

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 18. Dezember 2019

§ 211 Pflege- und Betreuungsgesetz

(Berichte Regierungsrat, 22.10.2019; Kommission Gesundheit und Soziales, 20.11.2019)

Eintreten

Yvonne Carrara, Mollis, Kommissionspräsidentin, beantragt Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Kommission. – Die Sicherstellung der Pflege und Betreuung der alternden Bevölkerung wird den Kanton und die Gemeinden in den kommenden Jahren vor grosse Herausforderungen stellen. Bis 2030 wird sich die Zahl der pflegebedürftigen Personen im Kanton Glarus verdoppeln. Die von der öffentlichen Hand zu tragenden Kosten der Langzeitpflege werden sich bis 2045 sogar verdreifachen. Diesem Trend steht die rückläufige Zahl der Belegungstage in den stationären Einrichtungen entgegen. Die Bevölkerung hat den Wunsch, möglichst lange eigenständig und selbstbestimmt zu Hause zu leben. Um dies zu ermöglichen, braucht es ein Umdenken und dazu eine massive Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung. Dass diese Stärkung dringend notwendig ist, zeigen die Zahlen eindrücklich. Der Kanton Glarus weist mit 44 Prozent den höchsten Anteil an nicht oder nur leicht pflegebedürftigen Heimbewohnenden auf. Der schweizerische Durchschnitt beträgt 24 Prozent. Der Glarner Wert kann teilweise mit der Wohn- oder mit der sozialen Situation erklärt werden. Ein wichtiger Grund ist aber auch, dass die Spitex-Organisationen im Glarnerland im Vergleich mit der übrigen Schweiz schwach ausgebaut sind. – Die wichtigsten Punkte im Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG) betreffen: die Übernahme der Verantwortung zur Sicherstellung der ambulanten und stationären Langzeitpflege durch den Kanton; die Definition eines einheitlichen Standards für Pflege- und Betreuungsleistungen, gleiche Spitex-Angebote im ganzen Kanton; eine umfassende kantonale Versorgungsplanung; stärkere Anerkennung und Unterstützung von pflegenden und unterstützenden Bezugspersonen; die Schaffung von intermediären Angeboten wie Tages- und Nachtstrukturen; die Einführung einer Aus- und Weiterbildungspflicht für Pflegeberufe; den Ausbau der Akut- und Übergangspflege. – In der Eintretensdebatte diskutierte die Kommission intensiv, ausführlich und auch sehr emotional. Es wurde die Frage behandelt, ob die Verlagerung von stationären zu ambulanten Angeboten zu Einsparungen führt oder ob die Vorlage gar eine zusätzliche Kostensteigerung bewirkt. Auch die Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder die Frage der Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringern des ambulanten und des stationären Bereichs wurde diskutiert. Schlussendlich beschloss die Kommission fast einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. – In der Detailberatung wurden verschiedene Themen erörtert, wie der Kommissionsbericht zeigt. Wichtig war unter anderem die Antwort auf die Frage, ob es Personen mit leichtem oder gar keinem Pflegebedarf mit diesem Gesetz noch möglich sein wird, in ein Heim einzutreten. Dies wird gemäss Regierungsrat auch künftig

möglich sein. Auch der Verwaltungsaufwand wurde diskutiert. Hier findet eine Verlagerung der Kosten von den Gemeinden zum Kanton statt. Beim Kanton entstehen höhere Aufwände. Diese werden durch zusätzliche Aufgaben wie die Versorgungsplanung oder die Unterstützung von Betreuungspersonen verursacht. Diese Mehrkosten dienen allerdings dazu, insgesamt noch höhere Kosten zu vermeiden. Sie sind deshalb als Investition zu betrachten. – Die Kommission diskutierte die Änderung der Kantonsverfassung intensiv. Neu soll der Kanton die ambulante und stationäre Gesundheitsversorgung gewährleisten. Er wird Vereinbarungen mit den Leistungserbringern abschliessen. Die Gemeinden bleiben Eigentümerinnen der Alters- und Pflegeheime. Sie erstellen auch die entsprechenden Eigentümerstrategien. Auch die übrigen Aufgaben wie die Wahl des Verwaltungsrates oder die Genehmigung der Jahresrechnungen bleiben in ihrem Zuständigkeitsbereich. – Die Kommission beschloss einstimmig eine Änderung von Artikel 9 PBG, wonach der Landrat die Versorgungsplanung nicht nur zu Kenntnis nimmt, sondern genehmigen muss. Dies erscheint aufgrund der Bedeutung für den Kanton und die Gemeinden als gerechtfertigt. Auch die Leistungsvereinbarungen sorgten für Diskussionsstoff. Ein Antrag auf Aufnahme von Mindeststandards betreffend Lohn oder Anstellungsbedingungen für das Pflegepersonal wurde nur knapp abgelehnt. Die Kommissionsmitglieder waren mehrheitlich der Meinung, dass dies unnötig sei und die Leistungserbringer mit Leistungsvereinbarung benachteilige. Dadurch würde genau das Gegenteil des gewünschten Effekts bewirkt. – Ein Antrag betreffend Verpflichtung zur Zusammenarbeit unter den Leistungserbringern wurde einstimmig gutgeheissen. Dadurch sollen Zustände wie im Tourismus verhindert werden. – Diverse Fragen zu den Artikeln 13, 14, 15 und 17 konnten vom Departement Finanzen und Gesundheit zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden. In Artikel 18 beantragt die Kommission die Streichung der Kann-Formulierung und in Artikel 28 die Verkürzung der Übergangsfristen. Dank letzterer soll nach Annahme des Gesetzes zeitnah mit der Versorgungsplanung begonnen werden können. – Intensiv war die Diskussion zu Artikel 260c des Steuergesetzes. Dieser sieht eine Plafonierung der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden im 2022 auf dem Vorjahresniveau vor. Mit der kantonalen Versorgungsplanung in der Langzeitpflege übernimmt der Kanton von den Gemeinden die Deckung der Pflegerestkosten, der ungedeckten Heimkosten usw. im Umfang von 5 bis 6 Prozent der einfachen Steuer. Mit der Änderung von Artikel 260c des Steuergesetzes soll verhindert werden, dass die Verschiebung von Steuereinnahmen auf Gemeindeebene für versteckte Steuererhöhungen missbraucht wird. Der Antrag aus der Kommission auf Streichung der Änderung von Artikel 260c aus der Vorlage wurde jedoch nur knapp mit fünf zu vier Stimmen angenommen. – Das vorliegende PBG ist eine grosse Herausforderung für alle Beteiligten. Es erfordert ein Umdenken; man muss alte Zöpfe abschneiden und über das eigene Gärtchen hinausdenken. Der ambulante Bereich muss unbedingt ausgebaut und gestärkt werden. Massnahmen sind zu ergreifen. Weitermachen wie bisher ist keine Lösung. Sonst fliegen einem die Pflegerestkosten um die Ohren, wie dies Regierungsrat Rolf Widmer jeweils zu sagen pflegt. – Dank gebührt Regierungsrat Rolf Widmer, Samuel Baumgartner, Departementssekretär, sowie Martina Eggenberger, Protokollführerin. Zu danken ist zudem den Kommissionsmitgliedern für die konstruktive und engagierte Diskussion.

Stephan Muggli, Betschwanden, Kommissionsmitglied, wirbt namens der FDP-Fraktion für Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Fassung der Kommission. – Angesichts der alternden Bevölkerung und den damit verbundenen Herausforderungen wird schnell klar, dass man dieses Heft aktiv in die Hand nehmen muss. Um eine grosse Hebelwirkung zu erzielen, ist es in diesem Fall unumgänglich, dass der Kanton die Koordination und Sicherstellung der Langzeitpflege übernimmt. Der Ausbau und die Förderung von spezialisierten Spitex-Angeboten, intermediären Angeboten, pflegenden Angehörigen, Aus- und Weiterbildung sowie der Akut- und Übergangspflege sind notwendig, um unnötige oder verfrühte Heimeintritte zu verhindern. Es ist der FDP-Fraktion bewusst, dass eine kantonale Planung und Koordination auch Skepsis und an einzelnen Orten gar Angst vor einem Autonomieverlust mit sich bringen kann. Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, dass das Heft nicht ausschliesslich dem Regierungsrat übergeben wird, sondern dass die Versorgungsplanung durch den Landrat genehmigt werden muss. So schlägt es die Kommission in ihrem Antrag

zu Artikel 9 PBG vor. Ein weiteres Augenmerk richtet die FDP-Fraktion auch auf die Zusammenarbeit der einzelnen Leistungserbringer. Es bringt nichts, ein Angebot zugunsten der Bevölkerung auf dem ganzen Kantonsgebiet zu koordinieren, sich gleichzeitig aber einzelne Leistungserbringer gegen die Zusammenarbeit wehren. Die FDP-Fraktion begrüsst deshalb auch hier den einstimmigen Entscheid der Kommission, die Zusammenarbeit in Artikel 11 PBG verbindlicher zu verankern. Sie hofft, dass der Regierungsrat diesen Punkt bei der Umsetzung entsprechend gewichtet. – Das PBG baut das Angebot entlang der Bedürfnisse der alternden Bevölkerung aus und hilft gleichzeitig, dass die Pflege- und Betreuungskosten nicht allzu unkontrolliert steigen.

Andrea Trummer, Glarus, Kommissionsmitglied, votiert stellvertretend für die CVP-Fraktion für Eintreten und stellt sich hinter die Kommissionsanträge. – Allein schon der 46-seitige Antrag des Regierungsrates an den Landrat zeigt, wie komplex diese Vorlage ist. Es brauchte drei intensive Sitzungen, um bei den Kommissionsmitgliedern ein gemeinsames Verständnis zu schaffen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Materie ist wichtig, um wirklich zu verstehen, weshalb es dieses neue Gesetz so dringend braucht und weshalb auch die Übertragung der Verantwortung für die Sicherstellung der ambulanten und stationären Langzeitpflege auf den Kanton Sinn ergibt. – Das Glarner Gesundheitswesen beschäftigt die Rednerin seit Beginn der politischen Tätigkeit im 2014. Die aktive Mitarbeit in der Arbeitsgruppe «Stärkung der Langzeitpflege» und in der Kerngruppe zur Erarbeitung dieser Gesetzesvorlage war eine sehr erfreuliche Erfahrung. Vertreter aus dem ambulanten und dem stationären Bereich, der Bevölkerung, des Kantons und der Gemeinden haben diese Vorlage gemeinsam erarbeitet. Das Wichtigste: Es standen nicht die einzelnen Organisationen oder irgendwelche Befindlichkeiten im Vordergrund, sondern die Glarnerinnen und Glarner sowie die aktuellen und kommenden Herausforderungen im Gesundheitswesen. Im Kanton Glarus leben gut 40'000 Menschen. Angesichts dieser bescheidenen Grösse liegt es auf der Hand, das Gesundheitswesen aus einem gemeinsamen Blickwinkel zu betrachten. Deshalb ist eine kantonale Versorgungsplanung absolut zwingend. – Die Bedürfnisse der Bevölkerung verändern sich. Der Wunsch, insbesondere im Alter, möglichst selbstbestimmt in den eigenen vier Wänden zu leben, wird immer grösser. Die Voraussetzungen dafür sind im Kanton Glarus aber leider nicht optimal. Dieser verfügt im interkantonalen Vergleich – nebst dem Kanton Appenzell Ausserrhoden – über die relativ höchste Zahl an stationären Pflegebetten. Im Gegensatz dazu weist der Kanton Glarus die tiefste Anzahl an geleisteten Stunden im ambulanten Bereich pro 1000 Personen über 65 Jahren auf. Es reicht aber nicht, lediglich die Zahl der stationären Pflegebetten zu reduzieren und die Kapazitäten im ambulanten Bereich zu erhöhen. Es braucht das gesamte Netzwerk und vor allem auch weitere Angebote wie etwa altersgerechten Wohnraum, betreutes Wohnen, intermediäre Strukturen wie etwa Tages- und Nachtstrukturen, Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen und eine Stärkung der Freiwilligenarbeit. Für dieses umfassende Angebot werden mit dem PBG nun endlich die gesetzlichen Grundlagen geschaffen. – Es ist verständlich, dass Veränderungen auch Ängste auslösen. Zu Veränderungen wird es aber ohnehin kommen. Das PBG schafft jedoch die Voraussetzungen, um die Herausforderungen proaktiv angehen und gemeinsam meistern zu können. – Aus Sicht der Gemeinden kann der Wechsel der Zuständigkeit für die Sicherstellung der ambulanten und stationären Langzeitpflege auf den Kanton durchaus kritisch betrachtet werden. Die Gemeinden sind schliesslich Eigentümerinnen der Alters- und Pflegeheime. Doch bereits heute reguliert der Kanton mit der Pflegeheimliste die Zahl der Pflegebetten. Er legt die Tarife fest und übt die Heimaufsicht aus. Es ist daher nur konsequent, wenn der Kanton nun eine umfassende kantonale Versorgungsplanung erstellt und somit festlegt, welche Angebote notwendig sind – und dann auch die Pflegerestkosten bezahlt. Die Angst, dass die Gemeinden dadurch benachteiligt werden, erscheint schlicht unbegründet. Die Gemeinden werden auch in Zukunft in die Versorgungsplanung miteinbezogen. Sie können mit der Eigentümerstrategie Einfluss auf die Entwicklung der Alters- und Pflegeheime und das Angebot nehmen. Die Alters- und Pflegeheime selbst haben sich durchwegs positiv zur Vorlage geäussert. Es wird auch in Zukunft für alle mehr als genug zu tun geben. Aber es braucht ein Umdenken, innovative Ideen und vor allem ein Miteinander. Es braucht Offenheit für Veränderungen. Die Kosten für das Gesundheitswesen werden

ohnehin weiterhin steigen. Daher ist die Kritik, wonach es hier um eine Sparvorlage gehe, falsch. Der Landrat hat es heute in der Hand, die Mittel möglichst optimal einzusetzen und ein Angebot zu schaffen, das für die Einwohnerinnen und Einwohner und alle beteiligten Organisationen mit ihren Mitarbeitenden einen echten Mehrwert bringt.

Regula N. Keller, Ennenda, Kommissionsmitglied, spricht sich im Namen der Grünen Fraktion für Eintreten auf die Vorlage aus. – Das PBG ist ein wichtiger und notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Die Verlagerung der Verantwortung für die ambulante Versorgung von den Gemeinden auf den Kanton ergibt angesichts der Kleinheit des Kantons Sinn. Innovative, spezialisierte Lösungen sind dadurch eher möglich. Der Aufbau und die Stärkung von intermediären Strukturen führen zu einer Entlastung der pflegenden Angehörigen. Diese sollen durch das neue Gesetz richtigerweise stärker unterstützt werden. Die Grüne Fraktion begrüsst zudem die einheitlichen Standards für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, die mit dem neuen Gesetz angestrebt werden. Das Gesundheitswesen bleibt jedoch herausfordernd. Das blosse Verabschieden des PBG reicht nicht aus. Man wird lernen müssen, mehrleisig zu denken und neue, innovative Wege zu gehen. Die Überalterung, der Pflegenotstand wegen fehlendem Pflegepersonal und die Kostenfrage werden weiterhin beschäftigen. Aber das PBG gleist zumindest das Notwendige auf. – Es ist Zeit, zu handeln. Die Gesundheit und somit die Sicherstellung der Pflege sind ein sehr wichtiger Faktor für die Zufriedenheit und das Lebensgefühl. Oberstes Ziel muss deshalb eine Versorgung sein, die den Menschen ins Zentrum rückt. Glarnerinnen und Glarner soll es ermöglicht werden, mithilfe von ambulanter Pflege und integrierter Versorgung länger in den eigenen vier Wänden leben zu können. Dafür schafft das PBG die notwendigen Grundlagen. Es soll den Glarnerinnen und Glarner aber auch weiterhin möglich sein, ins Heim gehen zu können – wenn sie das müssen, aber auch, wenn sie dies wollen. Heime sind auch ein Ort des Zusammenlebens. Sie können der Vereinsamung vorbeugen, müssen aber wohnortnah sein. Es darf nicht passieren, dass Heime allenfalls unter wirtschaftlichem Druck geschlossen werden, obwohl die intermediären Strukturen in der notwendigen Vielfalt noch nicht geschaffen sind. Die vom Regierungsrat mithilfe der Gemeinden zu erstellende Versorgungsplanung darf sich nicht allein an Effizienz und Kosten ausrichten. Die Grüne Fraktion begrüsst und unterstützt deshalb den Kommissionsentscheid, wonach der Landrat die Versorgungsplanung genehmigen muss. Es ist ihr aber auch wichtig, dass der Blick nicht nur auf die Pflegebedürftigen gerichtet wird, sondern auch auf die Pflegenden. Es ist sicherzustellen, dass die Pflegenden möglichst gute Rahmenbedingungen vorfinden. Deshalb wird die Grüne Fraktion in der Detailberatung einen Antrag betreffend deren Anstellungsbedingungen einbringen.

Barbara Rhyner, Elm, Kommissionsmitglied, erklärt, die SVP-Fraktion spreche sich mit etlichen Bedenken für Eintreten auf die Vorlage aus. – Die Diskussionen rund um das öV-Angebot im vorangegangenen Traktandum passen gut zum vorliegenden Thema. Auch hier geht es um ein Angebot, hier in den Heimen, das nicht mehr der Nachfrage entspricht. Wenn die Nachfrage nachlässt, ist es in jedem Betrieb normal, das Problem anzugehen und zu versuchen, besser auf die Bedürfnisse der Kunden einzugehen. Nun erklärt der Regierungsrat zusammen mit vielen Fachleuten, die Gemeinden seien die Falschen, um das Problem anzupacken. Es sei vernünftiger, fortschrittlicher und moderner, wenn der Kanton die Aufgabe übernehme. Man könne so die ambulanten Angebote, die der Nachfrage besser entsprechen würden, im ganzen Kanton anbieten. Harmonisierung und Zusammenlegung führten zu einer besseren Qualität und seien erst noch günstiger – diese Argumentation hat man nun schon ein paar Mal gehört. – Die SVP-Fraktion anerkennt, dass für einmal nicht an den Kunden vorbeipolitisiert wird. Daneben hat sie aber Bedenken, dass das PBG bis in zehn Jahren zu einem planwirtschaftlichen Beamtenapparat geführt hat; dieser wäre nicht im Sinne der heutigen Unterstützer der Vorlage. Zum Beispiel wehrte man sich im Rahmen der Vernehmlassung erfolgreich gegen eine obligatorische Bedarfsabklärung. Eine solche gibt es aber in anderen Kantonen. Ob ohne eine solche staatliche Steuerung die versprochenen Einsparungen realisiert werden können, ist jedoch unsicher. Fraglich ist auch, ob die Familienmitglieder, die ihre Angehörigen aufgrund von Überlastung in einem Heim unterbringen müssen, künftig weniger belastet sein werden mit einer grösseren ambulanten Unterstützung im intermediären

ren Bereich: Wenn der Vater oder die Mutter über den Tag oder die Nacht zwar ausser Haus betreut wird, am Morgen und am Abend aber jeweils ein Transport anfällt. Solche Lösungen machen sich in der Theorie gut. Die Praxis sieht aber oft anders aus. Deshalb müssen bei der Umsetzung des Gesetzes Leute aus der Praxis mitreden können. Sonst fliegt einem die Geschichte um die Ohren. – Es stellt sich die Frage, ob es in diesem Kanton überhaupt noch Gemeinden braucht, wenn das PBG angenommen wird. Der Trend, bei Schwierigkeiten die Verantwortung an die nächsthöhere Stufe zu delegieren oder von oben herab eine Vereinheitlichung zu verordnen, ist wirklich bedenklich. Diversität ist für einmal nicht erwünscht. Die Synopse zu Artikel 5 des Gesetzes über das Gesundheitswesen veranschaulicht dies: Die Gemeinden sind gerade einmal noch für das Bestattungswesen zuständig. Solange die Menschen noch leben, kümmert sich also der Kanton umfassend um sie. Wenn sie dann gestorben sind, sind die Gemeinden gerade noch gut genug. Da ist es kein Wunder, dass bald niemand mehr an eine Gemeindeversammlung geht. Zu danken ist allen, die trotz grösster Euphorie für das PBG die Bedenken der SVP-Fraktion nicht ausser Acht lassen.

Franz Landolt, Näfels, Kommissionsmitglied, votiert stellvertretend für die BDP/GLP-Fraktion für Eintreten und Unterstützung der Kommissionsfassung. – Dass der Kanton die volle Verantwortung für die Langzeitpflege übernimmt, erachtet die BDP/GLP-Fraktion als richtig. Der Kanton hat in diesem Bereich bereits heute einen grossen Einfluss. Richtig und von der Bevölkerung gewünscht ist der Grundsatz «ambulant vor stationär», wodurch die Pflege zu Hause gestärkt werden soll. Die BDP/GLP-Fraktion erwartet jedoch Fingerspitzengefühl bei der Ausarbeitung der Verordnung zum PBG und den notwendigen Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden und den privaten Organisationen. Die Besitzer und Betreiber von Institutionen benötigen nach wie vor Spielraum, um gute Arbeit zugunsten der hauptsächlich Betagten leisten zu können.

Sabine Steinmann, Oberurnen, spricht sich im Namen der SP-Fraktion für Eintreten auf die Vorlage aus. – Stellt man fachliche Aspekte in den Vordergrund, muss man sich zwingend mit der vorliegenden Thematik auseinandersetzen. Es braucht ein Gesetz, und es braucht dieses jetzt. Das PBG bringt dringend notwendige Neuerungen. Der Kanton Glarus ist ohne sie nicht für die Zukunft gerüstet. Die Rechnung ist einfach: Auf der einen Seite gibt es mehr ältere Leute mit chronischen Krankheiten, auf der anderen Seite weniger Pflegende und Angehörige. Das PBG sorgt dank der Ausbildungsverpflichtung für mehr Fachkräfte, fördert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die pflegenden Angehörigen, den gesamten ambulanten Bereich – die Spitex – sowie zum Beispiel durch die Akut- und Übergangspflege auch die Heime. All dies ist notwendig. Das Gesetz schliesst im Übrigen nicht aus, dass jene, die dies wollen, in ein Heim gehen können. Manchmal ist ein Heim genau die richtige Lösung. – Das Gesetz wurde mit Fachpersonen, mit Leuten aus der Praxis entwickelt. Es ist allen zu danken, die sich mit der Thematik auseinandergesetzt haben. Sie haben aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive überlegt, was die beste Lösung für das Glarnerland sein könnte. Dabei haben sie die Betroffenen nicht vergessen. Das PBG ist ein sehr wichtiger Schritt, um den Kanton Glarus im Bereich der Pflege und Betreuung für die Zukunft zu rüsten.

Christian Marti, Glarus, unterstützt den Antrag auf Eintreten. – Es ist zu schätzen, dass der Regierungsrat mit dieser Vorlage ermöglicht, die Weichen früh zu stellen. So früh, dass inhaltlich wie finanziell noch Handlungsspielraum besteht. Zu schätzen ist insbesondere auch die höhere Verbindlichkeit einer kantonalen Versorgungsplanung. – Mit dem PBG geht die Verantwortung für die Gewährleistung und Finanzierung der Langzeitpflege von den Gemeinden auf den Kanton über. Bei den Gemeinden verbleiben hingegen die involvierten Trägerschaften bzw. Organisationen wie zum Beispiel die kommunalen Alters- und Pflegeheime. Nicht ganz unmittelbar – nicht sofort mit Inkrafttreten – bringt die Vorlage eine Weiterentwicklung der Strukturen der ambulanten und stationären Langzeitpflege. In diesem Bereich liegt einer der Schwachpunkte der Vorlage. Denn es gibt noch den einen oder anderen alten Zopf, den man überprüfen könnte. Man hätte einen Schritt weiter gehen können. Auch die Beratungen in der FDP-Fraktion bestätigten jedoch, was offensichtlich ist: Die Vorlage ist bereits in der aktuellen Form sehr weitreichend. Sie wurde sorgfältig vorbereitet. Es ist wich-

tig, im weiteren politischen Prozess dieselbe Sorgfalt walten zu lassen. Dazu gehört auch, dass die Spannungsfelder, die diesen politischen Weichenstellungen zu eigen sind, benannt werden. So hat etwa Landrätin Regula N. Keller darauf hingewiesen, dass es auf der einen Seite um Menschen geht, auf der anderen Seite aber auch um Effizienz. Hier gibt es heute und in Zukunft ein riesiges Spannungsfeld. Man darf dieses keinesfalls aus den Augen verlieren. Auf zwei weitere Spannungsfelder ist auch noch hinzuweisen. So schreibt der Regierungsrat auf Seite 20 seines Berichts: «Der Kanton soll die für die Versorgung der Bevölkerung notwendigen Angebote gewährleisten, indem er entsprechende Leistungsvereinbarungen mit den ambulanten und stationären sowie neu auch intermediären Leistungserbringern abschliesst. Die dabei anfallenden Pflegerestkosten und allfällige ungedeckte Heimkosten sind ebenfalls durch den Kanton zu finanzieren. Indem der Kanton damit alleine für die Pflege- und Betreuungsversorgung verantwortlich ist, wird der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (‘Wer zahlt, befiehlt’) garantiert.» Eine Seite später heisst es: «Die öffentlich-rechtlichen Alters- und Pflegeheime verbleiben im Eigentum der Gemeinden. Die Gemeinden können in ihrer Rolle als Eigentümer weiterhin Einfluss darauf nehmen, wie die Alters- und Pflegeheime ihren Leistungsauftrag erfüllen. So kann die Gemeinde mitbeeinflussen, ob die Leistungen wie heute dezentral an mehreren Standorten erbracht werden sollen oder nicht. Der Kanton wird – wie bereits heute – den Umfang des Angebots (Anzahl Pflegeheimplätze) und die Tarife vorgeben.» Verkürzt gesagt: Der Kanton zahlt und befiehlt also, die Gemeinden können noch schauen, wie viele Standorte es gibt. Auf Seite 32 des regierungsrätlichen Berichts heisst es dann: «Die Alters- und Pflegeheime, deren Angebot auf der Pflegeheimliste Aufnahme findet, können dabei selber entscheiden, ob sie ihre Leistungen an einem oder mehreren Standorten erbringen möchten [...]» Entscheidet nun der Kanton, die Gemeinde oder die Institution? Der Regierungsrat spricht das entsprechende Handlungsfeld dann gleich selbst an: «Allerdings haben sie dabei – wie bereits heute – zu bedenken, dass Kosten aufgrund einer nicht ausgelasteten Infrastruktur oder einer nicht wirtschaftlichen Leistungserbringung nicht in den Tarifen berücksichtigt werden können und daher ggf. durch den Eigentümer zu tragen sein werden.» Eigentümer sind mehrheitlich die Gemeinden. Diesem Ansinnen ist aus heutiger Sicht vehement zu widersprechen. Bisher ist die Rechtsgrundlage, wonach die Gemeinden am Ende des Tages für die Finanzierung von Restkosten herangezogen werden können, unbekannt. – Positiv ist, dass das Spannungsfeld bezüglich der Festlegung von Ergänzungsleistungen im Heimbereich mit dieser Vorlage bereinigt wird. Hier hat der Kanton Handlungsbedarf. Die Sätze sind im schweizweiten Vergleich viel zu tief. – Es wird für den Vollzug entscheidend sein, in welchem Departement der Regierungsrat die sehr anspruchsvollen Aufgaben zusammenführt: im Departement Volkswirtschaft und Inneres, im Departement Finanzen und Gesundheit oder in einem – vom Gemeinderat Glarus vorgeschlagenen – neuen Departement Gesundheit und Soziales. – An der Landsgemeinde 2009 hat die Landsgemeinde die Aufgabenteilung für die Zeit nach der Gemeindestrukturereform festgelegt. Damals wurde – bei allen Unsicherheiten, auf die der Regierungsrat transparent hingewiesen hat – geschätzt, dass die Gemeinden höhere Aufwände von 1,7–2,5 Millionen Franken zu tragen haben werden. Dies entspricht 1–2 Steuerprozent. Schon bei Inkrafttreten des Gesetzes und in den ersten Jahren mit der neuen Rollenverteilung hat sich aber gezeigt, dass die zusätzliche Finanzverantwortung der Gemeinden trotz deren Sparsamkeit um ein Vielfaches höher lag. Von Beginn weg waren es 6, 7, heute 8 Millionen Franken. Dies entspricht 5–6 Steuerprozent. Die Gemeinden haben diese Mehrkosten getragen und kompensiert. Nun möchte der Regierungsrat wieder neu aufteilen. Heute herrscht jedoch eine grundlegend andere Situation als noch 2009 bzw. bei den Vorbereitungsarbeiten der Gemeindestrukturereform.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Regierungsrat. – Es gibt zwei grosse Herausforderungen, die auf den Kanton und die Gemeinden zukommen. Die eine betrifft die Alterung der Gesellschaft. Es gibt immer mehr Menschen, die älter als 65 sind. Damit verbunden ist der medizinische Fortschritt. In den 90er-Jahren gab es Chefärzte, die Personen über 70 aufgrund des Erreichens der durchschnittlichen Lebenserwartung nicht mehr auf die Intensivpflegestation überwiesen haben. Früher verwies man ältere Menschen, denen es nicht mehr so gut ging, in die Alters- und Pflegeheime. Heu-

te werden sie operiert; drei Wochen später geht es diesen Menschen wieder bestens. Die Medizin hat sich verändert. Es gibt also nicht nur mehr ältere Menschen; diese werden auch noch älter. Die zweite Herausforderung liegt im Pflegekräftemangel. Dieser ist sehr aktuell. Die Glarner Bevölkerung spürt diesen Mangel bereits negativ. Es gibt schlicht zu wenig Pflegenden angesichts der hohen Nachfrage. Man muss auf diese beiden Herausforderungen reagieren. Dabei muss bewusst sein, dass es ein Bedürfnis der Bevölkerung ist, möglichst lange in den eigenen vier Wänden zu leben. Mit Blick auf das Votum von Landrätin Barbara Rhyner lässt sich festhalten, dass diese Vorlage nicht am Bürotisch entworfen wurde. – Spitalpatienten bleiben heute – je nach Diagnose – vielleicht vier oder fünf Tage im Spital. Danach werden sie entlassen. Das ist überall in der Schweiz so und ist eine Folge des Systems mit den Fallpauschalen. Bei älteren Menschen gibt es in vielen Fällen keine Angehörigen. Oder diese wohnen nicht im Kanton Glarus oder haben keine Zeit. In solchen Fällen überweist das Spital die Patienten im Rahmen der Entlassung an ein Alters- und Pflegeheim. In diesem bleiben diese Patienten vielfach. Alle Kantone haben bemerkt, dass es eine Anschlusslösung für die Zeit nach dem Spitalaufenthalt braucht. Die älteren Menschen müssen zu Kräften kommen, danach aber möglichst wieder nach Hause gehen können. Dies entspricht einerseits deren Bedürfnis, andererseits ist dies auch günstiger als ein Heimaufenthalt. Die Strukturen müssen also angepasst werden. Und auch ein Umdenken muss stattfinden. Personen mit keinem oder tiefem Pflegebedarf müssen möglichst lange zu Hause betreut und gepflegt werden. Es geht jedoch nicht darum, Menschen von Heimen fernzuhalten. Manche müssen in ein Heim eintreten. Der ambulante Bereich muss jedoch ausgebaut werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Kanton Glarus lediglich 40'000 Einwohner leben. Es macht keinen Sinn, wenn jede Gemeinde ihr eigenes Angebot aufrechterhält. Kleine Organisationen stossen in diesem Bereich irgendwann an ihre Grenzen. Das Gärtchendenken muss überwunden werden. Das ist zentral. Die Verantwortlichen aus den Bereichen der ambulanten und stationären Langzeitpflege sagen selbst, dass neue, integrierte Versorgungsmodelle das Gebot der Stunde sind. Das heutige Modell vermag nicht mehr zu genügen. Leider merkt das nicht jeder Leistungserbringer im ambulanten Bereich. Aufgrund der Vernehmlassung ist bekannt, dass gewisse Spitex-Organisationen kritisch sind. Das ist nicht nachvollziehbar. Es muss sich nun etwas ändern. Sonst fliegt einem das Thema Langzeitpflege mittelfristig finanziell und personell um die Ohren. Dabei ist bewusst, dass die Umsetzung viele Herausforderungen birgt. – Zu danken ist der Kommission unter der Leitung von Landrätin Yvonne Carrara für die intensive Diskussion. Die Kommissionsmitglieder mussten viel Zeit investieren, um sich in die komplexe Thematik einzuarbeiten.

Antrag auf Rückweisung

Thomas Kistler, Niederurnen, beantragt im Namen der SP-Fraktion die Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat, verbunden mit dem Auftrag, eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche eine konsequente Kantonalisierung der Heime vorsieht. – Die SP-Fraktion ist unzufrieden mit der Aufteilung von Verantwortung und Kompetenzen zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Gemäss Regierungsrat soll der Kanton befehlen. Der Grund: Die Gemeinden seien zu klein für eine eigene Versorgungsplanung. Der Kanton will die Rolle des Befehlshabers und des Bestellers übernehmen, jedoch nicht – wie beim Kantonsspital – jene des Dienstleisters. Die Gemeinden oder die selbstständigen Alters- und Pflegeheime, die den Gemeinden gehören, sollen die Dienstleistungen erbringen. Dadurch entsteht Konfliktpotenzial. Landrat Christian Marti hat dieses aufgezeigt. Die Heimbewohner und ihre Angehörigen, die mit der Qualität nicht zufrieden sind, beschweren sich beim Heim selbst oder bei der Besitzerin des Heims, der Gemeinde. Auch die Mitarbeitenden, die mit den Anstellungsbedingungen nicht zufrieden sind, werden an das Heim oder dessen Besitzerin, wiederum die Gemeinde, gelangen. Und auch die Bevölkerung, die Heime in allen Gemeindeteilen will, geht nicht zum Kanton. Sie wendet sich an das Heim oder an die Gemeinde. Letztere gerät dann unter Druck, weil sie die Eigentümerstrategie verabschiedet. Zum Kanton, der alle Rahmenbedingungen wie Preis, Qualität und Menge festlegt, geht hingegen niemand. Und wenn doch, wird der Kanton auf die Gemeinden oder die Heime verweisen, welche die Dienstleis-

tungen erbringen. Dabei gibt es gar keinen grossen Anpassungsdruck. Die Heimkosten im Glarnerland sind die tiefsten in der ganzen Schweiz. Muss der Druck auf die Tarife noch grösser werden? Die Heime und die Gemeinden erledigen ihre Aufgaben gut, zumindest in Glarus und Glarus Nord. Oder dient das neue Gesetz nur dazu, in Glarus Süd im Heim-Bereich für Ordnung zu sorgen? Oder geht es nur darum, dass in Glarus Süd die beiden Spitex-Organisationen endlich einmal zusammenarbeiten? Es kommt einem fast so vor. Falls dem so ist, gäbe es jetzt schon Möglichkeiten, um zu handeln. – Man argumentiert, die Heime seien selbstständig und könnten dies auch bleiben, wenn sie sich im Markt richtig bewegen. Die Gemeinden könnten dies über die Eigentümerstrategie beeinflussen. Die Gemeinden und die Heime werden sich kurzfristig mit den neuen Strukturen arrangieren. Irgendwann wird der Kanton aber das Angebot bestellen – und dieses ausschreiben. Dies vielleicht zu Bedingungen, die für die heutigen Heime und die Gemeinden nicht mehr akzeptabel sind. Dann kommt die Privatisierung. Ein grosser Anbieter wird die Dienstleistungen erbringen. Das führt mittelfristig zu steigenden Preisen, weil ein Privater Gewinn machen möchte. Die Gemeinden hingegen müssen heute mit den Alters- und Pflegeheimen keinen Gewinn machen. Sie sind zufrieden, wenn die Heime funktionieren. Auch der Druck auf die Löhne und die Mitarbeitenden – fast nur Frauen – wird zunehmen. Die Angestellten der Heime verdienen schon heute nicht viel. Bei privaten Anbietern wird es eher noch weniger sein. Diese werden dezentrale Standorte zudem erst recht schliessen – vielleicht nicht nur in Elm und Linthal. Auch eine rein private Spitex ist nicht im Sinne der Bevölkerung. Die SP-Fraktion will keine Privatisierung der Heime und der Spitex. Weil sie dieses Risiko nicht eingehen möchte, muss die Vorlage zurückgewiesen werden. Es gibt nur zwei Möglichkeiten. Entweder der Kanton bekennt sich klar zur Kantonalisierung der Heime und übernimmt nicht nur die Rolle des Befehlshabers, sondern auch des Dienstleisters und damit auch das Risiko der Leistungserbringung selbst. Zu favorisieren ist, dass der Kanton die Heime übernimmt – in einer Organisation, ähnlich wie beim Spital. Oder man gibt den Gemeinden und deren Heimen sowie den von den Gemeinden finanzierten Spitex-Organisationen mehr Kompetenzen, damit sie im Markt der Zukunft beweglicher sind. Der aktuelle Vorschlag des Regierungsrates ist jedoch zu einseitig und zu risikoreich. Der Landrat muss der Landsgemeinde eine Vorlage unterbreiten, die Chancen hat. Diese Vorlage birgt aufgrund der Privatisierungsthematik und der Gefahr der Schliessung dezentraler Heime das Risiko einer Ablehnung durch die Landsgemeinde.

Sabine Steinmann lehnt den Rückweisungsantrag Kistler ab. – Das Gesetz wird jetzt gebraucht. Es würde wohl zu lange dauern, bis die Vorlage überarbeitet ist und umgesetzt werden kann.

Andrea Trummer votiert ebenfalls gegen den Rückweisungsantrag Kistler. – Es ist schade, dass die SP-Fraktion die Vorlage in Bezug auf die Risiken der Gemeinden so negativ darstellt. Die Vorlage wurde sorgfältig – auch durch verschiedene Vertreter von Kanton und Gemeinden – vorbereitet. Das Gesetz wird jetzt benötigt. Es ist auch schade, dass man von negativen Erfahrungen in anderen Bereichen – etwa dem öV – auf die Thematik Langzeitpflege schliesst. Im Gesundheitswesen agiert der Kanton völlig anders. Man kann darauf vertrauen, dass die Langzeitpflege mit dieser Vorlage gemeinsam weiterentwickelt wird. Die Ängste sind nicht nachvollziehbar. Wird die Langzeitpflege im Sinne der Bevölkerung weiterentwickelt, wird es keine Schwierigkeiten geben, die bedürfnisgerechten Angebote auszulasten.

Pascal Vuichard, Mollis, lehnt den Rückweisungsantrag Kistler ab. – Zu Beginn beurteilte Gemeinderat Glarus Nord die Vorlage sehr kritisch. Ein paar kritische Fragen wurden eingebracht, vor allem zur Finanzierung, zur Einflussnahme der Gemeinden über die Eigentümerstrategien und zum Erhalt des aktuellen Standards bei der Spitex in Glarus Nord. Es wurde versprochen, dass dieser Standard gehalten werden kann. Das war ein wichtiges Anliegen für Glarus Nord. – Diese Vorlage ist richtig. Es ist wichtig, dass die Themen jetzt angepackt werden. Der Regierungsrat ist dazu aufgerufen, die motivierten und mit viel Know-how ausgestatteten Fachpersonen in die Gestaltung einzubeziehen. Die Sorgen der Gemeinden sind wahrzunehmen. Ein gutes Gesetz ist möglich, die Einwände sind jedoch zu berücksichtigen.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt die Ablehnung des Rückweisungsantrags Kistler. – Der vorliegende Gesetzentwurf basiert auf dem Grundgedanken, dass die Gemeinden ein Mitspracherecht erhalten. Das Anliegen von Landrat Pascal Vuichard ist damit berücksichtigt. In den Dokumenten wird mehrfach betont, dass die Gemeindeversammlungen bei Standortfragen mitentscheiden können, besonders in Bezug auf die Alters- und Pflegeheime. Die Standortfrage ist eine grosse Sorge der Bevölkerung. In der Vernehmlassung wurde gefordert, dass die Gemeinden in den Prozess einbezogen werden. Wenn der Kanton jedoch Eigentümer der Alters- und Pflegeheime werden sollte, wird er wie bei der Spitalplanung entlang der Grundsätze des Krankenversicherungsgesetzes betreffend die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmässigkeit entscheiden. In der aktuellen Pflegeheimliste werden Betten abgebaut. Aktuell gibt es rund 720 Betten. Die Reduktion auf den nationalen Durchschnitt bedeutet eine Reduktion um einen Drittel. Das haben andere Kantone so gemacht. Im Gegenzug haben sie die Spitex ausgebaut. Ist der Kanton Eigentümer, werden die Gemeindeversammlungen nicht mehr darüber mitentscheiden können, wo die verbliebenen Betten angeboten werden. Das wird der Kanton autonom entscheiden, vielleicht sogar der Regierungsrat alleine. Das will die Bevölkerung nicht, das ist nicht mehrheitsfähig. – Landrat Thomas Kistler verglich die Situation mit jener beim Kantonsspital. Dieser Vergleich ist falsch. Der Kanton hat beim Spital nicht die Rolle des Dienstleisters inne. Er operiert niemanden und pflegt niemanden. Der Kanton schliesst mit dem Spital eine Leistungsvereinbarung ab. Weder die Mitarbeitenden noch die Patienten gelangen bei Problemen an den Kanton, ausser es handle sich um einen Staatshaftungsfall oder eine Aufsichtsbeschwerde, da der Kanton Aufsichtsinstanz ist. In allen übrigen Fällen melden sie sich beim Spital. – Man kann Verschwörungstheorien in die Welt setzen und behaupten, es gehe um eine Privatisierung. Man sollte sich aber nicht allzu lange damit aufhalten. Der Kanton hat immer gesagt, er wolle gemeinsam mit den Gemeinden und der Bevölkerung eine Lösung entwickeln. Es geht um ein zentrales Anliegen der Bevölkerung. Da wird der Kanton nicht autonom handeln und privatisieren. Hier wird mit den Ängsten der Leute gespielt. – Im Falle einer Rückweisung wird es lange dauern, bis eine neue Vorlage unterbreitet wird. Es wäre ein neues Organisationsgesetz durch die Landsgemeinde zu erlassen. Die Gemeinden würden enteignet und dafür entschädigt. Oder man geht zuerst vor die Gemeindeversammlungen, die über einen Verkauf der Heime entscheiden. Der Gemeinderat selbst kann diese ebenso wenig verkaufen wie der Regierungsrat das Kantonsspital. Egal ob Landsgemeinde oder Gemeindeversammlung: Eine solche Lösung wäre nicht mehrheitsfähig.

Abstimmung: Der Rückweisungsantrag Kistler ist abgelehnt.

Detailberatung

Kantonsverfassung

Das Wort wird nicht verlangt. Der Änderung ist zugestimmt

Pflege- und Betreuungsgesetz

Artikel 6; Bewilligungsvoraussetzungen

Sabine Steinmann beantragt namens der SP-Fraktion, es sei Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g wie folgt neu zu formulieren: «eine unabhängige und für die gepflegten und betreuten Personen, deren Bezugspersonen und für die Mitarbeitenden kostenlose Ombudsstelle bezeichnet; und». – Mit der Änderung können sich auch die Angehörigen und die Mitarbeitenden in der Pflege an eine neutrale Stelle wenden, wenn sie etwas zu beanstanden haben. Personen, die dement sind oder denen die Kraft fehlt, müssen von ihren Angehörigen vertreten werden können. Pflegende berichten davon, dass ihnen immer weniger Zeit bleibt, um ihre

Arbeit korrekt zu erledigen. Deshalb brauchen auch sie eine unabhängige Anlaufstelle. Ausserdem landen solche Beschwerden auf diese Weise bei der Ombudsstelle und nicht bei den Gemeinden.

Hans Rudolf Forrer, Luchsingen, beantragt, es sei aus sprachlichen Gründen in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g die Formulierung «gepflegten und betreuten Personen» durch «*zu pflegenden* und betreuten Personen» oder «*pflegebedürftigen* und betreuten Personen» zu ersetzen.

Regierungsrat *Rolf Widmer* verweist bezüglich der sprachlichen Formulierung auf die zweite Lesung und hält am Antrag des Regierungsrates bzw. der Kommission fest. – Das PBG bezweckt den gesundheitspolizeilichen Schutz jener Personen, die am verletzlichsten sind. Das sind die gepflegten und betreuten Personen. Das ist der Hauptgedanke hinter Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g. Der Antrag Steinmann will nun, dass auch Mitarbeitende und Bezugspersonen an die Stelle gelangen können. Es gehört heute zum guten Ton, über eine solche Ombudsstelle zu verfügen. Die kantonale Verwaltung macht mit ihrer eigenen gute Erfahrungen. Es gibt immer mal wieder Mitarbeitende, die sich etwas verirren und dann von der Ombudsstelle wieder auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt werden. Für Bezugspersonen gibt es bereits Stellen, an die sie sich wenden können, etwa die Pro Senectute oder die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter. Dennoch kann man dem Antrag zustimmen. Der daraus resultierende Zusatzaufwand dürfte zu bewältigen sein.

Abstimmung: Der Antrag von Kommission und Regierungsrat unterliegt dem Antrag Steinmann.

Artikel 8; Aufsicht

Sabine Steinmann beantragt namens der SP-Fraktion folgende neue Formulierung von Artikel 8 Absatz 1: «Das Departement übt die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die bewilligungspflichtigen Einrichtungen aus. *Es stellt den Einbezug des erforderlichen Fachwissens, insbesondere im Bereich der Pflege, sicher.*» – Bei den Inspektionen werden die Rahmenbedingungen für eine gute Pflege- und Betreuungsqualität kontrolliert – nicht direkt die Qualität der Pflege. Diese zu kontrollieren, ist Aufgabe der Leitung der Einrichtungen. Doch auch für die Beurteilung der Rahmenbedingungen braucht es eine fachliche Perspektive. Ein Pfleger kann auch nicht beurteilen, ob die Maschinen in einer Schreinerei für die Angestellten sicher sind. Das muss ein gelernter Schreiner machen. Nur er weiss, was die Arbeit mit diesen Maschinen bedeutet. Aus dem gleichen Grund ist es wichtig, dass bei Inspektionen im Pflegebereich auch Fachleute aus der Pflege dabei sind.

Yvonne Carrara beantragt Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat und somit Ablehnung des Antrags Steinmann. – Die Kommission diskutierte diesen Antrag bereits. Bei dieser Bestimmung geht es einzig um die Aufsicht über gesundheitspolizeiliche Aspekte und nicht um pflegerische Aspekte.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt ebenfalls Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat und somit Ablehnung des Antrags Steinmann. – Wie erwähnt, wurde dieser Antrag in der Kommission bereits diskutiert. Seitens des Regierungsrates wurde dabei auch auf die bisherige Praxis verwiesen. Es gab einen unerfreulichen Vorfall in Glarus Nord, der auch in die Zeitung kam. Der Kanton musste gesundheitspolizeilich einschreiten. Damals begleitete der Kantonsarzt die Inspektion. Es stellt sich nun die Frage, ob der Kantonsarzt pflegerische Kenntnisse mitbringt. Diese Frage ist wohl zu bejahen. Vorgesehen ist zudem die Schaffung einer Fachstelle Langzeitpflege. Auch dort müssten Personen arbeiten, die etwas von der Materie verstehen. Diese Leute, die im Departement angestellt sind, werden die Inspektionen begleiten. Somit ist die Erfüllung des Anliegens eigentlich bereits gewährleistet.

Abstimmung: Der Antrag von Kommission und Regierungsrat obsiegt über den Antrag Steinmann.

Artikel 9; Versorgungsplanung

Yvonne Carrara beantragt Zustimmung zum Kommissionsantrag betreffend Artikel 9 Absätze 1–3. – Es ist wichtig, dass die Versorgungsplanung mit ihrer breiten Wirkung genügend Legitimation erhält. Mit der Änderung der Bestimmung gemäss Kommissionsantrag steigen die Chancen der Vorlage, von der Landsgemeinde angenommen zu werden.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates. – Die Versorgungsplanung hat politisch nicht viel Fleisch am Knochen. Es gibt zudem auch übergeordnete Vorgaben zu berücksichtigen. Aber der Regierungsrat sieht, dass der Landrat das Bedürfnis hat, hier auch noch mitzureden. Grundsätzlich liegen Planungsfragen aber in der Zuständigkeit der Exekutive.

Abstimmung: Der Antrag der Kommission obsiegt über den Antrag des Regierungsrates.

Artikel 11; Leistungsvereinbarung

Aufnahme Mindestvorgaben zu Anstellungsbedingungen

Regula N. Keller beantragt im Namen der Grünen Fraktion, es sei in Artikel 11 Absatz 2 ein neuer Buchstabe d mit folgendem Wortlaut einzufügen: «*Mindestvorgaben zu den Anstellungsbedingungen*». Die bisherigen Buchstaben d und e würden zu den Buchstaben e und f. – Das neue PBG steht und fällt mit den Pflegenden. Ohne diese Fachpersonen, die einen anspruchsvollen und immens wichtigen Job erledigen, bleibt das Gesetz ein Papiertiger. Auch sie sind zu pflegen – sie sind bereits heute rar und kostbar. Ihnen ist Sorge zu tragen. Die Wertschätzung den Pflegenden gegenüber ist mit dem klaren Signal, dass der Kanton für gute Anstellungsbedingungen sorgen will, zu verdeutlichen. Wie wichtig Wertschätzung und gute Rahmenbedingungen für die Pflegenden sind, zeigen Zahlen, die der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK vor Kurzem veröffentlichte: 46 Prozent aller Pflegenden verlassen den Beruf wieder und satteln um; ein Drittel von ihnen vor dem 35. Altersjahr. Im PBG wird die Aus- und Weiterbildung der Pflegenden gestärkt. Das ist gut so. Es braucht aber auch Massnahmen, welche die Pflegenden im Beruf halten. Viele der notwendigen Massnahmen können zugegebenermassen nicht auf Kantonsebene ergriffen werden. Das zeigt auch die Diskussion zur Pflegeinitiative auf Bundesebene. Aber der Kanton kann über die Leistungsvereinbarungen dennoch Einfluss nehmen. Er kann darin deutlich machen, dass es nicht nur um die Pflegebedürftigen, sondern auch um die Pflegenden geht. Deshalb beantragt die Grüne Fraktion die Ergänzung betreffend die Mindestvorgaben zu den Anstellungsbedingungen. Dazu gehört die Entlohnung. Es kann aber zum Beispiel auch um die Ausgestaltung der Arbeitszeiten gehen. Der Kanton soll als oberster Verantwortlicher den Leistungserbringern das klare Signal senden, dass er – wenn auch nicht direkt als Arbeitsgeber – die Anstellungsbedingungen im Auge behält. Die Kommission diskutierte den nun gestellten Antrag auch. Er wurde dort knapp abgelehnt. Dies unter anderem deshalb, weil eine solche Regelung aufgrund des herrschenden Fachkräftemangels überflüssig sei und die Pflegenden bei Lohnverhandlungen ohnehin schon eine starke Position hätten. Gemäss den Zahlen des erwähnten Berufsverbandes, die auf einer Befragung von über 1000 Personen – davon 90 Prozent Frauen – basieren, beträgt der Bruttolohn bei einer 72-Prozent-Anstellung 2900 Franken. Wenn das der Lohn ist, den der Markt hervorbringt, dann braucht es das Signal des Kantons an die Leistungserbringer. – Der Regierungsrat sagt, dass mit dem PBG ein einheitlicher Standard für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen angestrebt wird. Die Anstellungsbedingungen der Pflegenden sollen da dazugehören.

Man verlangt von diesen ja auch, dass sie in Zukunft – notwendigerweise – enger zusammenarbeiten. Das bedingt mehr Flexibilität bei den Pflegenden. Es müssen Gemeindegrenzen, vor allem aber auch Grenzen im Denken überwunden werden. Es braucht eine Kultur der Zusammenarbeit, des Vertrauens. Umso wichtiger ist, dass sich die im Pflegebereich Tätigen darauf verlassen können, trotz verschiedener Arbeitgeber vergleichbare Anstellungsbedingungen, die Mindestvorgaben genügen, zu erhalten. Die Anpassung von Artikel 11 Absatz 2 ist dazu ein kleiner, aber wichtiger Schritt.

Yvonne Carrara beantragt Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat und somit die Ablehnung des Antrags Keller. – Der Antrag Keller wurde in der Kommission diskutiert. Er ist begreiflich. Die Pflegenden leisten viel. Deshalb ist die Idee hinter dem Antrag grundsätzlich sympathisch. Die Mindestanforderungen würden jedoch nur jene Leistungserbringer betreffen, die mit einer Leistungsvereinbarung ausgestattet sind. Das sind die Spitex-Organisationen, sofern sie die Leistungsvereinbarungen unterzeichnen, und die Alters- und Pflegeheime im Kanton, mit Ausnahme des privat geführten Heims in Ennenda. Der Antrag Keller soll zu einer Erhöhung der Löhne führen. Er wirkt jedoch kontraproduktiv. Höhere Löhne führen zu höheren Kosten. Irgendwann geht die Wirtschaftlichkeit verloren und die Heime müssen geschlossen werden. Die privaten Anbieter müssen sich nicht an die Mindestanforderungen halten. Es ist zudem fraglich, ob es rechtlich zulässig ist, die Löhne von öffentlich-rechtlich angestellten Personen in einer Leistungsvereinbarung zu regeln. Eine solche Regelung gehört nicht in ein Gesetz.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat und somit die Ablehnung des Antrags Keller. – Das Anliegen von Landrätin Regula N. Keller, wonach den Pflegenden Sorge zu tragen ist, wird in Anbetracht des heute schon bestehenden und sich künftig verschärfenden Mangels zu 100 Prozent geteilt. Jeder Arbeitgeber hat jedoch ein ureigenes Interesse daran, schwierig zu rekrutierende Mitarbeitende gut zu behandeln. – Schon heute verfügen verschiedene Personen über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton bzw. den Gemeinden. Diese stehen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis. Dort hat der Bund eine abschliessende Regelungskompetenz. Er definiert über das Arbeitsgesetz die Arbeitsbedingungen. Der Kanton kann dies mit einer Leistungsvereinbarung nicht übersteuern. Andere Kantone sehen gesamtarbeitsvertragliche Lösungen vor. Die Sozialpartner einigen sich auf eine Regelung. So würde wohl auch im Kanton Glarus eine Umsetzung des Antrags Keller aussehen.

Abstimmung: Der Antrag von Kommission und Regierungsrat obsiegt über den Antrag Keller.

Verpflichtung zur Zusammenarbeit unter den Leistungserbringern

Die Kommission beantragt die Änderung von Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d; die Streichung von Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe e; die Änderung von Artikel 11 Absatz 4; die Ergänzung um Artikel 11 Absatz 5. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest. Das Wort dazu wird nicht verlangt.

Abstimmung: Der Antrag der Kommission obsiegt über den Antrag des Regierungsrates.

Sabine Steinmann tritt für die Dauer der Beratung von Artikel 14 in den Ausstand.

Artikel 18; Pflege und Betreuung durch Bezugspersonen

Toni Gisler, Linthal, beantragt namens der SVP-Fraktion betreffend Artikel 18 Absatz 3 Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates und somit Ablehnung des Kommissionsantrags.

– Die SVP-Fraktion stellt sich hinter den Vorschlag des Regierungsrates. Der Kanton soll Beiträge für pflegende und betreuende Bezugspersonen ausrichten können. Es soll aber kein Muss sein. Grundsätzlich will man mit dieser Massnahme Heimeinweisungen vermeiden und einen notwendigen Anreiz für die Pflege zu Hause setzen. Die Beiträge sollen dann je nach Ausgangslage und nach vom Regierungsrat definierten Voraussetzungen und Vorgaben ausbezahlt werden. Mit einer Muss-Formulierung wird eine gerechte Differenzierung gemäss den notwendigen Vorgaben im Vorherein ausgeschlossen. In anderen Kantonen wird die Anspruchsberechtigung restriktiv beurteilt. Zum Beispiel müssen neben Bedingungen zum Wohnsitz der zu betreuenden Person und der Bezugsperson auch Vorgaben zur aufzuwendenden Zeit und eine Mindestanzahl an Betreuungs- und Pflegeaktivitäten erfüllt sein. Ausserdem gibt es häufig eine Einkommens- und Vermögensgrenze. – Gegen eine wichtige und wertvolle Unterstützung von Betreuungs- und Bezugspersonen hat niemand etwas einzuwenden. Eine Differenzierung soll aber gerechterweise möglich sein.

Sabine Steinmann beantragt im Namen der SP-Fraktion, Artikel 18 Absatz 3 gemäss Antrag der Kommission zu ändern. – Es ist ein grosses Anliegen, dass jene Angehörigen unterstützt werden, welche zu Hause und ohne fremde Hilfe für ihre Liebsten sorgen. Es ist nicht immer einfach, externe Unterstützung zu finden, die dann auch noch funktioniert. Gewisse Krankheiten erschweren die Unterstützung durch fremde Personen, die zum Beispiel während eines halben Tags helfen. Je nach Situation kann diese das ganze System zu Hause durcheinanderbringen. Deshalb dürfen gerade jene pflegende Angehörige, die deswegen besonders engagiert und gebunden sind, nicht benachteiligt werden.

Regierungsrat *Rolf Widmer* hält am Antrag des Regierungsrates fest. – Es ist – mit Blick auf den Fachkräftemangel – zentral, dass das System durch pflegende und betreuende Bezugspersonen entlastet werden kann. Andere Kantone sorgen bereits dafür. Sie machen dabei gewisse Vorgaben. Der Kanton Glarus wird sich an den Vorgaben anderer Kantone orientieren. Der Regierungsrat muss gemäss Artikel 18 Absatz 4 die Voraussetzungen und die Höhe der Beiträge in einer Verordnung regeln. Die Kann-Formulierung bietet Handlungsspielraum, der belassen werden soll. Es kann der theoretische Fall eintreten, dass niemand im Kanton Glarus die Vorgaben, die sich an jenen anderer Kantone orientieren, erfüllt. Der Kanton hätte niemanden, den er begünstigen kann, obwohl er Beiträge ausrichten muss. Das ist zwar ein unrealistischer Fall. Er könnte aber zu einem Widerspruch führen. – Der Regierungsrat bekennt sich in dieser Vorlage explizit zur Unterstützung der Bezugspersonen. So oder so wird der Regierungsrat eine Verordnung erlassen, wenn die Landsgemeinde dem PBG zustimmt. Die Kann-Bestimmung lässt dabei Handlungsspielraum offen.

Abstimmung: Der Antrag der Kommission obsiegt über den Antrag des Regierungsrates mit 30 zu 22 Stimmen.

Artikel 28; Übergangsbestimmungen

Die Kommission beantragt die Änderung von Artikel 28 Absätze 3 und 4 sowie die Ergänzung um Absatz 5. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest. Das Wort dazu wird nicht verlangt.

Abstimmung: Der Antrag der Kommission obsiegt über den Antrag des Regierungsrates.

Steuergesetz

Artikel 260c; Plafonierung des Steuerfusses für das Jahr 2022

Toni Gisler beantragt Zustimmung zu Artikel 260c gemäss Antrag des Regierungsrates. – Mit dem PBG übernimmt der Kanton von den Gemeinden die Finanzierung der Pflegerestkosten

und der ungedeckten Heimkosten im Umfang von total rund 8 Millionen Franken. Um sicherzustellen, dass diese Verschiebung zu keiner Mehrbelastung der Bevölkerung führt, soll der Steuerfuss von Kanton und Gemeinden für das Jahr 2022 auf dem Vorjahresniveau fixiert werden. Wenn die Landsgemeinde 2021 den Kantonssteuerfuss für das Jahr 2022 erhöht, wären die Gemeinden gezwungen, ihre Steuerfüsse entsprechend zu senken. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission vertritt jedoch die Meinung, dass dies ein Eingriff in die Gemeindeautonomie sei. Die jeweiligen Gemeinderäte würden ihren Gemeindeversammlungen bei Minderausgaben von 2 bis 4,5 Millionen Franken ohnehin eine Steuerfuss-Reduktion unterbreiten. Und doch heisst es im Kommissionsbericht dann wieder, dass die Gemeinden bei anderweitigen Mehraufwänden die Möglichkeit haben sollten, die Steuerfüsse weniger stark zu senken. Wer jedoch glaubt, man solle den Gemeinden in dieser Frage freie Hand geben, der bewegt sich auf dünnem Eis. Bereits haben einzelne Gemeinden Steuererhöhungen für die kommenden Jahre angekündigt. Ohne die vom Regierungsrat beantragte Fixierung wäre der Systemwechsel bei der Langzeitpflege eine willkommene Einladung dazu. Wenn einzelne Gemeinden Steuererhöhungen ins Auge fassen, ist das deren Entscheid. Sie sollen aber aus freien Stücken beantragt werden. Auch wenn die beantragte Regelung nicht gerade der Inbegriff einer demokratischen Lösung ist, braucht es die Fixierung der Gesamtsteuerbelastung, um eine Steuererhöhung durch die Hintertür zu vermeiden. Diese Fixierung sowie eine Neuverteilung der Steuerprozente zwischen Gemeinden und Kanton ist nichts Neues. Dieses Modell wurde bereits in der Vergangenheit erfolgreich angewendet. Es wäre ein fatales Zeichen an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wenn gewisse Gemeinden diese Vorlage für eine verdeckte Steuererhöhung nutzen würden.

Mathias Vögeli, Rüti, beantragt Zustimmung zum Antrag der Kommission. – Auf den ersten Blick ergibt die vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahme Sinn. Sie ist wie eine Doping Sperre beim Sport: Man ist für das Jahr 2022 eingeschränkt, danach aber wieder frei. Auf den zweiten Blick stellt man aber fest, dass damit lediglich die Kompetenz der Landsgemeinde, vor allem aber der Gemeindeversammlungen, den Steuerfuss festzulegen, beschnitten wird. Es ist Sache der Gemeindebehörden, einen Steuerfuss zu beantragen. Und es ist Sache der Stimmberechtigten, diesen Antrag anzunehmen oder abzuändern. Natürlich kann man davon ausgehen, dass die Gemeinden den Steuerfuss senken können. Dennoch kommt die Bestimmung von Artikel 260c Steuergesetz einer unzulässigen Bevormundung gleich. Eine zu hohe Erhöhung aufseiten des Kantons würde dazu führen, dass die Gemeinden unter dem Strich zu wenig Mittel zur Verfügung hätten. Auch kann die Diskussion um die Verteilung der Steuerprozente entspannter geführt werden, wenn ein solcher Zwang nicht besteht. Wie man von Landrat Thomas Kistler hören konnte, hat die Gemeinde Glarus Süd im Bereich der Langzeitpflege etwas Klärungsbedarf. Um diese Klärung vornehmen zu können, braucht sie ein wenig Spielraum.

Christian Marti spricht sich für Zustimmung zum Kommissionsantrag aus. – Die Festsetzung der Steuerfüsse liegt in der Autonomie der jeweiligen Behörden. Diese Autonomie ist unbedingt zu wahren. Die Gemeinderäte sollen ihre Lagebeurteilungen vornehmen können. Die Gemeindeversammlungen, die kommunalen Souveräne, sollen unter Berücksichtigung des Budgets alle Freiheiten haben. – Die Situation heute ist nicht vergleichbar mit den fundamentalen Umstrukturierungen im Rahmen der Gemeindestrukturreform. Damals nahm die Landsgemeinde einen Eingriff in die Gemeindeautonomie vor, wie es auch im Memorial hiess. Damals wurde dieser Eingriff als angemessen erachtet. Jetzt kommt es wieder zu einer grossen Veränderung. Aber diese geht bei weitem nicht so weit wie die Reformen von 2006 oder 2011. Deshalb ist der Eingriff in die Autonomie im vorliegenden Fall nicht angemessen. – Der Regierungsrat weist in seinem Bericht aus, dass nicht alle Gemeinden gleichermassen betroffen sind. Deshalb ist eine Einheitslösung nicht angemessen. Wenn sich der regierungsrätliche Antrag durchsetzt, hat insbesondere die Gemeinde Glarus auf Steuereinnahmen zu verzichten, die heute nicht für die Langzeitpflege, sondern für andere Aufgaben aufgewendet werden. Weshalb in diesem Fall nun ausgerechnet die Gemeinde Glarus einen zusätzlichen Beitrag leisten soll – es sei an die Diskussionen um den Finanzausgleich erinnert –, ist nicht nachvollziehbar.

Christian Büttiker, Netstal, Kommissionsmitglied, votiert für den Kommissionsantrag. – Die Kommission hat sich intensiv mit dieser Bestimmung auseinandergesetzt. Es ist nun endlich an der Zeit, das Misstrauen zwischen Kanton und Gemeinden auszuräumen. Die jeweiligen Ebenen sind in der Lage, selbstständig zu entscheiden, was notwendig ist. Es braucht keine Bevormundung der Gemeinden. Das wäre ein schlechter Abschluss für die Arbeiten rund um die Reorganisation der Langzeitpflege.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates. – Das vorgeschlagene Modell wurde bereits in der Vergangenheit erfolgreich angewendet. Es bewährte sich. Es wurde auch schon für längere Zeit eine Obergrenze festgelegt. Es handelt sich nur halbwegs um einen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Kanton und Gemeinden dürfen insgesamt nicht über das Niveau des Vorjahres hinausgehen. Senkungen sind hingegen möglich. – Es geht um substantielle Änderungen beim Steuerfuss. Die Gemeinden sind unterschiedlich betroffen. Glarus Süd weist relativ hohe Kosten für die Restfinanzierung aus. Das Potenzial für eine Steuersenkung beträgt ungefähr 6 Prozent. Bei Glarus Nord liegt dieses Potenzial bei rund 3–4 Prozent. Die Behörden werden dank dieser Bestimmung gezwungen, die Auswirkungen der Lastenverschiebung sehr genau zu prüfen. Der Kanton wird die Gemeinden bezüglich des Steuersenkungspotenzials in den einzelnen Gemeinden unterstützen. – Die Vorteile dieses Modells überwiegen die Nachteile bei weitem. Es handelt sich dabei nicht um ein Misstrauensvotum. Die Obergrenze gilt für Kanton und Gemeinden. Das Modell ist ein Anreiz, im Sinne der Steuerzahler saubere und transparente Arbeit zu leisten.

Abstimmung: Der Antrag der Kommission obsiegt über den Antrag des Regierungsrates.

Aufhebung der Verordnung über die ambulante Langzeit- und Gesundheitspflege

Das Wort wird nicht verlangt. Der Aufhebung ist zugestimmt

Erhöhung Personalaufwand um 170'000 Franken ab 2022

Das Wort wird nicht verlangt. Der Erhöhung des Personalaufwands ist zugestimmt.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.