

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Beatrix Frey
betreffend Mehr Freiraum für eine wirtschaftliche
und bedarfsgerechte ambulante Pflegeversorgung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 9. Mai 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 194/2014 von Beatrix Frey wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Astrid Furrer, Daniel Schwab (in Vertretung von Linda Camenisch), Sabine Wettstein (in Vertretung von Nadja Galliker):

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 194/2014 von Beatrix Frey wird geändert und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 9. Mai 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Claudio Schmid Andreas Schlagmüller

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Schmid, Bülach (Präsident); Kaspar Bütikofer, Zürich; Linda Camenisch, Wallisellen; Andreas Daurü, Winterthur; Benjamin Fischer, Volketswil; Ruth Frei, Wald; Astrid Furrer, Wädenswil; Nadja Galliker, Eglisau; Daniel Häuptli, Zürich; Susanne Leuenberger, Affoltern a. A.; Thomas Marthaler, Zürich; Markus Schaaf, Zell; Lorenz Schmid, Männedorf; Kathy Steiner, Zürich; Esther Straub, Zürich; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Pflegegesetz

(Änderung vom; Kostenanteil für nichtpflegerische Spitex-Leistungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 9. Mai 2017,

beschliesst:

I. Das Pflegegesetz vom 27. September 2010 wird wie folgt geändert:

b. Nichtpflegerische Spitex-Leistungen

§ 13. ¹ Die ambulanten Leistungserbringer gemäss § 5 Abs. 1 verrechnen den Leistungsbezüglerinnen und -bezügern insgesamt höchstens 70% des anrechenbaren Aufwandes ihrer Organisation für nichtpflegerische Spitex-Leistungen gemäss § 5 Abs. 2 lit. d. Sie weisen die Einhaltung dieser Vorgabe in der Jahresrechnung aus.

Abs. 2–4 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 25. August 2014 von Beatrix Frey und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 23. Februar 2015 mit 94 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit am 2. März 2015 zugewiesen. Sie nahm die Beratungen in Anwesenheit der Gesundheitsdirektion an ihrer Sitzung vom 1. September 2015 auf, an welcher die Erstunterzeichnerin Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 29. September 2015 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird folgende Änderung des Pflegegesetzes vom 27. September 2010 verlangt, welches am 1. Januar 2011 in Kraft trat:

§ 13. ¹ Nichtpflegerische Spitex-Leistungen gehen vollumfänglich zulasten der Leistungsbezügerinnen und -bezüger.

b. Nichtpflegerische Spitex-Leistungen

² Die Gemeinden können die Kostenbeteiligung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger ganz oder teilweise übernehmen.

Abs. 3 und 4 werden aufgehoben.

3. Beratung in der Kommission

Anlässlich ihrer Sitzung vom 1. Dezember 2015 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, der parlamentarischen Initiative mit 8:7 Stimmen zugestimmt. Damals wurde wie folgt argumentiert:

Die knappe Kommissionsmehrheit spricht sich dafür aus, die heutige Verpflichtung der Gemeinden aufzuheben, die nichtpflegerischen Spitex-Leistungen zur Hälfte subventionieren zu müssen. Die heutige Bestimmung setzt Fehlanreize, indem sie Leistungsbezügerinnen und -bezüger davon abhält, sich beispielsweise für Reinigungsdienste kostengünstigere Lösungen zu organisieren, und sie trägt wenig dazu bei, dass öffentlich-rechtliche Spitex-Organisationen ihre Effizienz steigern.

Für die parlamentarische Initiative spricht auch, dass dadurch für staatliche und private Anbieter gleich lange Spiesse im Markt gelten würden und die Steuerzahlerinnen und -zahler nicht mehr indirekt auch nichtpflegerische Spitex-Leistungen von Wohlhabenden mitfinanzieren müssten, welche diese Leistungen auch ohne staatliche Subventionen finanzieren können.

Die Vorgabe einer hälftigen Kostenübernahmepflicht verhindert zudem die Möglichkeit, kostendeckende Tarife erheben zu können. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Zürich als einziger die heutige Subventionspraxis kennt, und selbst der Präsident des kantonalen Spitex-Verbands sprach anlässlich der Anhörung in der Kommission von einem Giesskannenprinzip beim heutigen System. Der Verband befürwortet eine Bandbreite des Finanzierungsanteils von 30–50%.

Die Kommissionsminderheit lehnt die parlamentarische Initiative, wie im Übrigen auch der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich, ab. Ihrer Ansicht nach gewährleistet das Prinzip «ambulant vor stationär» – worauf das erst seit sechseinhalb Jahren geltende Pflegegesetz fusst –, dass die Eintrittshürde in die ambulante Pflege tief gesetzt bzw. diejenige in die stationäre erhöht wird. Wird die Kostenbeteiligungspflicht der Gemeinden aufgehoben, ist eine frühere Verlagerung in die teurere stationäre Langzeitversorgung und teilweise auch eine Verwahrlosung von Patientinnen und Patienten zu befürchten.

Überdies ermöglichen es die gesetzlichen Grundlagen den Gemeinden schon heute, auch mit privaten Anbietenden (kostengünstigere) Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

Ein Kommissionsmitglied schlägt als Massnahme gegen das kritisierte Giesskannenprinzip – im Sinne einer geänderten parlamentarischen Initiative – vor, den Spielraum der Gemeinden zu erhöhen, indem diese den Finanzierungsanteil autonom zwischen 25 und 50% festlegen können.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 15. Juni 2016 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Das Pflegegesetz unterscheidet bei der Finanzierung im Bereich der ambulanten Pflegeversorgung zwischen Kosten für pflegerische und solchen für nichtpflegerische Spitex-Leistungen. Die Kosten für

pflegerische Spitex-Leistungen sind in etwa zur Hälfte von der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), im Umfang von höchstens Fr. 8 pro Pflorgetag von den Leistungsbezügerinnen und -bezügern und im Übrigen von der Gemeinde zu tragen (vgl. Art. 25a Abs. 5 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10], Art. 7a Abs. 1 Krankenpflege-Leistungsverordnung [KLV, SR 832.112.31] sowie § 9 Pflegegesetz [LS 855.1]). Für die Kosten von nichtpflegerischen Spitex-Leistungen im Sinne von § 5 Abs. 2 lit. d des Pflegegesetzes haben die Leistungsbezügerinnen und -bezüger im Durchschnitt zur Hälfte selbst aufzukommen (§ 13 Abs. 1 Pflegegesetz). Diese Regelung wurde vor dem Hintergrund eingeführt, dass sich die Pflegefinanzierung im Kanton Zürich am Versorgungsgrundsatz «ambulant vor stationär» ausrichten soll (Weisung zum Pflegegesetz, Vorlage 4693, S. 18 [ABI 2010, 918 S. 935]).

§ 5 Abs. 1 des Pflegegesetzes berechtigt die für die ambulante Pflegeversorgung verantwortlichen Gemeinden, die versorgungsnotwendigen Leistungserbringer selbst zu bestimmen und dazu entweder gemeindeeigene Einrichtungen zu betreiben oder aber von Dritten betriebene Spitex-Institutionen mit der Leistungserbringung zu beauftragen. Sie haben es in der Hand, mit den Leistungserbringern die vertraglichen Konditionen auszuhandeln und nur effizienten Institutionen einen Leistungsauftrag zu erteilen, wobei mit den pflegerischen und nichtpflegerischen Leistungen nicht zwingend derselbe Leistungserbringer beauftragt werden muss.

2. Begründung der Ablehnung der parlamentarischen Initiative

Der Regierungsrat lehnt die parlamentarische Initiative aus folgenden Gründen ab:

- a. Kostenbeteiligung der Gemeinden für nichtpflegerische Spitex-Leistungen zögert Pflegeheimenintritte mit entsprechend hohen Kosten hinaus

Gemäss einer Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (OBSAN), welche die Gesundheitsdirektion 2015 in Auftrag gegeben hat, sind rund ein Drittel bzw. rund 5700 Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner im Kanton Zürich nicht oder nur leicht pflegebedürftig. Dieser Wert liegt deutlich über dem gesamtschweizerischen Anteil von knapp einem Viertel an nicht oder nur leicht pflegebedürftigen Heimbewohnerinnen und -bewohnern (OBSAN, Statistische Grundlagen zur Pflegeheimplanung 2013–2035 des Kanton Zürichs, S. 37 f.). Da Pflegeheimaufenthalte sowohl für die Leistungsbezügerinnen und -bezüger als auch für die öffentliche Hand wesentlich teurer sind als Spitex-Leistungen, sollten nicht oder nur leicht pflegebedürftige Personen möglichst lange in ihrem bisherigen Umfeld verbleiben (ambu-

lant vor stationär). Dies setzt aber voraus, dass die gesundheitlichen Beeinträchtigungen und schwindenden Kräfte von Betagten mit den erforderlichen hauswirtschaftlichen und betreuerischen Leistungen kompensiert werden. Ohne Gemeindebeiträge würden sich die Preise für nichtpflegerische Spitex-Leistungen praktisch verdoppeln. Die Hemmschwelle zum Bezug solcher Leistungen würde insbesondere für Personen mit einem Budget nahe dem Existenzminimum deutlich erhöht. Ein Teil dieser Personen würde wohl keine hauswirtschaftlichen Leistungen mehr beziehen und müsste verfrüht in einem Pflegeheim untergebracht werden, wodurch der bereits heute schon überdurchschnittlich grosse Anteil an nur leicht pflegebedürftigen Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern weiter steigen würde. Die daraus bei den Gemeinden anfallenden Mehrkosten würden die durch eine Beseitigung der finanziellen Beteiligung an den nichtpflegerischen Spitex-Leistungen erzielten Einsparungen deutlich übertreffen. Dies ist denn auch einer der Gründe, weshalb der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich die vorliegende Initiative mit Schreiben vom 5. November 2015 an die KSSG zur Ablehnung empfohlen hat.

b. Kostenbeteiligung der Gemeinden für nichtpflegerische Spitex-Leistungen *spart* Ergänzungsleistungen (EL)

2015 wohnten im Kanton Zürich 7761 Personen mit EL zur AHV in einem Heim und 16 565 Personen mit EL zur AHV zu Hause. Heimbewohnerinnen und -bewohner erhielten im Durchschnitt monatliche EL von rund Fr. 3000, Personen zu Hause gut Fr. 600. Das bedeutet, dass bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern im Durchschnitt zusätzlich EL von gut Fr. 2400 pro Monat anfallen. Bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in einem Heim von rund 18 Monaten ergeben sich (bei 7761 Heimbewohnerinnen und -bewohnern mit EL) jährlich gut 5000 Eintritte von EL-Bezügerinnen und -Bezügern. Eine Verzögerung des Aufenthalts nur schon um durchschnittlich einen Monat führt somit zu Einsparungen von Fr. 2400 pro Person und damit insgesamt rund 12 Mio. Franken pro Jahr (5000 Eintritte × Fr. 2400).

Die mit der vorliegenden Initiative geplante Aufhebung der Kostenbeteiligung der Gemeinden für nichtpflegerische Spitex-Leistungen führt aus den oben ausgeführten Gründen zu verfrühten Pflegeheim-eintritten und somit auch zu einer Kostensteigerung bei den EL. Da der Bund für Personen, die in einem Pflegeheim leben, lediglich diejenigen EL übernimmt, die entstehen würden, wenn die Person zu Hause leben würde (vgl. Art. 13 Abs. 2 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG, SR 831.30]), fällt die Kostensteigerung vollumfänglich bei Kanton und Gemeinden an, wobei sich der Anteil des Kantons gemäss § 34 des Zusatzleistungsgesetzes (LS 831.3) auf 44% beläuft.

- c. Geltende Regelung erlaubt bereits nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestufte Beiträge an nichtpflegerische Spitex-Leistungen

Die geltende Regelung folgt nicht dem Giesskannenprinzip: Nach § 13 Abs. 1 des Pflegegesetzes dürfen die Gemeinden die Kostenbeteiligung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger frei festlegen, wobei aber die Belastung dieser Personen «insgesamt höchstens die Hälfte des anrechenbaren Aufwands» der betroffenen Organisation für nichtpflegerische Spitex-Leistungen betragen darf. Die Gemeinden sind somit berechtigt, die Kostenbeteiligung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Leistungsbezügerinnen und -bezüger abzustufen: Sie haben es in der Hand, Spitex-Leistungen bei einkommensschwachen Personen zu mehr als 50% zu finanzieren und Vermögende von einer Mitfinanzierung auszunehmen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beteiligung der Gemeinden an den nichtpflegerischen Spitex-Leistungen verfrühte Pflegeheimetritte verhindert und Ergänzungsleistungen zulasten der öffentlichen Hand vermindert. Die Gemeinden sind nach geltendem Pflegegesetz frei, die Leistungserbringer selbst zu bestimmen und nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestufte Beiträge an nichtpflegerische Spitex-Leistungen zu leisten. Wir beantragen deshalb die Ablehnung der parlamentarischen Initiative. Im Übrigen verweisen wir auf die rechtsetzungstechnischen Bemerkungen des Gesetzgebungsdienstes in der Beilage.

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 24. Januar 2017 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 15. Juni 2016 zur Kenntnis genommen und sich an drei weiteren Sitzungen nochmals vertieft mit der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative sowie der Praxis seit der Einführung des Pflegegesetzes auseinandergesetzt. Im Verlaufe dieser Beratungen wurde ein Antrag für eine geänderte parlamentarische Initiative eingereicht, wonach den Leistungsbezügerinnen und -bezügern nicht mehr wie bisher höchstens 50%, sondern neu bis zu 70% des anrechenbaren Aufwandes für nichtpflegerische Spitex-Leistungen verrechnet werden kann.

Die Kommissionsmehrheit lehnt den Antrag ab. Wie Berechnungen der Gesundheitsdirektion ergeben haben, erhöhte sich ein heute zur Hälfte subventionierter Tarif für hauswirtschaftliche Spitex-Leistungen von Fr. 40/Std. durch die beantragte Änderung des Pflegegesetzes auf Fr. 56/Std. Was der Regierungsrat bereits zur ursprünglichen

parlamentarischen Initiative ausführte, gilt auch für die geänderte: Mit der Gesetzesänderung stiege die Gefahr, dass vor allem ältere und zu meist in bescheidenen Verhältnissen lebende Klientinnen und Klienten (die Hälfte der Bezügerinnen und Bezüger hauswirtschaftlicher Leistungen ist zwischen 80 und 95 Jahre alt) ihre angestammte Wohnumgebung verlassen und in ein Heim eintreten müssten. Damit verbunden wäre auch ein Anstieg der Kosten in den Gemeinden für Ergänzungsleistungen.

Für die Kommissionsminderheit hingegen erhöht die Änderung des Pflegegesetzes den Handlungsspielraum der Gemeinden. Leistungsbezügerinnen und -bezüger mit einem tiefen Einkommen könnten die Gemeinden wie bisher finanziell unterstützen. Für solche mit einer hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestünde hingegen neu die Möglichkeit, sie künftig stärker an den Kosten nichtpflegerischer Spitex-Leistungen zu beteiligen.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 11:3 Stimmen, die geänderte parlamentarische Initiative abzulehnen.