

Sitzung vom 21. November 2018

1108. Anfrage (Abzocken der Senioren in zürcherischen Altersheimen?)

Die Kantonsräte Pierre Dalcher, Schlieren, und Benjamin Fischer, Volketswil, haben am 10. September 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Wie am letzten Samstag in der Presse zu lesen war, ist der Regierungsrat nach Prüfung der Sachlage zum Schluss gekommen, dass die Gemeinde Urdorf mit falschen Verbuchungen und wegen Querfinanzierungen die Kosten für die Pensionäre im Altersheim rechtswidrig erhöht hat.

Bereits im April 2018 konnte man in den Zeitungen lesen, dass nach Ansicht des Preisüberwachers Stefan Meierhans klare Indizien vorliegen, dass in grösserem Stil in der ganzen Schweiz ungedeckte Pflegekosten auf die Heimbewohner überwältzt werden. Mit dieser Schlussfolgerung des Regierungsrats, im vorliegenden Fall der Gemeinde Urdorf, bestätigt sich die Annahme des Preisüberwachers.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Löst diese Erkenntnis beim Regierungsrat weitere Abklärungen im Kanton Zürich aus?
2. Hat der Regierungsrat eventuell bereits seit dem April 2018 weitere Abklärungen getätigt?
3. Sollten sich tatsächlich solche Vorgehen wie in der Gemeinde Urdorf in anderen Gemeinden oder Städten bestätigen, welches Vorgehen hat sich der Regierungsrat angedacht, um diese ungesetzlichen Verrechnungen an die Senioren zu unterbinden?
4. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass gesetzliche Anpassungen notwendig sind?
5. Wenn ja, in welcher Form?
6. Ein Rechtsanspruch für zu viel verrechnete Pflegekosten erlischt beim Tod des Beschwerdeführers. Ist hier nicht eine Gesetzesanpassung angezeigt?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Pierre Dalcher, Schlieren, und Benjamin Fischer, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

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 vom Sozialversicherer, teilweise von der Heimbewohnerin oder dem Heimbewohner und im Übrigen von der Gemeinde zu tragen (vgl. Art. 25a Abs. 5 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10] sowie §§ 5 und 9 Pflegegesetz). Für die Kosten von Hotellerie und Betreuung haben die Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich selbst aufzukommen. Das Pflegegesetz hält aber in § 12 Abs. 2 fest, dass die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Pflegeheime für Hotellerie und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen in Rechnung stellen dürfen. Diese Regelung soll sicherstellen, dass der Restfinanzierungsanteil der Gemeinde an den Pflegeleistungen nicht mit überhöhten Hotellerie- und Betreuungstaxen ausgeglichen wird, denn so könnte – was unzulässig wäre – der Tarifschutz nach Art. 44 Abs. 1 KVG unterlaufen werden (vgl. auch Weisung zum Pflegegesetz, Vorlage 4693, S. 33 [ABl 2010, 918, S. 950]). Das Kostendeckungsprinzip verbietet aber nicht, unterschiedliche Standards für Hotellerie und Betreuung anzubieten und dafür unterschiedliche Hotellerie- und Betreuungstaxen von den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern zu verlangen.

Nach § 12 Abs. 2 letzter Satz des Pflegegesetzes ist die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in der Jahresrechnung auszuweisen. Diese Regelung verpflichtet die Pflegeheime, die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips gegenüber den Bewohnenden der Pflegeheime, ihren Angehörigen sowie der Aufsichtsinstanz transparent zu machen.

Die Gesundheitsdirektion hat bereits im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Pflegegesetzes (1. Januar 2011) an mehreren Informationsveranstaltungen, zu denen Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Leistungserbringern eingeladen waren, auf die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips hingewiesen. In der Folge wurde auch anlässlich der Sitzungen der sogenannten Resonanzgruppe Langzeitpflege, an welcher Vertretungen der Gemeinden und der Leistungserbringer teilnehmen, auf das Kostendeckungsprinzip hingewiesen. Dieser Grundsatz wurde schliesslich auch im Rahmen der parlamentarischen Initiative KR-

Nr. 195/2014 betreffend Mehr Freiraum für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche stationäre Pflegeversorgung debattiert, welche die ersatzlose Aufhebung des Kostendeckungsprinzips gemäss § 12 Abs. 2 des Pflegegesetzes verlangte. Die parlamentarische Initiative wurde mit Beschluss des Kantonsrates vom 15. Januar 2018 abgelehnt und damit das Kostendeckungsprinzip bestätigt.

Die Gesundheitsdirektion hat in der Folge die Kennzahlen der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen bezüglich Aufwand und Ertrag im Bereich Hotellerie und Betreuung von rund 120 Pflegeheimen geprüft, die von einer Gemeinde geführt werden bzw. über einen Leistungsauftrag einer Gemeinde verfügen. Dabei wurde festgestellt, dass sich rund 30 Pflegeheime vermutlich nicht an das Kostendeckungsprinzip im Bereich Hotellerie und Betreuung halten. Zudem wurde festgestellt, dass offenbar keines der Pflegeheime die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in seiner Jahresrechnung ausweist, obwohl dies gesetzlich vorgeschrieben ist (vgl. § 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Vor diesem Hintergrund hat sich die Gesundheitsdirektion zusammen mit der Direktion der Justiz und des Innern am 9. Oktober 2018 an sämtliche Gemeinden und Bezirksräte des Kantons gewandt und sie an ihre gesetzlichen Pflichten erinnert. Die Gemeinden, bei denen eigene oder beauftragte Pflegeheime mutmasslich zu viel verrechnet haben, wurden zudem ersucht, den Sachverhalt zu prüfen, gegebenenfalls geeignete Massnahmen zu treffen und dem für die Aufsicht zuständigen Bezirksrat bis Ende März 2019 Bericht zu erstatten.

Zu Fragen 4 und 5:

Die Gemeinden sind nach § 5 Abs. 1 des Pflegegesetzes verpflichtet, für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre Pflegeversorgung durch eigene oder beauftragte Pflegeheime zu sorgen. Für solche Pflegeheime schreibt das Gesetz wie erwähnt bereits heute ausdrücklich vor, dass für Hotellerie und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen in Rechnung gestellt werden dürfen und dass die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in der Jahresrechnung ausgewiesen werden muss (§ 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Ferner hält § 63 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) fest, dass die Gemeinden ihre Aufgaben selber oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllen oder Dritten übertragen können. Nach § 64 GG haben die Gemeinden zu gewährleisten, dass die Aufgaben recht- und zweckmässig erfüllt werden (Abs. 1). Zu diesem Zweck stellen die Gemeinden sicher, dass ihnen die notwendigen Informationen, insbesondere Rechnungen, zur Kenntnis gebracht werden (Abs. 2). Nach diesen Bestimmungen sind in erster Linie die Gemeinden dazu verpflichtet, für die Einhaltung der Vorgaben des Pflegegesetzes zu sorgen. Als Trägerinnen

bzw. Betreiberinnen eines Pflegeheims oder als Auftraggeberinnen sind sie nahe am Geschehen und als Vertragspartnerinnen – Leistungseinkäuferinnen bzw. Finanziererinnen – in einer starken Position; sie sind ausserdem gestützt auf § 23 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes zum Zweck der Überprüfung der (Kosten-)Rechnungen berechtigt, alle betriebs- und patientenbezogenen Daten und Unterlagen zu erheben, die für den Vollzug und die Durchsetzung der Gesetzgebung benötigt werden.

Nach § 164 Abs. 1 GG üben die Bezirksräte und der Regierungsrat die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden aus. Treten in einer beaufsichtigten Organisation (wie einer Gemeinde oder einem Zweckverband) Ordnungswidrigkeiten auf, sind sie vom zuständigen Organ dieser Organisation zu beheben (§ 166 Abs. 1 GG). Der Bezirksrat greift ein, wenn das zuständige Organ das Erforderliche zur Behebung der Ordnungswidrigkeit unterlässt (Abs. 2). In begründeten Fällen kann der Regierungsrat anstelle des Bezirkesrates tätig werden (Abs. 3).

Mit der Ermahnung der Gemeinden und deren Verpflichtung zur Berichterstattung an die Bezirksräte wird der Durchsetzung des Pflegegesetzes Nachachtung verschafft. Die geltenden Regelungen genügen; es braucht keine Gesetzesanpassungen.

Zu Frage 6:

Nach dem in Art. 560 Abs. 1 und 2 ZGB verankerten Prinzip der Universalsukzession (Gesamtnachfolge) geht das Vermögen beim Tod einer Person als Ganzes, d. h. mit sämtlichen Rechten und Pflichten, auf die Erben über. Das bedeutet, dass Forderungen und Schulden beim Tod des Gläubigers oder Schuldners nicht etwa erlöschen, sondern bestehen bleiben. Ein Rechtsanspruch auf Rückzahlung von zu viel verrechneten Pflegekosten kann deshalb von den Erbinnen und Erben der verstorbenen Person geltend gemacht werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli