

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 49. Ratssitzung vom 22. Mai 2019**

### **Gemeinsame Behandlung der Geschäfte GR Nr. 2019/71 und 2019/72**

#### **1270. 2019/71**

##### **Globalbudgetantrag von Dr. David Garcia Nuñez (AL) und Marcel Bührig (Grüne) vom 27.02.2019:**

**Zentrale Vergütung der Ausbildungskosten für die Gesundheitsberufe der Produkte 1 und der Kosten für die Bereitstellung von Schnupperangeboten und Praktikumsplätzen der Produkte 3 durch das Gesundheits- und Umweltdepartement, Anpassung der Produktegruppe 4 «Ausbildung und Arbeitseinsätze» des Globalbudgets Alterszentren**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme des Globalbudgetantrags zur Prüfung ab.

Gemeinsame Wortmeldungen zu den Geschäften GR Nr. 2019/71 und 2019/72.

***Dr. David Garcia Nuñez (AL)** begründet die Globalbudgetanträge GR Nr. 2019/71 (vergleiche Beschluss-Nr. 944/2019) und GR Nr. 2019/72 (vergleiche Beschluss-Nr. 945/2019): Das Ziel des Globalbudgetantrags ist die Klärung der Finanzierung der Ausbildungskosten im Pflegebereich. Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass wir ein gutes Pflegefachpersonal brauchen, denn wir sind alle froh, wenn wir selbst aber auch unsere Angehörigen pflegerisch gut betreut sind. Es besteht auch ein breiter politischer Konsens darüber, dass wir mehr Pflegefachpersonen brauchen. Aktuell besteht eine Versorgungslücke, die wir hauptsächlich mit ausländischen Spezialistinnen decken. Darum ist es nichts Anderes als sozial gerecht, wenn sich alle Gesellschaftsschichten an der Finanzierung der Pflegeausbildungskosten beteiligen. Ob das im Moment in der Stadt Zürich so ist, bleibt unklar. Wir wissen, dass die Alters- und Pflegezentren in ihrem Kerngeschäft, Produktegruppe 1 bis 3, rentabel sind. Im Jahr 2018 haben die Alterszentren ein Plus von 3,3 Millionen Franken erwirtschaftet, die Pflegezentren ebenfalls 3,3 Millionen Franken. Wir wissen aber auch, dass die Alters- und Pflegezentren riesige finanzielle Anstrengungen unternehmen müssen, um ihrer Ausbildungspflicht nachkommen zu können. Das kann man in der Produktegruppe 4 in etwa nachlesen. Für die Alterszentren sprechen wir hier von Aufwendungen von 5,1 Millionen Franken und 9,3 Millionen Franken für die Pflegezentren. Mit diesen Zahlen können die Zentren nur Verluste schreiben, egal wie effizient sie wirtschaften. Es handelt sich um ein strukturelles Defizit. Manche im Stadtrat vergessen ob dieser roten Zahlen den sozialen Konsens. Im Budget haben wir dann mässig erbauliche Anträge zu diskutieren, in denen man die Alten und Gebrechlichen mittels Taxerhöhungen zur Kasse bittet. Die Ratslinke konnte diese ungerechtfertigten Forderungen glücklicherweise zurückweisen. Wir wissen*

aber nicht, wie gross der Ausbildungsaufwand tatsächlich ist, denn die aktuelle Struktur des Globalbudgets lässt keine solche Schlüsse zu. Stellen wir diesbezügliche Fragen in der SK GUD und in der RPK an den Stadtrat, fördert dies die immer gleiche Antwort zutage, wonach die Produktegruppen 1 und 4 nicht separat betrachtet werden könnten und dass es sehr aufwändig sei, Transparenz in diesem Bereich herzustellen – deshalb könne man das nicht machen. Wir wissen aber auch nicht genau, wer genau für die Ausbildungsleistungen schlussendlich aufkommt. In Frage kommen die Bewohnenden, die Krankenkassen, das Amt für Zusatzleistungen oder die Stadt. Denn auch hier lässt die Struktur des Globalbudgets keine Schlüsse auf mögliche Antworten zu. Aus dieser Analyse heraus ergibt sich unser Vorstoss: Wenn wir eine Klärung der Ausbildungsfinanzierungsfrage möchten, müssen wir das Globalbudget besser strukturieren. Wenn es uns mit dem sozialen Konsens wirklich ernst ist, wonach die Finanzierung der Pflegeausbildung von allen getragen wird, muss die Stadt den entsprechenden Aufwand zentral entgelten. Wir wollen hiermit Transparenz und Kostenwahrheit herstellen. Der Stadtrat lehnt die Zentralisierung der Kosten ab und sagt: «Dass die Kosten für Auszubildende in Gesundheitsberufen zu einem Grossteil der KVG-pflichtigen Pflege zuzuordnen sind.» STR Andreas Hauri, diese Argumentation ist nachweislich falsch. In seiner Antwort auf die Motion von SP-Nationalrätin Bea Heim zur Finanzierung der Pflegeausbildung schreibt der Bundesrat: «Das Krankenversicherungsgesetz regelt insbesondere die Zulassung der Leistungserbringer zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Im Rahmen der sozialen Krankenversicherung geht man davon aus, dass grundsätzlich nur Personen mit abgeschlossener Ausbildung für die Erbringung von Leistungen in Betracht kommen. Die Aus- und Weiterbildung und die Finanzierung sind deshalb nicht direkte Aufgaben der obligatorischen Krankenpflegeversicherung». Wenn die Stadt davon ausgeht, dass die Ausbildungskosten über das KVG abgerechnet werden können, bewegt sie sich in einer schwierigen und asozialen Grauzone. Der Bundesrat sagt weiter, dass der Kanton die Kosten tragen muss. Bea Heims Anfrage ist aus dem Jahr 2010 und in den letzten 9 Jahren hat sich leider kaum etwas diesbezüglich verändert. Das vom Kanton vorgeschlagene Bonus-/Malus-System überzeugt schon vor dessen Einführung gar niemanden. Darum ist es wichtig, dass die Stadt ihre sozialmedizinische Verantwortung wahrnimmt und ein Modell entwickelt, wie eine gerechte Pflegeausbildungsfinanzierung aussehen könnte – und zwar bis der Kanton endlich seiner Pflicht nachkommt. Damit sind wir auch schon beim wichtigsten Ablehnungsargument des Stadtrats. Er behauptet, dass die zentrale Abgeltung zu einer Ungleichbehandlung der Leistungserbringerinnen führen würde. Diese Marktverzerrung würde die Stadt dazu zwingen, alle gemeinnützigen und privaten Leistungserbringerinnen für ihre Ausbildungsbemühungen zu kompensieren. Diese Angst ist für die AL-Fraktion unverständlich. Die Stadt hat keine Pflege- und schon gar keine Ausbildungsaufträge mit diesen Institutionen abgeschlossen. In diesem Sinne fehlt jede juristische Grundlage, auf die sich ein solches Begehren abstützen könnte. Mehr noch: Wir müssen davon ausgehen, dass die Stadt bereits heute einen Teil dieser Ausbildungsdefizite übernimmt, ohne dass man mit einem Tsunami an Kompensationsklagen konfrontiert wäre. Zudem bestehen auch Verzerrungen auf der anderen Seite: Viele gemeinnützige und private Leistungserbringerinnen betreiben eine radikale Bewohnerinnenselektion, und das akzeptieren wir auch. Es geht vielmehr darum, dass die Finanzierungssituation sowohl für gemeinnützige und pri-

vate Leistungserbringerinnen als auch die Stadt eine Katastrophe ist. Es ist all diesen Institutionen unbenommen, sich mit der Stadt zusammen zu schliessen, bei der Gesundheitsdirektion vorstellig zu werden und auf die Begleichung dieser Ausbildungsrechnung zu pochen. Das gilt selbstverständlich auch für die Stadtspitäler. Auch kann der Stadtrat in eigener Kompetenz eine Änderung des Globalbudgets dieser Spitaleinheiten veranlassen – unsere Zustimmung wird er auf jeden Fall erhalten. Auf das Argument der «Verwässerung der Kostenwahrheit» muss ich wohl gar nicht eingehen. Wir sind es, die die Höhe der Pflegeausbildungskosten möglichst genau kennen wollen und wir sind es, die nicht wollen, dass diese Kosten von den Bewohnenden – weil asozial – oder den Krankenkassen – weil nicht erlaubt – getragen werden. Wir wehren uns auch aus ordnungspolitischen Gründen gegen das aktuelle Vorgehen des Stadtrats, die Kosten über die Ergänzungsleistungen abzurechnen. Das Sozialbudget ist nicht dafür da, die Verantwortungslosigkeit des Kantons zu decken. Bis dieser seine Verantwortung wahrnimmt, ist es wichtig, dass diese Stadt offen und transparent die Lücke schliesst. Aus diesem Grund bitten wir alle Fraktionen, beiden Budgetanträgen zuzustimmen.

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

**STR Andreas Hauri:** Wir haben eine Übereinstimmung mit den Antragstellenden, nämlich dass wir alle uns einsetzen, dass genügend Nachwuchs ausgebildet werden kann. Das tun wir in der Stadt auch – vor allem im Pflegebereich. Alle Alters- und Pflegeeinrichtungen müssen kantonale Vorschriften bezüglich Mindestanzahl an Ausbildungen im Pflegebereich erfüllen. Sowohl die Pflege- als auch die Alterszentren sind heute über diesen Mindestausbildungspflichten. Das heisst, statt der geforderten 250 Personen bilden die Pflegezentren 333 aus. In den Alterszentren sind es 121, statt des Minimums von 93 Personen. Das heisst, wir sind auf einem guten Weg, den wir so weiterführen sollten. Das ist der wichtigste Teil. Dann hört die Übereinstimmung auf. Würden wir dies separat ausweisen – also zum Beispiel die gesamten Ausbildungskosten über das Departementssekretariat des Gesundheits- und Umweltdepartements laufen zu lassen – dann ist das tatsächlich eine Ungleichbehandlung gegenüber den privaten und vor allem den gemeinnützigen Institutionen, die ebenfalls viel in die Lehrlingsaus- und Weiterbildung investieren. Weiter fällt ein Grossteil der hier anfallenden Kosten in den KVG-pflichtigen Bereich der Pflege. Das heisst, diese Kosten werden zu einem grossen Teil von den Krankenkassen und den Gemeinden rückvergütet. Die Leistungserbringerinnen und -erbringer könnten nur von einem limitierten Beitrag profitieren. Eine Annahme der beiden Globalbudgetanträge hätte mengenmässig nur einen kleinen Einfluss auf die Gesamtkosten und praktisch keinen Einfluss auf die Pflorgetaxen der Bewohnerinnen und Bewohner. Eine zentrale Vergütung verletzt wirklich das Prinzip der Kostenwahrheit. Das ist nicht nur bei den Alters- und Pflegezentrum relevant, sondern alle haben das Prinzip der Kostenwahrheit einzuhalten und das wollen wir auch. Der Stadtrat ist der Meinung, dass man die Diskussion hier an einem falschen Ort führt: Ausbildung und Nachwuchsförderung ist zentral und ich kann allen garantieren, dass wir alles daransetzen, über diesen Mindestzahlen zu bleiben, die unsere Ausbildungsverpflichtungen vorschreiben. Aus unserer Sicht wird hier ein technokratisches Umbuchen verlangt, das weder die Kosten für die Stadt minimiert noch den Nutzen für die Bewohnerinnen und Bewohner erhöht

oder deren Kosten senkt. Aus unserer Sicht macht das keinen Sinn und deshalb bitten wir Sie, beide Globalbudgetanträge abzulehnen.

Weitere Wortmeldungen:

**Elisabeth Schoch (FDP):** Würden wir diesen Anträgen Folge leisten, müsste anschliessend sofort ein Vorstoss folgen, der verlangt, dass die Ausbildungskosten sämtlicher Alters- und Pflegezentren Zürichs von der Stadt übernommen werden. Ihr wollt, dass sich die Vergütungen der Stadt an die privaten und gemeinnützigen Alters- und Pflegezentren senken liessen, da so eine Art Gewinn vorhanden wäre, den man anschliessend in Form von Tarifsenkungen an die Bewohnenden weitergeben könnte. Das wäre unfair, da auch die anderen mit diesen Kosten klarkommen müssen. Zur Ausgliederung der Ausbildungskosten ist zu sagen: Obwohl im KVG steht, dass nur ausgebildetes Personal pflegerische Arbeiten verrichten darf, wissen wir ganz genau, dass man Lehrlinge einbringen muss. Ein Lehrling ist nach drei oder vier Jahren Lehre eben nicht fertig ausgebildet, sondern er wird immer wieder in etwas ausgebildet. Und für jenes, wofür er gerade ausgebildet ist, kann er in der Einsatzplanung berücksichtigt werden. Damit trägt auch ein Lehrling dazu bei, Einnahmen zu generieren – am Anfang nur wenig, später viel mehr. Wenn man nun einfach nur die Kosten entnimmt und die Einnahmen drin lässt, verfälscht das die Erfolgsrechnung total. Dabei erstellen wir die Erfolgsrechnung und das Globalbudget eben genau, damit wir wissen, wie in diesem Bereich gearbeitet wird. Ich verstehe nicht, warum das jetzt verwässert werden sollte. Die FDP wird dafür nie Hand bieten und somit bei beiden Anträgen nein stimmen.

**Barbara Wiesmann (SP):** Wir wollen die Zusammenarbeit mit den privat geführten Alters- und Pflegezentren verbessern, das haben wir schon in der Altersdebatte betont. Nehmen wir die Ausbildungskosten jetzt aus der Rechnung raus und rechnen sie über das Gesundheits- und Umweltdepartement ab, verschaffen wir den städtischen Institutionen einen erheblichen Vorteil gegenüber den privaten, vor allem aber gegenüber den gemeinnützigen Institutionen. Das entspricht nicht meinen Vorstellungen einer guten Zusammenarbeit. Ausserdem ist die Ausbildung ein wichtiger Bestandteil des Betriebes eines Alters- und Pflegezentrums. Es entstehen nicht nur Kosten, sondern die Auszubildenden übernehmen wichtige Aufgaben. Mit dieser Änderung wird die Ausbildung zu einem Kostenfaktor degradiert. Mindestens müssten auch die Erträge berücksichtigt werden, dies wäre aber sehr aufwändig. Die städtischen Institutionen machen in Sachen Ausbildung eine sehr gute Arbeit. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass mit dieser Ausbildung mehr oder besser ausgebildet würde. Der Anreiz, auszubilden, ist durch das kantonale Bonus-/Malus-System und durch den Fachkräftemangel gegeben. Darum lehnen wir die beiden Globalbudgetanträge ab.

**Rolf Müller (SVP):** Es geht um die Anpassung der Produktgruppe 4, Ausbildung, und Arbeitseinsätze der Globalbudgets der Alterszentren und Pflegzentren. Barbara Wiesmann (SP) hat mir aus dem Herzen gesprochen. Auch die SVP-Fraktion fördert die Nachwuchsplanung im Gesundheitswesen. Trotzdem lehnt die SVP-Fraktion die beiden Anträge entschieden ab und begrüsst den Ablehnungsentscheid des Stadtrats. Eine An-

nahme würde zu einer Ungleichbehandlung von privaten und städtischen Heimen führen. Alle Pflege- und Alterseinrichtungen, sowohl städtische, gemeinwirtschaftliche als auch private unterliegen der Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege. Dieser Auftrag geht aus der kantonalen Verordnung über die Ausbildungspflicht in der Langzeitpflege hervor. Keine Entlastung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger: Die Globalbudgetanträge bezwecken gemäss der Begründung, die Ausbildungskosten des Fachpersonals als gemeinwirtschaftliche Kosten zentral zu vergüten. Alle Heime sind nach Artikel 22 des Pflegegesetzes dazu verpflichtet, eine Kostenrechnung zu führen. Eine Annahme der Globalbudgetanträge würde weiter eine Trennung zwischen der Ausbildungsverpflichtung und der strategischen Intention der Pflege- und Alterszentren bedingen. In der Realität ist das nicht praktikabel.

**Guy Krayenbühl (GLP):** Alle Argumente sind bereits gesagt worden. Wir stimmen Elisabeth Schoch (FDP), Barbara Wiesmann (SP) und Rolf Müller (SVP) vollends zu. Die beiden Anträge führen letztendlich zu Mehrkosten, einem grösseren administrativen Aufwand, zu einer Verwässerung der Kostenwahrheit und wären wahrscheinlich gar nicht gesetzeskonform. Deshalb lehnen wir beide Anträge ab.

**Marcel Bührig (Grüne):** Diese Debatte führt am Thema vorbei. Mit den beiden Anträgen wollen wir die Frage aufwerfen, wer die Ausbildung im Pflegebereich bezahlen soll. Ein heute gehörtes Modell ist jenes der Finanzierung durch die Krankenversicherer. Der Bundesrat sagt aber deutlich, dass diese nicht für die Finanzierung von Aus- und Weiterbildung zuständig sind. Wir sind der Meinung, es sollten auf jeden Fall nicht die Bewohnenden dafür zuständig sein, sondern es handelt sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – also von uns allen – für die Ausbildung aufzukommen. Denn alle von uns werden höchstwahrscheinlich irgendwann auf ihrem Lebensweg auf eine ausgebildete Pflegefachperson angewiesen sein. Uns wird vorgeworfen, wir würden ungleiche Spiesse schaffen und den Markt verzerren. Erstens halte ich dies für ein schwaches Argument, da dies bedeutet, dass unsere Aufgabe als Gemeinderat primär ist, regulatorisch zu wirken. Dem ist nicht so: Die Gesetzgebung über die Pflegeinstitutionen obliegt nicht der Stadt Zürich, sondern Kanton und Bund. Unsere Aufgabe als Besitzer und Eigentümer der Alters- und Pflegezentren der Stadt Zürich ist in erster Linie zu schauen, dass wir gute Rahmenbedingungen haben, unsere Betriebe gut laufen und dass wir Ausbildungskosten so finanzieren, wie wir das möchten – also sicher nicht zu Lasten der Bewohnenden und, wie es der Bundesrat sagt, nicht zu Lasten der Krankenversicherungen. Natürlich tun mir die gemeinnützigen und privaten Institutionen leid, dass sie sich keinen solchen Vorteil verschaffen können, aber das hindert sie nicht daran, mit der Stadt und anderen Institutionen zusammen beim Kanton vorstellig zu werden und ein anständiges System zur Finanzierung von Aus- und Weiterbildung im Pflegebereich einzufordern. Die Gesundheitsdirektion hat es in den letzten Jahren verpasst, ein anständiges System auf die Beine zu stellen. Ich persönlich glaube nicht daran, dass das Bonus-/Malus-System so funktionieren wird, wie es sich der scheidende Gesundheitsdirektor wünscht. Es ist noch unklar, ob jene Institutionen, die ihrer Ausbildungspflicht nicht nachkommen, genügend zur Kasse gebeten werden, um Kosten auf anderen Ebenen auszugleichen.

**Walter Angst (AL):** *Es ist keine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Natürlich ist alles irgendwie gesamtgesellschaftlich, aber die Ausbildung von Pflegepersonal ist Sache des Kantons, Sache von Regierungsrätin Natalie Rickli. Sie muss die Finanzierung organisieren. Wenn wir es nicht so lösen, wie jede andere Ausbildung finanziert wird, werden wir den Pflegenotstand nie überwinden können. Was wir machen, ist Augenwischerei. Unsere Forderung hat nichts mit Marktverzerrung zu tun, sondern mit Kostenwahrheit. Wir müssen endlich adressieren, wer tätig werden muss und nicht die Kosten auf Gemeinden, Patienten oder andere Institutionen wie die Ergänzungsleistungen abwälzen. Ihr versucht, dieses System mit einem Taschenspielertrick aufrecht zu halten. Immerhin behauptete STR Andreas Hauri nicht mehr, das von uns angestrebte Vorgehen wäre illegal – so wie er es gegenüber der RPK schon behauptete. Wir möchten Kostentransparenz herstellen. Es ist auch kein besonders grosser Aufwand, denn jeder Handgriff, den ein Pfleger macht, muss dreimal abgerechnet und aufgeschrieben werden. Eine Anpassung der Systeme reicht. Ihr wollt das bestehende System aufrechterhalten, um vom Vermögensverzehr der Patientinnen und Patienten und den Ergänzungsleistungen zu leben. So könnt ihr so tun, als koste es die Stadt gar nichts. Das ist aber nicht wahr und der Kanton muss in die Pflicht genommen werden. Die Stadt ist eine der grössten Ausbildner im Kanton. Würde das Parlament mitmachen, könnte man das Problem endlich einmal ernsthaft angehen.*

**Dr. David Garcia Nuñez (AL):** *Ich kann mit in sich logischen Argumenten gut umgehen, aber wenn sie völlig widersprüchlich sind, finde ich das verwirrend. STR Andreas Hauri und die Kollegen von den bürgerlichen Parteien: Ihr könnt nicht sagen, unser Vorschlag sei marktverzerrend und gleichzeitig würde er nichts an den Steuern ändern. Entweder ist es eine Verzerrung oder es ist keine – beides gleichzeitig ist schwierig. Die Steuern sind der Endpunkt des Themas, über das wir im Dezember sprechen werden – die Kollegen der SP werden dann wieder mit uns im Boot sein. Niemand kann heute behaupten, die Bewohnenden kämen nicht für die Ausbildung auf. Und wenn ich als Arzt jedes Mal sagen würde, eine Behandlung sei zu kompliziert und man müsste sie deshalb unterlassen, dann wäre ich ein schlechter Arzt. Kompliziertheit ist für eine der reichsten Städte auf diesem Planeten kein Hinderungsgrund. Rolf Müller (SVP), deine Partei fordert wegen der steigenden Krankenkassenprämien immer wieder Kürzungen im Gesundheitssystem: Heute ist die Gelegenheit, zu sagen, wir wollen nicht, dass diese Kosten über die Krankenkassen abgerechnet werden, wie es der Bundesrat sagt. Wir wollen, dass die Ausbildung über die Steuern finanziert wird, so wie das bei den Polizisten und anderen Berufsgattungen ist.*

Der Globalbudgetantrag wird mit 26 gegen 89 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) abgelehnt.

Mitteilung an den Stadtrat

7 / 7

**1271. 2019/72**

**Globalbudgetantrag von Dr. David Garcia Nuñez (AL) und Marcel Bührig (Grüne) vom 27.02.2019:**

**Zentrale Vergütung der Ausbildungskosten für die Gesundheitsberufe der Produkte 1 und der Kosten für die praktische und theoretische Ausbildung für Ärztinnen und Ärzte im Geriatriebereich der Produkte 3 durch das Gesundheits- und Umweltdepartement, Anpassung der Produktegruppe 4 «Ausbildung und Arbeits-einsätze» des Globalbudgets Pflegezentren**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme des Globalbudgetantrags zur Prüfung ab.

Wortmeldungen siehe GR Nr. 2019/71, Beschluss-Nr. 1270/2019

Dr. David Garcia Nuñez (AL) begründet den Globalbudgetantrag (vergleiche Beschluss-Nr. 945/2019).

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

Der Globalbudgetantrag wird mit 26 gegen 91 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) abgelehnt.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat