

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 12. März 2014

Alterszentren Stadt Zürich, neue Verordnung Alterszentren Stadt Zürich

I. Zweck der Vorlage

Mit der vorliegenden, vom Gemeinderat zu erlassenden formell-gesetzlichen Grundlage werden die Grundzüge für das Führen von städtischen Alterszentren geregelt. Insbesondere soll darin deren Ausrichtung, die Aufnahmebestimmungen, die kostenpflichtigen Leistungen sowie die Bemessungsgrundlage für festzulegende Taxen verankert werden. Zudem regelt die Verordnung die Zuständigkeiten von Stadt- und Gemeinderat.

II. Ausgangslage und Handlungsbedarf

1. Neue Pflegefinanzierung

Auf den 1. Januar 2011 traten das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Januar 2008 (AS 2009 3517) wie auch das Pflegegesetz des Kantons Zürich (LS 855.1) in Kraft. Die Übergangsfrist endete am 31. Dezember 2013. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung sieht vor, dass die Beiträge der obligatorischen Krankenversicherung an die Pflegeleistungen künftig vom Bund für die ganze Schweiz einheitlich festgelegt werden. Für die Empfängerinnen und Empfänger von Pflegeleistungen wurde dabei eine nach oben begrenzte Kostenbeteiligung (Eigenbeteiligung) festgelegt. Die Restfinanzierung ist von den Kantonen zu regeln (Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung; KVG). Im Kanton Zürich bedeutet dies, dass die Pflegekosten, die durch Krankenversicherungsbeiträge und Eigenbeteiligung nicht gedeckt sind, durch die Gemeinden zu tragen sind (§ 9 Abs. 4 Pflegegesetz des Kantons Zürich).

Im Kanton Zürich sind die vom Bund definierten Beiträge der Krankenversicherer, die spätestens ab 2014 gelten, deutlich tiefer als die früheren mit den Krankenversicherern ausgehandelten Pflegetarife. Sowohl die neuen als auch die früheren Tarife decken die effektiven Pflegekosten nicht. Zwar werden die Mindereinnahmen teilweise mit den Mehreinnahmen aus der Eigenbeteiligung der Patientinnen und Patienten kompensiert, insgesamt entstehen durch die Neuordnung der Pflegefinanzierung für die Stadt Zürich aber beträchtliche Mehrkosten. Diese sind bedingt durch die erwähnte Pflicht zur Restfinanzierung der Pflegeleistungen sowie durch einen grösseren Bedarf an Zusatzleistungen zur AHV/IV als Folge der neuen Eigenbeteiligung. Der Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner in städtischen Alterszentren, die im Jahr 2012 Zusatzleistungen zur AHV/IV bezogen, lag bei 51,6 Prozent.

Die städtischen Alterszentren haben aufgrund der seit Januar 2011 in Kraft stehenden neuen Pflegefinanzierung eine erhebliche Änderung der Ertragslage erfahren. Zwei Faktoren tragen dazu bei. Die früher ungedeckten Pflegeleistungen werden durch die öffentliche Hand ausgeglichen und die Bewohnerinnen und Bewohner müssen eine Eigenbeteiligung an die Pflegekosten leisten. Aufgrund dieser Entwicklungen sowie höherer Taxen für Hotellerie und Betreuung erhöhte sich das Ertragsvolumen der städtischen Alterszentren und es wurde für die Jahre 2011 und 2012 ein positives Ergebnis ausgewiesen.

2. Postulat GR Nr. 2013/205 betreffend Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Alterszentren und Pflegezentren

Am 5. Juni 2013 wurde dem Stadtrat das Postulat, GR Nr. 2013/205, von Andreas Kirstein (AL) vom 5. Juni 2013 mit folgendem Text überwiesen:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie noch vor der Einführung der angestrebten Globalbudgets für die Altersheime und Pflegezentren der Betrieb derselben in einer städtischen Verordnung geregelt werden kann. Diese hat insbesondere aber nicht nur die städtischen Tarife für die Pflegezentren und Altersheime rechtsverbindlich festzulegen.

Begründung:

Bis anhin fehlte für den Betrieb der städtischen Pflegezentren und Altersheime eine rechtsverbindliche Grundlage. Eine saubere Rechtsgrundlage auf städtischer Ebene ist generell ein Desiderat. Es ist aber vor allem eine zentrale Voraussetzung, wenn die Überführung der beiden Institutionen in ein Globalbudget angedacht ist. In einer solchen Verordnung ist insbesondere zu regeln (Aufzählung nicht abschliessend):

- Grundleistungen
- Betreuungsleistungen
- Pflegeleistungen
- Grundtaxen
- Betreuungstaxen
- Härtefallregelung

Mit Beschluss des Gemeinderats vom 26. Juni 2013 (GR Nr. 2012/467) wurde der Stadtrat ermächtigt, für die Dienstabteilung Alterszentren und die Dienstabteilung Pflegezentren für das Budgetjahr 2014 ein Produktgruppen-Globalbudget vorzulegen. Die diesbezügliche Forderung des Postulats, nämlich die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage noch vor Einführung der vom Stadtrat beantragten Globalbudgets, ist damit hinfällig geworden.

Die grundsätzliche Frage betreffend Schaffung einer rechtsverbindlichen Grundlage und deren Regelungsgehalt wird in den nachfolgenden Ausführungen erörtert.

3. Sicherstellung der Pflegeversorgung

Gemäss § 5 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes des Kantons Zürich sind die Gemeinden verpflichtet, die Pflegeversorgung sicherzustellen. Die Gemeinden haben zu diesem Zweck eigene Einrichtungen zu betreiben oder Dritte zu beauftragen. Des Weiteren sind sie gemäss § 3 Abs. 2 der Verordnung über die Pflegeversorgung verpflichtet, ein Versorgungskonzept für Leistungen zu erstellen, die in Pflegeheimen oder bei den Leistungsbezüglerinnen und -bezügern zu Hause erbracht werden. Das Konzept hat dabei neben den Leistungsangeboten auch die Nahtstellen zwischen ambulanter und stationärer Pflegeversorgung, die Nahtstellen zwischen Pflege- und Akutversorgung sowie eventuelle vorhandene Verbandsrichtlinien zu berücksichtigen.

Die Stadt Zürich betreibt traditionsgemäss ein breit gefächertes Angebot an städtischen Alterswohneinrichtungen. Sie nimmt damit direkt Einfluss auf die bedarfs- und zukunftsorientierte Versorgung, auf die Weiterentwicklung der Angebote und Standards sowie auf die Qualität und Bezahlbarkeit der Leistungen (vgl. auch Altersstrategie). Damit der heute geltende Standard auch weiterhin Bestand hat und entsprechend weiterentwickelt werden kann, sollen die Grundlagen für den Betrieb städtischer Alterszentren in einer vom Gemeinderat festzulegenden formell-gesetzlichen Grundlage festgehalten werden.

4. Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit

Die Gemeindeordnung überträgt dem Gemeinderat unter anderem den Erlass von «Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit» (Art. 41 lit. I GO). Der Erlass anderer Verordnungen liegt dagegen in der Zuständigkeit des Stadtrats, dem insoweit ein selbständiges Verordnungsrecht zukommt (§ 110 i.V.m. § 64 Ziff. 2 GG und Art. 49 GO). Beim Begriff «Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff des

städtischen Rechts. Es stellen sich deshalb häufig Abgrenzungsfragen. Je stärker der mit dem Erlass verbundene Eingriff in die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger ausfällt, desto eher wird von einer Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit ausgegangen. Als Kriterium für die Wichtigkeit können die Anzahl der von einer Regelung Betroffenen, die politische Umstrittenheit oder die finanziellen Auswirkungen einer Regelung gelten (zum Ganzen: Peter Saile / Marc Burgherr / Theo Loretan: Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N. 286 ff.).

In der Vergangenheit wurde wiederholt erörtert, in welche Rechtsetzungskompetenz die Verordnung über die Aufnahme von Bewohnerinnen und Bewohnern in die städtischen Altersheime (neu: Alterszentren) und über die Taxen der städtischen Alterszentren fällt (vgl. insbesondere Jahresbericht 2003/04 des Ombudsmanns der Stadt Zürich). Dabei ist man jeweils zum Schluss gekommen, dass es sich dabei nicht um eine Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit handelt, weshalb der Stadtrat sich für deren Erlass zuständig zeichnete (vgl. Entscheidung des Bezirksrats Zürich, BezR Zürich Nr. 2004.326 vom 15. Juni 2006 betreffend Gebührenverfügung für einen Aufenthalt im Pflegezentrum Bombach, Erw. 5.2.b sowie die Bestätigung dieser Rechtsprechung vom Verwaltungsgericht (VB.2006.00323) sowie Bundesgericht mit Urteil vom 26. Juni 2007 (2P.7/2007).

Aufgrund der neuen Finanzierungsbestimmungen gemäss dem kantonalen Pflegegesetz hat sich diese Sichtweise etwas verändert. Das Kantonale Pflegegesetz sieht in § 12 Abs. 1 vor, dass die Kosten für nicht KVG-pflichtige Leistungen wie Unterkunft, Verpflegung und Betreuung zulasten der Leistungsbezügerinnen und -bezüger gehen, wobei die Gemeinden diese Kosten ganz oder teilweise übernehmen können. Zwar dürfen gemäss § 12 Abs. 2 Pflegegesetz höchstens kostendeckende Taxen in Rechnung gestellt werden, dennoch räumt die Bestimmung von § 12 Abs. 1 den Gemeinden einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung der Hotellerie- und Betreuungstaxen ein. Aufgrund dieses erweiterten Ermessensspielraums soll eine durch den Gemeinderat zu erlassende formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche unter anderem die Bemessungsgrundlagen für die vom Stadtrat im Detail festzulegenden Taxen festhält.

Die dem Gemeinderat nun vorgelegte Verordnung soll nebst den abgaberechtlichen Rechtsgrundlagegrundsätzen weitere Grundlagen und Leistungen der Pflegezentren definieren und orientiert sich an den im Pflegegesetz verwendeten Begriffen. Mit den Bestimmungen in der vorliegenden Verordnung werden zudem klare Rahmenbedingungen geschaffen, was auch im Sinne der vom Stadtrat im Juni 2012 verabschiedeten Altersstrategie ist. Entsprechend ist die vorliegende Rahmenverordnung insgesamt als Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit einzustufen, die vom Gemeinderat zu erlassen ist.

5. Zuständigkeit für die Festlegung der Taxen

Aus dem Legalitätsprinzip folgt, dass Abgaben in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein müssen, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur rechtsatzmässigen Festlegung einer Abgabe an den Ordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selbst festlegen (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 374; 131 II 735 E. 3.2 S. 739 mit weiteren Hinweisen). Grundsätzlich muss der Gesetzgeber entweder den Betrag der Abgabe oder einen an bestimmbare Grössen anknüpfenden Berechnungsmodus festlegen. Gemäss ständiger Rechtsprechung können die Anforderungen für die Abgabebemessung dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 132 I 117 E. 4.2. S. 121; 132 II 371 E. 2.1 S. 374). Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht

übersteigen darf. Das Kostendeckungsprinzip umschreibt somit die Obergrenze für die Gebührenbemessung. Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr in keinem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz 2637 ff.).

Die für die Bewohnerinnen und Bewohner der Alterszentren festzulegenden Taxen für Hotellerie und Betreuung haben sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu richten. Da das Mass der Abgabe damit durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien begrenzt wird, rechtfertigt es sich, dass für die Festsetzung der Höhe derselben wie bis anhin der Stadtrat zuständig sein soll.

6. Verstärkte Differenzierung von Alterszentren und Pflegezentren

In der Stadt Zürich ergänzen sich die Alterszentren und die Pflegezentren mit ihrer je klaren Ausrichtung optimal. Der Umzug in ein städtisches Alterszentrum verlangt eine gewisse Selbständigkeit bei den Aufgaben des täglichen Lebens, d. h., die alten Menschen benötigen bei Eintritt noch keine oder nur geringfügige pflegerische Leistungen. Um zu verhindern, dass hochaltrige Menschen bei erhöhtem Betreuungs- und Pflegebedarf ihre vertraute Umgebung wieder verlassen müssen, wurde bereits Anfang der 1990er-Jahre die Pflege bis ans Lebensende in den Auftrag der Alterszentren integriert. Dies gewährleistet ein altersgerechtes Zuhause und stabile Beziehungen sowie ein vertrautes Umfeld und damit hohe Lebensqualität bis zum Tod.

Ins Pflegezentrum werden Personen mit vorübergehender oder bleibender Pflegebedürftigkeit aufgenommen, 80 Prozent kommen direkt aus dem Spital, 40–50 Prozent kehren nach Hause zurück oder treten in eine andere Institution über. Gemäss Art. 39 Abs. 3 KVG sind Pflegeheime Einrichtungen, die der intensiven Pflege und umfassenden medizinischen Betreuung sowie der Rehabilitation von Langzeitpatientinnen und -patienten dienen. Entsprechend sind die Bewohnenden mittel bis schwer pflegebedürftig.

Die Unterschiede der städtischen Alterszentren und Pflegezentren finden Ausdruck in je einer separaten Verordnung.

III. Die einzelnen Bestimmungen der «Verordnung Alterszentren Stadt Zürich»

Geltungsbereich (Art. 1)

Die vorliegende Verordnung stützt sich auf den allgemeinen Versorgungsauftrag gemäss § 5 Abs. 1 des Pflegegesetzes des Kantons Zürich, wonach die Gemeinden sowohl im stationären wie im ambulanten Bereich für eine bedarfs- und fachgerechte Pflegeversorgung zu sorgen haben. Dabei steht es ihnen frei, eigene Einrichtungen zu betreiben oder von Dritten betriebene Heime, Spitex-Institutionen oder selbständig tätige Pflegefachpersonen zu beauftragen. Die Bestimmungen in dieser Verordnung regeln die Grundlagen für den Betrieb von städtischen Alterszentren.

Angebot und Auftrag der Alterszentren Stadt Zürich (Art. 2)

Ein wichtiges Anliegen der Altersstrategie der Stadt Zürich ist die Bereitstellung von adäquatem Wohnraum für die ältere Bevölkerung. Die Bedürfnisse und der Bedarf der älteren Menschen sind sehr unterschiedlich. Deshalb werden in Zürich eine Vielzahl von privaten und städtischen Wohnformen und Unterstützungsleistungen bereit gestellt. Eines dieser Wohnangebote für alte Menschen sind die städtischen Alterszentren.

In Art. 2 wird festgehalten, dass die Stadt Zürich zur Sicherstellung der Versorgung ihrer älteren Einwohnerinnen und Einwohner eigene Alterszentren für Langzeit- und temporäres Wohnen führt. Die städtischen Alterszentren nehmen betagte Personen aus allen Bevölkerungsschichten auf, die sich im so genannten «fragilen» vierten Lebensalter befinden und ihre Wohn- und Lebensform verändern wollen, solange sie noch selber bestimmen können. Sie sind beim Eintritt in der Regel selbständig, wollen sich aber aufgrund ihrer Beschwerden oder gewissen gesundheitlichen Einschränkungen von der Haushaltsführung entlasten und suchen Sicherheit rund um die Uhr. Einige dieser Personen müssen eine ungünstige Wohnsituation (z. B. Gebäude ohne Lift, zu grosse Wohnung, Renovation usw.) verändern oder gar auf eine Wohnungskündigung reagieren.

Wohnen in einem der Alterszentren der Stadt Zürich verbindet die Vorzüge von individuellem und gemeinschaftlichem Wohnen. Diese Wohn- und Lebensform soll die grösstmögliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit der alten Menschen fördern und erhalten. Es wird eine Vielzahl von Dienstleistungen angeboten, ohne dass ein Bezugswang besteht. Im Alterszentrum werden Kontakte und Begegnungen mit anderen Menschen ermöglicht, womit Einsamkeit und sozialer Isolation entgegengewirkt wird. Gleichzeitig soll das Alterszentrum die nötige Sicherheit im Alltag bei gesundheitlichen Schwierigkeiten geben. Wenn fachgerechte Betreuung und Pflege nötig wird, ist sie sichergestellt. Das Spektrum der Wohn- und Lebensform Alterszentrum umfasst eine breite Dienstleistungspalette von Begleitung und Betreuung bis hin zu professioneller Pflege in anspruchsvollen Situationen. Für sämtliche Institutionen verfügt Alterszentren Stadt Zürich über eine Pflegebettenbewilligung der kantonalen Gesundheitsdirektion.

Verschiedene Dienstleistungen der Alterszentren werden auch für die ältere Bevölkerung im Quartier angeboten (z. B. Wäscheservice, Mittagstisch, soziokulturelle Aktivitäten, Fitnessangebote) und sind damit eine wirkungsvolle Unterstützung in deren Alltag. Die Alterszentren als offene Häuser für Jung und Alt sind Treffpunkte im Quartier und fördern mit generationenübergreifenden Angeboten die Vernetzung und den Austausch der Bewohnerinnen und Bewohnern mit allen Bevölkerungs- und Altersgruppen. Diese Aktivitäten werden in Zukunft noch intensiviert.

Das Interesse an einem 1-Zimmer-Appartement in einem städtischen Alterszentrum ist nach wie vor gross. Autonomie, Selbständigkeit und der Verbleib im angestammten Quartier bis ans Lebensende sind die prioritären Wünsche alter Menschen. Die Wartezeiten sind regional unterschiedlich. In Zürich-Nord sind sie aufgrund des im Verhältnis zur Bevölkerung geringen Angebots am längsten. Das durchschnittliche Eintrittsalter liegt seit mehr als zehn Jahren bei rund 85 Jahren, d. h., der Umzug erfolgt in der Regel so spät wie möglich. Daher ist die Liste der Interessierten nicht gleichzusetzen mit der Zahl der Personen, die unverzüglich einen Platz benötigen, sondern gilt vielmehr als Indikator für das Interesse und die Nachfrage nach der Wohn- und Lebensform Alterszentrum.

In Anbetracht der Nachfrage und aufgrund der demografischen Prognosen hält die Altersstrategie fest, dass die rund 2150 Plätze in städtischen Alterszentren gehalten und die Dienstleistungen bedarfsgerecht weiterentwickelt werden sollen, damit auch in 10 bis 20 Jahren ein attraktives, zeitgemässes und bedarfsgerechtes Angebot vorhanden ist. Dies gilt auch für die drei Spezial-Alterszentren für spezifische Bedarfsgruppen, wie psychisch oder sozial auffällige alte Menschen sowie Menschen mit Demenz.

Aufnahme der Bewohnerinnen und Bewohner (Art. 3)

Das Angebot der städtischen Alterszentren soll in der Regel den städtischen Einwohnerinnen und Einwohnern im AHV-Alter vorbehalten sein, die einen Unterstützungsbedarf aufweisen. Das durchschnittliche Eintrittsalter liegt seit längerer Zeit bei 85 Jahren. Der Umzug in ein städtisches Alterszentrum soll unabhängig von der individuellen finanziellen Situation und

somit auch für Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen möglich sein. Den individuellen Wünschen hinsichtlich der Wahl des Alterszentrums wird so weit als möglich und unter betrieblichen Gesichtspunkten vertretbar Rechnung getragen. Dies im Wissen um die Bedeutung des sozialen Netzes, insbesondere bei eingeschränkter Mobilität.

Schriftlicher Vertrag (Art. 4)

Art. 4 hält fest, dass mit den Bewohnerinnen und Bewohnern städtischer Alterszentren ein Vertrag abzuschliessen ist, in dem die wesentlichen Bestandteile des Wohn-, Betreuungs- und Pflegeverhältnisses geregelt ist. Der Vertrag soll die zu erbringenden Leistungen, das dafür geschuldete Entgelt sowie weitere Modalitäten regeln.

Kostenpflichtige Leistungen (Art. 5)

Diese Bestimmung umschreibt die von den Alterszentren zugunsten der Bewohnerinnen und Bewohner sowie weiteren Leistungsbezügerinnen und -bezügern zu erbringenden Leistungen. Richtschnur für die Leistungen an Bewohnerinnen und Bewohner ist dabei § 20 des Pflegegesetzes, welcher vorsieht, dass die Kosten für die unterschiedlichen Leistungen – Unterkunft, Verpflegung, Betreuung und Pflege – einzeln auszuweisen sind. Die detaillierte Beschreibung und Festlegung des Inhalts im Einzelnen wird Gegenstand der vom Stadtrat zu erlassenden Taxordnung sein. Der Leistungskatalog ist bewusst offen formuliert, um eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Angebote und Standards zu ermöglichen.

Taxen (Art. 6)

Art. 6 Abs. 1 hält fest, dass die Taxen für die Leistungsbezügerinnen und -bezüger gestützt auf betriebswirtschaftliche Grundsätze sowie dem im Verwaltungsrecht geltenden Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgelegt werden und im Rahmen allgemeiner Kostensteigerungen angepasst werden können. Die beiden Prinzipien Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip hat der Stadtrat bei der Festlegung der Taxen als Leitlinie zu beachten. Die Beachtung betriebswirtschaftlicher Aspekte lässt zudem den Einbezug von Kriterien wie Zimmerkategorie, vorhandene Infrastruktur, Umfang des Betreuungsaufwands usw. zu.

Art. 6 Abs. 2 zeigt auf, welche Taxen unterschieden werden und umschreibt die jeweilige Bemessungsgrundlage. Die Hotellerietaxen bemessen sich nach den erbrachten Dienstleistungen und der vorhandenen Infrastruktur. Die Betreuungstaxen bemessen sich nach dem Betreuungsaufwand, sie können aber auch pauschal festgelegt werden. Die Höhe dieser Taxen wird durch den Stadtrat in einer Taxordnung festgelegt (vgl. Art. 6 Abs. 5). Die Taxen für die Pflege (so genannte Pflorgetaxen) bemessen sich nach den Vorgaben des KVG. Aufgrund des Tarifschutzes (Art. 44 KVG) besteht kein Spielraum für die Höhe derselben. Die Taxen für die Akut- und Übergangspflege gemäss lit. d richtet sich nach den vom Kanton festgesetzten Tarifen oder, sofern vorhanden, nach den Verträgen zwischen Leistungserbringenden und Versicherungen. Die Taxen für weitere KVG-pflichtige Leistungen wie z. B. Pflege- und Sanitätsmaterial bemessen sich nach den Tarifen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung oder, sofern vorhanden, nach den Verträgen mit den Versicherungen. Die Taxen für die Nebenleistungen bemessen sich nach dem entsprechenden Aufwand.

Abs. 3 verweist auf Art. 25a Abs. 5 KVG, der besagt, dass sich die Restfinanzierung der Pflegekosten durch die öffentliche Hand nach dem kantonalen Pflegegesetz richtet.

Abs. 4 bezieht sich auf Art. 25a Abs. 5 KVG. Darin ist festgehalten, dass der versicherten Person von den nicht durch Sozialversicherungen gedeckten Pflegekosten höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags überwältzt werden dürfen (Eigenbeteiligung an den Pflegekosten). Das neue Pflegegesetz des Kantons Zürich sieht in § 9 Abs. 2 vor, dass bei stationären Pflegeleistungen von den verbleibenden Kosten gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG die Eigenbeteiligung im höchstzulässigen Umfang überbunden

wird. Die Gemeinden können gemäss § 9 Abs. 3 des Pflegegesetzes diese Kostenbeteiligung ganz oder teilweise übernehmen.

Mit STRB Nr. 1817/2010 hat der Stadtrat entschieden, den Bewohnerinnen und Bewohnern die Eigenbeteiligung an den Pflegekosten im höchstzulässigen Umfang zu überbinden.

Pflegebedürftigkeit (Art. 7)

Artikel 7 verpflichtet die Alterszentren, den Pflegebedarf der Leistungsbezügerinnen und -bezüger mittels eines anerkannten Erfassungssystems wie z. B. dem Bewohnerinnen-/Bewohner-Einstufungs- und Abrechnungssystem «BESA» oder dem Resident Assessment Instrument Resource Utilization Groups «RAI – RUG» zu ermitteln. Diese Systeme dienen der Leistungserfassung und -verrechnung der Pflegeleistungen und sichern damit die einheitliche Verrechnung.

Ausführungsbestimmungen (Art. 8)

Dieser Artikel statuiert eine formelle Delegationsnorm, welche den Stadtrat zur Festsetzung der Taxen und zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zur vorliegenden formell-gesetzlichen Grundlage ermächtigt.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass durch die Anbindung an das Kostendeckungsprinzip Taxanpassungen regelmässig vorkommen und innerhalb weniger Monate und in Abstimmung mit dem Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV verabschiedet werden müssen, was einen raschen Entscheidungsweg bedingt. Vor dem Hintergrund, dass das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird, soll die Höhe der Taxen wie bis anhin durch den Stadtrat festgesetzt werden. Der Rechtsschutz ist aufgrund des stadtinternen Einspracheverfahrens gewährleistet.

Inkraftsetzung (Art. 9)

Der Stadtrat entscheidet über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung. Sie ist an die Inkraftsetzung der vom Stadtrat neu zu erlassenden Aufnahme- und Taxordnung zu koppeln, die mit dem Erlass dieser Verordnung ebenfalls einer entsprechenden Anpassung bedarf.

IV. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. der Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfaden ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften (einschliesslich Weisungen an den Gemeinderat) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Vorliegend ergibt sich, dass KMU von der zu erlassenden Verordnung nicht betroffen sind. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

V. Abschreibung des Postulats, GR Nr. 2013/205

Mit dem Postulat, GR Nr. 2013/205, von Andreas Kirstein (AL) wurde die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für den Betrieb von Altersheimen (neu: Alterszentren) und Pflegezentren gefordert. Mit der nun vorliegenden Verordnung soll diesem Anliegen nun mehrheitlich entsprochen werden.

Der Stadtrat beantragt deshalb, das Postulat von Andreas Kirstein (AL), GR Nr. 2013/205, Betrieb der städtischen Altersheime und Pflegezentren, Schaffung einer rechtsverbindlichen Grundlage in Form einer Verordnung vor Einführung der Globalbudgets, mit der vorliegenden, vom Gemeinderat zu erlassenden Verordnung als erledigt abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. **Es wird eine «Verordnung Alterszentren Stadt Zürich» gemäss Beilage erlassen.**

Unter Ausschluss des Referendums:

2. **Das Postulat, GR Nr. 2013/205, von Andreas Kirstein betreffend Betrieb der städtischen Altersheime und Pflegezentren, Schaffung einer rechtsverbindlichen Grundlage in Form einer Verordnung vor Einführung Globalbudgets, wird abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Verordnung Alterszentren Stadt Zürich

Der Gemeinderat erlässt, gestützt auf § 5 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 2010 (LS 855.1) und Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung vom 26. April 1970 (AS 101.100) der Stadt Zürich, folgende Verordnung:

Art. 1 Geltungsbereich

Diese Verordnung regelt die Grundlagen für den Betrieb von städtischen Alterswohneinrichtungen, nachfolgend Alterszentren genannt.

Art. 2 Angebot und Auftrag der Alterszentren Stadt Zürich

¹ Die Stadt Zürich führt zur Sicherstellung der Versorgung ihrer älteren Einwohnerinnen und Einwohner eigene Alterszentren für Langzeit- und temporäres Wohnen und sorgt für eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung dieser Wohnform.

² Die Alterszentren beherbergen alte Menschen mit Unterstützungsbedarf und bieten durch geeignete Angebote Sicherheit, Gemeinschaft, Privatsphäre, soziale Kontakte sowie Betreuung und Pflege bei gleichzeitiger Wahrung grösstmöglicher Selbständigkeit.

³ Es werden verschiedene Wohnformen und Vertragsvarianten für die unterschiedlichen Bedürfnisse und Zielgruppen angeboten.

⁴ Die Alterszentren stellen mit ihren Angeboten und Dienstleistungen sicher, dass ihre Bewohnerinnen und Bewohner bis ans Lebensende in ihrer vertrauten Umgebung bleiben können.

⁵ Die Alterszentren bieten ihre Dienstleistungen und Infrastrukturen auch alten Menschen, die zu Hause leben, an und tragen damit zu deren Selbständigkeit und Lebensqualität bei.

⁶ Die Alterszentren sind offene Häuser. Sie unterstützen und fördern den Austausch zwischen den Generationen und mit der Quartierbevölkerung durch geeignete Angebote und Begegnungsmöglichkeiten.

Art. 3 Aufnahme der Bewohnerinnen und Bewohner

¹ Das Wohnen und Leben in den städtischen Alterszentren setzt in der Regel den Wohnsitz in der Stadt Zürich sowie das AHV-Alter und einen Unterstützungsbedarf voraus. Die Aufnahme erfolgt unabhängig von der finanziellen Lage der Bewohnerin oder des Bewohners.

² Wünsche bezüglich Wahl des Alterszentrums werden so weit als möglich und unter betrieblichen Gesichtspunkten vertretbar berücksichtigt.

Art. 4 Schriftlicher Vertrag

Wohn-, Betreuungs- und Pflegeverhältnisse werden durch einen schriftlichen Vertrag zwischen der Bewohnerin oder dem Bewohner und der Stadt Zürich geregelt. Der Vertrag regelt die zu erbringenden Leistungen, das dafür geschuldete Entgelt sowie weitere Modalitäten.

Art. 5 Kostenpflichtige Leistungen

Die Alterszentren erbringen insbesondere folgende kostenpflichtige Leistungen:

- a. Hotellerieleistungen: Diese umfassen die Leistungen für altersgerechtes Wohnen, Verpflegung, Reinigung und Wäscheservice sowie 24-Stunden-Bereitschaft von professionellem Pflegepersonal.
- b. Betreuungsleistungen: Diese umfassen im Wesentlichen allgemeine und individuelle Unterstützungsleistungen im Alltag, Förderung sozialer Kontakte, Begleitung sowie weitere Leistungen, die nicht von der obligatorischen Krankenversicherung vergütet werden.
- c. Pflegeleistungen gemäss obligatorischer Krankenpflegeversicherung, einschliesslich Akut- und Übergangspflege.
- d. Weitere KVG-pflichtige Leistungen wie z. B. Pflege- und Sanitätsmaterial.
- e. Nebenleistungen, die nicht durch lit. a–d abgedeckt sind: Diese richten sich nach dem Bedarf der Leistungsbezügerinnen und -bezüger.

Art. 6 Taxen

¹ Für die Leistungen nach Art. 5 werden den Leistungsbezügerinnen und -bezügern Taxen verrechnet. Die Taxen werden gestützt auf betriebswirtschaftliche Grundsätze sowie das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgelegt und können im Rahmen allgemeiner Kostensteigerungen angepasst werden.

² Es werden folgende Taxen unterschieden:

- a. Hotellerietaxen: Die Hotellerietaxen bemessen sich nach den erbrachten Dienstleistungen und der vorhandenen Infrastruktur.
- b. Betreuungstaxen: Die Betreuungstaxen bemessen sich nach dem Betreuungsaufwand. Sie können pauschal festgelegt werden.
- c. Pflorgetaxen: Die Pflorgetaxen bemessen sich nach den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) sowie des kantonalen Pflegegesetzes und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen.
- d. Akut- und Übergangspflege: Die Taxen bemessen sich nach den vom Kanton festgesetzten Tarifen oder nach den Verträgen zwischen Leistungserbringenden und Versicherungen.
- e. Die Taxen für weitere KVG-pflichtige Leistungen wie z. B. das Pflege- und Sanitätsmaterial bemessen sich nach den Tarifen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung oder nach den Verträgen mit den Versicherungen.
- f. Taxen für Nebenleistungen: Die Taxen für Nebenleistungen bemessen sich nach dem entsprechenden Aufwand.

³ Die Restfinanzierung der Pflegekosten durch die öffentliche Hand richtet sich nach dem kantonalen Pflegegesetz.

⁴ Den Leistungsbezügerinnen und -bezügern wird eine Eigenbeteiligung an den Pflegekosten im höchstzulässigen Umfang gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG verrechnet.

Art. 7 Pflegebedürftigkeit

Die Leistungsbezügerinnen und -bezüger der Alterszentren werden mittels eines anerkannten Erfassungssystems nach dem Grad ihrer Pflegebedürftigkeit eingestuft.

Art. 8 Ausführungsbestimmung

Der Stadtrat legt die Taxen fest und erlässt die Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieser Verordnung.

Art. 9 Inkraftsetzung

Der Stadtrat setzt die Verordnung in Kraft.