

6. Steuerungsmöglichkeiten mit der Pflegeheimliste

Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2022 zum Postulat KR-Nr. 108/2019 und gleichlautender Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 22. November 2022

Vorlage 5833

Roman Schmid (SVP, Opfikon), Präsident der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG): Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit beantragt Ihnen einstimmig, das Postulat «Steuerungsmöglichkeiten mit der Pflegeheimliste» als erledigt abzuschreiben.

Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat eingeladen, Möglichkeiten zur bedarfsabhängigen Steuerung der Bettenkapazitäten in der Langzeitpflege mittels Pflegeheimliste aufzuzeigen. Der Kanton Zürich hat es bislang den Gemeinden überlassen, für eine bedarfsgerechte Pflegeversorgung zu sorgen. Aufgrund neuer gesetzlicher Regelungen auf Bundesebene und des sich abzeichnenden abnehmenden Bedarfs an zusätzlichen Bettenkapazitäten in Pflegeheimen wird die Gesundheitsdirektion eine kantonale Bedarfsplanung durchführen und die Pflegeheimliste entsprechend anpassen.

Da die Gemeinden weiterhin für die Versorgung ihrer Wohnbevölkerung mit Pflegeleistungen verantwortlich bleiben sollen, ist eine dezentrale Steuerung der Kapazitäten durch die Gemeinden geplant. Die Gesundheitsdirektion hat unter Einbezug der Gesundheitskonferenz des Kantons Zürich und des Gemeindepräsidentenverbandes ein entsprechendes Projekt lanciert mit dem Ziel, dass der Regierungsrat bis Mitte 2026 die neue Pflegeheimliste festsetzen kann. Die Erteilung einer gesundheitspolizeilichen Betriebsbewilligung soll künftig unabhängig von der Aufnahme auf die Pflegeheimliste erfolgen. Die Kommission hat der Abschreibung der Vorlage einstimmig zugestimmt. Namens der KSSG bitte ich Sie, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Vielen Dank.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Die FDP hat die Überweisung des Postulates damals abgelehnt, verbunden mit der Befürchtung, dass wir einen Planungsprozess auslösen, der verfahrenstechnisch und administrativ zu einer grossen Belastung und zu vielfältigen Problemen führen wird. Jetzt, da wir das Postulat abschreiben, womit die FDP auch einverstanden ist, stellen wir fest, dass bereits planerische Ankündigen vorgenommen wurden. Mit der Abschreibung, wie gesagt, sind wir einverstanden, sehen aber in dieser angedachten Planung doch zahlreiche Probleme. Fragen wie: Wie werden jetzt angekündigte Versorgungsregionen gebildet? Wo wird es rechnerisch Unterversorgungen, wo einschränkende Überversorgung geben? Wie wird der Bedarf vermittelt? Wie stark greift der Kanton ein? Wie sieht das Zusammenspiel zwischen privaten Anbieter und der öffentlichen Hand aus? Wird der Wettbewerb vollständig ausgeschlossen? Wie ist die Idee?

Positiv zu vermerken ist – jetzt spreche ich als Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes –, dass die Gemeinden und damit die Regionen miteinbezogen werden.

Schliesslich nehmen wir auch zur Kenntnis, dass trotz dieser vorgesehenen administrativen oder organisatorischen Anpassungen und der Bewegung von der stationären Versorgung in den ambulanten Bereich immer noch nicht grundsätzlich über die Finanzierung der Pflege nachgedacht wird.

Natürlich sind wir mit der Abschreibung einverstanden, auch wenn uns weitere Planungsvorhaben grosse Sorgen bereiten. Besten Dank.

Brigitte Rössli (SP, Illnau-Effretikon): Ich spreche für Pia Ackermann, die sich kurzfristig entschuldigen musste.

Dieses Postulat hat ja eine interessante Geschichte hinter sich. Zu Beginn wollte nur die EVP mitunterzeichnen. Ich kann mir vorstellen, dass bei anderen Parteien das Wort «Steuerung» eine Art von allergischer Reaktion ausgelöst hat. Die Gesundheitsdirektion war bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Jörg Kündig hat jedoch die Diskussion beantragt, obwohl das planlose Bauen von Pflegeheimen für die Gemeinden ein grosses Problem ist. Sie sind für die Langzeitpflege verantwortlich und finanzieren sie grösstenteils, können das Angebot aber nicht steuern. Bei der Überweisung hat dann schon eine grosse Mehrheit erkannt, dass es ein grosses Problem ist, wenn einige Regionen zu viele Pflegebetten haben und andere zu wenige. In der Zwischenzeit hat auch eine Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung auf Bundesebene festgehalten, dass die Zulassung von Pflegeheimen auf einer Planung für bedarfsgerechte Versorgung zu beruhen habe.

Wir danken der Gesundheitsdirektion für den Bericht und sind mit der Abschreibung einverstanden. Bei der Umsetzung im Kanton Zürich ist nun wichtig, dass es eine griffige Steuerung gibt, die nicht an den Gemeinde- oder Bezirksgrenzen haltmacht. Wichtig ist der sozialräumliche Bezug der Menschen. Bis zur Umsetzung dauert es noch ein paar Jahre. Doch den Leuten oder Firmen, die in dieser Zeit ein Pflegeheim eröffnen wollen, möchte ich noch Folgendes auf den Weg geben: Eröffnen Sie es in einer unterversorgten Region. Alles andere macht ökonomisch keinen Sinn, und Sie riskieren, keine Bewilligung zu erhalten. Und an die Kolleginnen und Kollegen in diesem Rat: Unterstützen Sie unsere Motion zur Revision des Pflegegesetzes, damit auch qualitative und inhaltliche Verbesserungen erreicht werden können. Danke.

Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa): Ist eine bedarfsgerechte Steuerung der Bettenkapazität in der Langzeitpflege mit Hilfe der Pflegeheimliste richtig? Und wenn ja, wieso? In unserem Land sind das Errichten und Betreiben von Pflegeheimen seit 1962 Aufgabe der Gemeinden. Wer über eine gesundheitspolizeiliche Bewilligung verfügt, wird in die Pflegeheimliste aufgenommen. In unserem Kanton gilt bis anhin die Regel, auf eine aufwendige zentrale Steuerung der Pflegeversorgung nach Betten und kantonalem Bevölkerungswachstum zu verzichten. Es ist den Gemeinden überlassen, eine Pflegepflegeversorgung anzubieten.

Im Pflegegesetz ist festgeschrieben, dass Gemeinden Pflegeeinrichtungen betreiben oder Dritte damit beauftragt werden können, um den Bedarf abzudecken.

Obsan (*Schweizerische Gesundheitsobservatorium*) besagt nun, dass die bestehenden Kapazitäten an Pflegeheimbetten bis 2040 – für den ganzen Kanton – ausreichen, aber nur dann, wenn die ambulanten Angebote von Pflege und Betreuung auch ausgeschöpft werden. Das ist eine ganz entscheidende Aussage.

Nun, wenn der Bundesrat aktiv wird, heisst das, es kommt Bewegung in ein Thema – meistens wenigstens. Im Jahr 2021 hat er in der KVV (*Verordnung über die Krankenversicherung*) verschiedene Anpassungen der Planungskriterien für Spitäler und Pflegeheime vorgenommen. Für Pflegeheime gilt eine Übergangsbestimmung: Listen der Pflegeheime müssen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung der KVV den Planungskriterien entsprechen, also spätestens ab 1. Januar 2027.

Wir sprechen von bedarfsgerechter Pflegeversorgung. Wir sprechen von Planung, von Pflegeleistungen für die Versorgung, die kapazitätsbezogen zu erfolgen hat. Wirtschaftlichkeit soll in angemessener Weise berücksichtigt werden. Was genau heisst das? Dafür sind Mindestanforderungen bezüglich Qualität sehr wichtig, was eine Selbstverständlichkeit sein sollte. (*Die Redezeit ist abgelaufen.*)

Jeannette Büsser (Grüne, Horgen): Wir Grünen stimmen der Abschreibung zu. Das Postulat war wichtig, und der Kanton Zürich hätte sich damit sicherlich schwergetan. Nun wird er vom Bundesrat dazu – sagen wir mal – angeleitet, das zu tun, was die anderen Kantone schon lange tun. Nur der Kanton Zürich bewilligt noch Pflegeheimplätze unabhängig davon, ob es diese braucht oder nicht. Der Kanton Zürich hat nun bis im Januar 2027 Zeit, eine Pflegeheimliste zu erstellen, die auf einer bedarfsgerechten Pflegeversorgung beruht, wobei insbesondere die Kapazität im Zentrum steht. Überkapazitäten sollen eliminiert werden. In Anbetracht des Mangels an Pflegepersonal ist dies wirklich dringend und wichtig, weil sonst Anreize bestehen könnten, teure Luxusheime für solvente Bewohnerinnen und Bewohner zu führen, während Pflegeheime für Menschen mit AHV und Zusatzleistungen weder rentabel sind noch im Lohnwettbewerb mithalten könnten. Zudem wird es endlich auch notwendig, über die Gemeindegrenzen hinaus und in Versorgungsregionen zu denken.

Wir sind gespannt auf die Ergebnisse aus dem Projekt und hoffen, der Gemeindepräsidentenverband, die Gesundheitsdirektion und die Gesundheitskonferenz des Kantons Zürich haben vor allem eines im Blick: Eine menschenwürdige und lebenswerte Unterbringung von Menschen, welche aus gesundheitlichen und manchmal auch aus sozialen Gründen auf Pflege angewiesen sind. Danke.

Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa) spricht zum zweiten Mal: Überkapazitäten sollen verhindert werden. Deshalb sollen Bedarfsabklärungen durchgeführt und die Pflegeheimliste angepasst werden. Neu sprechen wir von Versorgungsregionen. Diese fassen im Minimum 32'000 Einwohner. Drei Varianten wurden zur Umsetzung der Pflegeheimplanung genauestens geprüft. Variante eins: zentrale Planung durch die Gesundheitsdirektion. Variante zwei: dezentrale Steuerung von Kapazitäten in den Gemeinden. Variante drei: dezentrale Steuerung der Kapazität und

durch den Bezirksrat. Bei einer zentralen Steuerung durch die Gesundheitsdirektion würden wir beim nächsten Budget erkennen, dass dies nicht gratis zu haben ist und die Gesundheitsdirektion dafür sicherlich zusätzliche Stellen budgetieren würde. Bei einer dezentralen Steuerung der Kapazitäten durch den Bezirksrat würden vermutlich alle anderen Aufgabenbewältigungen des Bezirkesrates leiden. Wo gesteuert wird, folgt in der Regel eine Einschränkung. Bedarfsgerechte Pflegeversorgung haben alle Gemeinden bis anhin selbst bewältigt. Nun, die neue gesetzliche Regelung auf Bundesebene und der abnehmende Bedarf sollen nicht davon ablenken, dass die Gemeinden ihre Aufgabe bis anhin sehr gut bewältigt haben. Sie sollen auch zukünftig für die Versorgung ihrer Wohnbevölkerung mit Pflegeleistungen zuständig sein. Und das ist auch gut so. Wir schreiben das Postulat ab.

Regierungsrätin Natalie Rickli: Im Kanton Zürich sind die Gemeinden verantwortlich für eine bedarfsgerechte Pflegeversorgung. In den letzten Jahren haben einige Gemeinden moniert, dass es keine Möglichkeiten gäbe, gegen neue geplante Pflegeheimbauten von privaten Trägerschaften zu intervenieren. Dies könne zu einer Unterauslastung bestehender, kommunal betriebener Pflegeheime und insgesamt zu einer Überversorgung an Pflegebetten führen. Abklärungen bei anderen Kantonen haben gezeigt, dass einige Kantone die Bettenkapazitäten zentral oder dezentral steuern, durch Gemeinden, Regionen oder Bezirke. Unabhängig von der Arte der Steuerung sind die Gemeinden beziehungsweise Versorgungsregionen in den Entscheid zur Aufnahme eines Heims auf die Pflegeheimliste eingebunden. Gestützt auf den erhobenen Bedarf, erfolgt die Evaluation für die Aufnahme der Pflegeheime auf die Pflegeheimliste. Aufgrund neuer gesetzlicher Bestimmungen auf Bundesebene und des abnehmenden Bedarfs an zusätzlichen Bettenkapazitäten ist es sachgerecht, dass der Kanton Zürich künftig ebenfalls eine Bedarfsplanung durchführt und die Pflegeheimliste entsprechend anpasst. Dabei sollen die Gemeinden weiterhin für die Versorgung ihrer Wohnbevölkerung mit Pflegeleistungen verantwortlich bleiben. Vor diesem Hintergrund ist eine dezentrale Steuerung der Kapazitäten durch die Gemeinden am zweckmässigsten.

Wie im Postulatsbericht in Aussicht gestellt, haben wir ein entsprechendes Projekt zur Steuerung der Bettenkapazitäten aufgelegt. In diesem Rahmen sollen die Versorgungsregionen definiert und darauf gestützt, eine Bedarfsprognose und eine Bedarfsplanung der Betten erstellt werden. Die Gesundheitskonferenz des Kantons Zürich und der Verband der Gemeindepräsidenten werden in dieses Projekt miteinbezogen. Diesbezüglich kann ich hoffentlich auch die Vorbehalte von Kantonsrat Kündig vertreiben. Die neue Pflegeheimliste soll voraussichtlich bis Mitte 2026 vom Regierungsrat festgelegt werden. Mit Verweis auf die bereits angelauten Projektarbeiten beantragt der Regierungsrat, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Vielen Dank.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet.

Das Postulat KR-Nr. 108/2019 ist abgeschrieben.