

Antrag und Bericht der Kommission für soziale Sicherheit  
und Gesundheit\* vom 9. Juni 2026

# **6055 a**

## **Pflegegesetz**

**(Änderung vom ...; Pflegeheimbettenplanung)**

---

\* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Andreas Daurü, Winterthur (Präsident); Reto Agosti, Meilen; Michael Bänninger, Winterthur; Jeannette Büsser, Horgen; Linda Camenisch, Wallisellen; Hans Egli, Steinmaur; Lorenz Habicher, Zürich; Jörg Kündig, Gossau; Susanna Lisibach, Winterthur; Martina Novak, Zürich; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Brigitte Rösli, Illnau-Effretikon; Alan Sangines, Zürich; Josef Widler, Zürich; Nicole Wyss, Zürich; für das Sekretariat: Flavia Caroni.



**Geltendes Recht****Antrag des Regierungsrates  
vom 5. November 2025****Antrag der Kommission  
für soziale Sicherheit und Gesundheit  
vom 9. Juni 2026**

Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates, sofern nichts anderes vermerkt.

**Minderheiten**

Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt.

**Pflegegesetz****(Änderung vom ...; Pflegeheimbetten-  
planung)**

*Der Kantonsrat, nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. November 2025, beschliesst:*

*Der Kantonsrat, nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 5. November 2025 und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 9. Juni 2026, beschliesst:*

I. Das Pflegegesetz vom 27. September 2010 wird wie folgt geändert:

Titel:

**Pflegegesetz (PflG)****Pflegeheimliste**

§ 4. <sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt gestützt auf das KVG eine Pflegeheimliste.

**Pflegeheimliste****a. Festsetzung**

§ 4. <sup>1</sup> Der Regierungsrat setzt gestützt auf das KVG eine Pflegeheimliste fest.

| Geltendes Recht                                                                                         | Antrag des Regierungsrates<br>vom 5. November 2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Antrag der Kommission<br>für soziale Sicherheit und Gesundheit<br>vom 9. Juni 2026<br>Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates, sofern nichts anderes vermerkt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Minderheiten<br>Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><sup>2</sup> Er kann die Zuständigkeit zur Aktualisierung der Liste an die Direktion delegieren.</p> | <p><sup>2</sup> Bei wesentlichen Änderungen im Gesundheitswesen setzt er sie neu fest.</p> <p><sup>3</sup> Im Übrigen kann er die Direktion zu Anpassungen ermächtigen.</p> <p><b>b. Anträge auf Aufnahme</b></p> <p>§ 4 a. <sup>1</sup> Die Pflegeheime können bei der Direktion schriftlich beantragen, auf die Pflegeheimliste aufgenommen zu werden.</p> <p><sup>2</sup> Die Direktion informiert die betroffenen Gemeinden über die Anträge und hört sie zur Ausgestaltung der Pflegeheimliste an.</p> | <p>§ 4</p> <p><sup>2</sup> Die Direktion überprüft regelmässig, mindestens aber alle 10 Jahre, ob die Pflegeheimliste neu festgesetzt werden muss. Bei wesentlichen Änderungen beantragt sie dem Regierungsrat die Pflegeheimliste neu festzusetzen.</p> <p><sup>3</sup> ... .. kann der Regierungsrat die Direktion ...</p> <p><b>c. Versorgungsregionen</b></p> <p>§ 4 b. <sup>1</sup> Versorgungsregionen dienen insbesondere als Instrument zur Planung der Pflegeheimbetten.</p> <p><sup>2</sup> Jede Gemeinde ist einer Versorgungsregion zuzuteilen. Im Streitfall entscheidet die Direktion über die Zuteilung.</p> <p><sup>3</sup> Einzelne neue Zuteilungen sind auf Beginn einer neuen Planungsperiode gemäss § 8 c Abs. 3 möglich. Die Direktion wird angehört.</p> |                                                                                     |

| Geltendes Recht | Antrag des Regierungsrates<br>vom 5. November 2025 | Antrag der Kommission<br>für soziale Sicherheit und Gesundheit<br>vom 9. Juni 2026<br>Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates, sofern nichts anderes vermerkt. | Minderheiten<br>Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt. |
|-----------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|-----------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|

## 2. Abschnitt: Angebot

Neue Gliederungsebene vor § 5:

### A. Im Allgemeinen

Marginalie zu § 5:

Pflegeversorgung

Neue Gliederungsebene nach § 7:

### B. Pflegeheimbettenplanung

#### Planung der Pflegeheimplätze

§ 8. Die Gemeinde plant ihr Angebot an Pflegeheimplätzen nach anerkannten Methoden. Die Direktion kann dazu Vorschriften erlassen oder eine Methode verbindlich erklären.

#### Zuständigkeit

§ 8. <sup>1</sup> Die Direktion plant das Angebot an Pflegeheimbetten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

<sup>2</sup> Die Gemeinden bilden zu diesem Zweck Versorgungsregionen.

#### Gegenstand

§ 8 a. <sup>1</sup> Die Pflegeheimbettenplanung umfasst insbesondere folgende Bereiche:

- a. allgemeine Pflegeleistungen,
- b. spezialisierte Pflegeleistungen,
- c. Leistungen der Akut- und Übergangspflege in Pflegeheimen im Sinne von Art. 25 a Abs. 2 KVG.

c. ...  
KVG.

... im Sinne des

§ 8 a.

<sup>2</sup> Zu den spezialisierten Pflegeleistungen gehören insbesondere solche

- a. im Bereich der spezialisierten Palliativ Care, der spezialisierten Psychiatriepflege, der Gerontopsychiatrie und der somatischen Komplexpflege,
- b. in Institutionen, die gemäss Art. 4 und 5 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Eingliederung von invaliden Personen anerkannt sind.

b. ... ... gemäss dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 ...

**Bedarfsprognose**

**a. Ermittlung**

§ 8 b. <sup>1</sup> Der Bedarf an allgemeinen Pflegeleistungen wird auf regionaler Ebene ermittelt.

<sup>2</sup> Der Bedarf an spezialisierten Pflegeleistungen und an Leistungen der Akut- und Übergangspflege wird auf kantonaler Ebene ermittelt. Er wird nicht dem Angebot der jeweiligen Versorgungsregion angerechnet.

<sup>3</sup> Bei den Bedarfsermittlungen werden die Gemeinden einbezogen.

**b. Festlegung**

§ 8 c. <sup>1</sup> Die Direktion legt nach Anhörung der Gemeinden die Bandbreite der Anzahl Pflegeheimbetten fest, die zur Deckung des Versorgungsbedarfs voraussichtlich erforderlich ist (Bedarfsprognose).

<sup>2</sup> Sie stützt sich für die Bedarfsprognose auf statistische Grundlagen und geht vom prognostizierten Mindest- und Höchstbedarf aus.

<sup>3</sup> Sie überprüft die Bedarfsprognose regelmässig und legt die Bandbreite nötigenfalls neu fest.

<sup>3</sup> ... ... Bedarfsprognose in der Regel alle fünf Jahre und ...

**Leistungsaufträge**

**a. Anforderungen**

§ 8 d. <sup>1</sup> Leistungsaufträge können Pflegeheimen erteilt werden, die

- a. über eine Betriebsbewilligung für das entsprechende Leistungsspektrum verfügen,
- b. einen nachgewiesenen Bedarf abdecken,
- c. über ein geeignetes Qualitätsmanagementsystem verfügen, das gängige Qualitätsindikatoren verwendet,

- d. die leistungsspezifischen Anforderungen an die angebotenen Pflegeleistungen erfüllen, insbesondere an Personal, Infrastruktur und konzeptionelle Vorgaben,
- e. die Pflegeleistungen kosteneffizient erbringen und
- f. nachweisen, dass ihre wirtschaftliche Stabilität die langfristige Erfüllung des Leistungsauftrags sicherstellt.

<sup>2</sup> Die Direktion legt die Anforderungen fest, insbesondere die personellen, infrastrukturellen und konzeptionellen Anforderungen an die spezialisierten Pflegeleistungen und an die Leistungen der Akut- und Übergangspflege.

<sup>3</sup> Aus wichtigem Grund können nach Anhörung der betroffenen Gemeinden auch Pflegeheime auf die Pflegeheimliste aufgenommen werden, die nicht alle Anforderungen erfüllen. In diesem Fall wird die Aufnahme mit Auflagen verbunden.

#### **b. Auswahlkriterien**

§ 8 e. <sup>1</sup> Die Leistungsaufträge werden denjenigen Pflegeheimen erteilt, die eine bedarfsgerechte, qualitativ hochstehende und wirtschaftlich tragbare Versorgung der Bevölkerung in Pflegeheimen am besten sicherstellen können.

<sup>2</sup> Die Direktion kann die Auswahlkriterien genauer festlegen.

**c. Erfüllung**

§ 8 f. <sup>1</sup> Das Pflegeheim stellt sicher, dass der Leistungsauftrag und die Anforderungen gemäss § 8 d einwandfrei erfüllt werden. Es weist dies auf entsprechende Anforderung gegenüber der Direktion nach.

<sup>2</sup> Es erfüllt den Leistungsauftrag am Standort gemäss der gesundheitspolizeilichen Bewilligung.

<sup>3</sup> Es darf den Leistungsauftrag weder ganz noch teilweise auf einen anderen Leistungserbringer übertragen.

<sup>4</sup> Ist ein Pflegeheim über einen Zeitraum von drei Jahren durchschnittlich zu weniger als 90% ausgelastet, kann die Direktion nach Anhörung des Pflegeheims und der Gemeinde Massnahmen anordnen. Sie kann insbesondere die Anzahl bewilligter Betten senken.

**d. Geltungsdauer**

§ 8 g. <sup>1</sup> Leistungsaufträge sind auf die Geltungsdauer der Pflegeheimliste befristet.

<sup>2</sup> Ein Leistungsauftrag kann in Absprache mit den betroffenen Gemeinden mit einer kürzeren Geltungsdauer erteilt werden.

**e. Kündigung**

§ 8 h. <sup>1</sup> Leistungsaufträge können mit einer fünfjährigen Kündigungsfrist auf das Jahresende ganz oder teilweise gekündigt werden

- a. durch die Pflegeheime,
- b. durch den Regierungsrat, wenn dadurch eine bedarfsgerechte, qualitativ hochstehende und wirtschaftlich tragbare Pflegeversorgung besser sichergestellt werden kann.

<sup>2</sup> Bei schwerer oder wiederholter Verletzung des Leistungsauftrags kann der Regierungsrat den Leistungsauftrag ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist jederzeit ganz oder teilweise kündigen.

**f. Provisorische Erteilung**

§ 8 i. <sup>1</sup> Bei einem geplanten Erweiterungs- oder Neubau kann einem Pflegeheim ein Leistungsauftrag für eine bestimmte Bettenzahl provisorisch erteilt werden. Die Erteilung erfolgt unter der Bedingung, dass der Baubeginn innerhalb von fünf Jahren erfolgt und nach der Fertigstellung die Betriebsbewilligung erteilt wird.

<sup>2</sup> Das Pflegeheim kann jederzeit die Erteilung eines neuen provisorischen Leistungsauftrags beantragen.

**Geltendes Recht****Antrag des Regierungsrates  
vom 5. November 2025****Antrag der Kommission  
für soziale Sicherheit und Gesundheit  
vom 9. Juni 2026**

Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates, sofern nichts anderes vermerkt.

**Minderheiten**

Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt.

<sup>3</sup> Es informiert die Direktion unaufgefordert jährlich über den Stand und den Verlauf des Erweiterungs- oder Neubaus.

<sup>4</sup> Kann ein geplanter Erweiterungs- oder Neubau nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung umgesetzt werden, prüft die Direktion Massnahmen. Sie kann insbesondere den provisorisch erteilten Leistungsauftrag widerrufen.

**3. Abschnitt: Finanzierung****A. Im Allgemeinen****Pflichtleistungen****a. Pflegeleistungen**

§ 9. <sup>1</sup> Die Kosten der Pflegeleistungen gehen im von der Bundesgesetzgebung über die Sozialversicherung vorgeschriebenen Umfang zulasten der Versicherer.

<sup>2</sup> Die verbleibenden Kosten werden bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen im gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG<sup>7</sup> höchstzulässigen Umfang und bei Pflegeleistungen ambulanter Leistungserbringer zur Hälfte des höchstzulässigen Umfangs den Leistungsbezügerinnen und -bezügern überbunden. Für Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr wird keine entsprechende Kostenbeteiligung erhoben.

<sup>3</sup> Die Gemeinden können diese Kostenbeteiligung ganz oder teilweise übernehmen.

**Geltendes Recht****Antrag des Regierungsrates  
vom 5. November 2025****Antrag der Kommission  
für soziale Sicherheit und Gesundheit  
vom 9. Juni 2026**

Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates, sofern nichts anderes vermerkt.

**Minderheiten**

Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt.

<sup>4</sup> Die restlichen Kosten sind bei Leistungserbringern gemäss § 5 Abs. 1 von der Gemeinde zu tragen.

<sup>5</sup> Bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen sind die Gemeindebeiträge von der Gemeinde zu leisten, in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Der Aufenthalt in einem Pflegeheim begründet keine neue Zuständigkeit.

§ 9

**Minderheit** Martina Novak, Jeannette Büsser, Alan Sangines, Nicole Wyss

<sup>6</sup> Die restlichen Kosten sind bei Leistungen der spezialisierten Pflege gemäss § 8 a Abs. 2 lit. a vom Kanton zu tragen.

**Übergangsbestimmung zur  
Änderung vom ...**

Bis zur Festsetzung der neuen Pflegeheimliste durch den Regierungsrat erfolgt die Aufnahme auf die Pflegeheimliste gleichzeitig mit der Erteilung der Betriebsbewilligung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

## **Bericht**

### **1. Ausgangslage**

Alle Pflegeheime, die eine gesundheitspolizeiliche Betriebsbewilligung haben, werden im Kanton Zürich auf die Pflegeheimliste gesetzt und können damit über die obligatorische Krankenpflegeversicherung abrechnen. Der tatsächliche oder prognostizierte Bedarf an Pflegebetten wird dabei nicht berücksichtigt. Die Verantwortung für die Steuerung der Pflegeversorgung liegt bei den Gemeinden. Der Bund verlangt seit einer Revision der Krankenversicherungsverordnung vom 1. Januar 2022 eine bedarfsgerechte Planung der Pflegeheimkapazitäten unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Qualität. Die bisherige Regelung im Kanton Zürich genügt diesen bundesrechtlichen Vorgaben nicht und muss bis spätestens am 1. Januar 2027 angepasst werden.

### **2. Grundzüge der Vorlage**

Die Gesundheitsdirektion soll das Angebot an Pflegebetten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden planen. Für spezialisierte Pflegeleistungen und Leistungen der Akut- und Übergangspflege wird der Bedarf auf kantonaler Ebene prognostiziert, für die allgemeinen Pflegeleistungen dagegen regional. Hierfür bilden die Gemeinden Versorgungsregionen und die Gesundheitsdirektion erstellt für jede eine Prognose mit einem Mindest- und Höchstbedarf an Pflegebetten. Sie überprüft die Versorgungssituation regelmässig und erstellt eine neue Prognose. Die kantonale Pflegeheimliste wird vom Regierungsrat festgesetzt. Um aufgenommen zu werden, müssen Heime ein Antragsverfahren durchlaufen und beweisen, dass sie Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien erfüllen. Sollten sich im Gesundheitswesen und im weiteren Umfeld wesentliche Änderungen ergeben – beispielsweise eine Neugestaltung der Pflegefinanzierung – muss der Regierungsrat die Pflegeheimliste neu festsetzen. Leistungsaufträge an Pflegeheime sind auf die Dauer der Pflegeheimliste befristet.

### **3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission**

Die Kommission erreichte in allen Punkten mit Ausnahme der Finanzierung der spezialisierten Pflege einen Konsens. Sie strebte an, die Planungs- und Investitionssicherheit für die Pflegeheime gegenüber der Vorlage des Regierungsrates zu verbessern, indem die Intervalle für die Überprüfung sowohl der Bedarfsprognose als auch einer allfälligen Neufestsetzung der Pflegeheimliste explizit festgehalten werden. Weiter diskutierte die Kommission die Rolle, die Aufgaben und die Kompeten-

zen der Versorgungsregionen. Sie wägte Bestrebungen, diese im Gesetz näher zu definieren, gegen den Einwand ab, dass die Versorgungsregionen ein reines Planungsinstrument ohne eigene Rechtspersönlichkeit sein und keine neue Entscheidungsebene bilden sollen, da die Gemeinden bei der Pflegeheimplanung in der Verantwortung bleiben.

Eine Kommissionsminderheit schlägt vor, im Zuge der Neuregelung der Pflegeheimbettenplanung auch die Finanzierung der im Gesetz neu definierten Kategorie der spezialisierten Pflege zu regeln.

#### **4. Erläuterungen zu den Kommissionsanträgen**

##### *§ 4 Abs. 2*

Die Kommission will, dass die Gesundheitsdirektion mindestens alle zehn Jahre überprüfen muss, ob wesentliche Änderungen im Gesundheitswesen und im weiteren Umfeld eine Neufestsetzung der Pflegeheimliste notwendig machen. Da die Dauer der Leistungsaufträge für die Pflegeheime an die Geltungsdauer der Pflegeheimliste gekoppelt ist, erhöht eine in regelmässigen Abständen stattfindende Überprüfung die Planungssicherheit für die Heime. Dies, weil die Gültigkeit der Pflegeheimliste verlängert wird, wenn die Überprüfung zum Schluss kommt, dass sich keine wesentlichen Änderungen ergeben haben.

##### *§ 4 Abs. 3*

Hierbei handelt es sich um eine sprachliche Anpassung.

##### *§ 4 b Abs. 1*

Der Kommission war es ein Anliegen, eine Definition der im Rahmen der Pflegeheimbettenplanung neu geschaffenen Versorgungsregionen im Gesetz festzuhalten.

##### *§ 4 b Abs. 2*

Die Definition der Versorgungsregionen im Gesetz soll Klarheit schaffen und für Rechtssicherheit sorgen. Dazu gehört ein Mechanismus für die Beilegung von Konflikten.

##### *§ 4 b Abs. 3*

Die Kommission will die Abläufe für den Wechsel einer Gemeinde von einer Versorgungsregion in eine andere im Gesetz regeln. Gemeinden sollen jederzeit einen Wechsel beantragen können, vollzogen wird dieser auf Beginn einer neuen Planungsperiode. Damit wird sichergestellt, dass bei Konfliktsituationen ein Wechsel möglich ist, ohne dass die Planungssicherheit beeinträchtigt wird.

*§ 8 a Abs. 1 lit. c*

Hierbei handelt es sich um eine formal-juristische Anpassung.

*§ 8 a Abs. 2 lit. b*

Hierbei handelt es sich um eine formal-juristische Anpassung.

*§ 8 c Abs. 3*

Die Häufigkeit, mit der die Gesundheitsdirektion eine Überprüfung der Bedarfsprognose für die Pflegeheimbetten durchführen muss, soll im Gesetz festgeschrieben werden. Dies soll die Planungs- und Investitionssicherheit für die Pflegeheime verbessern. Gemäss § 8 h Abs. 1 können Leistungsaufträge mit einer fünfjährigen Frist gekündigt werden. Die Kombination einer Überprüfung rund alle fünf Jahre mit einer fünfjährigen Kündigungsfrist garantiert, dass ein Heim von einer mindestens zehnjährigen Gültigkeit eines erhaltenen Leistungsauftrags ausgehen kann.

*§ 9 Abs. 6*

Eine Kommissionsminderheit vertritt die Ansicht, dass im Zuge der Neuregelung der Pflegeheimbettenplanung auch Aspekte der Pflegefinanzierung neu zu regeln seien, konkret die Finanzierung der im Gesetz neu definierten Kategorie der spezialisierten Pflege. Diese ist häufig besonders kostenintensiv. Aufgrund der vorgesehenen überregionalen Planung verlören die Gemeinden hier an Mitsprache. Daher seien die Restkosten, also der Anteil der Pflegekosten, der nicht von den Krankenversicherungen oder den Pflegebedürftigen selbst übernommen wird, vom Kanton zu tragen. Dagegen wurde argumentiert, dass die Pflegefinanzierung im Rahmen der anstehenden Reform bezüglich der Einheitlichen Finanzierung der Leistungen (EFAS) neu geregelt werde und von der Angebotsplanung getrennt behandelt werden sollte.

## **5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge**

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen wird auf den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

## **6. Regulierungsfolgeabschätzung**

Hinsichtlich der Regulierungsfolgen wird auf die Vorlage und den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

## **7. Chronologischer Ablauf**

Die Kommission behandelte die Gesetzesvorlage an insgesamt acht Sitzungen:

- 25. November 2025: Präsentation Vorlage
- 13. Januar 2026: Aufnahme Beratung
- 27. Januar 2026: Beginn 1. Lesung
- 3. März 2026: Fortsetzung Beratung
- 17. März 2026: Fortsetzung Beratung
- 31. März 2026: Abschluss 1. Lesung
- 19. Mai 2026: 2. Lesung
- 9. Juni 2026: Schlussabstimmung

## **8. Antrag der Kommission**

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden.

Zürich, 9. Juni 2026

Im Namen der Kommission

|                |                      |
|----------------|----------------------|
| Der Präsident: | Für das Sekretariat: |
| Andreas Daurù  | Flavia Caroni        |