



Auszug aus dem substanziellen Protokoll 130. Ratssitzung vom 29. Januar 2025

4240. 2024/566

**Dringliche Interpellation der GLP- und SP-Fraktion vom 04.12.2024:
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 Handlungs-
spielraum sowie Gewährleistung der Qualitätssicherung**

Der Stadtrat beantwortet die Dringliche Interpellation (STRB 139 vom 15. Januar 2025).

***Nicolas Cavalli (GLP)** nimmt Stellung: In den sozialen Medien wird man seit ungefähr einem Jahr richtiggehend zugemüllt mit Werbung für die Pflege von Angehörigen. Diese wirkt auf den ersten Blick sympathisch, denn wer möchte nicht, dass die Angehörigen gut umsorgt werden. Im Jahr 2019 wurden die nationalen Rahmenbedingungen geschaffen, um Angehörige pflegen zu dürfen. Im Dezember 2023 veröffentlichte der Regierungsrat einen Bericht, der aufzeigt, wie wichtig diese Pflege ist. Diesbezüglich sind wir uns wohl alle einig. Der Regierungsrat zeigte weiter die lückenlose Regelung der Finanzierung auf. Damit die Angehörigen gepflegt werden können, muss eine Anstellung bei einer Spitex erfolgen. Mit diesem System soll das Wohlbefinden der Angehörigen gefördert werden. Weiter soll dem Fachkräftemangel entgegengewirkt und eine Verzögerung der Heimeintritte bewirkt werden. Die Finanzierung setzt jedoch einen Fehlreiz. Der heutige Nationalrat Patrick Hässig wies bereits mehrfach darauf hin, dass gewisse Firmen in diesem Bereich als schwarze Schafe bezeichnet werden müssen – wenn es auch nicht alle sind. In der Antwort des Stadtrats auf die Interpellation konnten wir lesen, dass es 13 nicht beauftragte Spitex-Organisationen gibt, die sich auf das Geschäftsmodell «Anstellung Angehörige» spezialisiert haben. Das Problem liegt einerseits darin, dass es keine fachliche Mindestanforderung für die Angestellten gibt. Es bedarf nur die Aufsicht einer diplomierten Pflegefachperson und es wird gemunkelt, dass auch schon nicht erbrachte Leistungen abgerechnet wurden. Weiter gibt es ein Problem der Ebenen. Der Bund legt im Krankenversicherungsgesetz und in der Krankenpflegeleistungsverordnung die Rahmenbedingungen fest. Die Kantone müssen diese umsetzen, die Bewilligungen verteilen und die Normkosten bzw. -defizite festlegen. Zahlen müssen es die Gemeinden. Weil die Krankenkassen über zu wenige Ressourcen für die Überprüfung verfügen, muss die Stadt schlussendlich die sogenannten Normdefizite übernehmen. Bei den Stundensätzen fällt auf, dass die Organisationen rund 90 Franken pro*



Stunde abrechnen: 52 Franken zahlen die Krankenkassen, rund 7 Franken die Beteiligten und die Restfinanzierung von rund 30 Franken übernimmt die Gemeinde. Die Angehörigen erhalten jedoch bloss 37 oder 38 Franken. Der grösste Teil geht also an die Spitex-Organisationen; 140 Prozent dessen, was die Angehörigen erhalten. Dies ist aus unserer Sicht sehr stossend, auch weil die Restfinanzierung über unsere Steuern erfolgt. Gewisse Firmen verzeichnen damit eine recht starke Gewinnentwicklung, auch wenn die absoluten Zahlen noch relativ tief liegen. National und kantonal muss mehr passieren, auch wenn bereits einiges vonstattengeht. In der Antwort konnten wir lesen, es sei nicht möglich, die ganzen Daten zu erheben, um eine saubere Aufgliederung zu machen. Diese Forderung stellen wir aber. In der Kommission konnten wir das Thema vorbesprechen und ich spürte selten eine solch grosse Einigkeit zwischen allen Fraktionen, dem Stadtrat und der Verwaltung. Ich hoffe, dass die Medien dieses Thema aufnehmen und Druck aufgebaut wird. Es kann nicht sein, dass wir mit unseren Steuern und Prämien ein Modell finanzieren, das gut gedacht ist, jedoch über diesen Fehlanreiz verfügt.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements Stellung.

STR Andreas Hauri: *Pflegende Angehörige leisten einen wichtigen Beitrag zur Grundversorgung. Ich bin froh, wird dieser honoriert und abgegolten. Leider ist in diesem Bereich vieles nicht geregelt. Deshalb ist es positiv, dass sowohl auf kantonaler wie auch auf nationaler Ebene politische Bestrebungen existieren, klare Rahmenbedingungen zu setzen. Es fehlen heute klare Qualitätskriterien, Rahmenbedingungen und detaillierte Kontrollmechanismen. Dies belastet uns auch finanziell. Die Spitex-Kosten steigen insgesamt und bei den pflegenden Angehörigen deutlich. Wie wir in der Antwort auf die Interpellation geschrieben haben, wissen wir nicht genau, wie viel die pflegenden Angehörigen ausmachen. Es ist wichtig, diesbezüglich klare Rahmenbedingungen zu schaffen. Wir als Stadt verfügen leider über limitierte Einflussmöglichkeiten. Wir zahlen die eingehenden Rechnungen, sei es von privaten oder beauftragten Spitex-Organisationen. Es fehlen Überprüfungsmöglichkeiten, der Handlungsspielraum ist sehr limitiert. Die pflegenden Angehörigen sollen einen Stellenwert haben, ein Entgelt erhalten. Das Businessmodell, mit dem sich einige Firmen auf Kosten der Steuerzahler bereichern, müssen wir künftig unterbinden. Wir stehen im Kontakt mit der Gesundheitsdirektion und setzen uns auch auf nationaler Ebene ein. Neben dem Geld geht es auch um den Arbeitsschutz der pflegenden Mitarbeitenden, der nicht genau geregelt ist.*

Weitere Wortmeldungen:

Pascal Lamprecht (SP): *Vielen Dank für die ausführlichen Antworten auf die Interpellation. Das aktuelle System bietet viele Vorteile: Die Pflegenden kennen ihre Angehörigen. Die Eintrittsschwelle – ob ambulant, akut oder Langzeitpflege – wird erhöht, was kostensparend sein kann. Meiner Meinung nach überwiegen die Vorteile gegenüber den Herausforderungen. Zweitens beziehen sich vor allem auf die Rahmenbedingungen der Finanzierung. Das Normdefizit, die Restfinanzierung, ist Abzocke der Steuerzahler zu-*



gunsten weniger Firmen. Ich sehe deshalb drei Möglichkeiten: Entweder fordern wir vehement den Ausstieg des Kantons Zürich. Dies wäre aus meiner Sicht der falsche Weg, da die Vorteile überwiegen. Zweitens könnte das System wie bis anhin beibehalten werden. Hierbei würde sich die Frage stellen, ob die Stadt Zürich selbst einen aktiven Part spielen möchte. Den dritten Weg sehe ich als richtig an: Die Herausforderungen müssen angenommen, der geringe Handlungsspielraum ausgeschöpft werden. Die Qualitätskriterien, die Leistungsabrechnungen, die Leistungsaufträge müssen diskutiert werden. STR Andreas Hauri sagte bereits, dass die Stadt mit Kanton und Bund im Gespräch ist. Auch die anderen Gemeinden müssen ins Boot geholt werden, um gemeinsam vorstellig zu werden. Nach der Lektüre der Antworten und dem Votum von STR Andreas Hauri glaube ich nicht, dass es noch weitere Vorstösse braucht.

Walter Anken (SVP): Mir schlagen zwei Herzen in der Brust. Die pflegenden Angehörigen sind extrem wichtig. Fachkräftemangel und Überalterung sind grosse Herausforderungen. Da die Angehörigen bei Spitex-Organisationen angestellt sein müssen, ist eine professionelle Aufsicht gegeben. Der Stadtrat ist sich der Wichtigkeit der pflegenden Angehörigen bewusst, da durch sie Heim- und Spitaleintritte verzögert oder vermieden werden können. In die Altersstrategie 2035 haben wir geschrieben, dass Familienangehörige die Pflege übernehmen können sollen. Zu Frage 2 der Interpellation beschreibt der Stadtrat die Herausforderungen. Lese ich diese, höre ich das Bürokratiemonster auch mich zukommen. In der Antwort auf Frage 9 bestätigt sich diese Befürchtung. Zur Qualitätssicherung sollen ein Pflegekurs, fachliche Begleitung alle zwei Wochen, ein telefonischer Kontakt und die Dokumentation der Pflege eingeführt werden. Es geht um Mundpflege, Kompressionsstrümpfe, Körperpflege. Warum braucht es dafür eine solche Bürokratie? Das Potenzial der Angehörigen ist riesig, doch stattdessen ist die Rede von Monitoring. Denkt an die demografische Entwicklung und den Fachkräftemangel.

Tanja Maag (AL): Das Monitoring benötigen wir aufgrund der Kostenentwicklung und für die noch fehlenden Controlling-Instrumente. Wir benötigen es nicht für die Kontrolle der korrekten Mundpflege, auch wenn diese ebenfalls wichtig ist. Die Ausbildung zur Pflegefachperson dauert drei Jahre. Deshalb ist es gerechtfertigt, Laien zu instruieren. Schlussendlich sind es die Pflegebedürftigen, die sonst minderwertige Pflege erhalten, ohne dass es bemerkt wird. Der Auslöser für die Fragestellung rund um die pflegenden Angehörigen liegt in der Kostenentwicklung der Beiträge für die ambulanten Pflegeleistungen. Im Rahmen der Nachtragskredite II. Serie habe ich darauf hingewiesen, dass die Entwicklung in der ambulante Pflegeversorgung im Auge behalten werden muss: die aus dem Ruder laufenden Kosten, die mangelnden Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde. Wir haben 11 Millionen Franken für Beiträge an private Organisationen ohne Erwerbszweck für Pflegeleistungen in der ambulanten Versorgung gesprochen. Interessant sind die Kostenentwicklungen bei den Beiträgen für nicht beauftragte Leistungserbringerinnen. Die Beiträge an leistungsbeauftragte Organisationen wie die Spitex Zürich AG haben zwischen der Jahresrechnung 2020 und dem Budget 2024 mit Nachtragskrediten um ungefähr 29 Prozent zugenommen. Die Beiträge an nicht leistungsbeauftragte Organisationen haben sich im gleichen Zeitraum verdoppelt. Freiberufliche



*Pflegende sind darin inkludiert, deren Beiträge blieben in diesem Zeitraum jedoch konstant. Die Anzahl der ambulanten Leistungserbringenden sowie der erbrachten Pflegestunden haben in der Stadt zugenommen. 124 nicht beauftragte Spitex-Organisationen wurden im Jahr 2023 gezählt – im Vergleich zu 2 mit Leistungsauftrag. Natürlich ergänzen diese das bestehende Angebot. Sie können sich jedoch die Klientel aussuchen und haben keine verpflichtenden Elemente, auch nicht im Qualitätsauftrag. Die Gemeinden sind basierend auf dem kantonalen Pflegegesetz verpflichtet, eine ambulante, bedarfs- und fachgerechte Pflege sicherzustellen. Gleichzeitig müssen sie für die Restfinanzierung aufkommen. Bei den Ausführungskontrollen verfügen sie über keinen Handlungsspielraum, kein Controlling-Instrument. Das kann nicht so bleiben. Die Gesundheitsversorgung ist Service public. Entrichten wir Beiträge an Leistungserbringende, sollten wir auch in der Lage sein, die Ausführung der Leistung zu kontrollieren. Ein Hebel liegt im kantonalen Pflegegesetz. Hier existiert viel Handlungsbedarf, angefangen bei der Betriebsbewilligung, aber auch der Restfinanzierung, die zwischen von pflegenden Angehörigen und Fachpersonen erbrachten Leistungen differenzieren muss. Die Antwort zur Frage 3 zeigt auf, dass mehrere nicht beauftragte Organisationen mit dem Modell «Pflegende Angehörige» arbeiten. Dies erklärt den massiven Stundenzuwachs in der Grundpflege. Seit dem Entscheid des Bundesgerichts im Jahr 2019 haben unzählige Firmen das Gefühl, sie seien Spezialist*innen in diesem Gebiet, und stellen pflegende Angehörige an. Die Stadt Zürich muss diese Entwicklung hinterfragen. Wir finanzieren Betriebe, die sehr viel Geld kassieren, ohne die Qualität der Pflege überprüfen zu können. Es ist eine staatliche Aufgabe, pflegenden Angehörigen in ihrem Engagement für das Gemeinwesen Sorge zu tragen. Auch aus feministischer Perspektive kann die Pflege von Angehörigen als Arbeit hinterfragt werden. Der Staat darf sich dieser Verantwortlichkeit nicht entziehen. Es kann nicht sein, dass die Stadt die Scherben der privaten, gewinnorientierten Unternehmungen aufwischen muss. Wir wollen deshalb nicht auf neue Regulierungen warten, sondern haben eine Motion eingereicht, damit die Stadt gemeinsam mit den beauftragten Leistungserbringerinnen ein Modell ausarbeitet.*

Das Geschäft ist nach erfolgter Diskussion erledigt.

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat