

10. Steuerungsmöglichkeiten mit der Pflegeheimliste

Postulat Pia Ackermann (SP, Zürich), Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur), Brigitte Rööslü (SP, Illnau-Effretikon) vom 25. März 2019

KR-Nr. 108/2019, Entgegennahme, Diskussion

Ratspräsident Roman Schmid: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Jörg Kündig, Gossau, hat an der Sitzung vom 17. Juni 2019 Antrag auf Nichtüberweisung des Postulates gestellt. Der Rat hat über die Überweisung zu entscheiden.

Pia Ackermann (SP, Zürich): Die Situation bezüglich der Anzahl an Pflegeplätzen ist im Kanton Zürich je nach Gemeinde und Region sehr unterschiedlich. In einigen Gemeinden gibt zu wenig Plätze, in anderen zu viele. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, dass genügend Plätze bereitstehen. Die Pflegeheime beziehungsweise die Pflegeplätze können dabei durch die Gemeinde selber oder durch Dritte bereitgestellt werden. Wenn eine Gemeinde ein Pflegeheim eröffnet, um ihrer Verpflichtung in der Langzeitpflege nachzukommen, kann es passieren, dass kurze Zeit später auch eine andere Institution ein Heim eröffnet und es so zu einer grossen Überkapazität an Betten in der Gemeinde kommt. Für die betroffene Gemeinde bedeutet das eine finanzielle Belastung wegen Mindereinnahmen, wenn die Auslastung des eigenen Pflegeheims nicht der Erwartung entspricht. Zudem bezahlt die Gemeinde über die Restfinanzierung einen grossen Teil der Pflegeleistungen, unabhängig davon, in welchem Pflegeheim eine Person sich befindet. Die Gemeinden sind so in einer schwierigen Lage: Sie müssen die Versorgung in der Langzeitpflege sicherstellen, haben aber keinen Einfluss auf die Gesamtzahl der Betten im Einzugsgebiet. Der Gemeinde fehlt so die Planungssicherheit. Der Kanton Zürich macht keine Bedarfsplanung bei den Pflegeheimen. Er macht Prognosen, ohne jedoch die Anzahl der bewilligten Pflegeplätze zu steuern. Wenn ein Heim die notwendigen Kriterien erfüllt, erhält es die entsprechende Bewilligung und kommt, unabhängig von der Versorgungslage einer Region, auf die Pflegeheimliste. Hier gäbe es auch andere Wege: Der Kanton Thurgau zum Beispiel bewilligt einzelne Pflegeheimbetten und verhindert so, dass in gewissen Regionen eine Über- oder Unterversorgung entsteht.

Ich bin froh, dass der Regierungsrat bereit ist, das Postulat entgegenzunehmen, und hoffe auf Ihre Unterstützung, damit der Regierungsrat uns Vorschläge für eine bessere Steuerung der Pflegeheimplätze unterbreiten kann. Danke.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Ambulant vor stationär, diese Maxime hat im Kanton Zürich einiges ausgelöst. Plötzlich wurde klar, dass wir im Kanton Zürich zu stark auf stationäre Versorgung gesetzt haben, und jetzt verändert sich dies deutlich. Alternative Wohnformen im Alter mit Anbindung an Spitex-Organisationen werden neu gefördert. «Pflege daheim» ist wieder verstärkt ein Thema. Und andere Kantone, gerade diejenigen, die hier als Vergleich angeführt werden, machen

uns das vor. Eine weitere Konsequenz ist aber auch die, dass stationäre Alters- und Pflegeheime, meistens noch in der direkten Verantwortung der Gemeinden und Städte, mit leeren Betten zu kämpfen haben. Die Gemeinden sind ja bekanntlich oftmals sogenannte Restfinanzierer: Sie tragen die Defizite der Heime.

Das Finanzierungsmodell ist ziemlich kompliziert: Normdefizit auf der Seite der Pflege, Gebührenfinanzierung mit Kostendeckungsvorgabe auf der Seite der Hotellerie, mindestens bei der öffentlichen Hand. Und schliesslich gibt es auch verschiedene private Anbieter, welche als Leistungserbringer in Erscheinung treten, und die Konkurrenz zu den gemeindeeigenen Heimen ist durchaus ein Ärgernis. Angemerkt sei auch, dass es keine Pflegeheimliste gibt, die Voraussetzung für den Betrieb einer Pflegeeinrichtung ist, sondern dass es eine Betriebsbewilligung braucht, um diese Geschäftstätigkeit wahrzunehmen. Gerade bei privaten Einrichtungen ist das entscheidend. Es geht nämlich darum, über eine Baubewilligung die Betriebsbewilligung zu erreichen, und das geht oftmals schneller, als wenn der Staat Alters- und Pflegeheime einrichtet.

Aus dem Postulat ist abzulesen, dass eine stärkere Steuerung des Kantons bei den Alters- und Pflegeeinrichtungen gewünscht wird. Aus verschiedenen Gründen ist dies abzulehnen. Erstens: Die Gemeinden kennen die Situation am besten und ich glaube auch, die Gründung einer Gesundheitskommission belegt den entsprechenden Willen der Gemeinden, vermehrt zu koordinieren, zusammenzuarbeiten und gemeinsame Lösungen anzustreben, individuell angepasst an die Gemeinden und die regionalen Möglichkeiten. Ein kantonaler Eingriff ist hier nicht nötig. Zweitens kennen wir die Situation in der Spitallandschaft: Spitalliste mit Bettenplanung, ein immenser Apparat, nur müssen diesmal bei den Alters- und Pflegeheimen über 300 Betriebe geplant, koordiniert und mit möglichen Bedürfnisprognosen abgeglichen werden. Dieser Top-down-Ansatz entspricht wohl dem Staatsverständnis der Postulanten. Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass schon regional Überkapazitäten vorhanden sind, verschiedene Studien zeigen das. Ob ein Abbau in einzelnen Gemeinden tatsächlich die Zielerreichung verbessert, ist zu bezweifeln. Schliesslich als Drittes: Wer verhindern will, dass private Anbieter in Erscheinung treten, verneint das Wettbewerbsrecht in der Schweiz. Ob, wie angedacht, mittels beispielsweise eines Vetorechts die Errichtung von privaten Pflegeeinrichtungen verhindert werden soll oder kann, ist doch zweifelhaft. Und schliesslich: Wer damit kokettiert, über eine verbesserte kantonale Planung die Kosten für die Zusatzleistungen für die Gemeinden zu reduzieren, der hat, scheint mir, die Komplexität unseres Finanzierungssystems nicht ganz verstanden.

In der Summe sind wir der Meinung, dass dieses Postulat abzulehnen ist. Die Absender versuchen, scheinbar analog zum Gesundheitswesen, auch bei den Alters- und Pflegeheimen eine Verstaatlichung oder eine noch grössere – ja, tatsächlich noch grössere – staatliche Kontrolle einzuführen. Das kann aus Sicht der Gemeinden nicht zielführend sein und ich glaube, aus Sicht des Kantons auch nicht. Besten Dank, wenn sie der Überweisung nicht zustimmen.

Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa): Das Postulat tönt auf den ersten Blick plausibel, nachvollziehbar. Unter- oder Überkapazitäten bei den Pflegeheimplätzen soll

es nicht mehr geben. Heute steuert der Kanton die Anzahl der bewilligten Pflegeplätze nicht, er prognostiziert sie. Die verlangte Steuerung, zumal staatlicher Natur, beinhaltet immer eine Einschränkung für andere Akteure. In diesem Fall würden die Gemeinden in ihrer heutigen Aufgabe übersteuert – einmal mehr. Heute tragen sie die Verantwortung für eine ausreichende Bereitstellung und nehmen diese Verantwortung unseres Erachtens wahr. Es schiessen denn auch nicht Pflegeheimplätze wie Pilze aus der Erde.

Wir möchten die Steuerung dort belassen, wo sie heute ist. Sie wird von den Gemeinden immer wohlüberlegt eingesetzt und – das ist für uns wichtig – meistens im Verbund mit anderen kommunalen Aufgaben oder Bedürfnissen, wie beispielsweise dem Ausbau von Wohnen mit Service. So entsteht im Kanton Zürich ein differenziertes Angebot an Pflegeheimplätzen, was den für uns wichtigen Nebenaspekt hat, dass die Menschen eine Wahlmöglichkeit erhalten, wo beziehungsweise in welcher Institution sie den letzten Abschnitt ihres Lebens verbringen möchten. Die Steuerung auf kantonaler Ebene würde die zumindest noch ein wenig vorhandene unternehmerische Freiheit der Institutionen vollends beschneiden. Die Gemeinden würden zu Vollzugsgehilfen des Kantons, ohne auf eine entscheidende Projektgrösse und ihre Gestaltung wirtschaftlich Einfluss nehmen zu können. Die unterste Ebene im Staat löst die Aufgaben immer noch am besten und am wirtschaftlichsten und die Stimmberechtigten in den Gemeinden wüssten es zu schätzen, wenn ihre politischen Rechte in solch wichtigen Dingen nicht auf das Abnicken kantonaler Vorgaben reduziert würden.

Die Grünliberale Fraktion wird das Postulat nicht überweisen.

Nora Bussmann Bolaños (Grüne, Zürich): Was wir von den Spitälern her kennen, gilt auch bei den Pflegeheimen: Ein Überangebot treibt die Kosten des Systems in die Höhe. Und die Kosten tragen in diesem Fall die Gemeinden. Der Pflegeheimmarkt wird von der öffentlichen Hand und Privaten bewirtschaftet. Wenn die vom Kanton erteilten Bewilligungen an Private einfach aufgrund der Erfüllung der Vorgaben, nicht aber des Bedarfs, ausgestellt werden, haben die Gemeinden das Nachsehen. Doch anders als bei den Spitälern macht der Kanton bisher in diesem Bereich keine Bedarfsplanung, sondern gibt lediglich Prognosen heraus. Für viele, besonders die kleineren Gemeinden ist die Bedarfsplanung eine grosse Herausforderung, wenn nicht Überforderung, wie auch der Regierungsrat anerkennt. Eine koordinierte Bedarfsplanung würde den Gemeinden die Planung eines bedarfsgerechten Angebots erleichtern. Andere Kantone kennen bereits eine kantonale Steuerung, zum Beispiel anhand des Instruments von Planungsrichtwerten. Diese Kenntnisse und Erfahrungen aus anderen Kantonen sollen nun also unter anderem in einer Prüfung vom Regierungsrat analysiert werden; das macht für uns Grüne Sinn.

Erlauben Sie mir noch eine Nebenbemerkung zum Bedarf: Dieser sollte nicht nur mengenmässig gesteuert werden. Eine zentrale Steuerung würde auch ermöglichen, den Bedarf nicht nur mengenmässig, sondern auch qualitativ zu steuern, um so den unterschiedlichen Bedürfnissen den heutigen älteren Menschen mit verschiedenen Angeboten Rechnung zu tragen.

Wir Grünen unterstützen ein stärkeres Engagement des Kantons in der Bedarfsplanung, weil wir den Pflegebereich als eine primär öffentliche Aufgabe betrachten und haushälterisch mit den Steuermitteln umgegangen werden soll. Wenn Private beliebig in den tendenziell bereits übersättigten Pflegemarkt eindringen, zahlt das letztendlich die Steuerzahlerin.

Wir Grünen stimmen der Überweisung des Postulates zu.

Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur): Bei den Spitälern gibt es Listen, damit Überkapazitäten vermieden werden können. Dass es bei Pflegeheimen nur Prognosen gibt, jedoch keine Bettensteuerung möglich ist, ist längerfristig keine Lösung. Die Gesundheitsdirektion überprüft die fachlichen Kriterien. Den Rest mit der Finanzierung der zusätzlichen Kosten überlässt sie den Gemeinden, weil diese für die Langzeitpflege zuständig sind. Diese haben wenige Möglichkeiten, diese Kosten zu steuern, ausser wenn es zum Beispiel gemeindeeigenes Land ist, welches nicht verkauft wird. Markt ist gut, aber in diesem Bereich braucht es keine zusätzliche Anheizung eines solchen Marktes auf Kosten der Gemeinden. Viele Gemeinden haben eigene Institutionen oder sind in Zweckverbänden zusammengeschlossen. Es ist kein Geheimnis, dass eine gute Bettenauslastung grundlegend wichtig ist für eine gesunde Finanzierung solcher Betriebe. So investieren gutbetuchte Institutionen, ja, ganze Ketten, welche ihr Kapital anlegen wollen, in Pflegeresidenzen, unabhängig von der Notwendigkeit von Betreuungsplätzen für pflegebedürftige Menschen. Es entstehen Überkapazitäten, Kampf um gefüllte Betten. Wenn schon Langzeitpflege zu den Gemeinden gehört und diese auch verpflichtet sind, zu finanzieren, muss längerfristig eine bessere Lösung gefunden werden.

Der Regierungsrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen. Machen Sie es ihm gleich und überweisen Sie das Postulat.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Die Alternative Liste AL wird dieses Postulat unterstützen. Grundsätzlich sind die Gemeinden für eine bedarfsgerechte Versorgung an Pflegeheimplätzen zuständig. Sie können einerseits selbst diese Heimplätze erstellen oder aber auch private Institutionen damit beauftragen. Die Gemeinden sind auch für die Finanzierung zuständig, soweit die Finanzierung nicht durch die OKP (*Obligatorische Krankenpflegeversicherung*) abgedeckt wird. Dies ist Teil der Strategie «100/0», wo es darum ging, dass die Kosten bei der Pflege und die Kosten in der Akutversorgung getrennt werden, einerseits auf die Gemeinden, andererseits auf den Kanton klar verteilt werden. Der Kanton ist deshalb nur noch für die Rahmenbedingungen zuständig: Er ist einerseits für das Pflegegesetz zuständig, aber laut Krankenversicherungsgesetz ist er eben auch für eine koordinierte Bedarfsplanung zuständig. Wir kennen dieses Problem ja bereits aus der Akutversorgung bei den Spitälern. Auch hier hat der Kanton keine – und schon gar keine koordinierte – Bedarfsplanung. Der Effekt davon ist, dass wir im Spitalbereich ein Wettrüsten unter den Spitälern haben, was wiederum zu einer Überversorgung führt. Wir haben dort nun 500 Betten zu viel. Auch bei den Pfl-

geheimen kann dieses Problem auftreten, und wir haben es gehört, auch im Pflegeheimbereich haben wir Überkapazitäten. Was wir auch haben im Kanton Zürich, ist eine überdurchschnittliche Heimquote. Es sind also Leute in einem Pflegeheim, die dort gar nicht hingehören. Das ist, denke ich, nicht nur aus finanziellen Gründen problematisch – das kostet, das ist klar –, sondern das hat auch mit der Würde der Menschen zu tun. Ziel müsste es sein, dass ältere Menschen so lange wie möglich selbstbestimmt in ihrer angestammten Umgebung leben können. Deshalb verstehe ich auch Jörg Kündig nicht, dass er dieses Postulat ablehnt. Es ist ja gerade das Ziel von «ambulant vor stationär», dass wir so lange wie möglich den Heimeintritt hinauszögern können. Wir wissen nicht, ob die überdurchschnittliche Heimquote im Kanton Zürich wegen einer Überversorgung entsteht oder nicht, aber es ist naheliegend, dass das mit ein Faktor sein kann.

Kurz: Wir haben ein Problem mit der fehlenden Bedarfsplanung im Kanton Zürich, was Heimplätze anbelangt, und deshalb werden wir das Postulat unterstützen. Besten Dank.

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt): Die Bettenplanung im Kanton Zürich ist grundsätzlich Angelegenheit der Zürcher Gemeinden. Und es sind auch die Zürcher Gemeinden respektive die Steuerzahler, die letztendlich die Restfinanzierer sind. Obschon es sich, wie erwähnt, um eine Aufgabe der Gemeinden handelt, ist es wichtig, dass diese Kapazitätsplanung zentral erfolgen soll, in Abstimmung mit den Gemeinden. Denn wenn wir zu viele Kapazitäten schaffen, dann wird das der Steuerzahler letztendlich berappen müssen. Es ist durchaus richtig, dass eine gewisse Überkapazität in einem freien Markt zu Qualitätssteigerungen oder zu Preiseffizienzoptimierungen führen kann. Hier ist es aber leider etwas anders, es handelt sich grundsätzlich nicht um einen vollständig liberalisierten Markt. Es handelt sich um einen Markt, bei welchem, wie erwähnt, die Steuerzahler dann letztendlich die Überkapazitäten finanzieren müssen. Es sind also nicht nur Aktionäre, welche davon betroffen sind.

Und aus diesen Gründen macht es durchaus Sinn, dass eine solche Liste oder eine solche Steuerung zentral erfolgt. Ein Beispiel dazu: Es ist völlig widersinnig, dass eine Gemeinde den Ausbau von Betten einer eigenen Institution plant und von der Regierung nicht weiss, ob private Anbieter im selben Einzugsgebiet irgendwo eine Bewilligung für den Bau von zusätzlichen Betten einholen. Hier macht es also definitiv Sinn, dass diese Planungen untereinander abgestimmt sind. Und leider ist es so, dass in der letzten Legislatur unter der Ägide von Herrn (*Altregierungsrat*) Thomas Heiniger, FDP, diese Kommunikation mit den Gemeinden nicht funktioniert hat. Das hat dann auch einige Parlamentarier auf den Plan gerufen. Insofern unterstützen wir diesen Vorstoss, auch wenn er von der SP kommt. Es ist ein berechtigtes Anliegen. Die SP hat hier ein berechtigtes Anliegen aufgenommen, welches durch das Verhalten von Thomas Heiniger sicher noch befeuert wurde. Ich bin auch überzeugt, dass in dieser Legislatur mit der neuen Gesundheitsvorsteherin Natalie Rickli eine bessere Kommunikation mit den Gemeinden erfolgt. Die Gemeinden haben sich entsprechend organisiert mit der neu ins Leben gerufenen Gesundheitskonferenz, der GeKo, und ich bin überzeugt, dass dieses

Zusammenspiel wesentlich besser funktionieren wird unter Frau Regierungsrätin Natalie Rickli. Nichtsdestotrotz tun wir gut daran, dieses Postulat zu überweisen und diese Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Zürcher Regierung zu untermauern. Besten Dank.

Brigitte Rössli (SP, Illnau-Effretikon): Ich gebe Ihnen meine Interessenbindung bekannt: Ich bin in der Leitung Pflege in einer Altersinstitution im Kanton Thurgau tätig.

Die Gesundheitsdirektion ist verantwortlich für die Erteilung von Betriebsbewilligungen für die Betriebe in der Langzeitpflege. Mit der Betriebsbewilligung wird vieles geprüft, unter anderem, wie der Bau geplant ist, wie gross die Zimmer, die Nasszellen, die Aufenthaltsräume und so weiter sind. Es gibt auch klare Vorgaben, welche Pflege- und Notfallkonzepte es geben muss und wie hoch der minimale Personalbestand zu sein hat. Das sind alles ganz wichtige Vorgaben, welche eingeholt und durch die Gesundheitsdirektion geprüft werden.

Meiner Meinung nach fehlt aber, dass bei der Betriebsbewilligung genügend darauf geachtet wird, wie hoch der Bedarf ist, wie viele Pflegeplätze in dieser Gemeinde, in diesem Bezirk zur Verfügung stehen und welche weiteren Planungen notwendig sind. Es geht hier um die demografische Entwicklung, mit der wir Schritt halten müssen. Wir müssen schauen, dass wir immer die richtige Anzahl Plätze haben.

Die Gemeinden haben eine Versorgungspflicht in der Langzeitpflege und müssen deshalb auch die Pflegeheimplanung selber übernehmen. Wenn dann private Investoren plötzlich auch noch eine Pflegeeinrichtung bauen, geht das nicht auf. Jörg Kündig, die Gemeinden können heute nicht steuern. Sie können auch nicht mit Privaten eine Abmachung treffen, dass sie die Heimplätze in ihrer Gemeinde schaffen, weil sie schlichtweg nicht mit eingebunden werden. Das ist das Schlimme und deshalb gibt es dann auch Überkapazitäten. Mich jedenfalls interessiert es, wie es dazu kommt, dass im Kanton Zürich wild drauf los Altersinstitutionen gebaut oder erweitert werden können, ohne Planung. Die Leerstände häufen sich, was schlussendlich einen grossen Druck auf die Altersinstitutionen gibt und die Gemeinden finanziell belastet.

Es gibt Kantone, welche da ganz anders vorgehen und uns aus meiner Sicht auch erfolgreicher sind als der Kanton Zürich. So eben der Kanton Thurgau, wo ich arbeite. Dort gibt der Kanton klare Vorgaben, wie viele Pflegeheimplätze zur Verfügung gestellt werden. Nur anhand der Bedarfsplanung werden die Bewilligungen erteilt. Die Gemeinden wissen, wie viele Pflegeplätze sie anbieten müssen und dürfen und planen dies mit den entsprechenden Institutionen. Dadurch entstehen Partnerschaften, auch zwischen privaten Institutionen und Gemeinden, welche über Jahre mittels Verträgen die Betten sichern. Es entsteht eine Planungssicherheit für die Gemeinden und die Betriebe, ob öffentlich oder privat. Der Bedarf ist ermittelt, die Leerbestände können tief gehalten werden. Wir haben normalerweise eine Belegung von 98 Prozent.

Es gibt sicher in anderen Kantonen noch weitere Systeme für eine gezielte Pflegeheimplanung. Doch für mich ist klar, die Pflegeheimliste muss auch im Kanton

Zürich dem Bedarf entsprechen. Es freut mich, dass die SVP uns unterstützt, auch wenn der Vorstoss von der SP kommt. Wir möchten, dass der Regierungsrat Lösungen prüft, und deshalb bitte ich Sie, dieses Postulat zu überweisen. Danke.

Regierungsrätin Natalie Rickli: Gemäss Paragraf 5 des Pflegegesetzes sorgen die Gemeinden für eine bedarfsgerechte stationäre Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Zu diesem Zweck betreiben sie eigene Einrichtungen oder beauftragen von Dritten betriebene Pflegeheime. Dabei stellen sie sowohl die Pflegeleistungen als auch die notwendigen Leistungen für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung sicher. Paragraf 8 des Pflegegesetzes sieht vor, dass die Gemeinden ihr Angebot an Pflegeheimplätzen nach anerkannten Methoden planen und die Gesundheitsdirektion dazu Vorschriften erlassen oder eine Methodik für verbindlich erklären kann. Um die Gemeinden bei ihrer Planung zu unterstützen, hat die Gesundheitsdirektion vom Schweizerischen Gesundheitsobservatorium OBSAN eine umfassende Bedarfsentwicklungsstudie für die Langzeitpflege im Kanton Zürich erstellen lassen. Von verschiedenen Gemeinden wurde verschiedentlich moniert, dass keine Möglichkeiten gegeben seien, gegen neu geplante Pflegeheimbauten von privaten Trägerschaften zu intervenieren. Dies könne zu einer Unterauslastung bestehender kommunal betriebener Pflegeheime und insgesamt zu einer Überversorgung von Pflegeheimbetten führen. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als sachgerecht, die Möglichkeiten der Steuerung der Bettenkapazität über eine kantonale Pflegeheimliste vertieft zu prüfen, die Vor- und Nachteile einer solchen Liste darzulegen und dabei auch die Steuerungsmethoden anderer Kantone auszuloten; dies war vorhin auch schon verschiedentlich erwähnt worden.

Deshalb hat sich der Regierungsrat bereit erklärt, das Postulat entgegenzunehmen. Auf den Bericht aufbauend, können Sie, können wir dann entscheiden, ob und was wir im Kanton Zürich konkret machen wollen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 119 : 48 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 108/2019 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert zweier Jahre.

Das Geschäft ist erledigt.