

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 24. Oktober 2018

§ 41

Motion SP-Fraktion „Einführung einer unabhängigen Kontrollinstanz für das Heimwesen im Kanton Glarus“

(Bericht Regierungsrat, 14.8.2018)

Sabine Steinmann, Oberurnen, beantragt namens der SP-Fraktion, es sei die Motion zu überweisen. – Man muss sich bewusst sein, wie die Kontrolle in Heimen heute abläuft. Der Regierungsrat beschreibt den Ablauf einer „Überprüfung der Pflege- und Betreuungsqualität“ in seinem Bericht: Die Fachstelle Heimwesen macht einen Rundgang durch die Institution. Sie spricht mit dem Geschäftsführer und ausgewählten Mitarbeitenden. Wenn die Fachstelle Probleme feststellt, kann sie externe Fachleute beiziehen. Das ist zwar soweit in Ordnung. Für den Erhalt einer Betriebsbewilligung sind aber noch andere Fachpersonen notwendig, etwa für den Brandschutz oder die Lebensmittelkontrolle. Es kommt also ein Vertreter der Glarnersach oder der Lebensmittelinspektor vorbei. Jetzt muss man sich einmal vorstellen, die Glarnersach würde eine Pflegefachperson für die Kontrolle des Brandschutzes vorbeischieken. Es darf bezweifelt werden, dass diese weiss, worauf sie in Bezug auf den Brandschutz achten muss und welche Fragen zu stellen sind. Deshalb ist es logisch, dass die Überprüfung der „Pflege- und Betreuungsqualität“ schon beim ersten Mal durch Fachleute, welche in der Pflege und Betreuung ausgebildet sind, erfolgen muss. Es ist sicher gut, wenn diese Fachleute nicht im Glarnerland vernetzt sind. Sie sollen unabhängig sein und sich ausschliesslich der Qualität verpflichtet fühlen. Es wäre ausserdem schön, wenn man bei den Kontrollen auch die Heimbewohner und ihre Angehörigen nach ihrer Meinung fragt. – Die Besuche und Gespräche in den Institutionen sollen auch einen beratenden Charakter haben. Sie sollen als Beitrag zu einer guten Pflege verstanden werden – und nicht nur als reine Kontrolle. – Es ist nicht die Absicht der SP-Fraktion, den Pflegenden noch mehr Stress zu bereiten, als dies ohnehin schon der Fall ist. Die Überprüfung der Institutionen soll auch aufzeigen, wenn es für die Pflegenden unmöglich ist, gute Pflege zu leisten – schlicht, weil sie zu wenig Zeit haben. – Niemandem dürfte es egal sein, wie jene behandelt werden, die ein Leben lang gearbeitet haben und nun auf Pflege angewiesen sind. Genau deshalb soll es wie beim Brandschutz sein: Profis kontrollieren präventiv, bevor es brennt. Sie müssen fachlich kompetent und unabhängig sein.

Marius Grossenbacher, Glarus, beantragt im Namen der Grünen Fraktion die Überweisung der Motion als Postulat. – Die Grüne Fraktion ist ebenfalls der Meinung, dass es bei der Aufsicht über das Heimwesen im Kanton Glarus Handlungsbedarf gibt. Wie in der Motion erwähnt, geht es dabei um die fachliche Aufsicht. Da die Grüne Fraktion jedoch einige Kritikpunkte des Regierungsrates teilt, beantragt sie die Überweisung als Postulat. Dieses beinhaltet den Auftrag an den Regierungsrat, aufzuzeigen, wie er künftig eine verstärkte

fachliche Aufsicht gewährleisten will. In der Motionsantwort ist mehrmals von „kann“ und „könnte“ die Rede. Man kann externes Fachwissen beiziehen und man könnte unangemeldete Kontrollen durchführen. Die Grüne Fraktion will aber etwas konkreter wissen, wie die Regierung diese Mittel in Zukunft anwenden möchte. – Es ist richtig, dass die Gemeinde bzw. generell die entsprechenden Aufsichtsorgane die Verantwortung für die Qualitätssicherung haben. Weil diese Organe aber gleichzeitig auch über die Finanzen und die Organisation der Heime bestimmen, können Zielkonflikte entstehen. Es geht aber nicht darum, die bestehende Qualitätssicherung zu konkurrenzieren oder zusätzliche Zertifizierungen durchzuführen. Es geht darum, den alltäglichen Betrieb einschätzen zu können. Angemeldete Besuche und das damit verbundene Vorgehen erscheinen zweckmässig. Das kann auch nach fest definierten Regeln ablaufen. Aber es braucht auch unangemeldete Besuche. Gerade bei solchen ist fachliches Wissen unverzichtbar – wenn eben nicht alles perfekt vorbereitet vorzufinden ist. Dann ist eine fachlich kompetente Einschätzung darüber, was lediglich ein wenig unschön ist, und was ein wirkliches Problem darstellt, sehr wichtig. Eine gestärkte kantonale Aufsicht kann zudem auch Anlaufstelle für Personen sein, welche bei den Organen der Heime auflaufen oder sich dort nicht verstanden fühlen. In letzter Zeit gab es bekanntlich Fälle, in denen genau dies passierte.

Andrea Trummer, Ennenda, spricht sich stellvertretend für die CVP-Fraktion für die Ablehnung der Motion aus. – Die Menschen im Kanton Glarus haben es verdient, von fachlich kompetenten Pflegenden betreut und gepflegt zu werden. Es ist ein grosses Anliegen, dass die Versorgungsqualität im Kanton sehr hoch ist, nicht nur im Heimwesen. Es freut daher besonders, dass das Thema Gesundheit definitiv auch auf der politischen Agenda präsent ist. In den vergangenen Jahren wurde insbesondere über das Thema Langzeitpflege viel diskutiert. Mit dem Konzept zur Stärkung der Langzeitpflege wurden verschiedene Massnahmen erarbeitet, wie sich die Pflege in Zukunft weiterentwickeln soll. Nun gilt es, diese Massnahmen auf kommunaler und kantonaler Ebene umzusetzen. Es gibt sehr viel zu tun. Die Bereitstellung der stationären Langzeitpflege liegt in der Verantwortung der Gemeinden. Sie delegieren diese Aufgabe an die verschiedenen Alters- und Pflegezentren. Es liegt also primär in der Verantwortung und im Interesse der einzelnen Institutionen, dass die Pflege- und Betreuungsqualität auf einem hohen Niveau ist. Diese Qualität kann in verschiedenen Bereichen noch gesteigert werden. Es müssen Rahmenbedingungen und Strukturen geschaffen werden, die eine Entwicklung im Sinne der Bewohnerinnen und Bewohner zulassen. Es sollen die Menschen mit ihren Bedürfnissen im Mittelpunkt stehen. Einerseits sind die Gemeinden bei der Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen gefordert, andererseits aber vor allem auch die Institutionen selber. Es braucht auf der strategischen wie auch auf der operativen Ebene Fachpersonen, welche diese Herausforderungen meistern können. Es kann aber nicht Aufgabe des Kantons sein, mit einem Aufsichtsgremium direkt in die betrieblichen Abläufe der einzelnen Organisationen einzugreifen. Mit der geplanten Erarbeitung des Pflegegesetzes besteht die Möglichkeit, gewisse gesetzlich vorgeschriebene Qualitätskriterien für die einzelnen Institutionen festzulegen – etwa eine ISO-Zertifizierung, wie dies der Regierungsrat in seinem Bericht schreibt. Die personellen und finanziellen Ressourcen, welche für ein solches Aufsichtsgremium benötigt würden, sollen direkt bei den Institutionen eingesetzt werden. Das ist zielführender und hat einen direkten Einfluss auf die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner der Heime.

Ruedi Schwitter, Näfels, empfiehlt namens der BDP/GLP-Fraktion die Ablehnung der Motion. – Die Motion hätte zur Folge, dass eine unabhängige, fachlich zusammengesetzte Aufsichtskommission direkt in das operative Geschäft einer unabhängigen Institution eingreifen kann. Damit sollen eventuelle aktuelle Probleme gelöst werden. Das ist aus der Sicht einer guten Public Corporate Governance schlicht falsch. Es ist aber sicher nicht falsch, die Institutionen, die sich mehrheitlich in Staatsbesitz befinden, zu beaufsichtigen und zu kontrollieren, ob sie die auf sie übertragenen Aufgaben richtig, effektiv und effizient erfüllen. Die Verantwortung verbleibt weiterhin beim Staat. Die Motionäre hoffen nun aber, durch mehr staatliche Kontrollen und Eingriffe vermeintlich schlingernde Institutionen wieder stabilisieren zu können. Im Grundsatz ist das nicht einmal so schlecht. Nur sind bereits alle notwendigen Werkzeuge

vorhanden. Es braucht keine zusätzlichen Aufsichtsgremien. In Glarus Nord etwa gibt es ein Organisationsreglement, das durch die Gemeindeversammlung verabschiedet wurde. Dieses Reglement legt den gesetzlichen Rahmen für die formalen Strukturen der Institution fest. Es gibt eine Eigentümerstrategie, ebenfalls von der Gemeindeversammlung genehmigt. Sie regelt das Geschäftsgebaren, das Controlling und legt den Spielraum fest. Weiter gibt es eine Leistungsvereinbarung. Sie wurde vom Parlament oder der Gemeindeversammlung verabschiedet. Die Leistungsvereinbarung legt fest, was in welcher Form und in welcher Qualität von der Institution erwartet wird. Weiter ist ein Verwaltungsrat vorhanden, der mehrheitlich durch den Gemeinderat gewählt wurde. Zwei Mitglieder werden von der Gemeindeversammlung gewählt. Der Verwaltungsrat ist verantwortlich für das Erreichen der operativen und strategischen Ziele. Der an der Urne gewählte Gemeinderat übt die Aufsicht über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung und der Eigentümerstrategie aus. Die von der Gemeindeversammlung gewählte Geschäftsprüfungskommission beaufsichtigt die staatsnahen Betriebe ebenfalls. Die Gemeindeversammlung genehmigt die Jahresrechnungen der Institutionen. Die kantonale Fachstelle hat die gesetzlichen Grundlagen für eine Aufsicht grundsätzlich zur Verfügung. Sie macht Vorgaben zur Qualität. Zu erinnern ist hier etwa an die Grade-Mix-Vorgaben. Sie erteilt Betriebsbewilligungen, kann diese aber auch wieder entziehen. Die Fachstelle genehmigt Taxen, ohne dass sie irgendwem Rechenschaft schuldig ist. Sie kann angemeldete und unangemeldete Kontrollbesuche durchführen. Es stellt sich angesichts dieser vielen Aufsichtsorgane die Frage, welche Aufgaben eine zusätzliche Aufsichtskommission überhaupt noch hätte. Dass die aufgezählten Organe funktionieren, dafür gibt es mehrere Beispiele.

Toni Gisler, Linthal, beantragt namens der SVP-Fraktion die Ablehnung der Motion. – Die SP-Fraktion will mit ihrer Motion die gesetzlichen Grundlagen für eine unabhängige, fachlich zusammengesetzte Aufsichtskommission für das Heimwesen schaffen. Das hört sich im ersten Moment gut an, ist es aber überhaupt nicht. Die Aufsicht über die Glarner Institutionen funktioniert bereits heute. Der Regierungsrat regelt das Bewilligungsverfahren, das zuständige Departement erteilt oder entzieht die Bewilligungen und übt die Aufsicht aus. Die Institutionen können einer Inspektion unterzogen werden. Bei groben Missständen kann das Departement gegenüber der Trägerschaft von Heimen Weisungen erteilen und eine Betriebschliessung anordnen. Die SVP-Fraktion teilt die Meinung des Regierungsrates, wonach die rechtlichen Grundlagen vorhanden sind, um die Qualität überprüfen zu können. Diese Aufgabe nimmt die Fachstelle Heimwesen heute schon wahr. – In ihrer Motion bringt die SP-Fraktion den Kanton Waadt ins Spiel. Der Vergleich hinkt. Der Kanton Waadt verfügt über 132 Alters- und Pflegeheime sowie über mehr als 40 Institutionen für Menschen mit einer Behinderung. Die Verantwortung dafür hat eine Kommission, die sich aus Physiotherapeuten, Sozialarbeitern, Ernährungsspezialisten und Buchhaltern zusammensetzt. Im Kanton Glarus gibt es fünf bzw. vier Institutionen, die durch die Heimaufsicht mit 160 Stellenprozent kontrolliert werden. Es kann zumindest von bürgerlicher Seite her niemand ernsthaft in Betracht ziehen, eine Kommission mit vielen Fachleuten aus dem Gesundheitswesen zu schaffen, nur für den Fall, dass diese irgendwann einmal notwendig sein könnte. Der Kanton übt die Oberaufsicht aus und muss bei Bedarf reagieren können. Auch diesbezüglich teilt die SVP-Fraktion die Haltung des Regierungsrates: In diesen Fällen können externe Fachleute beigezogen werden, um das notwendige Fachwissen zu erhalten. Die SVP-Fraktion warnt vor einem Schritt in die von der SP-Fraktion vorgeschlagene Richtung. Die stationäre Altersbetreuung obliegt den Gemeinden. Die Rolle des Kantons beschränkt sich auf die Aufsicht. Für die Qualitätssicherung ist auf der richtigen Stufe zu sorgen.

Jacques Marti, Diesbach, wirbt für die Überweisung der Motion. – Der SP-Fraktion geht es um den Schutz der Heimbewohner. Sie haben das verdient. Darin sind sich wohl alle einig. Es geht aber auch um den Schutz des Pflegepersonals. Es dürfte allgemein bekannt sein, dass das Pflegepersonal unter Druck steht – unter finanziellem und zeitlichem Druck. Und wo Druck herrscht, passieren Fehler. Die Frage ist nun, wie man mit den Fehlern umgeht. Und wer kontrolliert, was in einem Heim passiert? Die rechtlichen Grundlagen und Institutionen in den Gemeinden beantworten diese Frage nicht. Denn im Sozialhilfegesetz steht,

dass der Kanton die Aufsicht ausübt. Es stellt sich also die Frage, wie er das tut. Es ist der SP-Fraktion auch bekannt, dass die Heimaufsicht über 160 Stellenprozent verfügt. Der Zuständige macht seinen Job zwar gut. Aber es handelt sich um einen ehemaligen Bankangestellten. Er hat keine fachlichen Kompetenzen im Bereich der Pflege. Dort will die SP-Fraktion ansetzen. Es soll eine Kommission geben, welche die Heimaufsicht begleitet. Sie kommt nicht erst dann zum Einsatz, wenn es schon brennt. Die Kommission soll mit Fachleuten unterschiedlicher Fachrichtungen besetzt sein und präventiv wirken – damit es eben keine Missstände mehr gibt. Die Betroffenen in den Heimen haben die fachliche Unterstützung verdient. Die Betreuungsqualität wird angesichts der demografischen Entwicklung immer stärker zum Thema. Deshalb ist es wichtig, dass der Kanton seine Aufsichtsfunktion adäquat wahrnimmt.

Regierungsrat *Benjamin Mühlemann* spricht sich für Ablehnung der Motion aus. – Es handelt sich um ein sensibles Thema, es geht um Menschen und ihre Lebensumstände. Deshalb ist eine engagierte Diskussion auch wichtig. Eine zusätzliche Kontrollinstanz braucht es aber schlicht nicht. Wenn man sich nur schon vor Augen führt, welche Anstrengungen im Bereich der Qualitätssicherung heute schon unternommen, kommt man auch ohne Fachwissen zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf besteht. Die Energie und die Mittel, welche für die Installation einer Kommission benötigt würden, können andernorts viel effektiver eingesetzt werden. Voraussetzung ist, dass auf jeder heute existierenden Stufe die Aufgaben ernst- und wahrgenommen werden. Das muss und darf man erwarten. Wenn man an die vielen Qualitätsberichte und Qualitätsmanagementsysteme denkt, ist das auch der Fall. Diese Qualitätsberichte zieht die Heimaufsicht im Übrigen auch bei. Statt die Qualität doppelt und dreifach zu erheben, arbeitet man mit den vorhandenen Informationen. – Heute ist es explizit das Ziel, die ambulante Langzeitpflege zu stärken. Die ältere Generation hat das Bedürfnis, möglichst lange zuhause bleiben zu können. Das hat auf der Kostenseite einen positiven Effekt. Eine neue Kontrollinstanz im Bereich der stationären Langzeitpflege bewirkt das genaue Gegenteil. Wenn solche Instanzen in das operative Geschäft eingreifen, findet eine Vermischung statt, die nicht im Sinne des Erfinders ist. Das führt in erster Linie zu einem höheren Standard. Und das führt zu einem zusätzlichen Kostentreiber, der wiederum einen zusätzlichen Druck auf das Personal zur Folge hat. Das kann man sich nicht leisten.

Abstimmungen:

- Der Antrag auf Überweisung als Postulat unterliegt dem Antrag auf Überweisung als Motion.
- Der Antrag des Regierungsrates obsiegt über den Antrag Steinmann. Die Motion ist abgelehnt.