

Sitzung vom 27. März 2024

317. Anfrage (Pfleger Angehörige – plötzlich ein lukratives Geschäft?)

Kantonsrätin Jeannette Büsser, Horgen, und Kantonsrat Florian Heer, Winterthur, haben am 15. Januar 2024 folgende Anfrage eingereicht:

600 000 pflegende Angehörige gibt es in der Schweiz. Oft sind es Frauen, die auf ein Erwerbseinkommen und damit auch auf eine sichere Altersvorsorge verzichten, damit pflegebedürftige Menschen nicht in einer Institution untergebracht werden müssen. Pflegende Angehörige sind heute schon unverzichtbar in der Gesundheitsversorgung. Der demographische Wandel, also immer mehr Menschen mit Pflegebedarf, und der auf lange Sicht weiter stark zunehmende Fachkräftemangel werden Einbezug von Angehörigen oder anderen freiwillig tätigen Personen unabdingbar machen.

Ein Bundesgerichtsurteil macht es möglich, dass pflegende Angehörige bezahlt werden können, wenn sie von einem anerkannten Leistungserbringer (z. B. einer Spitex-Organisation), welcher die Instruktion und Überwachung sicherstellt, angestellt werden. Und schon fordert der Krankenkassenverband Santésuisse, dass das heutige System überarbeitet werden müsse, da es damit zusätzlich belastet werde. Dabei geht vollkommen vergessen, dass ohne die 600 000 Menschen, die andere pflegen, die Personen in entsprechenden Institutionen untergebracht würden, was um einiges teurer wäre als die nun zusätzlich abgerechneten Spitextarife.

Der Kassensturz berichtete am 19.12.2023, dass private Spitex-Firmen mit der Anstellung von Angehörigen ein lukratives Geschäft machen, indem sie satte Margen einstreichen. Dabei ging etwas unter, welche Leistungen zur Qualitätssicherung erbracht und welche Risiken getragen werden. Es wurde ebenfalls nicht erwähnt, warum die örtliche Spitex keine Privatpersonen anstellt und warum der Spitex-Verband sogar empfahl, keine pflegenden Angehörigen anzustellen. Im Weiteren wurde der Eindruck vermittelt, dass man sich durch eine Anstellung bei einer privaten Firma mitschuldig an einem unlauteren Geschäftsgebaren macht. Für eine funktionierende ambulante Pflegeversorgung ist unsere Gesellschaft auf Laien angewiesen, welche die Pflege übernehmen, und auf Organisationen, welche die Privatpersonen anstellen, entlohnen, jedoch vor allem beraten, begleiten und im Notfall auch ersetzen.

Darum bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Im Kassensturzbeitrag vom 19.12.2023 wurde erwähnt, dass der Kanton in der Verantwortung sei, hier die allfällige gesetzliche Lücke zu schliessen. Welche Massnahmen sollten ergriffen werden?
2. Wie werden die privaten Firmen kontrolliert?
3. Wohin können sich pflegende Angehörige wenden, wenn sie Fragen oder Konflikte haben mit ihrer Firma, durch die sie angestellt und entlohnt werden?
4. Hat die Regierung vor, kantonale Rahmenbedingungen (z. B. fixer Stundenansatz von Fr. 35.00) zu schaffen? Es wird um Begründung der Antwort gebeten.
5. Wir unterscheiden sich die Margen der Organisationen, die pflegende Angehörige anstellen, von solchen, die professionelle Pflegende unter Vertrag nehmen?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jeannette Büsser, Horgen, und Florian Heer, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1, 4 und 5:

Wenn eine Person pflegebedürftig wird, übernehmen häufig Angehörige für kurze oder längere Zeit eine Rolle bei ihrer Pflege. Pflegende Angehörige leisten dabei einen wichtigen Beitrag an die Betreuung und Pflege. Ihre Arbeit hat insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels einen hohen Stellenwert. Am 18. April 2019 hat das Bundesgericht entschieden, dass diese Arbeiten in einem gewissen Rahmen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden dürfen, ohne dass die pflegenden Angehörigen dafür eine pflegerische Ausbildung brauchen (BGE 145 V 161). Voraussetzung ist jedoch, dass sie bei einer Spitex-Institution angestellt sind, die zur Aufsicht der pflegenden Angehörigen auch diplomiertes Pflegefachpersonal beschäftigt. Zu den vergüteten Leistungen gehören grundpflegerische Hilfestellungen bei Beeinträchtigungen in grundlegenden alltäglichen Lebensverrichtungen wie An- und Auskleiden, Aufstehen, Absitzen, Essen, Körperpflege, Fortbewegung usw. Demgegenüber sind Vorkehren der Untersuchungs- und Behandlungspflege wie z. B. das Messen von Vitalzeichen nur vergütungsfähig, wenn die betreffenden Angehörigen eine pflegerische Ausbildung besitzen.

Für die Grundpflege durch Angehörige leistet die OKP den entsprechenden Spitex-Institutionen gemäss Art. 7a der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31) Fr. 52.60 pro Stunde. Darüber hinaus leisten die pflegebedürftige Person selbst und die Kantone im Rahmen der Restkostenfinanzierung einen Beitrag. Die Restkostenfinanzierung tragen im Kanton Zürich gemäss § 9 Abs. 4 des Pflegegesetzes (LS 855.1) die Gemeinden, jedoch in der Regel maximal bis zum sogenannten Normdefizit, einem Wert, der jährlich durch die Gesundheitsdirektion bestimmt wird (siehe «Vorgaben der Gesundheitsdirektion zu Normdefiziten und Rechnungslegung im Jahr 2024», unter zh.ch/de/gesundheit/heime-spitex/pflegefinanzierung.html). Die Berechnung des Normdefizits berücksichtigt die gesamten Kosten von Spitex-Institutionen, namentlich Infrastruktur-, Lohn-, Ausbildungs- sowie Wegkosten.

Aus diesen Einnahmen zahlen die Spitex-Institutionen die Löhne sämtlicher Mitarbeitender, darunter auch der angestellten pflegenden Angehörigen. Den Lohn für die pflegenden Angehörigen legen die Spitex-Institutionen selber fest. Sie sind dabei an die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sowie des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) gebunden. Letzteres enthält zwingende Bestimmungen zu grundlegenden arbeitsrechtlichen Bedingungen wie z. B. im Bereich des Gesundheitsschutzes oder Sondervorschriften für jugendliche Arbeitnehmende. Bei Bedarf kann eine Branche bzw. können einzelne Arten von Arbeitsverhältnissen zudem durch die Ausarbeitung eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV, gemäss Art. 356 ff. OR) oder eines Normalarbeitsvertrags (NAV, gemäss Art. 359 ff. OR) reguliert werden. Beide Instrumente können sowohl kantonale als auch nationale eingesetzt werden. Während der GAV zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und den Gewerkschaften abgeschlossen wird, wird ein NAV durch die Behörden des Bundes oder des Kantons erlassen. Die Regelung von Mindestlöhnen mittels NAV setzt unter anderem voraus, dass innerhalb der Branche die Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. Es bestehen derzeit keine Anhaltspunkte, dass dies in Bezug auf die Abgeltung der pflegenden Angehörigen der Fall ist, weswegen bis anhin weder ein GAV noch ein NAV abgeschlossen bzw. erlassen wurde. Abgesehen davon gilt es zu beachten, dass die Differenz zwischen den Einnahmen und den Lohnzahlungen an die pflegenden Angehörigen nicht dem Reingewinn der Spitex-Institutionen entspricht. Daneben fallen weitere Kosten an wie Lohnnebenkosten, Verwaltungsaufwand oder die Lohnkosten der diplomierten Pflegefachpersonen, welche die Aufsicht über die pflegenden Angehörigen wahren. Zu den konkreten Margen der Spitex-Institutionen können aufgrund fehlender Angaben keine Aussagen gemacht werden.

Die Gesundheitsdirektion stellt seit dem Bundesgerichtsurteil zwar ein steigendes Interesse an der Thematik fest. Gleichwohl ist der Anteil an Spitex-Institutionen, die sich auf die Pflege durch Angehörige spezialisieren, zurzeit im Kanton Zürich verhältnismässig klein. Die Gesundheitsdirektion beobachtet die weitere Entwicklung. Überdies sind die Gemeinden gemäss Pflegegesetz angehalten, lediglich die tatsächlichen ungedeckten Pflegekosten zu bezahlen. Bei Bedarf können sie die Restkosten im Umfang der vermuteten Überdeckung angemessen reduzieren und pauschal tiefere Restfinanzierungsbeiträge entrichten. Die Gesundheitsdirektion hat die Gemeinden mit einem Schreiben an den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich im Januar 2023 auf diese Möglichkeiten hingewiesen. Durch eine Reduzierung der Restkosten würden sich konsequenterweise die Margen der Spitex-Institutionen verringern.

Damit die Gemeinden beurteilen können, ob die in Rechnung gestellten ungedeckten Kosten gerechtfertigt sind, müssen die Leistungserbringer grundsätzlich den Nachweis dafür erbringen, in welchem Umfang ungedeckte Pflegekosten angefallen sind. Wird dies nicht gemacht, können die Gemeinden bei den Leistungserbringern die notwendigen Angaben einfordern. Zeichnet sich ab, dass die Leistungserbringer dieser Pflicht nicht oder nur ungenügend nachkommen, behält sich Gesundheitsdirektion vor, die Notwendigkeit einer Anpassung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu prüfen.

