auch die Investitionstätigkeit im Heimbereich mindert.

4.2 Weshalb ein Gegenvorschlag?

Wie bereits in früheren Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen dargelegt, ist vonseiten Regierungsrat nicht infrage gestellt, dass Tagesstätten ein wichtiges Angebot abdecken. Sie fördern betagte Menschen in einer selbstständigen Lebensführung, entlasten pflegende Angehörige und tragen so dazu bei, dass Eintritte in Alters- und Pflegeheime hinausgezögert werden können. In diesem Sinne erweist sich die Volksinitiative als nachvollziehbares Anliegen mit einer sozialpolitisch sinnvollen Zielsetzung. Die vom Initiativkomitee gewählte Form eines ausgearbeiteten Vorschlags führt aber in verschiedener Hinsicht zu Problemen und Inkompatibilitäten, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Die Volksinitiative beinhaltet im Wesentlichen zwei Stossrichtungen:

1. Die Einwohnergemeinden sollen den Zugang zu teilstationärer Betreuung und Pflege in finanzieller Hinsicht sicherstellen.
2. Unter «Teilstationäre Betreuung und Pflege» sollen Tagesstätten, Ferien- und Entlastungsbetten verstanden werden bzw. der Begriff ist derart auf Gesetzesebene zu definieren.

Hinsichtlich der Finanzierung gibt der vorgeschlagene Gesetzestext folgende Rahmenbedingungen vor:

1. Der Zugang soll durch die Einführung eines Beitrags der öffentlichen Hand gesichert werden, wobei ein Modell analog der Restkostenfinanzierung für stationäre Angebote zur Anwendung kommen soll.
2. Die Mindesthöhe des Beitrags soll an den Beitrag der Krankenversicherungen gekoppelt werden.
3. Die Kosten sollen durch die Einwohnergemeinden, allenfalls unter Beteiligung des Kantons, getragen werden.

Problem der Abgrenzung zwischen stationär - teilstationär: Aktuell ist der Bereich der teilstationären Betreuungs- und Pflegeangebote im Sozialgesetz unter § 142 ff. SG lediglich rudimentär geregelt. Die Bestimmungen zu den ambulanten und stationären Angeboten sind schon wegen der finanziellen Leistungspflichten der öffentlichen Hand präziser abgebildet. Sollen Tagesstätten eine finanzielle Unterstützung erhalten, ist diese Dienstleistung gegenüber den anderen beiden abzugrenzen. Dies einerseits mit Blick auf die Heimplanung, welche insbesondere die Anzahl Pflegebetten kontingentiert, andererseits um die mitunter unterschiedlichen Aufträge und Finanzierungssysteme nicht ungünstig miteinander zu verknüpfen. Der Initiativtext ver-

mischt das teilstationäre Angebot „Tagesstätte“ mit dem stationären Angebot „Ferien- und Entlastungsbetten“. Ferien- und Entlastungsbetten können zwar dazu beitragen, einen definitiven Heimeintritt hinauszuzögern bzw. die Situation zu Hause durch einen kürzeren stationären Aufenthalt zu stabilisieren. Diese Betten werden aber über mehrere Tage und Wochen während 24 Stunden in Anspruch genommen. Sie sind entsprechend im fixen Kontingent der Pflegeheimplanung geführt, bzw. es ist den Heimen im Rahmen des ihnen gegenüber bewilligten Kontingentes erlaubt, vorübergehend leere Betten für Kurzaufenthalte zu vergeben. Dies erhöht die Auslastung und wirkt Einnahmeausfällen entgegen. Kosten und Beiträge richten sich dabei aber nach denselben Spielregeln wie bei den Langzeitpflegebetten und diese Nutzung fällt auch nach der Krankenversicherungsgesetzgebung nicht mehr unter die Begrifflichkeit eines teilstationären Angebotes. Der Initiativtext stellt hier also eine Verbindung her, die zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen wird. Entsprechend empfiehlt es sich, den Bereich Ferien- und Entlastungsbetten auszuklammern, also nicht explizit zu regeln. Trotzdem können Alters- und Pflegeheime weiterhin die nicht ausgelasteten, aber bewilligten Langzeitpflegebetten für angeschlossene Tagesstättenangebote nutzen und dadurch eine sinnvolle Durchlässigkeit bei den Strukturen schaffen.

Problem der unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Tages- und Nachtstrukturen: Es wurde bereits ausgeführt, dass der Begriff Tagesstätte gemäss den Begrifflichkeiten der Krankenversicherungsgesetzgebung sowohl Tages- als auch Nachtstrukturen umfasst. Sollen Tagesstätten auch eine Entlastung für pflegende Angehörige sein, macht es Sinn, wenn betagten Personen an einzelnen Tagen in der Woche extern übernachten können. Trotz der Gleichbehandlung nach der Krankenversicherungsgesetzgebung erscheinen die Rahmenbedingungen bei Tages- und Nachtstrukturen dennoch anders. Die Betreuung und das Führen einer Person in einer Gruppe, die sich tagsüber einer sinnvollen Tätigkeit zuwendet und in der sich die einzelnen Gruppenmitglieder gegenseitig unterstützen können bzw. in der auch eine gewisse soziale Kontrolle stattfindet, verlangt andere Rahmenbedingungen, als wenn eine Übernachtung in sicherer Umgebung mit Überwachung gewährleistet werden soll. Erfahrungsgemäss werden Übernachtungsmöglichkeiten in teilstationären Angeboten vor allem von Gästen mit demenzieller Entwicklung genutzt. Denn die Betreuung gerade dieser Personengruppe während der Nacht ist für pflegende Angehörige besonders schwierig und kräfteaufwendend. Solche Patienten und Patientinnen sind häufig auch während der Nacht aktiv und benötigen deshalb eine gefahrenfreie Umgebung sowie Überwachung. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Tagesstätten nicht einfach „Hotelbetten mit stets besetzter Rezeption“ anbieten können; es muss ein spezielles Setting vorhanden sein. Der Initiativtext regelt diesen qualitativen Anspruch ungenügend.

Problem der Abgrenzung zwischen Betreuung und Pflege: Im Rahmen des Finanzierungsmodells fordert der Initiativtext eine Analogie zur Pflegeheimfinanzierung. Diese Analogie setzt indes voraus, dass zwischen Pflegeleistungen und Betreuungsleistungen unterschieden wird; andernfalls kann eine allfällige Lücke bei der Finanzierung von Pflegeleistungen nicht ausgemacht bzw. geschlossen werden. Der Initiativtext bleibt hier zu vage und müsste präzisiert werden. Wichtig ist aber zu beachten, dass in einer Tagesstätte nicht die Pflege einer Person, sondern vor allem deren Betreuung im Vordergrund steht. Entsprechend ist zu bezweifeln, dass eine Analogie zur Pflegfinanzierung als Abgeltungsmodell Sinn macht.

Keine Rückkehr zum alten Pflegefinanzierungsmodell: Im Initiativtext wird bezüglich der Beiträge der öffentlichen Hand eine Koppelung an den Krankenkassenbeitrag gefordert. Die Beiträge von staatlicher Seite sollen danach stets gleich hoch sein wie diejenigen vonseiten der Krankenversicherer. Dieses Modell hat bis Ende 2014 in der Pflegefinanzierung für die stationären Angebote gegolten. Dabei wurde aber dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass im Rahmen der Pflegefinanzierung von staatlicher Seite nur die ungedeckten Restkosten zu übernehmen sind und keine Kostenparität zu den Krankenversicherern hergestellt werden soll. Entsprechend hat sich das alte Modell im Vergleich zu anderen Kantonen auch als überdurchschnittlich teuer erwiesen. Eine Rückkehr zu diesem Modell muss deshalb auch in anderem Zusammenhang abgelehnt werden.

Fehlender Fokus auf die richtige Personengruppe: Grundsätzlich können Tagesstätten ebenso von Heimbewohnern und Heimbewohnerinnen genutzt werden. In aller Regel bieten Alters- und Pflegeheime eine Vollversorgung mit einer gewissen Tagesstruktur, die über die jeweiligen Tagestaxen abgegolten ist. Bewohner und Bewohnerinnen können aber auch externe Angebote zur Freizeitgestaltung in Anspruch nehmen und so bspw. eine Tagesstätte besuchen. Eine finanzielle Förderung von Tagesstätten macht vor allem mit Blick auf eine Verzögerung von Heimeintritten finanziell und sozialpolitisch Sinn. Dieser Zielsetzung stünde entgegen, wenn der Besuch von Tagesstätten gegenüber allen Besuchern und Besucherinnen ungeachtet ihrer individuellen Lebensumstände vergünstigt würde. Der Initiativtext geht auf diesen Umstand nicht ein; bzw. sieht keine Regelung dafür vor, inwieweit Heimbewohnende ebenfalls Zugang zu vergünstigten Angeboten von Tagesstätten haben sollten. Zudem enthält der Initiativtext keine genügende Abgrenzung zu pflegebedürftigen Menschen mit einer Behinderung. Diesen steht der Zugang zu sog. Werkstätten im Rahmen anderer gesetzlicher Grundlagen bereits offen und die Finanzierung ist über den Kanton sichergestellt. Auch bei dieser Personengruppe könnten sich bei Annahme der Initiative teure Doppelspurigkeiten ergeben.

Mit Blick auf die ausgeführten Schwierigkeiten, welche sich aus einer Annahme des Initiativtextes ergeben würden, ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

5. Gegenvorschlag

5.1 Betreuungsbeitrag oder Pflegefinanzierung?

Tagesstätten bieten den Gästen nicht nur Betreuung, sondern können bis zu einem gewissen Grad auch einfache Pflegeleistungen abdecken. In aller Regel benötigen die Besucher und Besucherinnen Pflegeleistungen im zeitlichen Umfang von 30 Minuten bis zu maximal einer Stunde. Vor diesem Hintergrund sind bei der Ausgestaltung einer finanziellen Förderung von Tagesstätten sowohl eine Subventionierung des allgemeinen Angebotes und damit hauptsächlich der erbrachten Betreuungsleistung als auch ein Modell analog zur Pflegefinanzierung für Alters- und Pflegeheime denkbar. Das Initiativkomitee hat sich für die Einführung eines Modells Pflegefinanzierung ausgesprochen.

Im Rahmen der Erarbeitung des Gegenvorschlags wurde ein Modell Pflegefinanzierung geprüft. Die Einführung eines solchen wäre insofern konsequent, als dass ein Leistungsbereich, in welchem auch Pflege erbracht wird, getreu nach den Vorgaben der Krankenversicherungsgesetzgebung einer Restfinanzierungsregelung zugeführt würde. Dennoch erscheint ein solcher Lösungsweg ungünstig; die Einführung eines Betreuungsbeitrags erscheint vorteilhafter. Dies vor allem aus folgenden Gründen:

- Ein Finanzierungsmodell für Tagesstätten analog der Pflegefinanzierung müsste sich an dasjenige für den stationären Bereich anlehnen. Folglich würden keine Restkosten in den Pflegestufen 0 bis 3 übernommen. Es nutzen aber gerade Gäste mit dieser Einstufung das Angebot einer Tagesstätte; Personen mit einer höheren Gebrechlichkeit brauchen oft ein engeres Setting. Im Rahmen eines solchen Finanzierungsmodells würde also ein wesentliches Ziel der Initiative - nämlich die Entlastung pflegender Angehöriger durch besseren Zugang zu den Betreuungsangeboten in Tagesstätten- verfehlt.
- Eine Restkostenübernahme bedingt, dass alle Gäste, die eine Tagesstätte besuchen und dabei Anspruch auf Beiträge der öffentlichen Hand geltend machen, in eine Pflegestufe nach RAI-RUG eingereiht werden. Dies ist relativ aufwendig, weil dazu eine längere Beobachtungsphase nötig ist, die Bewertung mehrdimensional erfolgt

und auch eine genaue Dokumentation dazu geführt werden muss. Der zusätzliche Administrativaufwand verteuert die Dienstleistung und bindet Personalressourcen.

- Gegenwärtig gelten bei den Tagesstätten zwei Vereinbarungen mit den Krankenversicherern, welche die Beiträge pro Besuch bzw. Tag regeln. Zum jetzigen Zeitpunkt erhalten alle anspruchsberechtigten Gäste 24 bzw. 27 Franken pro Besuch. Dieser Beitrag entspricht der Pflegestufe drei und zwar unabhängig davon, ob diese Einstufung im Einzelfall tatsächlich vorliegt; die Abgeltung basiert auf Durchschnittswerten. Diese Basis dürfte die Realitäten gut abbilden und erweist sich gerade bei Tagesstätten, die von vielen Gästen mit wenig Pflegebedarf besucht werden, als zweckdienlich und ausreichen. Würde ein Pflegefinanzierungsmodell für Tagesstätten eingeführt, dann fiel diese pragmatische Abgeltungsregelung dahin. Die Krankenversicherer würden zukünftig nach der erfolgten Einstufung abrechnen. Patienten und Patientinnen ohne Pflegebedarf erhielten keine Beiträge mehr und diejenigen in den Stufen eins und zwei wesentlich geringere.
- Im Rahmen einer Restkostenfinanzierung wird eine allfällige Finanzierungslücke nur hinsichtlich der erbrachten Pflegeleistung geschlossen, die nicht durch Patientenbeteiligung und Sozialversicherungsleistungen gedeckt werden kann. Entsprechend müssen für eine genügend differenzierte Normkostenbestimmung die Betreuungsleistungen von den Pflegeleistungen getrennt werden. Damit wäre auch die derzeitige Höchsttaxe von Fr. 125.-- analog zum Modell bei der stationären Pflege in verschiedene Segmente aufzuteilen (Betreuung und Verpflegung, Investitionskostenbeitrag, Ausbildungsbeitrag, Patientenbeteiligung) und für die einzelnen Segmente wären realistische Teiltaxen zu bestimmen. Damit auch in der Pflegestufe Null in etwa kostendeckende Tarife verlangt werden könnten, dürften diese nicht zu weit von der derzeitigen Höchsttaxe von Fr. 125.-- abweichen. Die Vorteile einer Mischrechnung fielen bei einer solchen Segmentierung aber weg. Die Beiträge vonseiten der Krankenversicherung würden sich zudem vermindern. Dies führt nach den gemachten Hochrechnungen zu einer Verteuierung des gesamten Systems und damit auch zu höheren Preisen, die der Gast im Rahmen der Eigenleistung zu berappen hätte. Die nachfolgende Darstellung, bei welcher auf einer auf Erfahrungswerten abgestützten Basis von zwei Dritteln der Kostenansätze im stationären Bereich gerechnet wurde, verdeutlicht diesen Effekt:

Leistung	Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Betreuung und Verpflegung*	95.--	95.--	95.--	95.--	95.--
Investitionskostenbeitrag*	20.--	20.--	20.--	20.--	20.--
Ausbildungsbeitrag	2.--	2.--	2.--	2.--	2.--
Patientenbeteiligung	0.--	2.50	14.70	21.60	21.60
Beitrag Krankenversicherer	0.--	9.--	18.--	27.--	36.--
Beitrag öff. Hand	0.--	0.--	0.--	0.--	14.70
Total	117.--	128.50	149.70	165.60	189.30

Verglichen mit der derzeitigen Pauschallösung würde dies insbesondere bedeuten, dass ein Selbstzahler oder eine Selbstzahlerin anstelle von 98 Franken neu 117 Franken und eine Person mit EL-Anspruch anstelle von 48 Franken neu 67 Franken übernehmen müsste. Dies dürfte weder einer Entlastung pflegender Angehöriger dienen, noch das Angebot für die Gäste selbst attraktiver machen.

Infolge dieser Abwägung wird für eine finanzielle Unterstützung der Tagesstätten die Einführung eines einfacheren und zweckdienlicheren Modells auf Basis eines Betreuungsbeitrages im Rahmen des Gegenvorschlags zur Annahme empfohlen.

5.2 Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten durch Betreuungsbeiträge

In Tagesstätten werden Personen in erster Linie begleitet, in Kontakt mit anderen Menschen gebracht und sinnstiftend beschäftigt. Betreuungsleistungen überwiegen gegenüber Pflegeleistungen klar. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, eine finanzielle Förderung von Tagesstätten über einen Betreuungsbeitrag vorzunehmen. Dadurch kann das Angebot ohne die oben beschriebenen, unerwünschten Nebeneffekte direkt und mit relativ wenig administrativem Aufwand vergünstigt werden. Für die Gäste erfolgt eine Attraktivitätssteigerung, die Zugänglichkeit wird erhöht und die Entlastung pflegender Angehöriger gesteigert.

Der staatlich gewährte Betreuungsbeitrag kann sich dabei durchaus an den Beitragsstufen für 20 Minuten Pflege (Fr. 9.-) gemäss Krankenversicherungsgesetzgebung orientieren; es erfolgt aber keine Koppelung. Die Beiträge können einerseits so gestaltet werden, dass alle Gäste einer Tagesstätte von Vergünstigungen profitieren oder andererseits so, dass vor allem der Besuch spezifischer Bedarfsgruppen in einer Tagesstätte subventioniert wird. Angesichts knapper finanzieller Mittel und der Vorgabe, diese möglichst effektiv einzusetzen, drängt sich eine Ausrichtung auf einzelne Bedarfsgruppen auf. Während heute viele ältere Menschen durchaus noch fähig sind, ihre Freizeit autonom zu gestalten, sind Personen mit psychischen Beeinträchtigungen und solche mit einer demenziellen Erkrankung auf strukturierte Angebote in Tagesstätten angewiesen. Bei diesen Personen erweisen sich denn auch pflegende Angehörige als besonders belastet. Die Betreuungsbeiträge sollen entsprechend auf diese beiden Gruppen fokussiert werden. Im Rahmen des ausgearbeiteten Gegenvorschlags wird nachfolgende Abstufung empfohlen:

Bedarfsgruppe	Betreuungsbeitrag pro Tag (12 Stunden)
Gäste ohne besondere Auffälligkeiten	Fr. 10.-
Gäste mit psychischer Beeinträchtigung	Fr. 20.-
Gäste mit Demenz	Fr. 30.-

Dabei ist wichtig, dass dieser Betreuungsbeitrag nur Personen zukommt, die nicht bereits in einem Heim leben. Andernfalls wird das Ziel der Entlastung pflegender Angehöriger bzw. die Verzögerung eines Heimeintritts verfehlt. Die genannten Beiträge sollen sowohl für die Inanspruchnahme von Nacht- wie auch für Tagesstrukturen geleistet werden; jedoch nur einmal pro 24 Stunden. Um die nötige Qualität und Sicherheit bei den Nachtstrukturen gewährleisten zu können, ist das Sozialgesetz dahingehend zu ergänzen, dass Nachtstrukturen nur von Tagesstätten angeboten werden dürfen, die direkt an ein stationäres Angebot angeschlossen sind. So kann auf einfache Weise gewährleistet werden, dass die nötige Sicherheit für die Gäste gewährleistet ist.

Wichtig erscheint zudem, dass die Administration einer solchen Subvention möglichst einfach ist. Eine direkte subjektbezogene Vergünstigung vermag diesem Anspruch nicht gerecht zu werden. Einfacher wäre, wenn die Tagesstätten pro Gast und im Rahmen einer Gesamtrechnung pro Monat die Beiträge geltend machen würden. Damit entfielen das Risiko von Beitragsausfällen und die Administration könnte bspw. über die bereits bestehende, zentral geführte Clearingstelle für die Pflegefinanzierung geführt werden.

5.3 Vernehmlassungsverfahren

Auf die Durchführung eines umfassenden Vernehmlassungsverfahrens wurde praxisgemäss und angesichts der kurzen Bearbeitungsfristen verzichtet. Allerdings wurde dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden die Vorlage an seiner Vorstandssitzung vom 25. Mai 2016 vorgestellt. Dieser hat sie zur Kenntnis genommen.

6. Verhältnis zur Planung

Bei Initiativen in Form von ausgearbeiteten Vorlagen hat der Regierungsrat Botschaft und Entwurf dem Kantonsrat innert 6 Monaten nach der Einreichung vorzulegen. Sofern ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wird, ist die Vorlage innert 12 Monaten zu verabschieden (§ 41 Abs. 1 KRG). Dieser Pflicht ist unabhängig von einer Aufnahme in die Planung nachzukommen.

7. Auswirkungen

Unabhängig davon ob der Initiativtext oder der Gegenvorschlag angenommen würde, wäre damit die Einführung einer neuen finanziellen Leistung verbunden. Dies hätte verschiedenen Auswirkungen zur Folge.

7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Administration der neuen Leistung kann unabhängig davon, welche Lösung eingeführt würde, über die bereits beim Amt für soziale Sicherheit geführte Clearingstelle für die Pflegefinanzierung erfolgen. Dazu benötigt würde aber eine Aufstockung der personellen Ressourcen, die mit jährlichen Gesamtkosten von rund 100'000.- verbunden sind.

Hinsichtlich der direkten Kosten an die anspruchsberechtigten Tagesstätten hängt vieles davon ab, wie gut diese genutzt werden und wie sich der sogenannte Case-Mix präsentiert. Bekannt ist, dass gegenwärtig pro Jahr rund 6'600 tägige Besuche von Gästen in Tagesstätten erfolgen. Nicht erhoben ist, wie viele davon von Personen gemacht werden, die unter psychischen Beeinträchtigungen leiden oder eine demenzielle Entwicklung zeigen. Annahmeweise ist davon auszugehen, dass rund 4'400 Besuche von Personen erfolgen, die keine besonderen Auffälligkeiten aufweisen, rund 1'100 von solchen mit psychische Beeinträchtigungen und nochmals so viele von solchen mit einer demenziellen Entwicklung. Werden diese Zahlen mit den oben bereits genannten Betreuungsbeiträgen in Bezug gesetzt ergibt sich folgende Kostenübersicht:

Personenkategorie	Anzahl Besuche im Jahr	Beitrag in Fr.	Kosten total in Fr.
Ohne Auffälligkeiten	4'400	10.-	44'000.-
Psychische Auffälligkeiten	1'100	20.-	22'000.-
Demenz	1'100	30.-	33'000.-
Kosten pro Jahr über den ganzen Leistungsbereich geschätzt			99'000.-

Zu beachten ist, dass die Tagesstätten im Kanton Solothurn gegenwärtig eine relativ geringe Auslastung von knapp 40% aufweisen. Damit besteht noch Potenzial für die Aufnahme von wesentlich mehr Gästen. Dies bedeutet auch, dass das Leistungsfeld – insbesondere bei einer neuen Subventionierung – wachsen wird. Werden alle derzeit verfügbaren Plätze ausgeschöpft und

damit eine Auslastung von rund 100% erreicht, ist mit direkten Kosten von ca. 250'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Der Besuch von Tagesstätten in anderen Kantonen soll nicht subventioniert werden, damit kann das Wachstum von Tagesstättenplätzen grundsätzlich gesteuert werden.

Demgegenüber können die finanziellen Folgen bei einer Einführung des Modells gemäss der Initiative kaum abgeschätzt werden. Heute ist nicht bekannt, welche Gruppen an Pflegestufen in den Tagesstätten effektiv präsent sind. Für die Einwohnergemeinden gälte bei Einführung des Initiativtextes infolge der Koppelung der Beiträge an diejenigen der Krankenversicherer jedenfalls aktuell folgende Kostentabelle:

Pflegestufe	Beitrag pro Nacht/Tag und Person
1	Fr. 9.-
2	Fr. 18.-
3	Fr. 27.-
4	Fr. 36.-
5	Fr. 45.-
6	Fr. 54.-
7	Fr. 63.-
8	Fr. 72.-
9	Fr. 81.-
10	Fr. 90.-
11	Fr. 99.-
12	Fr. 108.-

Die Erfahrung zeigt, dass die allermeisten Personen, die eine Tagesstätte besuchen, bereits eine Pflegestufe erreicht haben und ein wesentlicher Anteil der Personen (vor allem mit demenzieller Entwicklung) in den Pflegestufen 5 – 7 eingereiht werden müssten. Annäherungsweise dient abgestützt auf diese Erfahrungswerte nachfolgende Übersicht zur Kostenschätzung:

Pflegestufe	Anzahl Besuche (Annahme)	Beitrag Ø	Kosten total Gruppe
1 - 3	3'300 (50%)	Fr. 18.-	59'400.-
4 und 5	1'650 (25%)	Fr. 40.5	66'660.-
6 und 7	1'650 (25%)	Fr. 58.5	96'525.-
Kosten pro Jahr über den ganzen Leistungsbereich geschätzt			222'585.-

Es damit davon auszugehen, dass die Annahme des Initiativtextes vermutlich zu doppelt so hohen Kosten zu Lasten der Einwohnergemeinden führen wird als die Annahme des Gegen-vorschlags.

7.2 Vollzugsmassnahmen

Würde die neue Leistung eingeführt, müsste die Administration und ein Kontrollsystem aufgebaut und die Tagesstätten müssten entsprechend instruiert werden. Dafür wird ein Vorlauf von rund einem halben Jahr benötigt. Das Amt für soziale Sicherheit könnte dieses Projekt übernehmen.

7.3 Folgen für die Gemeinden

Das Angebot teilstationärer Pflege und Betreuung betagter Menschen ist Sache der Einwohnergemeinden. Damit würden sie auch vollumfänglich die Kosten einer Subventionierung von Tagesstätten tragen müssen. Die Administration könnte faktisch kantonsseitig zentral geleistet werden, die Personalkosten und Investitionen müssten jedoch vonseiten der Gesamtheit der Einwohnergemeinden abgegolten werden. Wie bei anderen sozialen Leistungsfeldern sollte der neue Betreuungsbeitrag in den Lastenausgleich aufgenommen werden, damit insbesondere in gut versorgten Gebieten keine finanziellen Überbelastungen entstehen.

7.4 Wirtschaftlichkeit

Es ist anzunehmen, dass mit einem verbesserten Zugang zu Tagesstätten für betagte Menschen Heimeintritte hinausgezögert werden können. Der (vorzeitige) stationäre Aufenthalt ist für die öffentliche Hand auch dann wesentlich teurer, wenn Tagesstätten eine Subvention erhalten. In diesem Sinne erweist sich eine entsprechende Unterstützung als wirtschaftlich und ressourcenschonend.

7.5 Nachhaltigkeit

Die Verhinderung von Heimeintritten hat langfristig eine positive finanzielle Wirkung sowohl auf die sozialen Kosten wie auch die Gesundheitskosten, die von der öffentlichen Hand zu tragen sind. In diesem Sinne erweist sich die Einführung einer Subventionierung für den Besuch von Tagesstätten als nachhaltig.

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

8.1 Initiative (Ziffer I. Beschlussesentwurf)

§ 143^{bis} Abs. 1

Die Regelung verpflichtet die Einwohnergemeinden dazu, allen pflegebedürftigen Menschen den Besuch einer Tagesstätte zu ermöglichen bzw. den Besuch zu subventionieren.

§ 143^{bis} Abs. 2

Unter Abs. 2 wird definiert, was unter teilstationären Einrichtungen zu verstehen ist. Darin eingeschlossen ist auch das Angebot an Ferien- und Entlastungsbetten.

§ 143^{bis} Abs. 3

Es wird an dieser Stelle aufgezählt, welche grundversorgenden Dienstleistungen durch teilstationäre Einrichtung abgedeckt werden und damit durch die Einwohnergemeinden gegenüber der definierten Anspruchsgruppen zu gewährleisten bzw. zu subventionieren sind.

§ 143^{bis} Abs. 4

Die Regelung verdeutlicht, welche Dienstleistungen ergänzend (und damit über das zu gewährleistende Obligatorium hinaus) von teilstationären Institutionen angeboten werden können. Hier ist anzunehmen, dass die Einwohnergemeinden frei darin wären, die Nutzung dieses Teils an Dienstleistungen finanziell zu unterstützen oder nicht.

Sachüberschrift § 144^{ter}

In § 144^{ter} SG finden sich derzeit die Regelungen zur Pflegefinanzierung gegenüber stationären Einrichtungen und damit die Übernahme der Restkosten bei Aufenthalten in Alters- und Pflegeheimen. Die Initiative geht beim Finanzierungsmodell für Besuche von Tagesstätten von einer Analogie zur Pflegefinanzierung aus. Entsprechend ist das angestrebte Modell unter § 144^{ter} SG abgebildet. Die Sachüberschrift erfährt damit eine Ergänzung betreffend die Finanzierung von Tages- und Nachtstrukturen.

§ 144^{ter} SG Abs. 4

Der neu eingefügte Abs. 4 regelt explizit, dass die Finanzierung von teilstationären Einrichtungen analog zum System der Pflegefinanzierung bei Aufenthalten in Alters- und Pflegeheimen erfolgen soll. Darüber hinaus ist abgebildet, dass die Beiträge der Einwohnergemeinden zwingend mindestens dem Beitrag der Krankenversicherer pro Pflegestufe entsprechen müssen.

8.2 Gegenvorschlag (Ziffer II. Beschlussesentwurf)

§ 55 Abs. 1

Da die Betreuungsbeiträge vonseiten der Einwohnergemeinden dem Lastenausgleich unterstellt sein sollen, muss die entsprechende Aufzählung unter § 55 Abs. 1 SG ergänzt werden.

§ 143^{bis} Abs. 1

Es wird definiert, gegenüber welchen Personen der vergünstigte Zugang zu Tagesstätten durch die Einwohnergemeinden gewährleistet werden soll. Es sind dies Personen ab 65 Jahren mit Wohnsitz im Kanton Solothurn, die nicht in einem Heim leben und infolge einer Behinderung auch nicht an eine Werkstätte im Sinne der Gesetzgebung für Menschen mit einer Behinderung Anschluss haben. So ist definiert und eingegrenzt, dass nur selbstständig lebende Personen im AHV-Alter von einem vergünstigten Angebot in Tagesstätten profitieren können. Bei diesen gilt es, pflegende Angehörige zu stärken und einen Heimeintritt hinauszuzögern.

§ 143^{bis} Abs. 2

Hier wird der Begriff Tagesstätte in Anlehnung an die Gesetzgebung über die Krankenversicherung definiert als Tages- oder Nachtstruktur, deren Nutzung nicht durchgehend für 24 Stunden vorgesehen ist.

§ 143^{bis} Abs. 3

Unter Abs. 3 wird geregelt, dass wegen der nötigen qualitativen Voraussetzungen und mit Blick auf die Sicherheit der Besucher und Besucherinnen Nachtstrukturen nur in Tagesstätten angeboten werden dürfen, die von einem Pflegeheim mit entsprechend gültiger Bewilligung nach SG betrieben werden bzw. direkten Anschluss an ein solches haben.

§ 143^{ter} Abs. 1

Unter dieser Norm wird geregelt, welche Nutzung einer Tagesstätte einen Betreuungsbeitrag auslöst und dass dieser von den Institutionen geltend zu machen ist.

§ 143^{ter} Abs. 2

Abs. 2 verdeutlicht, dass Tagesstätten ohne gültige Betriebsbewilligung keine Betreuungsbeiträge abrechnen dürfen. Damit wird geklärt, dass subventionsberechtigt nur sein kann, wer auch berechtigt ist, einen solchen Betrieb zu führen und die dazu nötigen Voraussetzungen erfüllt. Die Verknüpfung zwischen Betriebsbewilligung und Subventionsberechtigung stärkt das Interesse, konforme, gut geführte Strukturen und angemessene Dienstleistungen anzubieten.

§ 143^{ter} Abs. 3

Die Regelung verleiht dem Regierungsrat die Kompetenz, den Betreuungsbeitrag mittels Beschluss festzulegen; dies allerdings nach vorgängiger Anhörung der Einwohnergemeinden. Gleichzeitig ist hier abgebildet, nach welchen Personenkategorien die Betreuungsbeiträge abzustufen sind.

§ 143^{ter} Abs. 4

Abs. 4 verdeutlicht, dass der Regierungsrat sich bei der Festlegung der jeweiligen Betreuungsbeiträge an den Pflegekostenbeitragsstufen nach Krankenversicherungsgesetzgebung orientieren soll. Dies dient der Sachlogik ohne jedoch zu einer wenig nützlichen Koppelung zu führen, die sich in der Vergangenheit im Rahmen der Pflegefinanzierung für den stationären Bereich nicht bewährt hat.

§ 143^{ter} Abs. 5

Hier wird den Tagesstätten die Kompetenz zugeordnet, die Zuteilung zu den einzelnen Personenkategorien „Personen ohne besondere Auffälligkeiten“, „Personen mit psychischer Beeinträchtigung“, „Personen mit Demenz“ grundsätzlich selbst vorzunehmen. Für die Zuteilung zu den letzten beiden Kategorien ist aber zusätzlich ein ärztliches Zeugnis einzuholen. Dies soll dem Anreiz entgegen wirken, möglichst viele Gäste den besser abgegoltenen Kategorien zuzuteilen.

§ 143^{ter} Abs. 6

Der Absatz verdeutlicht, dass die Einwohnergemeinden die Betreuungsbeiträge an die Tagesstätten zu bezahlen haben. Gleichzeitig wird geklärt, dass es sich bei diesen in keinem Falle um Sozialhilfe handelt. Sie sind damit also zusätzlich zu allfälligen Sozialhilfeeleistungen zu erbringen; können aber wie diese in einen separaten Lastenausgleich gegeben werden.

§ 143^{ter} Abs. 7

Der Absatz 7 verleiht dem sachlich zuständigen Departement - aktuell dem Departement des Innern - die Kompetenz, Vorschriften zum Vollzug zu erlassen und eine Kontrolle bei den Einteilungen in die Personenkategorien vorzunehmen. Gleichzeitig erhält dieses die Aufgabe, die Betreuungsbeiträge auszurichten. Diese Kompetenz- und Aufgabenzuteilung korreliert mit den Aufgaben im Bereich Bewilligung und Aufsicht und birgt Synergieeffekte, weil schon die Pflegefinanzierung via eine kantonal geführte zentrale Clearingstelle vollzogen wird. Diese Strukturen können effizient für die neue Aufgabe genutzt werden.

§ 143^{ter} Abs. 8

Wer die Finanzierung des Leistungsfeldes zu tragen hat, muss regelmässig auch für die Vollzugskosten aufkommen. Da der Kanton sich bereit erklärt, den Einwohnergemeinden für die Administration eine bereits bestehende Struktur zur Verfügung zu stellen, muss Klarheit dar-

über geschaffen werden, dass eine Rückvergütung für die Aufwendungen beim Kanton gegenüber den Einwohnergemeinden vorgenommen wird. Dies ist unter Abs. 8 abgebildet. Gleichzeitig wird geklärt, dass die effektive Rückvergütung via Lastenausgleich erfolgen soll, damit kein aufwendiges Einzelinkasso geführt werden muss.

9. Rechtliches

Initiative und Gegenvorschlag unterliegen gemäss Art. 32 der Kantonsverfassung dem obligatorischen Referendum.

Nach § 140 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22 September 1996 (GpR; BGS 113.111) ist der Rückzug der Initiative bis zehn Tage nach der Schlussabstimmung des Kantonsrates über die Initiative bzw. den Umsetzungserlass und den Gegenvorschlag zulässig. Bei einem Rückzug der Initiative entfällt der Umsetzungserlass und der Gegenvorschlag unterliegt als ordentlicher Kantonsratsbeschluss dem Referendum (§140 Abs. 4 GPR).

10. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland FÜRST
Landammann

Andreas ENG
Staatsschreiber

11. **Beschlussesentwurf**

Volksinitiative "Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen"; Initiative und Gegenvorschlag

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Art. 29 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 3 sowie Art. 32 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾ und § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989²⁾ sowie nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 7. Juni 2016 (RRB Nr. 2016/1006), beschliesst:

I.

Die Volksinitiative "Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen":

Der Erlass Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007³⁾ (Stand 1. März 2015) wird wie folgt geändert:

Als § 143^{bis} wird eingefügt:

§ 143^{bis}

¹ Die Einwohnergemeinden sichern pflegebedürftigen Menschen finanziell den Besuch teilstationärer Einrichtungen.

² Als teilstationäre Einrichtungen gelten Institutionen, welche für pflegebedürftige Personen als Tagesstätte tages- oder nachtwisende Aufenthalte anbieten oder pflegebedürftige Personen zweitweise über Ferien- und Entlastungsbetten aufnehmen.

³ Zur Grundversorgung gehören folgende Basisdienste:

- a) Aktivierung, Betreuung und Ruhe,
- b) angemessene Pflege,
- c) Verpflegung.

⁴ Ergänzend kann das Angebot umfassen:

- a) zeitweise Rückzugs- und Übernachtungsmöglichkeiten,
- b) einen Transportdienst,
- c) weitere Dienst- und Sachleistungen.

Die Sachüberschrift von § 144^{ter} lautet neu:

Regelung der Finanzierung von Tages- und Nachtstrukturen sowie Restfinanzierung der Pflegeleistungen für die stationäre Pflege nach Artikel 25a KVG

Als § 144^{ter} Abs. 4 wird eingefügt:

§ 144^{ter} Abs. 4

⁴ Leistungen für Tages- und Nachtstrukturen werden nach demselben System finanziert, das für die Pflegeheime gilt. Die individuellen Pflegekostenbeiträge der Einwohnergemeinden entsprechen jedoch in jedem Fall mindestens jenen der Krankenversicherer.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 121.1.

³⁾ BGS [831.1](#).

II.

Der Volksinitiative "Finanzielle Unterstützung von Tagesstätten für betagte Menschen" wird folgender Gegenvorschlag gegenübergestellt:

Der Erlass Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007¹⁾ (Stand 1. März 2015) wird wie folgt geändert:

Als § 55 Abs. 1 Buchstabe h wird eingefügt:

§ 55 Abs. 1

¹ Folgende Leistungen unterliegen unter den Einwohnergemeinden dem Lastenausgleich:

h) Betreuungsbeiträge nach § 143^{bis} und § 143^{ter}.

Als § 143^{bis} wird eingefügt:

§ 143^{bis} Teilstationäre Dienste: Tagesstätten

¹ Die Einwohnergemeinden sichern in ihrer Selbsthilfe oder Autonomie eingeschränkten Personen ab 65 Jahren mit Wohnsitz im Kanton Solothurn, die nicht dauernd oder vorübergehend in einem Heim oder Spital leben oder in einer geschützten Werkstätte arbeiten, den Besuch einer Tagesstätte im Kanton Solothurn.

² Als Tagesstätten gelten Tages- oder Nachtstrukturen mit einem Leistungsangebot, das entweder ausschliesslich während des Tages oder ausschliesslich während der Nacht erbracht wird.

³ Tagesstätten mit Nachtstrukturen dürfen nur von Pflegeheimen betrieben werden, die eine Betriebsbewilligung gemäss § 22 in Verbindung mit § 144 vorweisen können.

Als § 143^{ter} wird eingefügt:

§ 143^{ter} Betreuungsbeitrag für den Besuch von Tagesstätten

¹ Tagesstätten im Kanton Solothurn erhalten bei effektiver Nutzung ihres Angebotes durch Personen gemäss § 143^{bis} Abs. 1 pro Tag oder Nacht einen Betreuungsbeitrag. Es kann pro bewilligtem Tages- oder Nachtplatz immer nur ein Beitrag auf 24 Stunden in Rechnung gestellt werden.

² An Tagesstätten ohne Betriebsbewilligung werden keine Betreuungsbeiträge ausgerichtet.

³ Der Regierungsrat legt den Betreuungsbeitrag nach Anhörung der Einwohnergemeinden fest und stuft diesen in der Höhe nach folgenden Personenkategorien ab:

- a) Personen ohne besondere Auffälligkeiten;
- b) Personen mit psychischer Beeinträchtigung;
- c) Personen mit Demenz.

⁴ Bei Höhe und Abstufung orientiert er sich an den Pflegekostenbeiträgen, die den Leistungserbringern durch die Krankenversicherer vergütet werden.

⁵ Die Zuteilung zu einer Personenkategorie wird durch die Tagesstätte vorgenommen. Die Zuteilung zu den Kategorien gemäss Absatz 2 Buchstabe b und c setzen ein ärztliches Zeugnis voraus.

⁶ Die Betreuungsbeiträge werden von den Einwohnergemeinden getragen. Sie gelten nicht als Sozialhilfeleistungen.

⁷ Das Departement erlässt Vorschriften zur Rechnungsstellung, zur Zuteilung in die Personenkategorien, überprüft diese und zahlt die Betreuungsbeiträge aus. Es kann zur Kontrolle die ärztlichen Zeugnisse gemäss Abs. 5 einverlangen.

⁸ Die Gesamtheit der Einwohnergemeinden leisten dem Kanton via Lastenausgleich eine kostendeckende Rückvergütung für die Vollzugaufwendungen.

¹⁾ BGS [831.1](#).

III.**Empfehlung des Kantonsrates**

Der Kantonsrat empfiehlt dem Volk, den ausformulierten Initiativtext abzulehnen, den Gegen-vorschlag anzunehmen und diesen auch bei der Stichfrage zu bevorzugen.

IV.

Die Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Ratsleitung (8)

Präsidien der ständigen kantonsrätlichen Kommissionen (7)

Departement des Innern

Amt für soziale Sicherheit, (4); HAN, MUS, RYS, BOR (2015/039)

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Volkswirtschaftsdepartement

Staatskanzlei (3)

Parlamentsdienste (2); BRE, GRE

Initiativkomitee, Herr Urs Hufschmied, Nellenacker 25, 4614 Hägendorf

Gemeindepräsidien (109)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen

GS, BGS

Amtsblatt