



## Beschluss des Stadtrats

vom 25. März 2026

GR Nr. 2026/88

### Nr. 1056/2026

#### **Dringliche Schriftliche Anfrage von Sofia Karakostas, Ivo Bieri und 35 Mitunterzeichnenden betreffend Zuteilung von Personen ohne Pflegebedarf in eine Pflegestufe als Folge der Einführung des neuen Pflegeerfassungssystems (RIA), Grundlage für die Entscheide und juristische Prüfung, alternative Optionen, Beurteilung der Kommunikationsstrategie und Vermittlung der Rücknahme der Einstufungen an die betroffenen Menschen sowie künftige Verhinderung einer solchen Einstufung ohne tatsächlichen Pflegebedarf**

Am 25. Februar 2026 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Sofia Karakostas, Ivo Bieri (beide SP) und 35 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2026/88, ein:

Mit der Einführung des neuen Pflegeerfassungssystems (RAi) in den städtischen Gesundheitszentren für das Alter wurden rund 400 bisher als ohne Pflegebedarf eingestufte Bewohner:innen pauschal einer Pflegestufe zugeordnet. Dies führte zu zusätzlichen Kosten für nicht bezogene Leistungen und löste in der Öffentlichkeit und bei den Betroffenen erhebliche Verunsicherung aus, wie unter anderem Berichte in der NZZ (28.11.2025) und anderen Medien dokumentieren. Nach einer klärenden Weisung der Verbände prio' swiss und Artiset im Januar 2026, die eine Pflegeerfassung nur bei tatsächlichem Bedarf vorschreibt, musste die städtische Praxis korrigiert werden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Mit der Einführung eines neuen Pflegeerfassungssystems in den städtischen Gesundheitszentren für das Alter wurden auch Bewohner:innen ohne Pflegebedarf einer Pflegestufe zugeordnet. Dadurch entstehen bei den Betroffenen Kosten für Leistungen, die sie nicht in Anspruch nehmen. Auf welcher Grundlage wurde die Entscheidung getroffen, Bewohner:innen ohne Pflegebedarf im Zuge der Systemeinführung pauschal in eine Pflegestufe einzustufen? Wurde diese Verfahrensweise vor der Umsetzung einer juristischen Prüfung unterzogen? Falls ja, mit welchem Ergebnis? Wurden Überlegungen gemacht oder gar Optionen geprüft bei denen Bewohner:innen ohne Pflegebedarf nicht in eine Pflegestufe eingestuft worden wären? Wenn ja, was waren das für Überlegungen und Optionen?
2. Die anfängliche Massnahme führte bei rund 400 betroffenen Bewohner:innen zu erheblicher Verunsicherung und zog breite mediale Reaktionen nach sich, bis im Januar 2026 eine klärende Weisung von prio' swiss und Artiset die städtische Praxis korrigierte (Pflegeerfassung nur bei tatsächlichem Bedarf, Rückerstattung falsch verrechneter Leistungen). Wie beurteilt das GUD rückblickend seine Kommunikationsstrategie im Umgang mit dieser Situation, und auf welche Weise wird die Korrektur inklusive der Rücknahme der pauschalen Einstufung den direkt betroffenen Menschen sowie der interessierten Öffentlichkeit transparent vermittelt?
3. Wie könnte die Stadt Zürich künftig und dauerhaft sicherstellen, dass Bewohner:innen ohne tatsächlichen Pflegebedarf von vornherein gar nicht erst in eine Pflegestufe eingeteilt werden? Unterstützt der Stadtrat eine solche Regelung?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:



2/5

Die Umstellung vom Pflegebedarfsermittlungsinstrument «BESA» auf «RAI» ist eine schweizweit verbindliche Systemänderung. Da sich alle beteiligten Akteurinnen und Akteure (Institutionen, Verbände, Behörden und Finanzierende) zu einem einheitlichen Instrument bekannt haben und das Pflegeeinstufungssystem RAI grundsätzlich unterstützen, hat ARTISET (die schweizweit tätige Föderation der Dienstleisterinnen und Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf) im Jahr 2023 entschieden, das bisherige System BESA nicht mehr weiterzuentwickeln. Sie beauftragte ihre Tochtergesellschaft, das Softwareunternehmen BESASys, die Weiterentwicklung des BESA-Systems einzustellen und künftig nur noch RAI zu vertreiben.

Weitere Informationen dazu finden sich in der [Information des Systemanbieters vom 27. März 2025](#). Der Anbieter forderte die Branche explizit zur frühzeitigen Umstellung auf, um Engpässe in der Schlussphase zu vermeiden. Als grosse Institution sind die Gesundheitszentren für das Alter (GFA) diesem Aufruf gefolgt.

Mit der Einstellung von BESA besteht für Alters- und Pflegeheime im Kanton Zürich keine Alternative zu RAI als kantonal anerkanntem Instrument zur Erhebung des Pflegebedarfs.

Seit dem Zusammenschluss der Pflege- und Alterszentren zu den Gesundheitszentren für das Alter im Jahr 2021 hatten die GFA beide Systeme im Einsatz. Die ehemaligen Pflegezentren (PZZ) erhoben den Pflegebedarf bereits langjährig mit RAI, die 21 ehemaligen Alterszentren (ASZ) ermittelten den Pflegebedarf mit dem BESA-System.

Die GFA haben deshalb nach der schriftlichen Aufforderung vom März 2025 die 21 Standorte der ehemaligen Alterszentren per 1. Juli 2025 vom Pflegebedarfsermittlungsinstrument BESA auf RAI umgestellt. Dabei sind sie gemäss den damals geltenden Vorgaben der zuständigen nationalen Verbände (Artiset, Curaviva, Senesuisse) sowie des Systemanbieters BESASys vorgegangen. Im Gegensatz zu BESA führt das Instrument RAI keine Tarifstufe 0. Für Bewohnende mit der früheren Einstufung BESA 0 hatte das zur Folge, dass sie aufgrund der Systemumstellung in der Pflegeaufwandgruppe PA0 mindestens in Pflegestufe 1 eingestuft wurden. Diese Vorgehensweise der Umstufung wurde den GFA vom Systemanbieter BESASys mit Schreiben vom 10. November 2025 als korrekt und unumgänglich bestätigt.

Die Pflegevollkosten beinhalten neben den in Art. 7 Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31) definierten pflegerischen Handlungen weitere Kosten, wie z. B. die Nachtwache oder die Dokumentationssysteme. Diese Leistungen der Pflegenden kommen allen Bewohnenden, auch jenen mit ehemals Pflegestufe 0, zugute.

Die GFA haben sich bei der Systemumstellung von Anfang an für eine sozialverträgliche Lösung entschieden und eine Übergangsregelung von zwei Jahren eingeführt. Sie stellt sicher, dass Bewohnenden der Gesundheitszentren wegen einer allfälligen Umstufung keine Eigenbeteiligung an den Pflegekosten gemäss KLV in Rechnung gestellt wird.

Die Übergangsregelung gilt per Umstellung ab 1. Juli 2025 bis 30. Juni 2027. Sie sorgt dafür, dass eine neue Umstufung ohne gesundheitliche Veränderung keine zusätzlichen Kosten für Bewohnende verursacht. Verrechnet werden ausschliesslich Pflegeleistungen an die Krankenversicherer, gemäss den jeweils gültigen gesetzlichen Vorgaben (Art. 7a KLV).



3/5

Als sich nach der Systemumstellung im Sommer 2025 zeigte, dass einzelne Fragen zur praktischen Umsetzung schweizweit unterschiedlich interpretiert wurden, haben sich die GFA aktiv für eine nationale Klärung eingesetzt. Insbesondere die Weigerung einzelner Krankenkassen, die Kosten der Pflegeleistung für Bewohnende der Pflegestufe RAI 1 zu übernehmen, führte zu Verunsicherung bei den Alters- und Pflegeheimen und den Bewohnenden.

Die nationalen Verbände vereinbarten daraufhin im Dezember 2025 mit Vertreterinnen und Vertretern der Krankenversicherer eine neue, ab 1. Januar 2026 gültige Regelung zur Vorgehensweise, wenn Alters- oder Pflegeheime Bewohnende gänzlich ohne Bedarf nach pflegerischen Leistungen gemäss Art. 7 KLV aufnehmen. Das wurde den Kunden von BESAQSys am 23. Januar 2026 mitgeteilt.

Auch die neue Regelung wirft für die Alters- und Pflegeheime weiterhin zentrale Fragen zur praktischen Umsetzung auf, die derzeit schweizweit nicht abschliessend geklärt sind. So ist z. B. noch offen, wie Bewohnende gänzlich ohne Bedarf nach pflegerischen Leistungen gemäss Art. 7 KLV mit den neuen Bestimmungen künftig erfasst werden müssen und welche Konsequenzen die neue Weisung hinsichtlich Fürsorgepflicht, Dokumentationspflicht und Schutzverantwortung hat. Für die Pflegenden und die Bewohnenden braucht es eine einfache, regelbasierte und praxistaugliche Lösung zur Umsetzung.

Die GFA stehen derzeit im Austausch mit den zuständigen Verbänden sowie der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich. Der Stadtrat erwartet von den Verbänden und von der Gesundheitsdirektion zeitnah Vorgaben für eine rechtssichere und praktikable Umsetzung. Vorübergehend bis zur Klärung der Umsetzung verrechnen die Gesundheitszentren seit dem 1. Januar 2026 für alle Bewohnenden, die in RAI 1 eingestuft sind, keine Pflegekosten an die Krankenkassen. Das wurde den betroffenen Bewohnenden mit Schreiben vom 3. März 2026 mitgeteilt.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

#### **Frage 1**

**Auf welcher Grundlage wurde die Entscheidung getroffen, Bewohner:innen ohne Pflegebedarf im Zuge der Systemeinführung pauschal in eine Pflegestufe einzustufen?**

Grundlage ist der Entscheid aller mitverantwortlichen Akteurinnen und Akteuren (Institutionen, Verbände, Behörden, Finanzierende) zu einem Einheitsinstrument aus dem Jahr 2023 und das daraus resultierende Schreiben des Systemanbieters BESAQSys vom 27. März 2025, das alle Alters- und Pflegeheime mit BESA im Einsatz auffordert, auf RAI umzustellen. Siehe dazu auch die [Information des Systemanbieters vom 27.3.2025](#). Für die Umstellung wurden alle Bewohnenden der GFA-Standorte, die noch BESA verwendeten, auch diejenigen mit der Einstufung BESA 0, ordnungsgemäss mit dem Assessmentinstrument von RAI eingestuft. Diese Einstufung basierte auf einer national verpflichtenden Anweisung. Die Grundlage dafür war die bestehende Pflegedokumentation, in der auch die gesundheitliche Vorausplanung, Diagnosen sowie Medikamentenlisten festgehalten sind. Die Pflegedokumentation wird seit jeher auch für Bewohnende mit BESA 0 geführt.

**Wurde diese Verfahrensweise vor der Umsetzung einer juristischen Prüfung unterzogen? Falls ja, mit welchem Ergebnis?**



4/5

Eine juristische Prüfung der Verfahrensweise zur Umsetzung war aufgrund des national abgestimmten und von allen mitverantwortlichen Akteurinnen und Akteuren (Verbände, Behörden, Finanzierende) verantworteten Entscheids zur Umstellung vom Pflegebedarfserfassungsinstrument BESA auf RAI nicht angezeigt. Seitens Verbände war ein klarer Auftrag zur Umsetzung erfolgt.

Die Einführung von RAI über alle Standorte der GFA wurde vom Systemanbieter BESAQSys fachlich begleitet.

**Wurden Überlegungen gemacht oder gar Optionen geprüft bei denen Bewohner:innen ohne Pflegebedarf nicht in eine Pflegestufe eingestuft worden wären? Wenn ja, was waren das für Überlegungen und Optionen?**

Es wäre aus der bisherigen Praxis im Umgang mit der Pflegebedarfsermittlung und unter Beachtung von Art. 15 Verordnung über städtische Einrichtungen für ältere unterstützungsbedürftige oder pflegebedürftige Personen (VsEP, AS 813.150) gar nicht zulässig gewesen, bestehende Bewohnende in der Stufe BESA 0 aus dem System zu entfernen. Die Erfassung in einem Instrument für die Pflegebedarfseinstufung beinhaltet auch die Pflegedokumentation mit der gesundheitlichen Vorausplanung, Diagnosen sowie Medikamentenlisten.

Gemäss Angabe der Verbände waren die Krankenversicherungen wesentliche Verhandlungspartnerinnen und -partner, die RAI bisher als System anerkannten, im Wissen, dass selbstständige oder praktisch selbstständige Personen in die Pflegeaufwandgruppe PA0 und damit in die RAI 1-Stufe eingeteilt werden.

Die Bewohnenden der GFA wurden von Anfang an finanziell vor der Umstellung geschützt, indem eine zweijährige Übergangslösung für alle Bewohnenden mit ehemals BESA 0 eingeführt wurde. Sie entlastet die Bewohnenden in dieser Zeit vollständig von der Eigenbeteiligung an den Kosten für Pflegeleistungen.

## **Frage 2**

**Wie beurteilt das GUD rückblickend seine Kommunikationsstrategie im Umgang mit dieser Situation, und auf welche Weise wird die Korrektur inklusive der Rücknahme der pauschalen Einstufung den direkt betroffenen Menschen sowie der interessierten Öffentlichkeit transparent vermittelt?**

Die GFA haben jederzeit offen und transparent kommuniziert. Die anstehende Umstufung von BESA zu RAI per 1. Juli 2025 wurde den betroffenen Bewohnenden oder stellvertretend deren Angehörigen in Form von einem vorgängig versendeten Informationsbrief vom 15. Mai 2025 mitgeteilt. Ebenso wurden an den verschiedenen Standorten mündliche Informationsveranstaltungen für Bewohnende und Angehörige durchgeführt.

Mit Schreiben vom 3. März 2026 wurden die betroffenen Bewohnenden mit der Pflegestufe 1 schriftlich informiert, dass die GFA aufgrund offener Fragen betreffend die Umsetzung zur neuen Regelung vom 1. Januar 2026 vorderhand auf die Verrechnung der Pflegekosten an die Krankenkassen verzichten. Sobald die Klärung der Umsetzungsfragen vorliegt, werden die Bewohnenden und ihre Angehörigen entsprechend informiert. Die Öffentlichkeit soll mittels



5/5

Medienmitteilung aufgeklärt werden. Eine transparente und klare Information aller Interessierten ist zentral.

**Frage 3**

**Wie könnte die Stadt Zürich künftig und dauerhaft sicherstellen, dass Bewohner:innen ohne tatsächlichen Pflegebedarf von vornherein gar nicht erst in eine Pflegestufe eingeteilt werden? Unterstützt der Stadtrat eine solche Regelung?**

Die Gesetze und Verordnungen zur Bestimmung der Pflegekosten, der Verteilung der Pflegekosten auf die Krankenversicherungen, sowie der Pflegebedarfsermittlungsinstrumente werden übergeordnet beim Bund und den Kantonen geregelt. Auch die Stadt Zürich und damit die GFA sind an diese Regeln gebunden. Um für die Pflegenden und die Bewohnenden möglichst bald eine Klärung zu haben, setzt sich GFA für eine verbindliche Regelung ein und ist im Austausch mit den Verbänden wie auch der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich. Die Frage, wie die Einstufung von Bewohnenden gänzlich ohne Pflegebedarf fachlich und abrechnungstechnisch korrekt umgesetzt wird, muss zwingend geklärt werden.

Der Stadtrat setzt sich weiterhin für eine rechtssichere und dem Schutz der Bewohnenden Rechnung tragende Lösung ein. Er würde es bevorzugen, wenn auch im System RAI eine Stufe 0 geschaffen würde, wie es sie im System BESA gibt. Dafür setzen sich die GFA bei den zuständigen Stellen ein.

Im Namen des Stadtrats  
Der Stadtschreiber  
Thomas Bolleter