Zu Frage 2:

Aus gesundheitspolizeilicher Sicht ist es wichtig, dass die qualitativen Anforderungen sämtlicher Spitex-Institutionen an die Pflege sichergestellt sind. Zieht eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber Hilfspersonen (wie angestellte Angehörige) zur Ausübung einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit bei, trifft sie oder ihn die Pflicht zur sorgfältigen Auswahl, Instruktion und Überwachung dieser Hilfspersonen. Im Zusammenhang mit der Pflicht zur sorgfältigen Instruktion ist zu erwähnen, dass den pflegenden Angehörigen die nötigen Kenntnisse zur Ausübung der Grundpflege entweder mittels Absolvierung eines Pflegehelferkurses des Schweizerischen Roten Kreuzes oder durch konkrete Anleitung und Übung durch die Spitex selber vermittelt werden können. Zur Gewährleistung der Qualität und Zweckmässigkeit der Leistungen bedarf es zudem wie erwähnt der Überwachung, Betreuung und Begleitung durch das für die Pflege verantwortliche diplomierte Pflegepersonal. Das bedeutet nicht, dass die angestellten Angehörigen immer durch eine diplomierte Pflegefachperson begleitet werden müssen. Allerdings muss die diplomierte Pflegefachperson zu Beginn den Pflegebedarf erheben und die Pflegeplanung regelmässig überprüfen. Ebenso müssen sämtliche Aufgaben der Untersuchungs- und Behandlungspflege durch eine diplomierte Pflegefachperson übernommen werden.

Der Entscheid über die notwendigen und geeigneten Massnahmen liegt bei der zuständigen Ärztin bzw. beim zuständigen Arzt und der Bereichsleitung Pflege der Spitex-Institution. Grundsätzlich befinden sie auch darüber, welche fachlichen und persönlichen Anforderungen bei den zum Einsatz gelangenden Angestellten erfüllt sein müssen. Erfüllt die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Sorgfaltspflichten betreffend Auswahl, Instruktion und Überwachung der Hilfspersonen nicht oder mangelhaft, so kann dies haftungsrechtliche Folgen und/oder aufsichtsrechtliche Massnahmen durch das zuständige Amt für Gesundheit (AFG) der Gesundheitsdirektion nach sich ziehen.

Eine Spitex-Institution, die pflegende Angehörige beschäftigt, benötigt wie jede andere Spitex-Institution eine Betriebsbewilligung. Im Rahmen des Verfahrens zur Bewilligungserteilung werden verschiedene Aspekte geprüft, wie etwa, ob klare, betriebliche Strukturen und Prozesse bezüglich fachgerechter Pflege, Betreuung und Behandlung vorliegen, die eine sorgfältige Betriebsführung «lege artis» gewährleisten. Es wird zusätzlich ein spezifisches Konzept für die Angehörigenpflege verlangt, das regelmässige Besuche durch Pflegefachpersonen sowie einen kompetenzgerechten Einsatz von Personal voraussetzt. Zudem wird im Hinblick auf die Bewilligungserteilung und die Erteilung der Zulassung als Leistungserbringer zur Abrechnung zulasten der OKP die Darlegung des internen Qualitätsmanagements und die Teilnahme an nationalen Qualitätsmessungen vorausgesetzt.

Auch nach der Bewilligungserteilung werden die Spitex-Institutionen stetig beaufsichtigt. Der zuständige Bezirksrat ist dabei gemäss § 37 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) für die gesundheitspolizeiliche Aufsicht zuständig, während der Gesundheitsdirektion bzw. dem AFG die gesundheitspolizeiliche Oberaufsicht obliegt. Im Rahmen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht werden Visitationen durchgeführt und Pflegedokumentationen, Mindeststellenpläne und Jahresberichte geprüft. Zudem werden die fachlichen Kompetenzen der leitenden Personen (Leitung Pflege und Gesamtleitung) bei deren Einstellung überprüft. Ausserdem wird darauf geachtet, ob die pflegenden Angehörigen sich auf Tätigkeiten der Grundpflege beschränken und keine patientengefährdenden Kompetenzerweiterungen vorgenommen werden.

Eine Überprüfung wird auch durchgeführt, wenn Beschwerden von Dritten vorliegen, z. B. von Spitex-Mitarbeitenden oder Patientinnen und Patienten. Dem AFG stehen dann verschiedene Handlungsoptionen zur Verfügung, wie etwa die Aufforderung zur Stellungnahme zu einer bestimmten Thematik, das Auferlegen von Auflagen und in schweren Fällen der Entzug der Bewilligung.

Zu Frage 3:

Pflegende Angehörige können sich für gesundheitspolizeiliche Belange (systemische Mängel in der Organisation der Spitex-Institution) an das AFG wenden. Angestellte von städtischen Spitex-Institutionen der Stadt Zürich können sich zudem bei der Ombudsstelle der Stadt Zürich melden. Bei arbeitsgesetzlichen Belangen ist das Arbeitsinspektorat des Amtes für Wirtschaft des Kantons Zürich zuständig. Bei Konflikten zivilrechtlicher (insbesondere vertragsrechtlicher) Natur können die zuständigen Gerichte und Schlichtungsbehörden angerufen werden. Bei allgemeinen Fragen steht zudem der Spitex Verband des Kantons Zürich zur Verfügung, der auf seiner Webseite verschiedene Informationen, darunter Empfehlungen für die Anstellung von pflegenden Angehörigen, publiziert hat.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli