

An den Regierungsrat

Glarus, 18. September 2025
Unsere Ref: 2025-1113

Änderung der Pflege- und Betreuungsverordnung (Pflegerische Angehörige) (Vernehmlassungsvorlage)

Die Vorlage im Überblick

Die Pflege durch Angehörige ist seit jeher ein unverzichtbarer Bestandteil der Gesundheitsversorgung. Während diese Pflege früher weitgehend unentgeltlich erfolgte, können Grundpflegeleistungen aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids aus dem Jahr 2019 auch zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) und der öffentlichen Hand als Restfinanziererin geltend gemacht werden, wenn die pflegenden Angehörigen bei einer Organisation der Pflege und Hilfe zu Hause (Spitex-Organisation) angestellt sind. Dies hat in den letzten Jahren zu einem starken Wachstum von Spitex-Organisationen geführt, die auf pflegende Angehörige spezialisiert sind, sowie zu einer Zunahme der von diesen verrechneten Pflegestunden.

Eine vertiefte Analyse zeigt dabei, dass pflegende Angehörige oft Löhne erhalten, die über dem Niveau des ausgebildeten Pflegepersonals liegen, und dass die Spitex-Organisationen hohe Gewinne erzielen. Ebenso fallen bei diesen Spitex-Organisationen keine Wegkosten an. Die entstehenden Kosten belasten dabei über die Prämien und Steuern zunehmend die Allgemeinheit. Dies hat zu verschiedenen politischen Vorstössen auf Bundesebene und in diversen Kantonen geführt.

Mit einer Änderung der Pflege- und Betreuungsverordnung sollen deshalb ein separater Tarif und spezifische Qualitätsvorgaben für Pflegeleistungen eingeführt werden, die durch pflegende Angehörige erbracht werden. Der neue Tarif führt zu Einsparungen von rund 825'000 Franken zugunsten des Kantons und der Patientinnen und Patienten, ermöglicht aber weiterhin eine faire Entschädigung für pflegende Angehörige.

1. Ausgangslage

1.1. Bundesgerichtsentscheid zur Abrechnung von Pflegeleistungen der pflegenden Angehörigen

Pflegende Angehörige leisten seit jeher einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsversorgung in der Schweiz und im Kanton Glarus. Durch sie erhalten pflegebedürftige Personen Pflege durch nahestehende Menschen und können so lange wie möglich in ihrem vertrauten Zuhause leben. Dadurch können Spital- und Heimeintritte verzögert oder gar ganz vermieden sowie die professionelle Pflege entlastet werden.

Mit Urteil vom 18. April 2019 (BGE 145 V 161) hat das Bundesgericht entschieden, dass von Angehörigen erbrachte Grundpflege-Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden können, wenn die pflegenden Angehörigen bei einer Spitex-Organisation angestellt sind. Das Bundesgericht hält fest, dass die pflegenden Angehörigen dafür keine pflegerische Ausbildung benötigen, jedoch von einer Spitex-Organisation angestellt sein müssen, die zu ihrer Aufsicht diplomiertes Pflegefachpersonal beschäftigt.

Das Bundesgericht hält in seiner Begründung fest, dass die gesetzlichen Grundlagen – das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10), die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV, SR 832.112.31) und die Verordnung über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102) – keine fachlichen Mindestanforderungen für Angestellte von Spitex-Organisationen definieren, damit die von ihnen erbrachten Grundpflegeleistungen durch die OKP zu vergüten ist.

Damit bestätigte das Bundesgericht indirekt auch eine Regelung, die der Kanton Glarus bereits seit Längerem kennt und in der damaligen Verordnung über die ambulante Langzeit- und Gesundheitspflege (Art. 7) sowie seit dem Jahr 2023 im Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG; Art. 18 Abs. 1) rechtlich verankert ist.

1.2. Leistungsarten und Finanzierung der ambulanten Pflege

Die OKP unterscheidet gemäss Artikel 7 KLV zwischen drei verschiedenen Leistungsarten: KLV A (Abklärung, Beratung und Koordination), KLV B (Untersuchung und Behandlung) und KLV C (Grundpflege). Zu den KLV C-Leistungen gehören beispielsweise die Hilfe bei der Mund- und Körperpflege, das Anziehen von Kompressionsstrümpfen sowie Mobilisieren und Lagern. Pflegende Angehörige können zulasten der OKP nur KLV C-Leistungen abrechnen.

Die Kosten für diese Pflegeleistungen werden von den Krankenversicherern, dem Patienten und der öffentlichen Hand – im Kanton Glarus seit 2023 dem Kanton – finanziert. Der Beitrag der Krankenversicherer ist dabei in Abhängigkeit der Leistungsart (KLV A, KLV B und KLV C-Leistungen) schweizweit einheitlich festgelegt. Die nicht durch den Beitrag der Krankenversicherer gedeckten Kosten trägt der Patient bis maximal 15.35 Franken pro Tag selbst. Die vom Versicherer und durch die Kostenbeteiligung der versicherten Person nicht gedeckten Pflegekosten muss der Kanton übernehmen.

Der Kanton Glarus unterscheidet – wie viele Kantone – bei der Regelung der Restkostenfinanzierung dabei zwischen Leistungserbringer mit und ohne Versorgungspflicht. Während die Tarife für die Leistungserbringer mit Versorgungspflicht grundsätzlich auf den detailliert ausgewiesenen Kosten basieren, betragen die Tarife für Leistungserbringer ohne Versorgungspflicht einheitlich 80 Prozent des gewichteten Mittelwerts der Tarife der Leistungserbringer mit Versorgungspflicht.

1.3. Geschäftsmodell «Anstellung von pflegenden Angehörigen»

Im Kanton Glarus haben mehrere Spitex-Organisationen als Folge des Bundesgerichtsentscheids und basierend auf den dargestellten Finanzierungsregelungen ein Anstellungsmodell für pflegende Angehörige eingeführt. Bis Ende 2024 waren es ausschliesslich gewinnorientierte Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht. Dieses Geschäftsmodell funktioniert in groben Zügen wie folgt:

Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht, die pflegende Angehörige beschäftigen, erhalten eine Entschädigung von insgesamt 95.80 Franken pro Stunde Grundpflege (im Jahr 2025). Davon bezahlen die Krankenversicherer 52.60 Franken und der Kanton 43.20 Franken (vor Abzug der Patientenbeteiligung von 15.35 Franken pro Tag).

Von der Entschädigung von 95.80 Franken pro Stunde gehen dabei zwischen 30 und 40 Franken pro Stunde als Bruttolohn an die pflegenden Angehörigen (vgl. Ziff. 2.4). Die Kosten für die eigentliche Pflegeleistung machen somit rund 40 Prozent der Vergütung aus. Den Spitex-Organisationen verbleiben somit 55 bis 65 Franken pro geleistete Stunde bzw. bis zu rund 60 Prozent der Vergütung zur Deckung der Kosten für Aufsicht, Begleitung und Beratung der pflegenden Angehörigen, für die Geschäftsleitung und Administration sowie für die Infrastruktur. Im Vergleich zu herkömmlichen Spitex-Organisationen mit und ohne Versorgungspflicht verfügen die pflegenden Angehörigen dabei in der Regel über keine fachspezifische Ausbildung. Zudem entfallen die Wegkosten.

Die kumulierten Daten aus der Statistik «Hilfe und Pflege zu Hause» des Bundesamts für Statistik (Spitex-Statistik) aus dem Jahr 2024 von drei im Kanton Glarus tätigen, gewinnorientierten Spitex-Organisationen, die pflegende Angehörige beschäftigen, zeigen wie attraktiv dieses Geschäftsmodell ist. Mit einem Aufwand von insgesamt rund 1,6 Millionen Franken konnten sie zusammen einen Ertrag von 2,2 Millionen Franken bzw. einen Gewinn von 0,6 Millionen Franken erwirtschaften. Sie erzielten damit eine Umsatzrendite von durchschnittlich über 27 Prozent. Nicht überprüft werden kann dabei, ob die Spitex-Organisationen zusätzlich allenfalls sehr hohe Löhne an die Geschäftsleitung ausgerichtet haben.

Demgegenüber weisen die Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht niedrigere Gewinne oder sogar Verluste aus.

2. Entwicklung der Pflegeleistungen und Kosten seit 2019

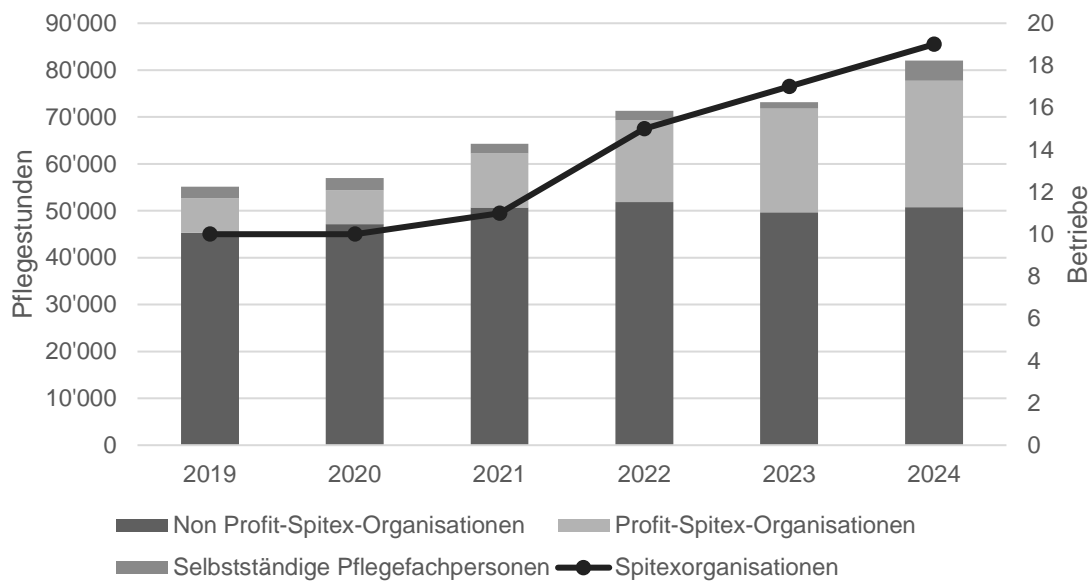
2.1. Verfügbare Daten

Bisher fehlen systematische Daten zu den Leistungen von pflegenden Angehörigen im Rahmen der OKP, da die Spitex-Organisationen die Leistungen von pflegenden Angehörigen in ihren Rechnungen nicht separat ausweisen. Auch aus der Spitex-Statistik ist nicht ersichtlich, durch wen genau die Spitex-Organisationen ihre Leistungen erbracht haben. Auf Basis der Angaben auf den Webseiten der Spitex-Organisationen und den erfassten Leistungsarten in der Spitex-Statistik (sehr viele KLV C-Leistungen im Vergleich zu den Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht) lässt sich jedoch schlussfolgern, dass die nachfolgend aufgezeigte Entwicklung wesentlich durch Spitex-Organisationen, die pflegende Angehörige beschäftigen, getrieben ist.

2.2. Pflegestunden

Seit dem Jahr 2019 ist ein deutlicher Anstieg der verrechneten Pflegestunden und eine Zunahme der im Kanton Glarus tätigen Spitex-Organisationen festzustellen (vgl. Abbildung 1). Dabei blieb die Anzahl der Stunden und Leistungserbringer der nicht gewinnorientierten Spitex-Organisationen (Non Profit) weitgehend konstant (+12 %), während die verrechneten Leistungen wie auch die Anzahl der Leistungserbringer im Bereich der gewinnorientierten Spitex-Organisationen (Profit) deutlich anstiegen. Während im Jahr 2019 im Kanton Glarus erst zwei gewinnorientierte Spitex-Organisationen zusammen rund 7'400 Pflegestunden erbrachten, so waren es im Jahr 2023 bereits acht Organisationen (+300 %) mit rund 27'000 Pflegestunden (+265 %). Von diesen 27'000 Pflegestunden entfielen wiederum rund 24'400 Stunden auf die drei unter Ziffer 1.3 erwähnten Leistungserbringer, deren Geschäftsmodell explizit auf die Anstellung von pflegenden Angehörigen ausgerichtet ist.

Abbildung 1. Total Pflegestunden (KLV-Stunden) und Betriebe im Kanton Glarus gemäss Spitex-Statistik



Das deutliche Wachstum der Pflegestunden von gewinnorientierten Spitex-Organisationen und die relativ stabile Zahl der Pflegestunden bei den nicht gewinnorientierten Spitex-Organisationen lassen dabei vermuten, dass dieses Wachstum nicht nur auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung und den generellen Trend zur Ambulantisierung zurückzuführen ist. Bei den neuen gewinnorientierten Spitex-Organisationen gibt es einige, die hauptsächlich pflegende Angehörige anstellen, jedoch selbst kaum oder keine eigene Spitex-Leistungen erbringen. Es ist somit ein neues Marktsegment entstanden, das durch intensive Werbung sehr präsent in der Öffentlichkeit ist.

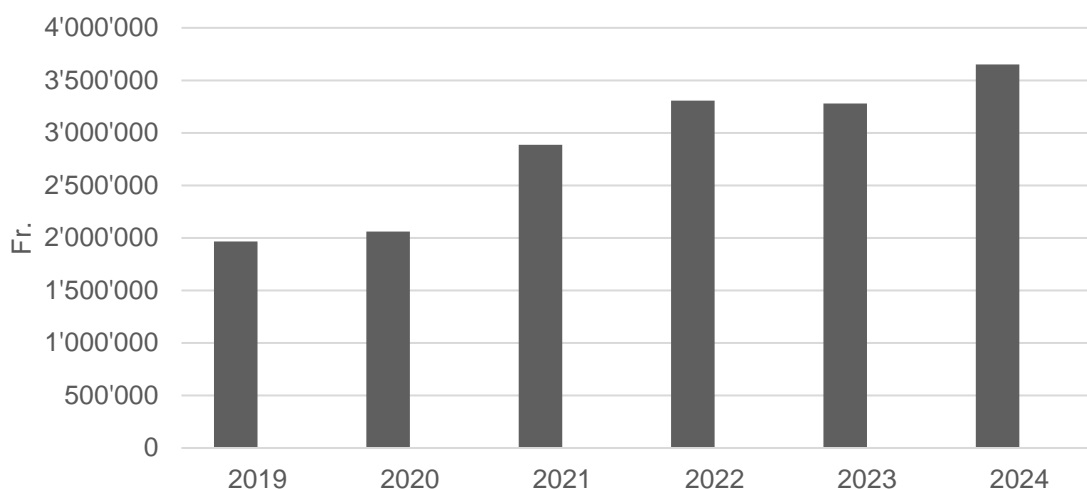
2.3. *Kostenwachstum*

Mit dem Anstieg der Pflegestunden gehen auch höhere Kosten einher.¹ So stiegen die Bruttoleistungen der OKP im Spitex-Bereich in der Schweiz von 1'048 Millionen Franken im Jahr 2019 auf 1'503 Millionen Franken im Jahr 2024 um über 43 Prozent. Im Kanton Glarus liegen die Kosten pro versicherter Person zwar unter dem Schweizer Durchschnitt, doch auch hier stiegen die Bruttoleistungen pro versicherter Person zwischen 2019 und 2024 um über 30 Prozent.

In diesen Zahlen nicht berücksichtigt ist die sogenannte Restfinanzierung durch die öffentliche Hand. Zusätzlich zu den Beiträgen der OKP und der Patientenbeteiligung hat der Kanton (und in vielen Kantonen die Gemeinden) die ungedeckten Pflegekosten zu übernehmen (Art. 25a Abs. 5 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG]). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Beiträge der Gemeinden (2019–2022) bzw. des Kantons (2023–2024) an die Spitex-Organisationen und selbstständige Pflegefachpersonen. Darin enthalten sind aus Gründen der Vergleichbarkeit sämtliche Beiträge an diese Organisationen, also auch Beiträge für hauswirtschaftliche Leistungen sowie Beiträge der Gemeinden für Defizite und gemeinwirtschaftliche Leistungen. Diese Kosten stiegen dabei um rund 1,7 Millionen Franken bzw. über 85 Prozent. Die Pflegerestkosten werden erst seit dem Jahr 2023 separat erfasst. Sie betragen 2,8 Millionen Franken im Jahr 2023 und 3,2 Millionen Franken im Jahr 2024.

¹ Bundesamt für Gesundheit. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung

Abbildung 2. Beiträge der Gemeinden (2019–2022) und des Kantons (2023–2024) an Spitex-Organisationen und selbstständige Pflegefachpersonen



Welcher Anteil dieser Kosten auf Pflegeleistungen zurückzuführen ist, die von pflegenden Angehörigen erbracht werden, lässt sich nicht genau ermitteln. Auf Basis der Daten aus der Spitex-Statistik ist jedoch davon auszugehen, dass sie für einen wesentlichen Teil der Kostensteigerungen seit 2019 verantwortlich sind.

2.4. Umfrage bei Spitex-Organisationen

Am 17. Juni 2025 reichte die SVP-Fraktion eine Interpellation zur «Ambulanten Langzeitpflege – Kosten der pflegenden Angehörigen» ein. Sie stellt dem Regierungsrat dabei diverse Fragen rund um die Finanzierung, Effizienz und zukünftigen Tragbarkeit des Systems.

Da wie ausgeführt detaillierte Daten zu den Leistungen und Kosten der pflegenden Angehörigen fehlen, führte das Departement Finanzen und Gesundheit im Sommer 2025 bei allen im Kanton Glarus tätigen Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht zudem eine Umfrage durch. Die Spitex-Organisationen wurden gebeten, Fragen zu den Mitarbeitenden, zur Aus- und Weiterbildung, zum Lohnniveau, zur Zusammenarbeit und Dokumentation zu beantworten. Zudem wurden sie aufgefordert, ihre Jahres-, Kosten- und Leistungsrechnungen für 2023 und 2024 einzureichen.

Es wurden 19 Spitex-Organisationen ohne Versorgungspflicht, die eine Betriebsbewilligung im Kanton Glarus aufweisen, befragt. Insgesamt gingen dabei 14 Stellungnahmen ein. Davon gaben acht Spitex-Organisationen an, pflegende Angehörige zu beschäftigen. Diese Spitex-Organisationen, welche pflegende Angehörige anstellen, gaben dabei an, Stundenlöhne zwischen 30 und 40 Franken brutto zu bezahlen. Der gewichtete durchschnittliche Stundenlohn betrug im 2024 34.84 Franken brutto. Die Spitex-Organisationen gaben an, dass sie im 2024 zwischen 0,1 und 21,39 pflegende Angehörige (Vollzeitäquivalente) angestellt hatten. Die pflegenden Angehörigen erbrachten im 2024 zwischen 44.42 und 19'119.68 Stunden Grundpflege. Da die Spitex-Organisationen teilweise in mehreren Kantonen tätig sind, beziehen sich diese Angaben aber nicht nur auf den Kanton Glarus. Keine der angeschriebenen Organisationen reichte eine Jahresrechnung und/oder eine Kosten- und Leistungsrechnung ein.

3. Tarif für pflegende Angehörige

3.1. Handlungsbedarf

Die Analyse des Geschäftsmodells zusammen mit der deutlichen Zunahme der verrechneten Pflegestunden von gewinnorientierten Spitex-Organisationen und der markanten Kostensteigerung zulasten der OKP und der öffentlichen Hand zeigen, dass sich durch das Urteil des Bundesgerichts ein neues lukratives Geschäftsmodell für die Anstellung von pflegenden Angehörigen eröffnet hat. Wurden früher die gleichen Tätigkeiten von pflegenden Angehörigen weitgehend unentgeltlich erbracht, belasten diese Kosten, die über Prämien und Steuern finanziert werden müssen, zunehmend die Allgemeinheit. Es gilt daher eine ausgewogene Lösung zu finden, die eine finanzielle Vergütung der Leistungen der pflegenden Angehörigen ermöglicht und deren Wert für das Gesundheitssystem anerkennt, gleichzeitig aber die Abschöpfung von übermässigen Gewinnen zulasten der OKP und der öffentlichen Hand verhindert.

Weil pflegende Angehörige über keine fachspezifische Ausbildung verfügen und keine Wegkosten für die Leistungserbringung anfallen, soll für die Leistungen von pflegenden Angehörigen neu ein separater Tarif definiert werden. Da die Spitex-Organisationen trotz entsprechender Aufforderung keine Kosten- und Leistungsrechnung eingereicht haben und damit nicht wie bei den Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht eine Herleitung des Tarifs auf Basis der effektiven Kosten möglich ist, ist ein fairer Tarif durch andere geeignete Methoden herzuleiten. Konkret soll ein solcher Tarif mittels dreier Berechnungsarten hergeleitet werden:

- Bottom-up: Der Tarif wird ausgehend von einem angemessenen Lohn für die pflegenden Angehörigen und unter Berücksichtigung von Zuschlägen für die Aufsicht und Administration «von unten nach oben» berechnet.
- Top-down: Auf Basis der in der Spitex-Statistik ausgewiesenen Aufwände von Spitex-Organisationen, die pflegende Angehörige beschäftigen, wird ein kostendeckender Tarif berechnet.
- Quervergleich: Zur Prüfung einer angemessenen Entschädigung wird geprüft, welche Restfinanzierungskosten andere Kantone für Leistungen von pflegenden Angehörigen anerkennen.

3.2. Tarifierleitung Bottom-up: Angemessener Lohn für pflegende Angehörige

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts benötigen pflegende Angehörige für die Erbringung von Grundpflegeleistungen keinerlei pflegerische Ausbildung. Dafür erhalten sie einen durchschnittlichen Stundenlohn von 34.84 Franken brutto.

Diese Entschädigung liegt dabei ungefähr auf dem Niveau einer ausgebildeten Fachangestellten Gesundheit (FaGe) mit fünf Jahren Berufserfahrung, wie eine Umfrage unter Alters- und Pflegeheimen sowie Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht ergeben hat. Assistentinnen und Assistenten Gesundheit und Soziales (AGS), die eine zweijährige Ausbildung absolvieren, erhalten demgegenüber gar einen wesentlich niedrigeren Lohn. Dieser bewegt sich bei rund 30 Franken pro Stunde unmittelbar nach der Lehre und bei 31–32 Franken pro Stunde mit fünf Jahren Berufserfahrung.

Eine vergleichbare Aufgabe wie pflegende Angehörige erfüllen auch Hilfspersonen im Bereich der Invalidenversicherung, die mit einem Assistenzbeitrag finanziert werden. Der Assistenzbeitrag ermöglicht es Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung, die auf regelmässige Hilfe angewiesen sind, aber dennoch zu Hause leben möchten, eine Person einzustellen, welche die erforderlichen Hilfeleistungen erbringt. Im Gegensatz zu pflegenden Angehörigen darf die Hilfsperson mit der versicherten Person weder in direkter Linie verwandt oder verheiratet sein, noch mit ihr in eingetragener Partnerschaft leben oder eine faktische Lebensgemeinschaft führen. Der anrechenbare Stundenaufwand ist begrenzt und wird

individuell bestimmt. Der Assistenzbeitrag beträgt aktuell 35.30 Franken pro Stunde. In diesen Ansätzen sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen sowie die Ferienentschädigung inbegriffen. Wird von einem Zuschlag auf den Bruttolohn von rund 16 Prozent für die Arbeitgeberbeiträge (exkl. Pensionskasse) ausgegangen, entspricht dies folglich einem Bruttolohn von 30.43 Franken pro Stunde. Werden davon noch 8,33 Prozent für Ferienzuschlag abgezogen, ergibt sich ein Stundenlohn von 28.09 Franken brutto.

Es ist vorliegend nicht nachvollziehbar, weshalb pflegende Angehörige einen höheren Lohn als eine Hilfsperson im Bereich der Invalidenversicherung oder eine AGS erhalten sollen. Für die Berechnung eines angemessenen Tarifs ist deshalb von einem Lohn (inkl. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie Ferienzuschläge) von 35.30 Franken auszugehen, wie er auch beim Assistenzbeitrag der IV gezahlt wird. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dies durchaus eine grosszügige Lösung ist, da die pflegenden Angehörigen keine Ausbildung benötigen, was eine im Vergleich zu den AGS tiefere Entlöhnung rechtfertigen liesse.

Zu diesem Lohn sind die Kosten für die Aufsicht durch eine ausgebildete Pflegefachperson HF hinzuzurechnen. Laut dem Lohnrechner Schweiz verdient eine 50-jährige Pflegefachperson HF, die angestellte Personen beaufsichtigt und seit zehn Jahren angestellt ist, im Kanton Glarus durchschnittlich 105'300 Franken brutto pro Jahr. Dies entspricht inklusive Arbeitgeberbeiträgen von 20 Prozent Lohnkosten von 126'360 Franken. Wird davon ausgegangen, dass eine Pflegefachperson bis zu 24 pflegende Angehörige beaufsichtigen kann, so ergeben sich zusätzliche Kosten für die Aufsicht von 2.79 Franken pro Stunde und pflegendem Angehörigen.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass nicht sämtliche Leistungen verrechenbar sind und auch unproduktive Zeit (z. B. für Dokumentation und Koordination) anfällt. Ebenso fällt ein allgemeiner Verwaltungs- und übriger Betriebsaufwand (Administration, Miete, Infrastruktur, IT, Materialien usw.) an. Wird davon ausgegangen, dass die nicht-produktive Zeit rund 15 Prozent der gesamten Arbeitszeit ausmacht und ebenfalls 15 Prozent Gemeinkosten anfallen, ergeben sich Kosten von 52.14 Franken pro Stunde. Wird zusätzlich ein Reserve-Zuschlag von 5 Prozent gewährt, ergeben sich Gesamtkosten von 54.75 Franken pro Stunde (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1. Tarifierleitung bottom-up (in Fr. pro Stunde)

Lohnkosten pflegende Angehörige	35.30 85 % der Arbeitszeit
Zuschlag nicht produktive Zeit	6.23 15 % der Arbeitszeit
Total Lohnkosten pflegende Angehörige	41.53
Lohnkosten Aufsicht (Pflegefachperson HF)	2.79
Total Lohnkosten Pflege	44.32 85 %
Zuschlag Gemeinkosten	7.82 15 %
Gesamtkosten	52.14 100 %
Reservezuschlag	2.61 5 % der Gesamtkosten
Tarif	54.75

Bei einem Tarif von 54.75 Franken müsste der Kanton nach Abzug des Beitrags des Krankenversicherers von 52.60 Franken noch 2.15 Franken pro Stunde übernehmen.

3.3. Tarifierleitung top-down: Gewinnabschöpfung von gewinnorientierten Leistungserbringern

Wie unter Ziffer 1.3 ausgeführt, konnten drei im Kanton Glarus tätige, gewinnorientierte Spitex-Organisationen, die pflegende Angehörige beschäftigen, im Jahr 2024 eine durchschnittliche Umsatzrendite von über 27 Prozent erzielen. Da der Erlös praktisch ausschliesslich auf den verrechneten Pflegestunden basiert, von denen 97 Prozent auf KLV C-Leistungen entfallen, würde eine Kürzung des Grundpflegetarifs von bisher 95.80 Franken pro Stunde um rund 27 Prozent auf 69.44 Franken pro Stunde immer noch eine ausgeglichene Rechnung

ermöglichen. Dabei würden die pflegenden Angehörigen aber weiterhin einen Bruttostundenlohn von durchschnittlich 34.84 Franken bekommen. Wie ausgeführt liegt dieser deutlich höher als für Assistenzpersonen im IV-Bereich und die AGS, was sich nicht begründen lässt.

Bei einem Tarif von 69.44 Franken müsste der Kanton nach Abzug des Beitrags des Krankenversicherers von 52.60 Franken noch 16.84 Franken pro Stunde übernehmen.

3.4. Interkantonaler Vergleich

Ein Vergleich der Pflegetarife mit anderen Kantonen zeigt, dass bisher die Kantone Aargau, Obwalden, Schaffhausen, Uri, Zug und ab 2026 auch Zürich einen separaten tieferen Tarif für Grundpflege-Leistungen, die durch pflegende Angehörige erbracht wird, kennen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2. Übersicht Kantone mit separatem Tarif für pflegende Angehörige²

Kanton	Beitrag Krankenversicherer	Restfinanzierung (vor Abzug Patientenbeteiligung)	Tarif
AG	52.60 Fr.	25.50 Fr.	78.10 Fr.
OW		26.60 Fr.	79.20 Fr.
SH		18.00 Fr.	70.60 Fr.
UR		18.40 Fr.	71.00 Fr.
ZG		29.85 Fr.	82.45 Fr.
ZH (ab 2026)		15.75 Fr.	68.35 Fr.

Die aktuellste Tarifierleitung stammt dabei aus dem Kanton Zürich. Sie basiert auf den Kostenrechnungen von Spitex-Organisationen, die Angehörigenpflege anbieten und wurde im August 2025 publiziert. Es bietet sich daher an, den Tarif von 68.35 Franken als Grundlage für einen Vergleich heranzuziehen. Da die Lohnkosten (aber auch andere Kosten, wie Mieten für Geschäftsräume) im Kanton Zürich jedoch deutlich höher liegen als im Kanton Glarus, ist es gerechtfertigt, die Ansätze entsprechend zu kürzen. Um diese Kostenunterschiede zu berücksichtigen, wird der Tarif von 68.35 Franken im Kanton Zürich im Verhältnis der Medianlöhne in Zürich und der Ostschweiz gekürzt³. Er reduziert sich entsprechend um rund 12 Prozent auf 59.98 Franken.

Bei einem Tarif von 59.98 Franken müsste der Kanton nach Abzug des Beitrags des Krankenversicherers von 52.60 Franken noch 7.38 Franken pro Stunde übernehmen.

3.5. Tarif für pflegende Angehörige 2026

Anhand dreier Methoden wurden unter den Ziffern 3.2 bis 3.4 je ein möglicher Tarif für Grundpflegeleistungen von pflegenden Angehörigen hergeleitet, wobei sich jede Methode auf verschiedene Annahmen stützen muss. Der Tarif für Pflegeleistungen von pflegenden Angehörigen, der nun festgelegt werden soll, wird als Durchschnitt der drei Methoden berechnet (vgl. Tabelle 3). Damit wird verhindert, dass die Vor- und Nachteile einer einzelnen Methode ein übermässiges Gewicht erhält. Das Ergebnis ist ein Tarif von 61.39 Franken für Grundpflegeleistungen von pflegenden Angehörigen. Nach Abzug des Beitrags der Krankenversicherer verbleibt ein Restfinanzierungsbeitrag vor Abzug der Patientenbeteiligung von 8.79 Franken. Dieser Beitrag ist damit 34.41 Franken bzw. 80 Prozent niedriger als der bisherige Restfinanzierungsbeitrag von 43.20 Franken.

² In vielen Kantonen sind die Gemeinden für die Restfinanzierung zuständig, weshalb der Vergleich allenfalls nicht vollständig ist.

³ Gemäss dem Bundesamt für Statistik beträgt der Medianlohn im Kanton Zürich 7'229 Franken pro Monat und in der Ostschweiz 6'344 Franken.

Tabelle 3. Tarif für pflegende Angehörige im Kanton Glarus

<i>Methode</i>	<i>Beitrag Krankenversicherer</i>	<i>Restfinanzierung (vor Abzug Patientenbeteiligung)</i>	<i>Tarif</i>
Bottom-up	52.60 Fr.	2.15 Fr.	54.75 Fr.
Top-down		16.84 Fr.	69.44 Fr.
Vergleich		7.38 Fr.	59.98 Fr.
Durchschnitt	52.60 Fr.	8.79 Fr.	61.39 Fr.

Für die Pflegeleistungen von pflegenden Angehörigen soll entsprechend ab 2026 ein (gerundeter) Tarif von 61.40 Franken bzw. ein Restfinanzierungsbeitrag von 8.80 Franken festgelegt werden.

4. Massnahmen zur Qualitätssicherung

Spitex-Organisationen, die pflegende Angehörige anstellen, unterliegen bereits heute den gleichen Mindestanforderungen wie Organisationen, die ausschliesslich ausgebildetes Pflegepersonal beschäftigen. Damit eine gute Begleitung der Angehörigen gewährleistet ist, sollen jedoch spezifische Vorgaben für Spitex-Organisationen geschaffen werden, die pflegende Angehörige anstellen. Es geht insbesondere darum, die Qualität der Angehörigenpflege sicherzustellen. Die entsprechenden Anforderungen gelten bereits bisher für Spitex-Organisationen, die dem Administrativ-Vertrag zwischen Spitex Schweiz, Association Spitex privée Suisse (ASPS) und den Krankenversicherern beigetreten sind. Zukünftig gelten folgende Massnahmen zur Qualitätssicherung:

- *Instruktion:* Die fallverantwortliche Pflegefachperson der Spitex-Organisation instruiert die angestellten pflegenden Angehörigen, begleitet sie fachlich und leitet sie an, wie Pflegeleistungen zu erbringen und zu dokumentieren sind.
- *Begleitung:* Jede Spitex-Organisation muss über eigenes diplomiertes Pflegefachpersonal verfügen. Dieses begleitet die pflegenden Angehörigen regelmässig – mindestens alle zwei Wochen telefonisch und einmal pro Monat persönlich vor Ort.
- *Überwachung:* Um eine sorgfältige Betreuung sicherzustellen, wird die Anzahl der pflegenden Angehörigen, die von einer Pflegefachperson betreut werden, begrenzt. Eine Pflegefachperson HF/FH der Spitex-Organisation mit einem 100 Prozent-Pensum begleitet und überwacht höchstens 24 pflegende Angehörige.

5. Vernehmlassung

5.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Finanzen und Gesundheit am 23. September 2025 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Änderung der Pflege- und Betreuungsverordnung. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 31. Oktober 2025.

5.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

[Folgt]

5.3. Berücksichtigte Anliegen

[Folgt]

5.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

[Folgt]

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 8a; Pflegende Bezugspersonen

Der neue Artikel 8a regelt die Aufsichtspflichten bei pflegenden Angehörigen. Analog zu Artikel 18 PBG und zu den Artikeln 35 und 36 PBV wird dabei von «(pflegenden) Bezugspersonen» und nicht «pflegenden Angehörigen» gesprochen. Als Bezugspersonen gelten sowohl Personen, die direkt verwandt sind, als auch Personen aus dem engen Lebensumfeld. Massgeblich ist nicht der Verwandtschaftsgrad, sondern die regelmässige und substanzielle Unterstützung.

Die Aufsichtspflicht entspricht im Wesentlichen den Vorgaben in den Administrativverträgen zwischen Spitex Schweiz, ASPS und den Krankenversicherern. Sie stellt sicher, dass die Bezugspersonen durch die fallverantwortliche Pflegefachperson ausreichend instruiert und begleitet wird (Abs. 1). Dabei hat mindestens alle zwei Wochen ein telefonischer Kontakt und mindestens jeden Monat ein Besuch vor Ort durch die Pflegefachperson zu erfolgen. Je nach individueller Pflegesituation muss die Frequenz der Kontakte erhöht werden.

Die Bezugspersonen unterstehen selbst einer Meldepflicht. Falls sich die pflegerische Situation wesentlich verändert, haben sie dies der fallverantwortlichen Pflegefachpersonen umgehend zu melden (Abs. 2).

Die Einrichtung trägt die professionelle, pflegerische Verantwortung für die jeweiligen Klientensituation. Um eine adäquate Begleitung und Überwachung der Bezugsperson durch die Pflegefachperson zu ermöglichen, wird ein Höchstsatz definiert. Dieser Höchstsatz entspricht den Empfehlungen im Code of Conduct der Association Spitex privée Suisse (ASPS) vom 26. August 2024. Dies entspricht zudem ungefähr der heutigen Praxis. Gemäss der durchgeführten Umfrage, beaufsichtigt im Kanton Glarus eine Pflegefachperson aktuell zwischen 20 und 30 Bezugspersonen.

Auch ohne explizite Wiederholung aus dem Administrativvertrag gilt zudem, dass Bezugspersonen grundsätzlich ausschliesslich Massnahmen der Grundpflege nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c KLV erbringen dürfen. Andere Pflegeleistungen sind Pflegefachpersonen, die gemäss Artikel 49 KVV zugelassen sind, oder eine andere pflegerische Berufsausbildung absolviert haben, vorbehalten. Ebenso hat die Einrichtung sicherzustellen, dass die Vorschriften des eidgenössischen und kantonalen Arbeitsrechts eingehalten werden.

Artikel 30; Massgebende Kosten

Im Sinne einer Präzisierung wird klargestellt, dass das Departement nicht nur Richtwerte zur Lohnentwicklung, sondern auch zur Entwicklung der Sachkosten festlegen kann. Damit wird die Praxis der Tarifierleitung der Spitäler übernommen, bei welchen für die Tarifierleitung jeweils der Nominallohnindex und der Landesindex der Konsumentenpreise berücksichtigt werden.

Artikel 31; Restfinanzierung

Gemäss der Herleitung unter Ziffer 3 wird im neuen Absatz 3a ein spezifischer Restfinanzierungsbeitrag für die Grundpflege-Leistungen gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c KLV, die von Bezugspersonen erbracht werden, in der Höhe von 8.80 Franken pro Stunde festgelegt. Dieser Beitrag gilt dabei unabhängig davon, ob der Leistungserbringer der Versorgungspflicht unterliegt oder nicht.

Artikel 33; Rechnungen

Bisher fehlen detaillierte Daten zu den Leistungen von pflegenden Bezugspersonen, da die Einrichtungen deren Leistungen in ihren Rechnungen nicht separat ausweisen. Da für diese Leistungen neu auch ein eigener Tarif gilt, sind die entsprechenden Leistungen neu separat auszuweisen (Abs. 4a).

In Absatz 7 wird ergänzend festgehalten, dass die Hauptabteilung Gesundheit von den Einrichtungen nicht nur die Rechnung, sondern auch weitere, für die Überprüfung der Restfinanzierung und der Mitfinanzierung ambulanter Leistungen relevante Unterlagen einfordern kann. Solche Unterlagen sind beispielsweise die Ärztliche Anordnung gemäss Artikel 8 KLV bzw. die Bedarfsermittlung gemäss Artikel 8a und 8b KLV oder die Patientendokumentation.

Artikel 35; Beiträge an Kurse in der Grundpflege und Betreuung für Bezugspersonen

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) Glarus passt seine Kurse laufend der Nachfrage an bzw. fasst gewisse Kurse zusammen. Die Änderungen zeigen eine aktualisierte Übersicht des Bildungsangebots des SRK Glarus an.

Artikel 36; Beiträge für pflegende und betreuende Bezugspersonen

Mit dem neuen Buchstaben d soll verhindert werden, dass Bezugspersonen einerseits Anerkennungsbeiträge für die Pflege und Betreuung vom Kanton erhalten und andererseits bei einer Einrichtung angestellt sind und für die gleiche Leistung einen Lohn erhalten. Das Gesuch für Beiträge für pflegende und betreuende Bezugspersonen wird mit einer entsprechenden Selbstdeklaration ergänzt. Bei Inkrafttreten der Änderung bestehende Verfügungen bleiben dabei jedoch bis zu ihrem Ablauf (spätestens nach 12 Monate) gültig.

Artikel 38; Kosten- und Leistungsrechnung

In Absatz 2 Buchstaben b und c wird Curaviva durch Artiset ersetzt. Artiset ist die Föderation der Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf. Die Branchenverbände Curaviva, Insos und Youvita sind Mitglied von Artiset. Die betriebswirtschaftlichen Instrumente wurden bis 31. Dezember 2021 von Curaviva Schweiz angeboten. Der Markenwechsel zu Artiset hatte keine inhaltlichen Änderungen zur Folge.

Artikel A1-1; Pflegeheimliste

Die Alters- und Pflegeheime Glarus Süd haben per 1. Januar 2024 mit der Spitex Sernftal fusioniert und sich in «Glarus Süd Care» umbenannt. In der Pflegeheimliste ist daher die Bezeichnung der Organisation anzupassen. Eine Änderung der Standorte oder der bewilligten Betten ist damit nicht verbunden und wird im Zusammenhang mit der Versorgungsplanung separat geprüft.

Inkrafttreten

Die Änderungen sollen per 1. Januar 2026 in Kraft treten.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Unter der Annahme, dass bisher rund 24'000 Pflegestunden durch pflegende Angehörige erbracht wurden, führt die Kürzung des Restfinanzierungsbeitrags von 43.20 auf 8.80 Franken zu jährlichen Einsparungen von 825'600 Franken. Der Grossteil dieser Einsparungen entfällt dabei direkt auf den Kanton Glarus als Restfinanzierer. Von einem kleinen Teil profitieren zudem auch die Patientinnen und Patienten selbst, da ihre Kostenbeteiligung bei einem geringen Pflegeaufwand ebenfalls tiefer ausfallen kann.

Die Einführung der spezifischen Qualitätsvorgaben dürften für die Leistungserbringer keine nennenswerten personellen Auswirkungen haben, zumal primär die heutige Praxis verschriftlicht wird.

8. Antrag

Das Departement Finanzen und Gesundheit beantragt dem Regierungsrat:

1. Der Regierungsrat verabschiedet die beiliegende Änderung der Pflege- und Betreuungsverordnung zuhanden der Vernehmlassung.
2. Das Departement Finanzen und Gesundheit wird mit der Durchführung der Vernehmlassung (Frist für Stellungnahmen bis 31. Oktober 2025) beauftragt.

Für das Departement

Dr. Markus Heer
Landesstatthalter

Beilagen im CMI:

- SBE
- Synopse
- Vernehmlassungsschreiben
- Adressatenliste
- Amtsblattpublikation

Auszug an:

- Departement Finanzen und Gesundheit
- Hauptabteilung Gesundheit

Ins Amtsblatt