

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 191/2021

Sitzung vom 8. September 2021

982. Anfrage (Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in Alters- und Pflegeheimen)

Kantonsrat Manuel Kampus, Schlieren, Kantonsrätin Jeannette Büsser, Zürich, und Kantonsrat Florian Heer, Winterthur, haben am 17. Mai 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Es ist kein Geheimnis, dass ein Leben in einem Alters- oder Pflegeheim eine kostspielige Angelegenheit ist. Bewohnerinnen und Bewohner bezahlen die Betreuungs- und Hotellerie-Leistungen grundsätzlich selbst. Unterschreitet das vorhandene Vermögen die Vermögensgrenze von 100000 Franken, können Ergänzungsleistungen zur Finanzierung des Aufenthaltes beantragt werden. Die Kosten für die Betreuung und Hotellerie in Alters- und Pflegeheimen unterliegen dem Kostendeckungsprinzip nach § 12 Abs.2 Pflegegesetz.

Alters- und Pflegeheime müssen die Einhaltung des Kostendeckungsprinzip in der Jahresrechnung gegenüber den Gemeinden ausweisen. Diese sollten die Einhaltung kontrollieren (§ 64 des Gemeindegesetzes). Die allgemeine Aufsicht über Gemeinden, Anstalten und Zweckverbände üben die Bezirksräte und der Regierungsrat aus (§ 164 Abs. 1).

Wir gehen zurzeit jedoch davon aus, dass keine systematische Überprüfungen stattfinden, auch aufgrund der Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage KR-Nr. 125/2019, worin u. a. Folgendes festgestellt wird: «Auch besteht für Bewohnende von Pflegeheimen die Möglichkeit, die Verletzung des Kostendeckungsprinzips im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde oder bei der Taxfestlegung im Einzelfall zu rügen.» Gleichzeitig gesteht die Gesundheitsdirektion in der ihrer Broschüre zum Thema Pflegefinanzierung (S.12) ein, dass es eigentlich ein Ding der Unmöglichkeit ist: «Können Sie prüfen, ob Sie für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung mehr bezahlen, als zur Kostendeckung nötig ist? – Nicht direkt.»

Wir gehen davon aus, dass Bewohnende und Dritte kaum Möglichkeiten haben, die Rechnungen zu prüfen. Wir haben Hinweise, dass weder Gemeinden noch Bezirksräte die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips systematisch vornehmen.

Darum bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Alters- und Pflegeheime gibt es im Kanton Zürich mit einem Leistungsauftrag der Gemeinden? Bitte um tabellarische Auflistung.
- 2a. Wurde im Jahr 2020 die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips von allen Alters- und Pflegeheimen in der Jahresrechnung ausgewiesen?
- 2b. Gab es Ermahnungen im Jahr 2020?
3. Wie können Bewohnerinnen und Bewohner in einer Institution kontrollieren, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten wurde? Wir bitten den Regierungsrat um eine konkrete Handlungsanleitung für Bewohnende oder Dritte, die darlegt, wie eine entsprechende Überprüfung vorgenommen werden kann.
4. Wie definiert der Regierungsrat notwendige individuelle Leistungen in dem Bereich Betreuung? (§ 6 Abs.5 lit.b, Verordnung über die Pflegeversorgung). Bitte um Aufzählung der einzelnen Leistungen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Manuel Kampus, Schlieren, Jeannette Büsser, Zürich, und Florian Heer, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Über einen Leistungsauftrag der Gemeinden verfügen einerseits die rund 84 gemeindeeigenen Alters- und Pflegeheime und andererseits 36 Alters- und Pflegeheime in privater Hand. Insgesamt verfügen im Kanton Zürich also rund 120 Alters- und Pflegeheime über einen Leistungsauftrag der Gemeinden.

Nachfolgend die Auflistung der 84 gemeindeeigenen Alters- und Pflegeheime:

Name des Alters- und Pflegeheims	Ort	Bezirk
Seewadel Zentrum für Gesundheit und Alter	Affoltern a. A.	Affoltern
Spital Affoltern Langzeitpflege Sonnenberg	Affoltern a. A.	Affoltern
Zentrum Kohlfirst	Feuerthalen	Andelfingen
Wohn- und Pflegezentrum Rosengarten	Kleinandelfingen	Andelfingen
Zentrum für Pflege und Betreuung Weinland	Marthalen	Andelfingen
Alterswohnheim Flaachtal	Flaach	Andelfingen
Alters- und Pflegezentrum Stammertal	Oberstammheim	Andelfingen
Pflegezentrum Im Spitz	Kloten	Bülach

Name des Alters- und Pflegeheims	Ort	Bezirk
Alters- und Pflegeheim Peteracker	Rafz	Bülach
Alters- und Pflegezentrum Breiti	Bassersdorf	Bülach
Alterszentrum Gibeleich	Glattbrugg	Bülach
Alters- und Pflegeheim Eichhölzli	Glattfelden	Bülach
KZU Pflegezentrum Bächli	Bassersdorf	Bülach
Regionales Alterszentrum Embrachertal	Embrach	Bülach
Pflegezentrum Rotacher	Dietlikon	Bülach
Alterszentrum Hofwiesen	Dietlikon	Bülach
Alterszentrum Weierbach	Eglisau	Bülach
Alters- und Pflegeheim Eichi	Niederglatt	Dielsdorf
Alters- und Pflegeheim Furttal	Regensdorf	Dielsdorf
Alterszentrum Lindenhof	Rümlang	Dielsdorf
Gesundheitszentrum Dielsdorf	Dielsdorf	Dielsdorf
Alterszentrum Sandbühl	Schlieren	Dietikon
Pflegewohnungen der Stadt Schlieren	Schlieren	Dietikon
Alters- und Gesundheitszentrum Dietikon	Dietikon	Dietikon
Seniorenzentrum Im Morgen	Weiningen	Dietikon
Alterszentrum Weihermatt	Urdorf	Dietikon
Pflegezentrum Spital Limmattal	Schlieren	Dietikon
Alterswohnheim Am Wildbach	Wetzikon	Hinwil
Alterszentrum Breitenhof	Rüti	Hinwil
Zentrum Sunnegarte AG	Bubikon	Hinwil
Alters- und Pflegeheim Nauengut	Tann	Hinwil
GEEREN Haus für Betreuung, Pflege und Wohnen	Fischenthal	Hinwil
Alters- und Pflegeheim Hinwil	Hinwil	Hinwil
Alterszentrum Im Wisli	Richterswil	Horgen
Tödiheim	Horgen	Horgen
Stiftung Abegg-Huus	Rüschlikon	Horgen
Alterszentrum Frohmatt	Wädenswil	Horgen
Alters- und Pflegeheim Breitten	Hombrechtikon	Meilen
Alterszentrum Lanzeln	Stäfa	Meilen
Alters- und Pflegeheim Allmendhof	Männedorf	Meilen
Alters- und Gesundheitszentrum Wangensbach	Küsnacht	Meilen
Alters- und Gesundheitszentrum Tägerhalde	Küsnacht	Meilen

Name des Alters- und Pflegeheims	Ort	Bezirk
Wohn- und Pflegezentrum Blumenrain	Zollikon	Meilen
Alters- und Pflegezentrum Rosengasse	Russikon	Pfäffikon
Alters- und Pflegeheim Böndler	Bauma	Pfäffikon
GerAtrium	Pfäffikon	Pfäffikon
Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen	Effretikon	Pfäffikon
Heime Uster	Uster	Uster
Alterszentrum Sunnetal	Fällanden	Uster
Alters- und Spitexzentrum Dübendorf	Dübendorf	Uster
Alterszentren Stadt Winterthur	Winterthur	Winterthur
Alterszentrum Im Geeren	Seuzach	Winterthur
Zweckverband Pflege und Betreuung Mittleres Tösstal	Turbenthal	Winterthur
Pflegezentrum Käferberg (PZZ)	Zürich	Zürich
Pflegezentrum Bachwiesen (PZZ)	Zürich	Zürich
Pflegezentrum Entlisberg (PZZ)	Zürich	Zürich
Pflegezentrum Mattenhof (PZZ)	Zürich	Zürich
Pflegezentren Witikon und Riesbach (PZZ)	Zürich	Zürich
Pflegezentrum Gehrenholz (PZZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Wildbach (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Trotte (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Doldertal (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Langgrüt (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Waldfrieden (ASZ)	Pfäffikon	Zürich
Alterszentrum Oberstrass (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Mathysweg (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Laubegg (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Kalchbühl (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Selnau (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Rosengarten (ASZ)	Uster	Zürich
Alterszentrum Rebwies (ASZ)	Zollikon	Zürich
Alterszentrum Dorflinde (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Klus Park (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Mittelleimbach (ASZ)	Zürich	Zürich

Name des Alters- und Pflegeheims	Ort	Bezirk
Alterszentrum Grünau (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Bullinger-Hardau (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Wolfswinkel (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Bürgerasyl-Pfrundhaus (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Herzogenmühle (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Stampfenbach (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Sydefädeli (ASZ)	Zürich	Zürich
Alterszentrum Limmat (ASZ)	Zürich	Zürich
Pflegezentrum Bombach (PZZ)	Zürich	Zürich
Pflegewohngruppen (PZZ)	Zürich	Zürich

ASZ = Alterszentren der Stadt Zürich

PZZ = Pflegezentren der Stadt Zürich

Nachfolgend die Auflistung der 36 Alters- und Pflegeheime in privater Hand, die über Leistungsaufträge von Gemeinden verfügen:

Name des Alters- und Pflegeheims	Ort	Bezirk
Pflegezentrum Senevita Obstgarten	Affoltern a. A.	Affoltern
Wägelwiesen Alters- und Pflegezentrum AG	Wallisellen	Bülach
Tertianum Bubenzholz	Opfikon	Bülach
Alterszentrum Region Bülach	Bülach	Bülach
Alterszentrum Wehntal	Schöfflisdorf	Dielsdorf
Pflegezentrum Im Spilhöfler	Uitikon	Dietikon
Pflegewohnung Grüningen	Grüningen	Hinwil
Pflegewohnung Bärenswil	Bärenswil	Hinwil
Wohn- und Pflegeheim Kilchberg	Kilchberg	Horgen
Serata Stiftung für das Alter	Thalwil	Horgen
Tertianum Etzelblick	Samstagern	Horgen
Sonnegg Wohn- und Pflegezentrum	Langnau a. A.	Horgen
Pflegezentrum Nidelbad	Rüschlikon	Horgen
Widmerheim	Horgen	Horgen
Sihlsana AG Pflegezentren	Adliswil	Horgen
Wohn- und Pflegeheim Spyrigarten	Hirzel	Horgen
Alterszentrum Platten	Meilen	Meilen
Alters- und Pflegeheim Abendruh	Uetikon a. S.	Meilen
Senevita Im Rebberg	Herrliberg	Meilen
Alterszentrum Gehren	Erlenbach	Meilen

Name des Alters- und Pflegeheims	Ort	Bezirk
Alterszentrum Sophie Guyer	Pfäffikon	Pfäffikon
Pflegezentrum Forch	Forch	Uster
Stiftung Loogarten Alters- und Pflegezentrum	Esslingen	Uster
VitaFutura Pflegezentrum	Volketswil	Uster
Zentrum Im Hof	Greifensee	Uster
Tertianum Im Vieri	Schwerzenbach	Uster
Pflegezentrum Eulachtal	Elgg	Winterthur
Wohnheim Sonnenberg	Winterthur	Winterthur
Altersheim St. Urban	Winterthur	Winterthur
Verein Pflegewohngruppen Winterthur	Winterthur	Winterthur
freya – Die Pflegewohngruppe am Letzigraben	Zürich	Zürich
Alterszentrum St. Peter und Paul	Zürich	Zürich
Wohnheim Mühlehalde Bei Blindheit und Sehbehinderung	Zürich	Zürich
Wiesliacher oekas	Zürich	Zürich
Krankenstation Friesenberg	Zürich	Zürich
Pflegestation Sunegarte Fachspital für Sozialmedizin und Abhängigkeitserkrankungen	Zürich	Zürich

Zu Frage 2a:

Eine Umfrage der Gesundheitsdirektion bei den 120 gemeindeeigenen und beauftragten Alters- und Pflegeheimen hat ergeben, dass rund 87 Alters- und Pflegeheime, das sind über zwei Drittel, in der Jahresrechnung 2020 die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips ausgewiesen haben. 25 Alters- und Pflegeheime haben gemäss Rückmeldung die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in der Jahresrechnung 2020 nicht ausgewiesen. Von acht Alters- und Pflegeheimen sind keine Rückmeldungen eingetroffen.

Die Alters- und Pflegeheime, welche die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips nicht ausgewiesen haben, wurden aufgefordert, dies nachzuholen.

Zu Frage 2b:

Von den 25 Alters- und Pflegeheimen, welche die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in der Jahresrechnung 2020 nicht ausgewiesen haben, wurden gemäss Rückmeldung zwei durch die Gemeinde bzw. den Bezirksrat ermahnt.

Zu Frage 3:

Nach dem Pflegegesetz (LS 855.1) sind die Gemeinden verpflichtet, die Versorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner mit pflegerischen Leistungen sicherzustellen und sich an den nicht gedeckten Pflegekosten zu beteiligen. Wie bereits bei der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 125/2019 betreffend Durchsetzung von gesetzeskonformen Altersheim-Preisen ausgeführt, sind die Pflegeheime verpflichtet, eine Kostenrechnung zu führen (§ 22 Abs. 1 Pflegegesetz) und die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips im Rahmen der Jahresberichterstattung auszuweisen (§ 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Die Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgaben ist nach dem Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) in erster Linie Sache der Gemeinden. Diese haben z. B. bei Aufgaben, die sie Dritten übertragen, zu gewährleisten, dass die Aufgaben recht- und zweckmässig erfüllt werden (§§ 63 und 64 Abs. 1 GG), und zudem sicherzustellen, dass ihnen die notwendigen Informationen, insbesondere Rechnungen, zur Kenntnis gebracht werden (§ 64 Abs. 2 GG). Als Träger eines Alters- und Pflegeheims oder als Leistungseinkäufer sind die Gemeinden auch berechtigt, sämtliche betriebs- und patientenbezogenen Daten und Unterlagen einzuverlangen, die für den Vollzug und die Durchsetzung der Gesetzgebung benötigt werden (§ 23 Abs. 1 und 2 Pflegegesetz). Kommt eine Gemeinde ihren Aufgaben nicht nach, hat der Bezirksrat einzugreifen (§ 166 Abs. 2 GG).

Die Aufgaben der Gesundheitsdirektion beschränken sich demgegenüber gemäss Pflegegesetz im Wesentlichen darauf, im Zusammenhang mit den pflegerischen Leistungen das Normdefizit zu berechnen (§§ 16 und 17 Pflegegesetz).

Im konkreten Einzelfall ist die Durchsetzung der im Gesetz vorgegebenen Eckwerte weder Aufgabe des Regierungsrates noch der Gesundheitsdirektion, sondern Sache der einzelnen Leistungsbezügerinnen und -bezüger bzw. Bewohnerinnen und Bewohner eines Alters- und Pflegeheims. Sind diese der Auffassung, dass ein Alters- und Pflegeheim den gesetzlichen Vorgaben nicht nachkommt, sollte zuerst das Gespräch mit den Verantwortlichen der jeweiligen Institution gesucht werden. Lässt sich im Gespräch keine einvernehmliche Lösung finden, können sich die Leistungsbezügerinnen und -bezüger an die entsprechende Informationsstelle der Gemeinde (§ 7 Pflegegesetz) wenden. Daneben besteht auch die Möglichkeit, sich bei der Unabhängigen Beschwerdestelle für das Alter beraten zu lassen. Bei unüberbrückbaren Differenzen besteht je nach Situation die Möglichkeit, entweder die Gebührenverfügung der Gemeinde bzw. des kommunalen Leistungserbringers anzufechten oder bei beauftragten Leistungserbringern den Zivilrechtsweg zu beschrei-

ten. Die entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten sind auf S. 14 und 15 der Broschüre «Pflegefiananzierung» der Gesundheitsdirektion im Detail aufgeführt (zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/gesundheit/gesundheitsversorgung/heime_spitex/pflegefiananzierung/broschuere_pflegefiananzierung.pdf).

Zu Frage 4:

Die Verwendung der beiden Begriffe Betreuung und Pflege suggeriert eine begriffliche Trennschärfe, die in der Praxis nicht existiert, denn im Pflegealltag sind die Übergänge fliessend. Die Leistungen der Grundpflege werden in Art. 7 Abs. 2 Bst. c der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV, SR 832.112.31) umschrieben. Dazu gehören Tätigkeiten, welche die Patientinnen und Patienten nicht selber ausführen können, wie Kompressionsstrümpfe anlegen, betten oder Hilfe bei der Mund- und Körperpflege, ebenso wie Massnahmen zur Überwachung und Unterstützung psychisch kranker Personen in der grundlegenden Alltagsbewältigung. Allerdings sind die in Art. 7 Abs. 2 Bst. c KLV aufgeführten Leistungen der Grundpflege nicht abschliessend.

Mit dem Begriff «Betreuung» werden im Pflegeheim grundsätzlich Leistungen gemeint, die weder in Art. 7 Abs. 2 KLV erwähnt sind noch als Hotellerieleistungen gelten. Dazu zählen in erster Linie Leistungen im Bereich der Unterstützung zur Bewältigung des Lebensalltags. Nach § 5 Abs. 2 lit. c des Pflegegesetzes haben die Gemeinden bei eigenen oder beauftragten Pflegeheimen die «notwendigen Leistungen» im Bereich der Betreuung sicherzustellen. In der Verordnung über die Pflegeversorgung (LS 855.11) wird dazu ausgeführt, dass bei stationärem Aufenthalt das Standardangebot im Bereich Betreuung die «notwendigen individuellen Leistungen» zu umfassen hat (§ 6 Ingress und lit. b). Mit «Standardangebot» ist gemäss den Erläuterungen zur Verordnung über die Pflegeversorgung das «minimale Angebot der Gemeinden an Leistungen der Pflegeversorgung gemäss § 5 Abs. 2 Pflegegesetz» gemeint, die durch die Gemeinden sicherzustellen sind. Welche einzelnen Leistungen damit im Betreuungsbereich gemeint sind, kann – im Gegensatz zum Standardangebot im Bereich der Alltagsgestaltung gemäss § 6 lit. a der Verordnung über die Pflegeversorgung, wo die entsprechenden Leistungen einzeln aufgeführt sind – nicht aufgelistet werden, zumal es bei der Auslegung des Begriffs «notwendige individuelle Leistungen» auf den Einzelfall ankommt. Die Notwendigkeit und Ausgestaltung der Betreuungsleistungen variiert und reicht von Tätigkeiten wie Handreichungen für eine Person, die sie selbst nicht mehr ausüben kann, bis zur Unterstützung bei der Pflege sozialer und familiärer Beziehungen oder Begleitung bei der Erledigung von persönlichen Angelegenheiten und Spaziergängen.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli