

Antrag der Kommission für soziale Sicherheit  
und Gesundheit\* vom 25. April 2017

KR-Nr. 195a/2014

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

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 25. April 2017,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 195/2014 von Beatrix Frey wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 25. April 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 Daurù, 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.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Die parlamentarische Initiative wurde am 25. August 2014 von Beatrix Frey und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 9. März 2015 mit 119 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit am 16. 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 die Streichung von § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes vom 27. September 2010 verlangt, welches am 1. Januar 2011 in Kraft trat. Diese Bestimmung besagt, dass die Gemeinden ihren Bewohnerinnen und Bewohnern von Pflegeheimen für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen verrechnen dürfen (sogenanntes Gewinnverbot für nichtpflegerische Leistungen).

### **3. Beratung in der Kommission**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 29. September 2015 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, der parlamentarischen Initiative mit 10:5 Stimmen zugestimmt. Damals wurde wie folgt argumentiert:

Mit dem seit viereinhalb Jahren geltenden Pflegegesetz erfolgte der Systemwechsel zur Subjektfinanzierung. Diese ermöglicht es, dass Bewohnerinnen und Bewohner selber auswählen können, in welches Pflegeheim sie sich begeben wollen. Dies führt zu einem gewissen Wettbewerb unter den Institutionen. Hotellerie- und Betreuungsleistungen mussten die Heimbewohnerinnen und -bewohner schon immer selber bezahlen. Erst wenn jemand diese Leistungen nicht mit eigenen Mitteln finanzieren kann, beteiligt sich der Staat durch Ergänzungsleistungen an den Kosten.

Aus Sicht der Gemeinden hat sich in der Praxis Abs. 2 als kontraproduktiv erwiesen, denn er verhindert verbindliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und privaten Anbietern. Eine solche Zusammen-

arbeit wäre in vielen Fällen sinnvoll, um eine bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige und wirtschaftliche stationäre Pflegeversorgung in den Gemeinden sicherzustellen. Heute kann eine ineffizient geführte oder schlecht ausgelastete Institution mit hohen Betreuungs- und Pensionssteuern die Auflagen gemäss § 12 Abs. 2 erfüllen. Eine effizient arbeitende Pflegeinstitution darf hingegen selbst bei nachweislich günstigeren Steuern keinen Gewinn erwirtschaften.

Im Weiteren kann mit der Streichung von Abs. 2 gewährleistet werden, dass für private und öffentliche Pflegeheime gleich lange Spiesse gelten.

Die Kommissionsminderheit lehnt es grundsätzlich ab, dass mit öffentlichen Aufgaben Gewinne erzielt werden können. Bei den Steuern für Leistungen der Hotellerie und für die Betreuung handelt es sich um Gebühren für die Beanspruchung einer Leistung in einem öffentlichen Pflegeheim, wofür das Kostendeckungsprinzip gilt. So urteilte etwa das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in seiner Entscheidung vom 7. Mai 2015, dass die Stadt Winterthur für diese Leistungen zu hohen Gewinnen erzielt, und hob die neue Leistungs- und Steuerordnung für städtische Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 1. Januar 2014 auf.

Dieser allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsatz muss auch bei der Übertragung der Aufgaben an Dritte gelten. Das Kostendeckungsprinzip unterstützt einen weiteren Grundsatz, nämlich den Tarifschutz für KVG-Pflegeleistungen, wodurch eine Quersubventionierung durch überhöhte Hotellerie- und Betreuungsteuern zulasten der Bewohnerinnen und Bewohner verhindert bzw. zumindest erschwert wird.

Die Annahme der parlamentarischen Initiative hätte zudem zur Folge, dass Gewinne bei den Leistungen für die Hotellerie und Betreuung über Zusatz- bzw. Ergänzungsleistungen bei rund der Hälfte der Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner finanziert würden.

#### **4. Stellungnahme des Regierungsrates**

Mit Schreiben vom 18. Mai 2016 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

##### **1. Ausgangslage**

Das Pflegegesetz (LS 855.1) unterscheidet bei der Finanzierung eines Aufenthalts in einem Pflegeheim zwischen Pflegekosten einerseits und den Kosten für Hotellerie (Unterkunft und Verpflegung) und Betreuung andererseits. Die Pflegekosten sind hauptsächlich von der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), teilweise von der Heimbewohnerin oder dem Heimbewohner (zurzeit höchstens Fr. 21.60 pro

Pflege tag) und im Übrigen von der Gemeinde zu tragen (vgl. Art. 25a Abs. 5 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10], Art. 7a Abs. 3 Krankenpflege-Leistungsverordnung [KLV, SR 832.112.31] sowie §§ 5 und 9 Pflegegesetz). Für die Kosten von Hotellerie und Betreuung haben die Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich selbst aufzukommen. Das Pflegegesetz schreibt aber in § 12 Abs. 2 vor, dass die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Pflegeheime für Hotellerie und Betreuung «höchstens kostendeckende Taxen» in Rechnung stellen dürfen und dass dies in der Jahresrechnung ausgewiesen werden muss.

Diese Regelung wurde vor folgendem Hintergrund eingeführt: Bereits vor Inkrafttreten des Pflegegesetzes waren die Gemeinden verpflichtet, an die nach Abzug des (damaligen) Staatsbeitrages verbleibenden Kosten für Pflegeleistungen in Pflegeheimen einen angemessenen Beitrag zu leisten. Gleichwohl wurden verschiedene Heimleitungen angehalten, die Pflegeheime «kostenneutral» zu führen. Verschiedene Pflegeheime gingen deshalb dazu über, Defizite bei den Pflegekosten durch überhöhte Hotellerie- und Betreuungstaxen den Heimbewohnerinnen und -bewohnern zu überbinden bzw. auf die Zusatzleistungssysteme (Zusatzleistungen umfassen Ergänzungsleistungen, Beihilfen und Zuschüsse; § 1 Zusatzleistungsgesetz [ZLG, LS 831.3]) abzuwälzen (vgl. zur altrechtlichen Problematik die Weisung zum Pflegegesetz, Vorlage 4693, S. 33 [ABl 2010, 918 S. 950], und Gächter Thomas, Die Finanzierung von Pflegeheimaufenthalt, in: Breitschmid/Gächter [Hrsg.], Rechtsfragen zum Heimaufenthalt und dessen Finanzierung, S. 4 f. und 16 f.). Gemäss Untersuchungen eines spezialisierten Beratungsbüros schrieb ein Teil der kommunalen Heime sogar Gewinne. Mit der Einführung der Restfinanzierungspflicht der öffentlichen Hand wurde deshalb über das Kostendeckungsprinzip nach § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes sichergestellt, dass der Restfinanzierungsanteil der Gemeinde nicht wie früher durch überhöhte Hotellerie- und Betreuungstaxen ausgeglichen bzw. der Tarifschutz nach Art. 44 Abs. 1 KVG nicht ausgehöhlt wird.

## **2. Begründung der Ablehnung der parlamentarischen Initiative**

Der Regierungsrat lehnt die parlamentarische Initiative aus folgenden Gründen ab:

### *a. Kostendeckungsprinzip bei Leistungen der Hotellerie und Pflege gilt ohnehin*

Würde § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes aufgehoben, ergäbe sich die dort verankerte Vorschrift, dass für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen erhoben werden dürfen, direkt aus dem allgemeinen verwaltungsrechtlichen Kostendeckungsprinzip. Danach darf der Gesamtertrag der Gebühren eines Verwaltungszwei-

ges die gesamten Kosten dieses Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen. Für den Bereich der Betreuung in einer Pflegeinstitution heisst das, dass «der Gesamtertrag der Betreuungstaxen die Gesamtkosten für die Betreuungsleistungen nicht oder nur geringfügig überschreiten» darf (Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2014.00006, vom 7. Mai 2015 E. 4.1). Mit anderen Worten: Auch ohne § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes gilt, dass Pflegeinstitutionen im Rahmen des Leistungs- und Versorgungsauftrags der Gemeinde (§ 5 Pflegegesetz) im Bereich der Betreuung von Heimbewohnerinnen und -bewohnern keinen Gewinn erwirtschaften dürfen. Diese Rechtslage gilt allgemein für alle staatlichen Leistungen, beispielsweise für die Krankenversicherer, die nach Art. 2 Abs. 1 des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes vom 26. September 2014 (KVAG, SR 832.12) «keinen Erwerbzweck verfolgen» und «die Mittel der sozialen Krankenversicherung nur zu deren Zwecken verwenden» dürfen (Art. 5 Bst. f KVAG), aber auch für die Hotellerietaxen in Pflegeheimen. Das mit der parlamentarischen Initiative angestrebte Ziel, Pflegeinstitutionen im Bereich Hotellerie und Betreuung die Erwirtschaftung von Gewinn zu ermöglichen, lässt sich durch Aufhebung von § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes somit nicht erreichen.

Klarzustellen bleibt, dass das Kostendeckungsprinzip nach § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes lediglich für jene Heimbewohnerinnen und -bewohner anwendbar ist, deren Herkunftsgemeinde dem Pflegeheim einen Leistungsauftrag erteilt hat. Für die übrigen Personen gilt diese Einschränkung nicht.

#### *b. Querfinanzierung des Pflegebereichs verletzt den Tarifschutz*

Mit der Aufhebung von § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes soll erreicht werden, dass die Pflegeinstitutionen in den Bereichen Hotellerie und Betreuung Gewinn machen dürfen. Die Erfahrung zeigt, dass solche Gewinne auch dazu verwendet würden, den Finanzierungsanteil der Gemeinden, d. h. die Restkostenfinanzierung nach Art. 25a Abs. 5 KVG, zu senken: Eine Pflegeinstitution ist bereit, eine tiefere Entschädigung ihrer Leistungen durch die Gemeinden hinzunehmen, wenn sie die Differenz durch Gewinne aus der Hotellerie und Betreuung ausgleichen kann. Faktisch bedeutet dies, dass sich die Heimbewohnerinnen und -bewohner über gewinnbringende Hotellerie- und Betreuungstaxen an den Restkosten des Pflegebereichs beteiligen, und zwar über die gesetzlich vorgesehenen Fr. 21.60 pro Tag hinaus. Dadurch wird der Tarifschutz nach Art. 44 KVG verletzt, wonach sich die Leistungserbringer für Leistungen nach KVG an die vertraglich oder behördlich festgelegten Tarife und Preise halten müssen und von den Leistungsbezügerinnen und -bezügern «keine weitergehenden Vergütungen» verlangen dürfen. Diese Haltung vertritt auch die Kommission für soziale Sicherheit und

Gesundheit des Ständerates. Im Erläuternden Bericht zur parlamentarischen Initiative betreffend Nachbesserung der Pflegefinanzierung vom 1. September 2015 führte sie aus: «Es ist festzuhalten, dass es nicht gesetzeskonform ist, einer versicherten Person KVG-pflichtige Leistungen unter dem Titel «Hotellerie» oder «Betreuung» in Rechnung zu stellen (...)» (S. 15). Auch die Preisüberwachung hat vor Kurzem auf diese Querfinanzierungsproblematik hingewiesen: Im Zusammenhang mit einem Rekurs gegen die Erhöhung der Betreuungstaxe eines (zürcherischen) Pflegeheims von Fr. 39 auf Fr. 75.50 pro Tag (= rund Fr. 2300 pro Monat) hat sie festgehalten, dass diese Taxe um rund Fr. 35 pro Tag und auch die Hotellerietaxe um rund Fr. 25 pro Tag zu hoch seien. Dies zeige, dass die Umsetzung der Pflegefinanzierung missbrauchsanfällig sei (Newsletter Nr. 1/16 der Preisüberwachung vom 26. Januar 2016; [www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home.html](http://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home.html)).

*c. Zu hohe Hotellerie- und Betreuungstaxen belasten die Zusatzleistungen*

Die Kosten für die Pflege, Betreuung und Unterbringung einer Person in einem Pflegeheim betragen gut Fr. 9000 pro Monat. Rund die Hälfte der Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner können diesen Betrag nicht vollständig selbst aufbringen. Werden für den Hotellerie- und Betreuungsbereich überhöhte Taxen verrechnet, führt dies zu einer ungerechtfertigten Belastung des Zusatzleistungssystem, das – nach Abzug des Bundesbeitrages – zu 56% von den Gemeinden und zu 44% vom Kanton finanziert wird (§ 34 ZLG). Die Steigerung der Taxen für Hotellerie und Betreuung bedeutet somit eine gesetzlich nicht beabsichtigte Kostenverlagerung von den Gemeinden auf den Kanton.

*d. Kostendeckungsprinzip schliesst wirtschaftliches Handeln nicht aus*

Die parlamentarische Initiative wird sinngemäss auch damit begründet, dass das in § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes verankerte Kostendeckungsprinzip für den Hotellerie- und Pflegebereich wirtschaftliches und effizientes Handeln der Pflegeinstitutionen übermässig behindere. Dies trifft aus folgenden Gründen nicht zu:

- Kostendeckungsprinzip erlaubt angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven

Das Kostendeckungsprinzip schliesst die Erwirtschaftung von Rückstellungen und Reserven nicht aus. Gemäss Bundesgericht sind beim Aufwand eines Verwaltungszweiges nicht nur die laufenden Ausgaben zu berücksichtigen, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven (BGE 126 I 180 E. 3a.aa). Bei der Taxgestaltung verfügen Pflegeinstitutionen deshalb durchaus über einen gewissen Spielraum, um Auslastungsschwankungen abzufedern.

- Kostendeckungsprinzip erlaubt unterschiedliche Standards für Hotellerie und Betreuung

Das Kostendeckungsprinzip verbietet nicht, unterschiedliche Standards für Hotellerie und Betreuung anzubieten. Insbesondere können die Gemeinden den Ausbaustandard der von ihnen betriebenen oder beauftragten Pflegeheime selber bestimmen bzw. auswählen. Die entsprechenden Kosten können – entsprechend dem Kostendeckungsprinzip – vollumfänglich den Heimbewohnerinnen und -bewohnern belastet werden.

- Kostendeckungsprinzip behindert Effizienz der Pflegeinstitutionen nicht

Entgegen der Begründung der parlamentarischen Initiative behindert das Kostendeckungsprinzip nach § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes die effiziente Leistungserbringung in den Pflegeinstitutionen nicht. Die Gemeinden haben es in der Hand, die Vertragskonditionen mit den Leistungserbringern auszuhandeln und nur effizienten Institutionen einen Leistungsauftrag zu erteilen. Bei beauftragten Pflegeheimen kann zudem das Unternehmerrisiko (wie bezüglich Investitionen, Auslastung und angemessene Gewinnmarge) von der Gemeinde in der Leistungsvereinbarung separat (d. h. zulasten der Gemeinde) entschädigt werden, soweit es sich nicht ohnehin im Rahmen des Kostendeckungsprinzips bewegt. Der Vorteil einer solchen Lösung besteht für die Gemeinde darin, dass sie den Aufwand bzw. das Risiko für die Errichtung und den Betrieb eines Pflegeheims nicht selbst übernehmen muss und sich der Verwaltungsaufwand entsprechend vermindert. Den Gemeinden steht es schliesslich offen, ineffizient geführten oder schlecht ausgelasteten Pflegeheimen, die hohe Hotellerie- und Betreuungstaxen aufweisen, den Leistungsauftrag zu entziehen.

*e. Kostendeckungsprinzip gewährleistet die Rechtsgleichheit*

Würde ein Teil der Gemeinden Pflegeheime mit gewinnbringenden Hotellerie- und Betreuungstaxen zulassen, führte dies zu ungleichen Finanzierungsbedingungen im Kanton: Personen in gewinnorientierten Pflegeheimen wären gegenüber solchen in kostendeckenden Pflegeheimen finanziell benachteiligt.

Zusammenfassend ergibt sich: Das Kostendeckungsprinzip für Hotellerie- und Betreuungstaxen gilt auch ohne ausdrückliche Verankerung in § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes. Es schliesst nicht aus, eine Pflegeinstitution nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen, und gewährleistet die rechtsgleiche Behandlung aller Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner. Die Querfinanzierung des Pflegebereichs durch überhöhte Hotellerie- und Betreuungstaxen verletzt den Tarifschutz nach KVG. Wir beantragen deshalb die Ablehnung der parlamentarischen Initiative.

## **5. Antrag der Kommission**

An der Sitzung vom 24. Januar 2017 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 18. Mai 2016 zur Kenntnis genommen und sich an zwei weiteren Sitzungen nochmals vertieft mit der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative sowie der Praxis seit der Einführung des Pflegegesetzes auseinandergesetzt.

Nach eingehender Beratung kommt die Kommission zum Schluss, dass sich in den sechseinhalb Jahren seit der Einführung des Pflegegesetzes viele Unwägbarkeiten geklärt haben und nun eine gefestigte Praxis bei der Anwendung des Gesetzes vorliegt. Auch mit dem Kostendeckungsprinzip verfügen die Pflegeheime für Hotellerie- und Betreuungsleistungen über die notwendige Flexibilität für ein wirtschaftliches Handeln. Es ist erlaubt, für Betreuung und Hotellerie unterschiedliche Standards festzulegen, und die Gemeinden können mit entsprechenden Leistungsaufträgen die Pflegeeinrichtungen zu einer effizienten Leistungserbringung anhalten.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 14:0 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.