

Sitzung vom 26. September 2012

1000. Motion (Gesetzliche Grundlage für eine Kontrollstelle für Buchhaltung und Rechnungsstellung von Institutionen der Langzeitpflege)

Die Kantonsrätinnen Erika Ziltener, Zürich, Barbara Bussmann, Volketswil, und Silvia Seiz-Gut, Zürich, haben am 11. Juni 2012 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzliche Grundlage für eine Kontrollstelle zu schaffen und eine solche einzurichten, welche die Buchhaltung und Rechnungsstellung von Institutionen der Langzeitpflege im Kanton Zürich, die nach dem neuen Pflegefinanzierungsgesetz (recte: Pflegegesetz) abrechnen, erfasst, kontrolliert und den interessierten Personen und Behörden zugänglich macht.

Begründung:

Erste Erfahrungen mit dem am 1. 1. 2011 in Kraft gesetzten Pflegefinanzierungsgesetz liegen vor und zeigen gravierende Mängel auf. Laut Verordnung und Bundesratsentscheid sollten die Heime schon seit bald zehn Jahren eine spezifische Kosten- und Leistungsrechnung führen. Doch eine grosse Anzahl von Heimen erfüllt diese Pflicht nicht in ausreichender Qualität und Transparenz. Das führt dazu, dass nicht nur unzulässig Kosten auf die Bewohnerinnen und Bewohner abgewälzt werden, sondern auch über in Rechnung gestellte Leistungen keine Rechenschaft über deren Kosten abgelegt werden kann. Insbesondere bei den Bereichen Hotellerie und Betreuung verbietet das Gericht jedoch eine Kostenüberdeckung. Weil weder eine Kontrollstelle noch eine konkrete Aufsichtsstelle existieren, die die Aufteilung einzelner Kosten auf die einzelnen Konten und die Rechnungsstellung an die Pensionärinnen und Pensionäre überprüfen, ist es einzelnen Bewohnerinnen und Bewohnern, aber auch Gemeinden, die Kostenbeiträge an einzelne Pensionäre zu übernehmen haben, nahezu unmöglich, ungerechtfertigte Forderungen festzustellen und gegen sie anzukämpfen. Bewohnerinnen und Bewohner müssen die Kosten über eine Ombudsstelle oder eine Klage anfechten. Abgesehen davon, dass diese Wege für die meisten Bewohnerinnen und Bewohner zu beschwerlich sind und der Ausgang der Verfahren unsicher ist, fallen ihnen Kosten an, die so im Pflegefinanzierungsgesetz nicht vorgesehen waren und auch nicht zulässig sind.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Erika Ziltener, Zürich, Barbara Bussmann, Volketswil, und Silvia Seiz-Gut, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Gesetzliche Grundlagen

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Pflegegesetz (LS 855.1) verpflichtet die Gemeinden, für eine bedarfs- und fachgerechte Pflegeversorgung ihrer Wohnbevölkerung zu sorgen. Neben den Bestimmungen zur Sicherstellung der Versorgung mit Pflegeleistungen enthält das Gesetz auch Regelungen, die den sogenannten Tarifschutz umsetzen und die für eine transparente Darstellung der Kosten sorgen: In § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes wird festgehalten, dass bei Pflegeheimen für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen verrechnet werden dürfen. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist dabei von den Pflegeheimen in ihren Jahresrechnungen auszuweisen. Diese Regelung stellt sicher, dass der Finanzierungsanteil der Gemeinde an den Pflegeleistungen nicht durch überhöhte Hotellerie und Betreuungstaxen querfinanziert wird. Damit wird der Einhaltung des nach Art. 44 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) vorgegebenen Tarifschutzes Nachachtung verschafft. § 20 des Pflegegesetzes verlangt für die Rechnungsstellung, dass die von den Leistungserbringern erbrachten Leistungen gegenüber den Leistungsbezüglern im Detail darzustellen sind: Insbesondere muss die Rechnung die Kosten für Pflegeleistungen (unter Angabe der Pflegebedarfsstufe), für Unterkunft und Verpflegung, für Betreuungsleistungen sowie für Leistungen für weitere persönliche Bedürfnisse gesondert aufführen. Für die Rechnungslegung (Kostenrechnung) der Pflegeheime gelten gemäss § 22 des Pflegegesetzes sodann die Vorschriften der Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL, SR 832.104).

Diese Rechtsgrundlagen sind für Gemeinden und Leistungserbringer verbindlich. Es liegt an den Gemeinden, bei ihren eigenen sowie bei den von ihnen beauftragten Einrichtungen für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu sorgen. Konsequenterweise sind die Gemeinden gestützt auf § 23 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes zur Überprüfung der Rechnungen auch berechtigt, betriebs- und patientenbezogene Daten und Unterlagen, die für den Vollzug der Gesetzgebung benötigt werden, einzusehen, einzuholen und zu bearbeiten. Insbesondere können

sie Daten zur Überprüfung der Kostenentwicklung, der Wirtschaftlichkeit sowie der Qualität, Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Leistungen einverlangen. Alle Grundlagen und Instrumente, die zur Prüfung der vom Gesetz geforderten Kostentransparenz nötig sind, liegen somit vor.

Umfrage zur Beschwerdesituation

Zur näheren Klärung der mit dem vorliegenden Vorstoss kritisierten Mängel hat die Gesundheitsdirektion eine Umfrage bei den einschlägigen, als Anlaufstellen für Beschwerden tätigen oder mit der Aufsicht befassten Stellen durchgeführt. Mit Schreiben vom 17. Juli 2012 wurden die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter in Zürich (UBA), die Stiftung Patientenschutz in Zürich (SPO) und alle Bezirksräte des Kantons ersucht, Angaben über Beschwerden und Reklamationen von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie von Gemeinden zu machen, die sich auf ungerechtfertigte Rechnungsstellung bezogen. Im Weiteren wurde nach den erteilten Auskünften zu den Rechnungsstellungen und der Rechnungslegung allgemein gefragt.

Insgesamt wurden bei der UBA, der SPO und der Zürcher Gesundheitsdirektion rund 100 Meldungen und Anfragen verzeichnet – dies bei rund 16000 Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern mit über 5 Mio. sogenannten Unterbringungstagen. Der Grossteil betraf die fehlende oder ungenügende vorgängige Information zu Preiserhöhungen. Weniger als die Hälfte der Reklamationen bezogen sich auf die Rechnungsstellung im Bereich Hotellerie und Betreuung. Allgemein stand der Informationsbedarf gegenüber dem Beschwerdecharakter im Vordergrund; mehrere Anfragen betrafen zudem Institutionen ausserhalb des Kantons Zürich. Die Anfragen kamen fast ausnahmslos von Bewohnerinnen und Bewohnern oder ihren Angehörigen; vonseiten der Gemeinden gingen lediglich zwei Anfragen ein. Bei den elf Bezirksräten – die gemäss § 37 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) als Rechtsmittelinstanzen für Beschwerden im Zusammenhang mit der Rechnungsstellung von öffentlichen Leistungserbringern wirken – ging seit Januar 2011 lediglich eine einzige Beschwerde ein. Diese eine Meldung stand jedoch nicht in Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung; es ging um die Verrechnung von nicht eingenommenen Mahlzeiten.

Umsetzung des Pflegegesetzes

Das Pflegegesetz ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich bei der Umsetzung eines neuen Gesetzes neue Abläufe und Mechanismen einspielen müssen und Schnittstellen abzustimmen sind. Vor diesem Hintergrund und angesichts der bishe-

rigen Erfahrungen wäre es verfrüht, im Pflegegesetz neue Instrumente einzuführen oder die festgelegten Kompetenzzuweisungen infrage zu stellen.

Wie bereits im Vorfeld des Inkrafttretens des Pflegegesetzes stellt die Gesundheitsdirektion nach wie vor ein umfassendes Informationsangebot für Leistungserbringer, Leistungsbezüglerinnen und -bezügler sowie Gemeinden zur Verfügung (vgl. www.gd.zh/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/institutionen/heime/neue_pflegefinanzierung.html). In diesen Informationen werden auch die sich bei der Umfrage gezeigten Unsicherheiten bei einem Teil der Leistungsbezüglerinnen und -bezügler aufgenommen. In den nächsten Monaten wird schliesslich eine ergänzte Neuauflage der bewährten Informationsbroschüre «Die neue Pflegefinanzierung – Informationen für Patientinnen und Patienten, Angehörige, Institutionen und Gemeinden» veröffentlicht werden.

Fazit

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Pflegegesetz sind gut. Es liegen nur verhältnismässig wenige Beschwerden vor (insgesamt weniger als 50 Beanstandungen und/oder Nachfragen zur Rechnungsstellung bei – wie erwähnt – knapp 16000 Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern mit über 5 Mio. Unterbringungstagen). Nach Kenntnisstand der Gesundheitsdirektion wurde bisher in keinem einzigen Fall der Rechtsweg beschritten. Für die überwiegende Anzahl der rund 240 Pflegeheime im Kanton Zürich liegen keine Beanstandungen vor. Die Einrichtung einer kantonalen Kontrollstelle erscheint vor diesem Hintergrund nicht verhältnismässig. Sie würde ausserdem einen grossen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

Bei dieser Sachlage erscheint die Einführung einer Kontrollstelle für Buchhaltung und Rechnungsstellung von Institutionen der Langzeitpflege nicht notwendig. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 156/2012 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi