

Sitzung vom 30. Januar 2019

**58. Anfrage (Bundesgerichtsentscheid Pflegefinanzierung:  
Auswirkungen auf den Kanton Zürich)**

Die Kantonsrätinnen Pia Ackermann, Zürich, und Brigitte Röösl, Illnau-Effretikon, sowie Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, haben am 12. November 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Der Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 13. August 2018 (BG Urteil 9C\_446/2017) ist zu entnehmen, dass die Kantone (oder ihre Gemeinden) für die Restkosten für Pflegeleistungen vollständig aufkommen müssen, auch wenn das kantonale Recht dafür Höchstsätze vorsieht. Dies betrifft die Pflegekosten, die nicht vollständig durch die gesetzlich limitierten Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Versicherten gedeckt sind.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie und in welcher Frist werden die kantonalen Gesetze und Verordnungen angepasst?
2. Welches sind die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden aufgrund des Bundesgerichtsurteils?
3. Was plant der Kanton Zürich, um die Gemeinden zu entlasten?
4. Wie viel Prozent der Institutionen auf der Pflegeheimliste liegen aktuell über den Normkosten? Wie ist die Prozentzahl auf Betten umgerechnet?
5. Wirkt sich das Bundesgerichtsurteil auf die Tarifgestaltung gegenüber den Kundinnen und Kunden bei der Spitex und Bewohnerinnen und Bewohnern in den Alters- und Pflegeheimen aus?
6. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass bei ungenügender Finanzierung die anfallenden Kosten nicht bei den Heimbewohnern in Form überhöhter Betreuungs- und Pensionstaxen überwältigt werden?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Pia Ackermann, Zürich, Brigitte Röösl, Illnau-Effretikon, und Thomas Marthaler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3 und 5:

Das der Anfrage zugrunde liegende Urteil des Bundesgerichts betrifft die Pflegefinanzierung des Kantons St. Gallen, nach dessen Recht die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner nicht gegen ungedeckte Pflegerestkostenforderungen der Pflegeheime geschützt sind: Nach Art. 6 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung des Kantons St. Gallen (PFG, sGS 331.2) legt die Regierung nach Anhörung der politischen Gemeinden durch Verordnung die Höchstansätze der Pflegekosten in Franken je Pflegebedarf und Tag fest (Abs. 1). Sie kann dabei den für die Ermittlung der Pflegekosten anrechenbaren Aufwand der Leistungserbringer festlegen (Abs. 2). In Art. 2 der Verordnung über die Pflegefinanzierung des Kantons St. Gallen (sGS 331.21) werden nach Pflegestufe abgestufte Höchstansätze der Pflegekosten fixiert. Dabei wird auf die individuellen Gegebenheiten des jeweiligen Pflegeheims keine Rücksicht genommen. Stellt das Pflegeheim Pflegekosten in Rechnung, die über den Höchstansätzen liegen, hat die Bewohnerin oder der Bewohner aufgrund des in Art. 10 Abs. 2 PFG verankerten Rückerstattungsprinzips diese Kosten zu tragen: Sie oder er muss die ungedeckten Pflegekosten direkt dem Pflegeheim bezahlen, erhält aber im Rahmen der Rückerstattung durch die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen lediglich einen limitierten Beitrag.

Die Situation im Kanton Zürich unterscheidet sich von der vom Bundesgericht beurteilten Rechtslage im Kanton St. Gallen: Im Kanton Zürich haben die Gemeinden für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre und ambulante Pflegeversorgung zu sorgen. Sie betreiben zu diesem Zweck eigene Einrichtungen oder beauftragen von Dritten betriebene Pflegeheime oder Spitex-Organisationen (§ 5 Abs. 1 Pflegegesetz, LS 855.1). In beiden Fällen gilt, dass die nach Abzug der Beiträge der Sozialversicherer und des begrenzten Patientenbeitrags verbleibenden Restkosten von den Gemeinden zu tragen sind (§ 9 Abs. 1, 2 und 4 Pflegegesetz). Im Gegensatz zum Kanton St. Gallen sind im Kanton Zürich die von der öffentlichen Hand zu tragenden Restkosten deshalb grundsätzlich nicht begrenzt. Allerdings können und sollen die Gemeinden bei der Erteilung von Leistungsaufträgen auf eine wirtschaftliche Leistungserbringung achten; sie sind nicht verpflichtet, Leistungsaufträge zu den von einem Pflegeheim oder einer Spitex-Organisation geltend gemachten Restkos-

ten unbesehen ihrer Kosten zu erteilen. Beim Verhandeln von Leistungsaufträgen orientieren sich die Gemeinden praxisgemäss auch am sogenannten Normdefizit.

Im Kanton Zürich gibt es aber auch Pflegeheime oder Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag einer Gemeinde. Bei solchen Pflegeheimen müssen die Gemeinden die Restkosten bis zur Obergrenze des Normdefizits übernehmen (§§ 15–17 Pflegegesetz). Das Normdefizit entspricht den Restkosten einer Einrichtung, die durchschnittlich kostengünstig arbeitet (50. Perzentil). Hat eine Einrichtung höhere, durch das Normdefizit nicht gedeckte Kosten, so gehen die Mehrkosten zulasten der Einrichtung bzw. ihres Rechtsträgers. Allerdings sind private Einrichtungen ohne Leistungsauftrag nicht verpflichtet, pflegebedürftige Personen aufzunehmen.

Das Urteil des Bundesgerichts 9C\_446/2017 vom 20. Juli 2018 führt im Kanton Zürich zu keinen Änderungen. Insbesondere fallen für die Gemeinden keine Mehrkosten an, denn die Restkosten der öffentlichen Pflegeheime oder Spitex-Organisationen sind weiterhin vollständig von den Gemeinden zu tragen. Auch bei den beauftragten Einrichtungen richtet sich die Höhe der von der Gemeinde zu übernehmenden Restkosten weiterhin nach der zwischen der Gemeinde und der Einrichtung geschlossenen Vereinbarung. Selbst bei den privaten Einrichtungen ohne Leistungsauftrag ändert sich nichts: Solche Einrichtungen haben weiterhin höchstens Anspruch auf das Normdefizit, sofern die Wohngemeinde einen Pflegeplatz in einem eigenen oder in einem beauftragten Pflegeheim bzw. einen eigenen oder beauftragten ambulanten Leistungserbringer zur Verfügung stellt. Denn den Gemeinden kann nicht zugemutet werden, höhere Restkosten privater Leistungserbringer zu übernehmen, wenn eigene oder beauftragte Leistungserbringer wirtschaftlicher arbeiten und tiefere Restkosten ausweisen. Die privaten Einrichtungen ohne Leistungsauftrag sind nicht verpflichtet, eine pflegebedürftige Person aufzunehmen, wenn sie mit der Vergütung des Normdefizits nicht auskommen können. Die pflegebedürftige Person wird dadurch aber nicht benachteiligt, denn sie hat nach dem Pflegegesetz auf jeden Fall Anspruch auf einen Pflegeplatz bzw. auf ambulante Pflegeversorgung. Wenn eine Gemeinde keine Pflegeversorgung in einem eigenen oder einem beauftragten Heim bzw. in einer eigenen oder beauftragten Spitex-Organisation zur Verfügung stellen kann, kann das von der Patientin oder vom Patienten gewählte private Heim oder die private Spitex-Organisation der Gemeinde die tatsächlichen, unter Umständen über dem Normdefizit liegenden Kosten in Rechnung stellen (§§ 6 und 14 Pflegegesetz). Damit wird dem Zweck des nach oben beschränkten Selbstkostenanteils der versicherten Person – nämlich diese vor einer übermässigen finanziellen Last zu schützen – hinreichend Rechnung getragen.

Zu Frage 4

Die nachfolgende Tabelle beruht auf der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) des Bundesamts für Statistik. Sie zeigt, dass über den Normkosten liegende Pflegeheime ohne Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde im Kanton Zürich einen Anteil von lediglich 17,4% am gesamten Bettenbestand ausmachen:

	Total	mit Leistungsvereinbarung	ohne Leistungsvereinbarung
<b>Alters-/Pflegeheime</b>	242	123	119
	100,0%	50,8%	49,2%
<b>Bewohnerinnen/Bewohner</b>	26 759	18 588	8 171
	100,0%	69,5%	30,5%
<b>Betten</b>	18 100	12 017	6 083
	100,0%	66,4%	33,6%
<b>Betriebe unter Normkosten</b>	136	75	61
Anzahl Betten	9 975	7 035	2 940
	55,1%	38,9%*	16,2%*
<b>Betriebe über Normkosten</b>	106	48	58
Anzahl Betten	8 125	4 982	3 143
	44,9%	27,5%*	17,4%*

\* des gesamten Bettenbestandes

Quelle: SOMED-Statistik 2017

Zu Frage 6:

Die Gemeinden sind verpflichtet, für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre Pflegeversorgung durch eigene oder beauftragte Pflegeheime zu sorgen (§ 5 Abs. 1 Pflegegesetz). Für solche Pflegeheime schreibt das Gesetz ausdrücklich vor, dass für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen verrechnet werden dürfen und dass die Einhaltung dieser Vorgabe in der Jahresrechnung auszuweisen ist (§ 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips ist bei eigenen oder beauftragten Pflegeheimen von den Gemeinden zu gewährleisten. Sie haben sicherzustellen, dass ihnen die notwendigen Informationen, insbesondere Rechnungen, zur Kenntnis gebracht werden (§§ 63 und 64 Gemeindegesetz; GG, LS 131.1); sie sind ausserdem gestützt auf § 23 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes zum Zweck der Überprüfung der (Kosten-)Rechnungen berechtigt, alle betriebs- und patientenbezogenen Daten und Unterlagen einzuverlangen, die für den Vollzug und die Durchsetzung der Gesetzgebung benötigt werden. Treten gleichwohl Ordnungswidrigkeiten auf, sind sie von der Gemeinde zu beheben; wird das Erforderliche zur Behebung der Ordnungswidrigkeit unterlassen, hat der Bezirksrat einzugreifen (§ 166 Abs. 1 und 2 GG).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**