

6. Pflegende Angehörige

Antrag des Regierungsrates vom 12. März 2025 und Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 3. März 2026
416a/2024

Andreas Daurù (SP, Winterthur): Das vorliegende Postulat, ursprünglich als Motion eingereicht, wollte vom Regierungsrat eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der Pflegeversorgung, insbesondere mit Blick auf pflegende Angehörige im Einsatz von Spitex-Organisationen. Der Bericht wollte insbesondere einen Schwerpunkt auf verbindliche Qualitätsstandards, ein reduziertes Normdefizit sowie auf mehrere Möglichkeiten für die Gemeinden legen, welche bei Leistungsvereinbarungen Anforderungen an Qualität und arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen festlegen könnten.

Die Gesundheitsdirektion sieht in ihrer Antwort zum Postulat ebenfalls Handlungsbedarf in Bezug auf pflegende Angehörige von Spitex-Organisationen, vor allem in Bezug auf die Verminderung von sichtbaren und – ja, man muss das sagen – von gewissen Spitex-Organisationen sehr ausgereizten Fehlanreizen bei der Finanzierung und in Bezug auf den Wunsch nach präziseren Qualitätsvorgaben von Spitex-Organisationen. Das Amt für Gesundheit setzte deshalb innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens bereits Massnahmen zur Restkostenfinanzierung und Qualitätssicherung um. Den Gemeinden wird seitens des Amts für Gesundheit zudem empfohlen, die geltenden Vorgaben eben konsequent anzuwenden und ihr Vorgehen möglichst auch zu koordinieren.

Die Kommission unterstützt zwar die Abschreibung des Postulats, gleichzeitig besteht aber parteiübergreifend weiterhin erhebliche Kritik am Vorgehen einzelner Spitex-Organisationen, welche die geltenden Regelungen zu umgehen versuchen und die Gemeinden mit hohen Kosten belasten. Die Gesundheitsdirektion wurde weiter aufgefordert, rasch Klarheit zu schaffen, die Gemeinden zu unterstützen und gegebenenfalls aufsichtsrechtlich einzugreifen. Begrüsst wird, dass die Gemeinden in dieser Sache bereits seit einiger Zeit schon im regen Kontakt und Austausch mit dem Amt für Gesundheit stehen. Daher ist auch die Kommission einstimmig dafür, dieses Postulat abzuschreiben.

Regierungsrätin Natalie Rickli: Seit die Pflege von Angehörigen teilweise über die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgerechnet werden kann, stellt die Gesundheitsdirektion eine deutliche Zunahme von privaten Spitex-Institutionen fest, die sich auf diese Angehörigenpflege spezialisiert haben. So gab es von 2020 bis 2024 72 neue private Spitex-Institutionen im Kanton Zürich. Auch die Zahl abgerechneter Stunden ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Grundsätzlich ist es natürlich richtig, dass pflegende Angehörige als einen wichtigen Beitrag anerkannt werden. Gleichzeitig zeigt sich, dass hier auch Missbrauch betrieben wird und dass klare Rahmenbedingungen nötig sind, um eben solchen Missbrauch

zu verhindern. Man muss sich gut überlegen, wer über die OKP (*obligatorische Krankenpflegeversicherung*) abrechnen darf und zu welchen Bedingungen.

Wir haben daher die Rahmenbedingungen im Kanton Zürich überprüft und diese im Postulat auch dargelegt. Das Amt für Gesundheit erarbeitete in enger Abstimmung mit den Gemeinden und den Spitex-Verbänden neue Vorgaben für den Einsatz von pflegenden Angehörigen. So haben wir die Restkostenfinanzierung zu Lasten der Gemeinden bei Leistungen von pflegenden Angehörigen gesenkt. Zweitens haben wir bei der Rechnungskontrolle mehr Transparenz geschaffen. Spitex-Organisationen müssen gegenüber den Gemeinden klar ausweisen, wie viele Leistungen von pflegenden Angehörigen erbracht wurden. Und drittens haben wir die Qualitätsvorgaben für Spitex-Institutionen konkretisiert. Pflegende Angehörige müssen regelmässig von diplomiertem Pflegepersonal begleitet werden. Dies dient dem Schutz der gepflegten Person, also der Patientin oder dem Patienten, aber auch dem Selbstschutz vor Überlastung. Diese Massnahmen sind bereits umgesetzt, das heisst, die wesentlichen Punkte im Postulat sind bereits erfüllt. Aber das ist ein Thema, an dem wir gemeinsam dranbleiben müssen. Das Amt für Gesundheit arbeitet derzeit eine Änderung der Verordnung über die Pflegeversorgung aus, um die Vorgaben in der Rechnungslegung für die Spitex-Institutionen weiter zu verschärfen. Die Vernehmlassung bei den Verbänden wird noch vor den Sommerferien eröffnet. Sollte sich weiterer Handlungsbedarf zeigen oder sollten Spitex-Institutionen die geltenden Vorgaben nicht einhalten, werden wir weiter aktiv.

Sie sehen, wir bleiben dran. Vor diesem Hintergrund vielen Dank für die Unterstützung für die Abschreibung des Postulats.

Elisabeth Pflugshaupt (SVP, Gossau): Dieses Postulat beschäftigt sich mit der Thematik, dass einige private Spitex-Institutionen fast ausschliesslich pflegende Angehörige beschäftigen. Für pflegende Angehörige ist das eine gute Sache. Es gibt auch eine Entlastung beim Personal der Spitex. Nun gibt es aber Institutionen, die fast ausschliesslich Angehörige für die Pflege beschäftigen und über deren Arbeitsstunden bei den Gemeinden abrechnen. Für die Gemeinden wird das sehr teuer, denn die Restkostenfinanzierung liegt bei den Gemeinden, und es ist mit sehr viel Aufwand verbunden, diese Arbeitsstunden zu verifizieren – wenn es denn überhaupt möglich ist. Der Regierungsrat hat das Anliegen des Postulats bereits aufgenommen und Massnahmen ergriffen, indem unter anderem Neuerungen bei der Restkostenfinanzierung und den Qualitätsvorgaben eingeführt und umgesetzt worden sind. Wir schreiben ab. Danke.

Brigitte Röögli (SP, Illnau-Effretikon): Wie bereichere ich mich am schnellsten auf Kosten des Staates? Das Modell «pflegende Angehörige» ist ideal, um den Staat finanziell auszusaugen, das haben private Spitex-Anbieterinnen und -anbieter herausgefunden. Bis Ende 2025 haben sich Organisationen die vollen Restkosten für den Einsatz von pflegenden Angehörigen durch die Gemeinden des Kan-

tons ausbezahlen lassen; dies, obwohl bei pflegenden Angehörigen keine Wegzeiten und insgesamt viel weniger unverrechenbare Zeiten anfallen. Die Gesundheitskonferenz des Kantons Zürich (*GeKoZH*) konnte in einem eindrucksvollen Bericht aufzeigen, wie das System vor allem durch private Anbieter ausgenützt wird. Der CEO einer solchen Institution bezieht 600'000 Franken Lohn. Das ist Abzocke, und zwar Abzocke von den Gemeinden.

Die GD (*Gesundheitsdirektion*) hat reagiert und in Zusammenarbeit mit der GeKoZH Massnahmen festgelegt. Die Vorgaben für die Betriebsbewilligungen für diese Spitex-Organisationen wurden präzisiert. Damit soll die Qualität der Angehörigenpflege sichergestellt werden. Durch die Einführung von separaten Normdefiziten bei der Restkostenfinanzierung verdienen die Organisationen deutlich weniger Geld, denn dieser Betrag wurde halbiert. Ab 2026 müssen die Spitex-Organisationen zudem bei der Rechnungsstellung gegenüber den Gemeinden ausweisen, dass die Pflegestunden durch pflegende Angehörige erbracht wurden. Das führt zu höherer Transparenz. Daraufhin hat die Firma «Pflegewegweiser» (*private Spitex-Organisation*) in einem Brief mitgeteilt, dass sie, nachdem jemand im Kurs für Pflegehelferinnen und -helfer ausgebildet sei, wieder wie früher abrechnen wolle. Das ist eine Frechheit.

Ratspräsidentin Romaine Rogenmoser: Kommen Sie bitte zum Schluss, wir führen eine Kurzdebatte.

Brigitte Rösli fährt fort: Nur rasch, die Gesundheitsdirektion hat reagiert, danke, und deshalb werden wir abschreiben.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Was ursprünglich als Motion eingereicht wurde, wurde von der Regierung als Postulat entgegengenommen. Letztendlich ging es tatsächlich um die Entwicklung in der Spitex-Versorgung. Da wurde aus einem ursprünglich löblichen Modell, nämlich die Angehörigen zu motivieren, ihre Angehörigen zu pflegen, ein profitables Geschäftsmodell zulasten der Allgemeinheit, zu einem Finanzierungsmodell, welches auch Tür und Tor öffnet für eine missbräuchliche Vorgehensweise. Die Kosten in diesem Zusammenhang sind massiv angestiegen. Sie wissen, die Gemeinden finanzieren da einen grossen Teil dieser Kosten. Die Studie der Gesundheitskonferenz hat ausgewiesen, dass das Mengenwachstum enorm ist. Denn offensichtlich gab es eine Verwechslung zwischen dem Bedarf und den Bedürfnissen, nicht zuletzt auch von den Anbietern, welche offensichtlich maximierten und nicht optimierten. Die Pflegestunden haben sich verfünffacht, der Marktanteil der Unternehmen, die sich dieser Art von Pflegedienstleistungen widmen, hat sich ebenfalls vermehrt. Zudem ist festzustellen, dass sich die Stunden pro Spitex-Kunde bei den auf Angehörigenpflege spezialisierten Spitex-Organisationen überdurchschnittlich nach oben entwickelt haben. Ausserdem hat sich das Klientel deutlich verjüngt.

Das hat letztendlich dazu geführt, dass sich die Gemeinden stark dafür eingesetzt haben, dass Verbesserungen erreicht werden. Und die Formulierung, welche die Gesundheitsdirektion gewählt hat, zeigt, dass sie tatsächlich auch der Ansicht ist, dass da Regulierungsbedarf besteht. Die Regulierungen basieren auf drei Themen, die Frau Gesundheitsdirektorin hat es angesagt: Auf der einen Seite wurde ein deutlich tieferes Normdefizit festgelegt. Gleichzeitig wurden Vorgaben bezüglich der Qualität gemacht. Und auch die Rechnungslegung wurde schärferen Vorgaben unterstellt. Beim Kostenersatz geht es tatsächlich darum, wie viel an Werbemassnahmen bezahlt wird, wie viel auch für das Management bezahlt wird. Stand heute erachten wir die aktuellen Massnahmen als ausreichend. Es wird aber schon darum gehen, dass man prüft, wie wirksam sie sind, und da sei die Frau Gesundheitsdirektorin nochmals zitiert, sie hat gesagt, «Wir bleiben dran.» Ich bleibe dran, die Finanzierer bleiben auch dran. Wir hoffen, dass es Verbesserungen gibt, und danken mal für den ersten Schritt.

Ronald Alder (GLP, Ottenbach): Das Prinzip der pflegenden Angehörigen ist sinnvoll, weil es die Spitex-Organisationen entlastet und Anreize schafft, dass Familienangehörige die Pflege übernehmen. Ich danke der Gesundheitsdirektion, dass sie unser Anliegen zur Bekämpfung von Missbräuchen schnell aufgenommen und adressiert hat. Die Qualitätsvorgaben wurden geschärft und die Restkosten der Gemeinden reduziert. Wichtig ist jetzt, dass die Spitex-Organisationen die verbindlichen Vorgaben zur Rechnungslegung, Stichwort «Finanzmanual» von Spitex Schweiz, einhalten und die Normkosten systematisch und transparent, gestützt auf korrekte Angaben zu den Pflegekosten der Spitex-Organisationen, berechnet werden. Hier ist die Gesundheitsdirektion gefordert, den Spitex-Organisationen auf die Finger zu schauen und die Auflagen durchzusetzen. Wir schreiben ab.

Jeannette Büsser (Grüne, Horgen): Am 17. März 2024 antwortete der Regierungsrat auf meine Anfrage (KR-Nr. 16/2024) mit dem Titel «Pflegende Angehörige – plötzlich ein lukratives Geschäft?» sehr zurückhaltend. Er sah kein Problem. Jetzt ziehen wir ein Postulat und einige Massnahmen weiter, und ich möchte sehr davor warnen, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Im Kanton Zürich benötigen wir jeden pflegenden Angehörigen.

Zuerst zu dem, was wir aber sehr begrüssen, was umgesetzt wurde: Qualitätsvorgaben, transparente Rechnungsstellung und wirksame Aufsicht. Die neue Finanzierung darf aber nicht dazu führen, dass seriöse Anbieter, die pflegende Angehörige fachlich schulen, begleiten und kontrollieren, strukturell unterfinanziert werden. Die Annahme tieferer Kosten trifft nicht auf jedes Modell gleichermassen zu. Wo eine Organisation höhere tatsächliche Kosten plausibel nachweisen kann, braucht es aus unserer Sicht eine Möglichkeit zur Einzelfallprüfung. Sonst besteht das Risiko, dass nicht nur Fehlanreize korrigiert, sondern auch verantwortungsvoll geführte Versorgungsmodelle geschwächt werden. Wir wollen eben gerade nicht, dass nur jene, die stark auf aggressive Werbung und Skalierung ausgerichtet

sind, überleben, wie zum Beispiel der «Pflegewegweiser», während Organisationen verschwinden, die verantwortungsvoll arbeiten und innovative Versorgungsformen entwickeln. Persönlich arbeite ich mit Spitex-Organisationen zusammen, welche Angehörige als Pflegende anstellen und andere Leistungen, zum Beispiel aus dem Selbstbestimmungsgesetz, anbieten. Es sind oft sehr komplexe Unterstützungsstrukturen, welche aufgebaut werden, damit jemand zu Hause bleiben kann. Für kleine Anbieter, die massgeschneiderte Lösungen anbieten, ist die vorliegende Regelung nicht kostendeckend. Darum bitte ich die Gesundheitsdirektion, Einzelfallprüfungen unbedingt zu ermöglichen. Wir schreiben das Postulat ab.

Michael Bänninger (EVP, Winterthur): Zu Beginn meine Interessenbindung: Als Abteilungsleiter Gesellschaft bei der Stadt Wallisellen werde ich auch in die ambulante Pflegeversorgung involviert. Die EVP unterstützt die Abschreibung des Postulats. Pflegende Angehörige leisten einen unverzichtbaren Beitrag für unsere Gesundheitsversorgung. Gerade angesichts des Fachkräftemangels ist ihr Engagement von grossem Wert. Gleichzeitig braucht dieses Versorgungsmodell klare und faire Rahmenbedingungen, sowohl für die Betroffenen als auch für die Gemeinden und die Leistungserbringer. Die EVP begrüsst deshalb die vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen innerhalb der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen. Besonders hervorzuheben sind die Einführung eines separaten Normdefizits für die Restkostenfinanzierung der Angehörigenpflege sowie die präzisierten Qualitätsvorgaben für Spitex-Organisationen, welche pflegende Angehörige beschäftigen. Damit werden bestehende Fehlanreize reduziert und gleichzeitig eine qualitativ gute Betreuung sichergestellt. Die EVP ist überzeugt, dass mit den beschlossenen Massnahmen ein pragmatischer und ausgewogener Weg eingeschlagen wurde. Weitere Nachbesserungen braucht es auf Bundesebene. Wir sind gespannt, wann, was und ob etwas kommt. Die EVP stimmt der Abschreibung zu.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Seit dem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2019 lassen sich immer mehr pflegende Angehörige für ihre pflegerische Arbeit entlohnen. Die AL begrüsst diese Möglichkeit grundsätzlich. Sie ist ein für den Alltag hilfreicher Zustupf, vor allem für Familien mit schwer pflegebedürftigen Kindern oder Erwachsenen. Und nach wie vor leisten Frauen den grössten Anteil der nicht beruflichen Carearbeit; diesen endlich auch finanziell sichtbar zu machen, ist längst überfällig. Unschön ist hingegen, dass dort, wo Geld ins Spiel kommt, auch der Profit nicht weit ist. Private, profitorientierte Spitex-Firmen mit einer Spezialisierung auf pflegende Angehörige schossen wie Pilze aus dem Boden und fanden schnell einen Weg, mit pflegenden Angehörigen gutes Geld zu verdienen. Die Pflegestunden vervielfachten sich – und dies auf Kosten der Gemeinden, der Steuerzahler, der Frauen, willkommen im Kapitalismus. Aber nun zum Postulat. Die verlangten Anpassungen des Postulats sind aus Sicht der AL wichtig. Es braucht dringend durchsetzbare Kontrollmechanismen, um

diese Entwicklung in den Griff zu bekommen. Die Einführung des separaten Normdefizits begrüsst die AL. So müssen künftig die sogenannten C-Leistungen, die Grundpflege, welche pflegende Angehörige ausüben, separat ausgewiesen und transparent abgerechnet werden, und weniger Profit ist möglich. Ebenso zwingend sind klare Qualitätsvorgaben und eine fachlich kompetente Begleitung der Pflegenden, wünschenswerterweise mit Supervisionen. Denn es ist unverantwortbar, Pflegebedürftige und ihre Angehörigen ohne qualitative Vorschriften allein zu lassen. Daher begrüssen wir die vom Regierungsrat angestossenen Massnahmen zur Restkostenfinanzierung und zu den Qualitätsvorgaben. Die AL, Alternative Linke, schreibt ab, das Thema muss aber weiter im Auge behalten werden.

Brigitte Röögli (SP, Illnau-Effretikon) spricht zum zweiten Mal: Ich bedanke mich nochmals bei der Gesundheitsdirektion, weil sie wirklich einen guten Job gemacht hat. Ich möchte aber auch betonen, dass die pflegenden Angehörigen einen sehr wertvollen Beitrag zur Versorgung und Betreuung der Angehörigen einbringen und mit ihrem Einsatz die professionelle Pflege der Spitex-Organisationen entlasten. Doch aus meiner Sicht ist das System grundsätzlich neu aufzugleisen. Pflegende Angehörige sollten nicht nach Stunden, sondern nach Schweregrad der Pflege entschädigt werden, analog der Hilflösenentschädigung. Es braucht eine unabhängige Stelle, welche den Bedarf ermittelt, und nicht die Stelle, welche nachher finanziell von mehr Stunden profitiert. Und es sollte eine Altersbeschränkung geben. Ich bin sonst nicht für das Altersbashing, aber ich denke, 70 Jahre sind genug für die bezahlte Pflege. Es kann nicht sein, dass ich meine Frau pflege und meine Frau mich pflegt, und wir beide den Lohn bekommen. Ich bin froh, dass die Gesundheitskonferenz das Thema weiter im Auge behält und diesbezüglich im Austausch mit dem Amt für Gesundheit ist.

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

Das Postulat KR-Nr. 416/2024 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.