

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 133. Ratssitzung vom 3. März 2021**

### **3622. 2020/542**

**Motion von Marion Schmid (SP), Sofia Karakostas (SP) und 11 Mitunterzeichnenden vom 02.12.2020:**

**Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Sicherstellung der Finanzierung des Wohnens mit Betreuung in institutionsnahen Einrichtungen oder zuhause für AHV-Rentner und -Rentnerinnen mit Zusatzleistungen**

Gemäss schriftlicher Mitteilung ist der Vorsteher des Sozialdepartements namens des Stadtrats bereit, die Motion entgegenzunehmen.

***Marion Schmid (SP)** begründet die Motion (vergleiche Beschluss-Nr. 3278/2020): Die neue Altersstrategie 2035 möchte das Wohnen zuhause fördern. Das bedeutet weniger stationäre Betten und mehr Menschen, die zuhause leben und zuhause unterstützt werden. Das wünschen sich älteren Menschen und es macht auch volkswirtschaftlich in vielen Fällen Sinn. Vor allem bei geringem Pflegebedarf entstehen dadurch weniger Kosten. Das Leben zuhause stärkt auch die Selbstständigkeit der älteren Menschen und sie bleiben aktiv. Die Finanzierung ist aber nicht ganz einfach. Eine treffende Analyse im Querschnittsthema Finanzierungssystem in der Altersstrategie 2035 lautet folgendermassen: «Über die Hälfte der Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen und ein Fünftel der zuhause lebenden älteren Bevölkerung in der Stadt Zürich sind auf Zusatzleistungen zur AHV angewiesen. Je nach Höhe der eigenen Einkünfte und Vermögensverhältnisse und abhängig von ihren Ausgaben – vor allem Wohn- und Gesundheitskosten – wird die Höhe der Zusatzleistungen berechnet. Die Ansätze und Anspruchsberechnung unterscheiden sich in manchen Punkten sehr massgeblich voneinander, je nachdem, ob der oder die Betroffene in einer Wohnung oder in einem Heim lebt.» Weiter unten steht: «Diese finanziellen Einflüsse können die Entscheidung älterer Menschen begünstigen, in ein Alters- und Pflegeheim einzutreten, obwohl sie noch gewillt und gesundheitlich in der Lage wären, selbstständig in einer Wohnung zu leben. Dies kann als Lücke oder als Fehlanreiz eines Finanzierungssystems betrachtet werden. Die Stadt Zürich will daher geeignete Massnahmen zur Schliessung dieser Lücke im Rahmen ihres Handlungsspielraums im Zusatzleistungssystem prüfen.» Ich störe mich am Wort «prüfen». Man muss nicht prüfen, sondern handeln. Wenn wir von der stationären Versorgung eine Verschiebung hin zur ambulanten Versorgung, zum Leben daheim mit entsprechender Unterstützung ermöglichen möchten, muss sichergestellt sein, dass sich die Menschen die benötigte Unterstützung auch leisten können. Der Anspruch und Umfang der finanziellen und qualitativen Unterstützung müssen zwingend gleich sein, unabhängig davon, ob jemand in einer Institution oder zuhause lebt. Damit diese Rahmenbedingungen sichergestellt werden, reichten wir die Motion ein. Ich bin sehr froh, dass der Stadtrat bereit ist, die Motion entgegen zu nehmen und sich bereit zeigt, sie unter diesen Rahmenbedingungen umzusetzen. Ich kann mir kaum vorstellen, dass die FDP mit ihrem Ablehnungsantrag die Kosten zulasten der älteren Menschen optimieren*

möchte. Das wäre sehr bedenklich. Ich kann mir hingegen vorstellen, dass sie argumentiert, man müsse die Finanzierung auf Ebene des Kantons und nicht auf Ebene der Stadt regeln. Wer aber A sagt, muss auch B sagen und damit sicherstellen, dass die Strategie finanziert wird. Gleichzeitig braucht es aber auch Veränderungen auf kantonaler Ebene. Da tut sich auch etwas und es macht Sinn, dass der Stadtrat dranbleibt und Druck aufbaut, damit Veränderungen herbeigeführt werden können. Bis das aber geschieht, steht die Stadt in der Verantwortung. Da die Finanzen aber auch nicht ausufern sollen, begrüsse ich den Textänderungsantrag der FDP. Ich danke Ihnen im Namen aller älteren Menschen in der Stadt. Wir alle gehören eines Tages zu ihnen.

**Walter Anken (SVP)** begründet den von Stephan Iten (SVP) namens der SVP-Fraktion am 6. Januar 2021 gestellten Ablehnungsantrag: Aus Angst vor einer Kostenexplosion lehnt die SVP die Motion ab. Auch wir möchten, dass ältere Menschen zuhause leben können. Die Anhebung der Zusatzleistungen für jemanden, der zuhause wohnt, auf das gleiche Niveau wie für jemanden, der in einer Institution wohnt, ist aber schlicht zu viel. Es ist doch völlig logisch, dass das Wohnen zuhause zu einer anderen Kostenstruktur führt, als wenn man in einer Institution lebt. Auch wir möchten verhindern, dass die Menschen in ein Heim ziehen müssen. Bevor eine Person in ein Heim zieht, sollte das Gespräch mit ihr gesucht werden. Stellt sich heraus, dass finanzielle Gründe zum Heimeintritt führen, soll diese Person so finanziell unterstützt werden, dass sie zuhause bleiben kann. Es wäre aber ein absoluter finanzieller Overkill, wenn man von Anfang an die Kosten so deckt, dass sie zuhause genau gleich hoch sind wie in einer Institution. Wir können der Motion deshalb leider nicht zustimmen. Marion Schmid (SP) sagte eben, dass in der Altersstrategie stehe, man baue trotz Bevölkerungswachstum 600 Betten in der Langzeitpflege ab. Das Geld können wir einsparen und damit den Ausbau der Akutleistungen finanzieren. STR Andreas Hauri versprach uns in der Weisung, dass sich das Ganze plus minus die Waage hält. Wenn aber Menschen, die zuhause wohnen, in der genau gleichen Höhe entschädigt werden, wie Menschen, die in einer Institution leben, ist es besser, wenn sie in eine Institution gehen. Das darf nicht sein. Wir möchten das Delta, das die Menschen zum Heimeintritt bewegt, ausgleichen – aber keine Deckelung für den selben Preis einführen. Marion Schmid (SP) schrieb in der Begründung ihrer Motion: «Es ist zwingend, dass der Anspruch und der Umfang der finanziellen und qualitativen Unterstützung derselbe sein muss, egal ob eine Person in einer Institution oder zuhause lebt.» Genau das möchten wir eben nicht. Wir möchten die betroffenen Personen unterstützen. Die Unterstützung zuhause sollte aber günstiger als die Unterstützung in einer Institution sein.

**Elisabeth Schoch (FDP)** stellt folgenden Textänderungsantrag: Wir freuten uns sehr, dass dieser Vorstoss gemacht wurde. Er ist erstens in der Altersstrategie so vorgesehen und auf der anderen Seite sind wir auch der Meinung, dass eben genau bei der Zielgruppe, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen ist, relativ schnell ein Anreiz entsteht, in ein Alterszentrum zu gehen und die Betroffenen eben nicht selbstständig entscheiden können, was sie wollen. Unsere Textänderung würde auch der SVP zugutekommen. Wir möchten zum Text noch ergänzen: «Die für eine Person anfallenden Gesamtkosten für ambulante Leistungen sollen jene nicht übersteigen, die bei einer Unterbringung in einem Alters- oder Pflegezentrum anfallen würden.» Damit hätten wir die Kosten nämlich

gedeckelt und im Zweifelsfall wären die Kosten maximal so hoch, wie wenn die betroffenen Personen in ein Altersheim ziehen würde. Tendenziell werden die Kosten aber eher weniger hoch sein. Damit entsteht ein Gewinn auf allen Seiten, da wir das eingesparte Geld wieder für neue Sachen einsetzen können und Menschen zuhause bleiben können, wenn sie dies wollen. Die betroffenen Personen sollen jene Unterstützung erhalten, die sich andere Menschen mit etwas mehr Geld leisten können. Wenn die Textänderung angenommen wird, wird die FDP dem Postulat mit Freude zustimmen.

Weitere Wortmeldungen:

**Dr. David Garcia Nuñez (AL):** Ich finde die Arroganz mancher Personen im Rat den Linken gegenüber immer wieder erstaunlich. Ich verfasste bereits mehrere Male in meinem Leben innerhalb eines Spitals Strategien – teilweise auch, um Zentren aufzubauen. Ich weiss, dass man mit so wenig Zahlen, wie die Altersstrategie 2035 daherkommt, bei keiner Spitaldirektion durchkommen würde. Die AL stimmt der Begleitmotion zu. Sie nimmt unsere bereits ausgesprochene Kritik nach fehlender Konkretisierung der Ziele der Altersstrategie auf. Wir sind uns einig, dass alle Menschen in dieser Stadt selbstbestimmt und in Würde altern können sollen. Die Frage ist nur, wie man das in allen Bereichen und insbesondere in sozialer Hinsicht schaffen kann. Vor allem, wenn aufgrund einer kantonal bedingten Fahrlässigkeit legale Schwelleneffekte geschaffen werden, die die Institutionalisierung von älteren Menschen mit weniger sozialen und finanziellen Ressourcen fördern. Das ist allerdings kein neuer Konflikt. Als Massnahme wäre möglich gewesen, dass der Stadtrat auf den bürgerlichen Regierungsrat und auf den Kantonsrat einwirkt, damit diese sozial perverse Situation ein Ende nimmt. Leider verpasste der Stadtrat diese Chance. Wir sind überzeugt, dass der Stadtrat die in der Weisung erwähnte kommunale Rechtsgrundlage nur dann schaffen kann, wenn er die Situation auch gleichzeitig analysiert. Denn ohne Kenntnisse von der aktuellen Situation und den Faktoren, die dazu führen, dass Menschen zuhause bleiben oder ins Altersheim gehen, wird die Regelung zu einem neuen Problem führen. Wir sind überzeugt, dass sich im Rahmen einer solchen Analyse Überlappungen mit anderen Handlungsfeldern der Altersstrategie ergeben werden. Die Qualität der erbrachten ambulanten Leistungen wird in der Begleitmotion ja bereits erwähnt. Unter Berücksichtigung des aktuellen Spannungsfelds zwischen Kanton und Gemeinde bräuchte es auch hier eine schnelle Klärung. Es kann nicht sein, dass der Kanton ohne genaue Nennung von Qualitätsmerkmalen weitere Anbieterinnen in den Pflegemarkt lässt, die dann hindernisarm über das städtische Budget abrechnen können. Ebenfalls wäre eine Analyse der familiär und freundschaftlich geleisteten Care-Arbeit notwendig. Für die Alternative Liste wäre es eine Katastrophe, wenn die ambulante Versorgung der älteren Bevölkerung auf dem Rücken der immer gleichen – sprich von Frauen – stattfindet. Gleichzeitig muss auch auf die Situation sozial isolierter Menschen eingegangen werden. Es kann nicht sein, dass mit der neuen Regelung die nächste Gruppe geschaffen wird, die einem Institutionalisierungssog untersteht. Deshalb müssen diese Faktoren auch beim Verfassen der Grundlagen berücksichtigt werden. Im Wissen darum, dass der Auftrag an den Stadtrat delikat und die Durchführung alles andere als einfach ist, sind wir damit einverstanden, dass die juristische Grundlage von einem gewissen Kostentag ausgeht. Dementsprechend unter-

*stützen wir die Motion mit der Textänderung der FDP. Gleichzeitig wollen wir das finanzielle Korsett nicht als sakrosankt erachten. Je nach Situation werden wir uns in der Zukunft davon befreien können müssen.*

**Nicolas Cavalli (GLP):** *Mit der Motion wird gefordert, dass eine Rechtsgrundlage für Finanzierungsmodelle geschaffen wird. Wir befürworten, dass dadurch Fehlanreize minimiert werden können und glauben, dass es zu einer Stärkung der Selbstbestimmung kommen kann. Das ist uns wichtig. Wir nehmen die Motion sowohl mit als auch ohne Textänderung an, würden aber beliebt machen, dass die Textänderung angenommen wird.*

**Ernst Danner (EVP)** *beantragt Umwandlung in ein Postulat: Die EVP würde den Vorstoss gerne annehmen, aber nicht als Motion, sondern als Postulat. Die Stossrichtung ist klar und auch in der Altersstrategie bereits enthalten. Die Finanzierung muss auf neue Grundlagen gestellt werden und es braucht Hebel für die Umsetzung. Im Moment läuft das System vor allem über Zusatz- und Ergänzungsleistungen. Diese werden zum grössten Teil von allen drei Ebenen – Bund, Kanton und Gemeinde – finanziert. Wenn wir eine Lösung für die Ungleichbehandlung von ambulant und stationärer Behandlung finden wollen, die alleine auf städtischer Rechtsgrundlage basiert, ist das unserer Meinung nach nur über Gemeindegzuschüsse im Rahmen der Zusatzleistungen oder durch eine eigene unabhängige Rechtsgrundlage, die ebenfalls ausschliesslich die Stadt finanziert, möglich. Die EVP ist der Meinung, es muss eine Lösung im Gesamtsystem über Zusatzleistungen gesucht werden, bei denen sich Bund und Kanton beteiligen. Das ist ein Systemfehler, der nicht nur in Zürich existiert, sondern überall. Deshalb finden wir nicht, dass das Problem mit einer einzigen städtischen Rechtsgrundlage gelöst werden kann. Da das Problem im Gesamtkontext gelöst werden muss, ist eine Motion nicht das geeignete Mittel. Wir würden dem Vorstoss deshalb zustimmen, wenn er in ein Postulat umgewandelt wird. Als Motion können wir aber im Moment nicht dahinterstehen, ausser STR Andreas Hauri würde uns eines Besseren belehren.*

**Walter Anken (SVP):** *Mir geht es um die Höhe der Deckelung. Die Deckelung auf dem gleichen Niveau wie bei einer Person, die in einer Institution lebt, ist es aus unserer Sicht schlicht und einfach zu hoch. Auch wir möchten, dass die Menschen zuhause bleiben können. Sie können aber eine Institution mit einer rundum Leistung und Tag- und Nachtpflege von den Kosten her nicht mit den Kosten vergleichen, die entstehen, wenn eine Person zuhause wohnt. Wenn ich alleine in meiner Drei-Zimmer-Wohnung wohne, habe ich als alter Mensch in der Nacht nicht das gleiche Pflegeangebot, wie wenn ich in einer Institution lebe und das Pflegepersonal herbeiklingeln kann. Die Deckelung auf der gleichen Höhe wie die stationäre Betreuung macht also keinen Sinn und muss tiefer sein.*

**Marion Schmid (SP)** *ist mit der Textänderung einverstanden, ist jedoch nicht einverstanden, die Motion in ein Postulat umzuwandeln: In der Altersstrategie 2035 steht drin, dass man die Kosten prüfen und allenfalls pilotieren will. Wir möchten die Kosten aber nicht nur geprüft haben, sondern wollen, dass unser Antrag umgesetzt wird. Ich begrüsse die Textänderung der FDP sehr. Sie entspricht der Intention der Motion. Die Idee ist nicht, dass die Menschen zuhause ein Rundumsorglos-Paket erhalten, sondern dass*

*man grundsätzlich den gleichen Leistungsumfang beanspruchen kann. Wenn ich alleine in meiner Wohnung wohne und 24 Stunden genau den gleichen Service wie in einem Heim bekommen würde, wäre das um ein Vielfaches teurer als dieselbe Leistung in einem Heim. Es ist nicht die Idee, dass man alle Leistungen, die man in einem Heim erhält, auch zuhause beziehen kann. Die Idee ist vielmehr, dass man bis zur Grenze der Kosten Leistungen beziehen kann in dem Rahmen, in dem man es auch in einem Heim bekäme. Seitens der SVP wurde vorgeschlagen, den Personen, die aufgrund der Kosten in ein Heim müssten, diese zu bezahlen. Wir sprechen hier aber von AHV-Rentnern und Rentnerinnen mit Zusatzleistungen und nicht von denen, die sowieso selbst genügend Geld haben. Ausserdem handelt es sich dabei aus meiner Sicht nicht um eine Gnadengabe der Stadt, sondern um einen Rechtsanspruch. Die Menschen haben einen Anspruch, diese Leistungen zu beziehen, auch wenn sie zuhause wohnen. Deshalb möchten wir auch eine entsprechende Rechtsgrundlage, die wir auch im Gemeinderat verantworten. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass es sich nicht um ein Postulat, sondern um eine Motion handelt, auf die wir auch bestehen.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Sozialdepartements Stellung.

**STR Raphael Golta:** *Da es sich hier um eine departementsübergreifende Strategie handelt, arbeiten wir intensiv zusammen, insbesondere das Sozialdepartement und das Gesundheits- und Umweltdepartement – speziell in der Frage der Finanzierung. Die Möglichkeit zur Finanzierung von Leistungen für Menschen, die zuhause wohnen, bietet sehr grosses Potential. Es entlastet uns nämlich teilweise auch in der Frage, wie viele zusätzliche Wohnungen und Zentren für ältere Menschen gebaut werden müssen. Der Bau dieser wird beeinflusst davon, ob Menschen zuhause bleiben können und einen Teil der Leistungen – es wird nie der gleiche Service wie in einem Pflegezentrum sein – auch wirklich wahrnehmen können. Das Thema wird auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Das ist auch richtig so. Es wäre aber auch nicht das erste Mal, dass die Stadt im Bereich von Ergänzungsleistungen oder Sozialleistungen einen Schritt schneller ist als die übergeordneten Ebenen. Selbstverständlich haben wir die Augen und Ohren immer offen, was Kanton und Bund machen. Wir befinden uns auch bereits im Gespräch, auch wenn wir nur unterschiedlich gut gehört werden. Hier geht es explizit darum, dass wir einen Teil der Leistungen selbst übernehmen. Es ist also so, wie Ernst Danner (EVP) das gesagt hat; wenn es keine übergeordnete und oder eidgenössische Regel gibt, handelt es sich um Gemeindegzuschüsse. Ob man sie auch so bezeichnet oder nicht, müssen wir noch sehen. Das heisst, wir tragen die Kosten zu hundert Prozent selbst. Entsprechend ist auch die Finanzfrage einigermassen komplex und wir werden sicherlich mit gewissen Schätzungen arbeiten müssen. Die Motion ist kein Sparauftrag, sondern ermöglicht ein zusätzliches Leistungsangebot für ältere Menschen. Wir erhoffen uns durch das Einnehmen einer Pionierrolle und dem Aufzeigen von Best Practice durchaus auch, dass der Kanton unserem Vorgehen folgt. In diesem Sinne sind wir sehr gerne bereit, das Thema gemeinsam mit der Leistungserbringungsseite bei STR Andreas Hauri voranzutreiben. Über die Details werden wir selbstverständlich bei der Erfüllung der Motion – falls sie überwiesen wird – genau berichten und hier diskutieren.*



6 / 6

#### Angenommene Textänderung:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kommunale Rechtsgrundlage vorzulegen, welche die Finanzierung des Wohnens mit Betreuung in institutionsnahen Einrichtungen oder zuhause für AHV-Rentner und -Rentnerinnen mit Zusatzleistungen sicherstellt.

Künftig soll es für die Finanzierung entsprechender Unterstützungsleistungen keinen Unterschied machen, ob eine Person in einer Institution lebt oder zu Hause wohnt.

Dabei sollen nur Unterstützungsleistungen finanziert werden, die minimale Qualitätskriterien erfüllen und nicht bereits durch andere Finanzierungsquellen gedeckt sind.

Die für eine Person anfallenden Gesamtkosten für ambulante Leistungen sollen jene nicht übersteigen, die bei einer Unterbringung in einem Alters- oder Pflegezentrum anfallen würden.

Die geänderte Motion wird mit 95 gegen 12 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) dem Stadtrat überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat