



Beschluss des Stadtrats

vom 15. Januar 2025

GR Nr. 2024/566

Nr. 139/2025

Dringliche Interpellation der GLP- und SP-Fraktionen betreffend Abrechnung der Leistungen von Angehörigen im Bereich der Grundpflege zuhanden der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Haltung zum Geschäftsmodell der Spitex-Organisationen, Mengengerüste und Entwicklungen, rechtliche und finanzielle Hintergründe und möglicher kommunaler Handlungsspielraum sowie Gewährleistung der Qualitätssicherung

Am 4. Dezember 2024 reichten die GLP- und SP-Fraktionen folgende Dringliche Interpellation, GR Nr. 2024/566, ein:

Seit dem Jahr 2019 dürfen Leistungen von Angehörigen im Bereich der Grundpflege (KL V-C- Leistungen) zuhanden der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden. Mit pflegenden Angehörigen sind Personen gemeint, welche für ein unterstützungsbedürftiges Familienmitglied Pflegeaufgaben übernehmen. Sie kümmern sich im Alltag regelmässig um einen nahestehenden Menschen, der aufgrund von Alter, Erkrankungen oder Behinderung Hilfe benötigt. Eine Grundausbildung in der Pflege ist nicht nötig. Diese Entschädigung und damit einhergehende Anerkennung der Angehörigenpflege ist ein wichtiger sozialer Schritt und entlastet den Fachkräftemangel in der Pflege.

Die zentrale Bedingung für die Abrechnung der Grundpflege ist eine Anstellung bei einer Spitex-Organisation, die zur Aufsicht der pflegenden Angehörigen diplomiertes Pflegefachpersonal beschäftigt.

Die Organisationen, die pflegende Angehörige anstellen, werden in der Öffentlichkeit immer präsenter und werben aktiv auf verschiedensten Kanälen für die Möglichkeit einer Entschädigung. Es macht den Anschein, als würde es sich hier um ein lukratives Geschäftsmodell handeln.

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

1. Kennt der Stadtrat dieses Geschäftsmodell?
2. Wie steht der Stadtrat zu diesem Geschäftsmodell?
3. Welche sind die Mengengerüste und die (zahlenmässigen) Entwicklungen?
4. Welches sind die rechtlichen und finanziellen Hintergründe?
5. Inwiefern sind städtische Betriebe davon betroffen?
6. Stellt auch die städtische Spitex Angehörige an? Wenn ja, mit welcher Erkenntnis?
7. Welches ist der kommunale Handlungsspielraum in diesem Thema?
8. Welche Arbeitsbedingungen gelten für die pflegenden Angehörigen?
9. Wie wird die Qualitätssicherung gewährleistet?
10. Kann die Verwaltung eine Aussage darüber machen, wie viele Angehörige in der Stadt über die Spitex-Organisationen angestellt sind?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die Thematik Pflegende Angehörige beschäftigt seit geraumer Zeit Politik und Fachverbände. Im Fokus stehen dabei die Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Spitex-Organisationen und die entsprechende Vergütung ihrer Pflegeleistungen zulasten der obligatorischen



Krankenpflegeversicherung (OKP). Der Handlungsspielraum liegt dabei in erster Linie auf Ebene des Bundes, dann der Kantone und schliesslich der Gemeinden, die in der Thematik nur über einen geringen Handlungsspielraum verfügen (siehe Antwort zu Frage 7).

Jüngst wurde im Nationalrat eine Motion eingereicht, die den Bundesrat auffordert, die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit der Pflegebeitrag aus der OKP für Organisationen, die pflegende Angehörige beschäftigen, gekürzt werden kann (MOT NR 24.4356). Zudem soll der Bundesrat den Kantonen empfehlen, diesen Organisationen eine tiefere Restfinanzierung für Leistungen von pflegenden Angehörigen auszurichten. Auch im Kantonsrat sind verschiedene politische Vorstösse hängig.

Der Stadtrat vertritt die Haltung, dass die pflegenden Angehörigen einen wichtigen Beitrag zur Grundversorgung leisten und entsprechend unterstützt werden sollen. Durch ihren Einsatz können Spital- und Heimeintritte verhindert oder verzögert werden. Gleichzeitig fordert der Stadtrat gegenüber dem Kanton und dem Bund, dass die Pflegeleistungen zulasten der OKP rasch an klare Qualitätskriterien und Rahmenbedingungen gebunden werden, um die Qualität der Pflege und den Schutz der Patientinnen und Patienten und der pflegenden Angehörigen zu gewährleisten.

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

Frage 1

Kennt der Stadtrat dieses Geschäftsmodell?

Ja, dem Stadtrat ist das Geschäftsmodell bekannt.

Frage 2

Wie steht der Stadtrat zu diesem Geschäftsmodell?

Der Stadtrat sieht im Geschäftsmodell «Anstellung von pflegenden Angehörigen in Spitex-Organisationen» diverse Chancen, aber auch Herausforderungen, die es zu klären gibt. Die wichtigsten sind:

Chancen	Herausforderungen
Anerkennung und Entschädigung der Angehörigenpflege	Fehlende systematische Qualitätssicherung (z. B. Vorgaben zu Pflegedokumentation)
Förderung des Wohlbefindens durch Pflege in vertrauter Umgebung mit nahestehenden Bezugspersonen	Fehlende einheitliche Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene (z. B. Mindestqualifikation)
Entlastung Fachkräftemangel in der Pflege	Kostensteigerung infolge Mengenausweitung bei OKP und Gemeinden
Verzögerung von Heim- und Spitaleintritten	Geschäftsmodell mit möglichen finanziellen Fehlanreizen

Tabelle 1: Chancen und Herausforderungen des Geschäftsmodells «Pflegende Angehörige in Spitex-Organisationen»

Aktuell erarbeitet eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Gesundheitskonferenz Kanton Zürich (GeKoZH) und des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) Grundlagen zum Thema. Dabei werden das Mengenwachstum sowie die steigende Anzahl der nicht beauftragten Spitex-



3/6

Organisationen in verschiedenen Gemeinden verglichen, die politischen Diskussionen im Kanton Zürich wie auch politischen Entscheide in anderen Kantonen analysiert und mögliche Handlungsfelder eruiert.

Frage 3

Welche sind die Mengengerüste und die (zahlenmässigen) Entwicklungen?

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung unterscheidet gemäss Krankpflege-Leistungsverordnung (KLV, SR 832.112.32) zwischen drei verschiedenen Leistungsarten, beziehungsweise Pflegetarifen: KLV A (Abklärung, Beratung und Koordination), KLV B (Untersuchung und Behandlung) und KLV C (Grundpflege, z. B. Hilfe bei der Mund- und Körperpflege, Kompressionsstrümpfe anziehen, Mobilisieren). Pflegende Angehörige können über die OKP nur KLV C Leistungen abrechnen. In der nachfolgenden Grafik ist die Entwicklung der KLV C-Stunden, aufgeteilt nach den verschiedenen Leistungstypen, dargestellt. Eine Auswertung dazu, welche KLV C Leistungen von pflegenden Angehörigen erbracht wurden, ist nicht möglich, da diese Leistungen von den Spitex-Organisationen nicht separat ausgewiesen werden.

Bei den Leistungstypen wird unterschieden zwischen den Spitex-Organisationen mit Leistungsauftrag (beauftragte Spitex-Organisationen, z. B. Spitex Zürich AG), den gewinnorientierten Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag (nicht beauftragte Organisationen) und den freiberuflichen Pflegefachpersonen (freiberufliche Leistungserbringer [LE]). Das Geschäftsmodell Anstellung von pflegenden Angehörigen wird vor allem von nicht beauftragten Organisationen umgesetzt. In der Stadt Zürich stellen die beauftragten Spitex-Organisationen aktuell keine pflegenden Angehörigen an.

In der Stadt Zürich sind dem Stadtrat 13 Organisationen bekannt, die sich auf das Geschäftsmodell Anstellung von pflegenden Angehörigen spezialisiert haben. Der Anteil dieser auf pflegende Angehörige spezialisierten Organisationen (orange Linie) am Stundenvolumen der nicht beauftragten Organisationen (rote Linie) nimmt zu. 2020 betrug der Anteil 8,9 Prozent, 2023 bereits 17,1 Prozent. Zusätzlich zu diesen 13 Organisationen gibt es weitere, die ebenfalls (aber nicht ausschliesslich) pflegende Angehörige beschäftigen.

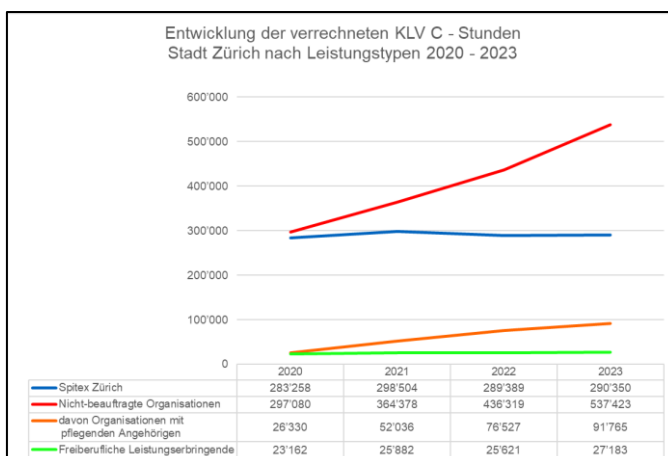


Abbildung 1 Entwicklung verrechnete KLV C-Stunden 2020–2023



Frage 4

Welches sind die rechtlichen und finanziellen Hintergründe?

Zur Tätigkeit zulasten der OKP sind unter anderem Personen zugelassen, die auf Anordnung oder im Auftrag eines Arztes oder einer Ärztin Leistungen erbringen und Organisationen, die solche Personen beschäftigen (Art. 35 Abs. 2 lit. e Bundesgesetz über die Krankenversicherung, SR 832.10). Als Leistungserbringende bei der Pflege zu Hause kommen gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a und b KLV Pflegefachpersonen sowie Organisationen der Krankenpflege und Hilfe Zuhause in Frage. Die entsprechenden Zulassungsvoraussetzungen sind aufgrund der Kompetenznorm von Art. 38 KVG durch den Bundesrat in Art. 49 Verordnung über die Krankenversicherung, KVV, SR 832.102 (Pflegefachpersonen) und in Art. 51 KVV (Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause) festgesetzt worden. Weder das KVG noch die KVV und die KLV definieren, welchen fachlichen Mindestanforderungen Angestellte von Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause zu genügen haben, damit die von ihnen erbrachten Leistungen durch die OKP zu vergüten ist. Mit Bundesgerichtsentscheid vom 18. April 2019 (BGE 145 V 161) bestätigt das Bundesgericht, dass im Bereich der Grundpflege die Leistungen von bei Spitex-Organisationen angestellten pflegenden Angehörigen zulasten der OKP abgerechnet werden können und die pflegenden Angehörigen dafür keine pflegerische Ausbildung benötigen. Sie müssen jedoch von einer Spitex-Organisation angestellt sein, die zur Aufsicht der pflegenden Angehörigen diplomiertes Pflegefachpersonal beschäftigt.

Die Leistungen der Grundpflege sind in Art. 7 Abs. 2 lit. c KLV definiert (sogenannte KLV C-Leistungen). Dazu gehören beispielsweise Dekubitusprophylaxe (umlagern), Hilfe bei der Mund- und Körperpflege, Beine einbinden, Kompressionsstrümpfe anziehen, Mobilisieren, usw.

Die von nicht beauftragten Spitex-Organisationen erbrachten ambulanten Pflegeleistungen (hier die Leistungen der Grundpflege) werden über drei Kostenträger finanziert:

	Fr.
Krankenversicherer gemäss Art. 7a KLV: Grundpflege (KLV C) pro verrechnete Pflegestunde (seit 1.1.2020)	52.60
Beteiligung der Patientinnen und Patienten im Kanton Zürich pro Einsatztag (seit 1.1.2020)	7.65
Wohnsitzgemeinde als Restfinanziererin gemäss von der Gesundheitsdirektion Kanton Zürich (GD) jährlich festgelegten Normdefiziten (vor Abzug der Beteiligung der Patientinnen und Patienten)	29.00 (2024) 30.30 (2025)
Grundpflege (KLV C) pro verrechnete Pflegestunde	

Frage 5

Inwiefern sind städtische Betriebe davon betroffen?

Siehe Antwort zu Frage 6

Frage 6

Stellt auch die städtische Spitex Angehörige an? Wenn ja, mit welcher Erkenntnis?

Spitex Zürich AG ist kein städtischer Betrieb, verfügt aber über eine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Zürich. Sie plant aktuell keine direkte Anstellung von pflegenden Angehörigen.



5/6

Unter anderem, weil sie sich auf ihr professionelles Kerngeschäft konzentrieren möchte. Zudem sprechen zurzeit organisatorische und systemtechnische Gründe (erforderliche elektronische Pflegedokumentation sowie separate Leistungserfassung und Datenauswertung etc.) gegen eine Anstellung von pflegenden Angehörigen.

Spitex Zürich AG ist jedoch in Kooperationsgesprächen mit der Caritas und dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) Kanton Zürich, um bei Bedarf pflegenden Angehörigen nicht gewinnorientierte Partner vermitteln zu können.

Frage 7

Welches ist der kommunale Handlungsspielraum in diesem Thema?

Der Bund legt mit dem KVG und der KLV die Rahmenbedingungen für die Abrechnung von Pflegeleistungen zulasten der OKP fest. Die Kantone sind für die Umsetzung zuständig und konkretisieren die Zulassungskriterien, erteilen die Betriebsbewilligungen und setzen die Normkosten, beziehungsweise die Normdefizite fest.

Die Krankenversicherer haben einen gesetzliche Kontrollauftrag ab 60 Stunden pro Kundin oder Kunde pro Quartal zur Überprüfung der erbrachten Leistungen nach WZW-Kriterien (Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit).

Die Gemeinden sind gemäss kantonalem Pflegegesetz verantwortlich für eine bedarfs- und fachgerechte ambulante Pflegeversorgung (Art. 5) und für die Restfinanzierung (Art. 9 Abs. 4). Im Rahmen dieser Aufgaben können die Gemeinden das Angebot der beauftragten Spitex-Organisationen mit Leistungsvereinbarungen steuern. Nicht beauftragten Spitex-Organisationen können die Gemeinden hingegen keine Vorgaben machen. Die Restfinanzierung müssen die Gemeinden auch bei diesen Organisationen übernehmen. Der Handlungsspielraum der Gemeinden ist folglich begrenzt.

Frage 8

Welche Arbeitsbedingungen gelten für die pflegenden Angehörigen?

Die Arbeitsbedingungen der pflegenden Angehörigen sind grundsätzlich in ihren jeweiligen Arbeitsverträgen mit den Spitex-Organisationen geregelt, von denen sie angestellt sind.

Spitex Schweiz und der Verband der privaten Spitex-Organisationen (ASPS) haben mit tarfuisse ag, der Einkaufsgemeinschaft HSK und der CSS Krankenversicherung AG Administrativverträge abgeschlossen. Die Verträge regeln die administrativen Abläufe zwischen den Spitex-Organisationen der betreffenden Verbände und den Krankenversicherern. Seit Frühling 2023 sind darin zusätzliche Bestimmungen zur Anstellung von pflegenden Angehörigen geregelt. Die Ausführungen beinhalten u. a. Punkte zur Instruktion und Überwachung der pflegenden Angehörigen sowie zur Ausbildung (Kurs in Pflegehilfe als Mindestanforderung).

Auf eine Altersobergrenze für pflegende Angehörige mit Anstellung wird grundsätzlich verzichtet. Es liegt in der Verantwortung der Spitex-Organisation zu beurteilen, ob die pflegenden Angehörigen physisch und psychisch in der Lage sind, die Pflegeleistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht sicherzustellen.



6/6

Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die Anfrage des Kantonsrats festgehalten, dass das Arbeitsgesetz (SR 822.11) anwendbar ist (RRB Nr. 317/2024; KR-Nr. 16/2024).

Frage 9

Wie wird die Qualitätssicherung gewährleistet?

Gemäss Administrativverträgen zwischen den Spitex-Verbänden und den Krankenversicherern gilt seit Frühling 2023 ein Kurs in Pflegehilfe oder eine gleichwertige Ausbildung als Mindestqualifikation. Die Ausbildung ist innerhalb 12 Monaten ab Anstellungsbeginn zu absolvieren.

Zudem ist in den Administrativverträgen festgehalten, dass die Instruktion und die fachliche Begleitung von angestellten Angehörigen kontinuierlich zu erfolgen hat. In jedem Fall muss alle zwei Wochen ein telefonischer Kontakt zwischen den pflegenden Angehörigen und einer Pflegefachperson aus der Spitex-Organisation stattfinden und mindestens einmal monatlich ein Besuch einer Pflegefachperson vor Ort erfolgen. Die pflegenden Angehörigen werden angeleitet, wie die Pflegeleistungen zu erbringen und zu dokumentieren sind.

Im Moment kann weder die Leistungsmenge noch die -qualität der Pflege durch pflegende Angehörige systematisch überprüft werden. Die Leistungen von pflegenden Angehörigen werden von den Spitex-Organisationen nicht separat ausgewiesen und eine Überprüfung vor Ort durch die Krankenversicherer ist nicht realistisch.

Der Stadtrat sieht deshalb insbesondere bei der Qualitätssicherung einen Handlungsbedarf seitens des Kantons Zürich und des Bunds.

Frage 10

Kann die Verwaltung eine Aussage darüber machen, wie viele Angehörige in der Stadt über die Spitex-Organisationen angestellt sind?

Sowohl Spitex-Mitarbeitende wie auch angestellte pflegende Angehörige rechnen ihre erbrachten Leistungen über KLV C-Leistungen (Grundpflege) ab. Die Leistungen von pflegenden Angehörigen werden nicht separat erfasst und ausgewiesen. Aufgrund der fehlenden Differenzierung bei der Leistungserfassung kann keine Aussage dazu gemacht werden, wie viele Angehörige in der Stadt Zürich über Spitex-Organisationen angestellt sind.

Für den Aufbau eines aussagekräftigen Monitorings und damit auch die Möglichkeit eines umfassenden Controllings ist eine solide Datengrundlage zu Leistungsmengen, -entwicklung, Anzahl Spitex-Organisationen mit angestellten pflegenden Angehörigen, insgesamt Anzahl pflegende Angehörige usw. unerlässlich. Für eine aussagekräftige Datenerhebung fehlen momentan die nationalen und kantonalen Vorgaben.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter