



Auszug aus dem substantziellen Protokoll 132. Ratssitzung vom 26. Februar 2025

4311. 2024/549

Dringliche Motion der AL-Fraktion vom 04.12.2024:

Anstellung von betreuenden Angehörigen durch gemeinnützige Organisationen, die über einen Pflegeleistungsauftrag verfügen

Gemäss schriftlicher Mitteilung ist der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements namens des Stadtrats bereit, die Dringliche Motion entgegzunehmen.

Tanja Maag (AL) begründet die Motion (vergleiche Beschluss-Nr. 4039/2024): Schweizweit haben die Versorger*innen im Langzeitbereich innerhalb des vergangenen Jahrzehnts ein Kostenvolumen von 15 Milliarden Franken erreicht. Dies widerspiegelt die demografische Entwicklung mit potenzieller Kundschaft und die Möglichkeiten, wo sich Geld erwirtschaften lässt. Auch in der Stadt Zürich diskutieren wir immer wieder über die Kosten der Langzeitpflege. Die städtischen Beiträge an leistungsbeauftragte Spitex-Organisationen haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Zwischen leistungsbeauftragten und nicht leistungsbeauftragten Organisationen zeigt sich eine Differenz: Organisationen, die nicht im Leistungsauftrag arbeiten, wachsen schneller; die geleisteten Stunden nehmen schneller zu. Im Jahr 2023 wurden in der Stadt Zürich 124 nicht beauftragte Spitex-Organisationen gezählt. Sie ergänzen das bestehende Angebot der Organisationen mit Leistungsauftrag, können ihre Klientel jedoch selbst wählen. Dass es keine verpflichtenden Elemente bei Qualitätsanforderungen oder anderen Vorgaben gibt, haben wir kürzlich im Rahmen einer Interpellation diskutiert. Bei den Spitex-Organisationen in der Stadt Zürich mit dem grössten Stundenwachstum handelt es sich entweder um neue Anbieter*innen oder um Organisationen mit einem spezifischen Fokus wie beispielsweise psychosoziale Pflege oder Anstellung von pflegenden Angehörigen. Bei letzteren Organisationen haben die C-Stunden gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV), der Abrechnung von Grundpflege, massiv zugenommen. Da die leistungsbeauftragten Organisationen noch nicht mit diesem Modell arbeiten, muss es sich um gewinnorientierte Organisationen ohne Leistungsauftrag handeln. Weshalb ist das Geschäft mit pflegenden Angehörigen so attraktiv? Ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2019 hat das Feld der Pflege zu Hause umgekrempelt. Es besagt, dass Angehörige gewisse Leistungen erbringen dürfen. Gemeint sind damit Grundpflegeleistungen wie die Hilfe beim An- und Ausziehen, bei der Körperpflege oder bei der grundlegenden Alltagsbewältigung psychisch kranker Menschen. Diese Leistungen dürfen den Krankenversicherungen belastet werden, sofern die Angehörigen bei einer Spitex angestellt sind. Dieses Urteil erschloss einen riesigen Markt. Unzählige Firmen haben sich als Spezialist*innen aufgespielt. Als



*Arbeitgeber*innen verrechnen sie der Krankenversicherung die Grundpflegeleistung für 52.60 Franken pro Stunde, wie es gesetzlich erlaubt ist. Gleichzeitig erhalten sie den Restfinanzierungsbetrag der Gemeinde. Dadurch erreicht die Firma einen Ertrag von rund 70 bis 90 Franken pro geleistete Pflegestunde. Die pflegenden Angehörigen verdienen rund die Hälfte. Die Spitex-Organisationen sagen, sie benötigten den Rest für Betriebsaufwand und Qualitätsentwicklung. Zweiteres wird leider oft nicht ernsthaft umgesetzt. Es bleibt ein schöner Betrag übrig: Dritte ziehen mit der Restfinanzierung Steuergelder der Gemeinden ab. Auch grosse Krankenversicherungen profitieren mit Beteiligungen an Firmen mit angestellten pflegenden Angehörigen von dieser Restfinanzierung. Damit nehmen sie eine gefährliche Doppelrolle ein, denn Krankenkassen haben auch eine Controllingaufgabe wie die Gesetzgeberin. Es herrscht ein Problem in der Aufsicht. Weshalb soll das Modell der angehörig Pflegenden auch für leistungsbeauftragte Organisationen verfolgt werden? Auch wenn aus feministischer Perspektive das Thema der pflegenden Angehörigen kritisch betrachtet werden kann, steht uns eine Wertung des Bedürfnisses nach Entlohnung nicht zu. Ein Lohn kann in einer solchen Lebenslage hilfreich sein. Es ist eine staatliche Aufgabe, pflegenden Angehörigen und ihrem Engagement für das Gemeinwesen Sorge zu tragen. Es kann nicht sein, dass gewinnorientierte Unternehmen Geld absahnen und der Staat es aufräumen muss. Viele gewinnorientierte Spitex-Betriebe vernachlässigen ihre Aufgaben als Arbeitgeberinnen: die Sicherstellung und Prüfung der Pflegequalität. Angehörige brauchen Vorbereitung und Begleitung durch Fachpersonen. Schulung und Beratung sind nötig – nicht nur für praktische Fertigkeiten, sondern auch die emotionalen und mentalen Aufgaben. Die Belastung rund um die Uhr darf nicht unterschätzt werden. Die AL möchte nicht warten, bis auf kantonaler Ebene eine Steuerungsmöglichkeit geschaffen wird. Zwar ist ein Vorstoss unterwegs, doch wird dies noch eine Weile dauern. Mit der vorliegenden Motion regen wir die Ausarbeitung eines kommunalen, fairen Qualitätsmodells zur Anstellung von pflegenden und betreuenden Angehörigen an. Indem die Stadt in Zusammenarbeit mit Organisationen im Leistungsauftrag ein nicht profitorientiertes Angebot aufbaut, besteht die Möglichkeit, den problematischen Geschäftsmodellen kommerzieller Spitex-Organisationen entgegenzutreten. Pflegende Angehörige haben es verdient, eine faire Entschädigung für ihre Care-Arbeit zu erhalten und nicht als Geschäftsmodell ausgepresst zu werden.*

Thomas Hofstetter (FDP): *Die GLP brachte heute Abend einen Textänderungsantrag in die Debatte ein. Ich bitte darum, dass sie diesen erst vorstellt – je nachdem werden wir unseren Ablehnungsantrag zurückziehen, insofern die AL die Textänderung annähme.*

Nicolas Cavalli (GLP) *stellt folgenden Textänderungsantrag: Am 29. Januar 2025 haben wir eine Interpellation zum Thema diskutiert, die wir gemeinsam mit der SP eingereicht hatten. Gewisse Spitex-Organisationen missbrauchen das System. Es sind rund 13 Organisationen, die das besagte Geschäftsmodell zur Gewinnmaximierung mit pflegenden Angehörigen verfolgen. Mit den jetzigen Fehlanreizen kommt es zu einer Finanzierungsbelastung der Gemeinden, andererseits zu relativ hohen Gewinnen der Organisationen. Die AL bietet mit der Motion eine Lösung an. Diese wird jedoch nicht einfach umzusetzen sein. Wir haben uns aus liberaler Sicht die Frage gestellt, wann der Staat Aufgaben übernehmen und eingreifen soll, und sind zum Schluss gekommen, dass er dies muss, wenn ein*



Marktversagen vorherrscht. Wie der Antwort auf die Interpellation entnommen werden konnte, bewegen sich die Zahlen auf relativ tiefem Niveau. Der Anstieg ist jedoch frappant. Man muss deshalb agieren und die Profitbestrebungen der kommerziellen Anbieter zu reduzieren versuchen. Auch Qualität und Kontrolle müssen sichergestellt werden, was beim heutigen System nicht zufriedenstellend gewährleistet ist. Kurzfristig kann es dabei zu Mehrausgaben kommen, langfristig rechnen wir mit weniger Restfinanzierungen. Wir erwarten, dass STR Andreas Hauri dafür sorgt, dass die Kosten schlussendlich tiefer liegen. Die pflegenden Angehörigen sollen fair angestellt, die Gemeinde aber weniger belastet werden. Bund und Kanton schaffen es derzeit nicht, eine gute Lösung anzubieten und schieben die Kosten auf die Gemeinden ab. Bedenken bezüglich des Vorstosses haben wir insofern, als dass damit eine neue Struktur aufgebaut wird, obwohl bestehende existieren. Deshalb stellen wir den Textänderungsantrag beziehungsweise schlagen eine Ergänzung vor. Wir möchten das Wort «bestehenden» vor «gemeinnützigen Organisationen, die über einen Pflegeleistungsauftrag verfügen, angestellt werden können.» einfügen. Sicher wird der Fachkräftemangel bei der Umsetzung der Motion eine Herausforderung. Trotzdem unterstützen wir die Motion, wenn die Textänderung angenommen wird.

Weitere Wortmeldungen:

David Ondraschek (Die Mitte): *In der Stadt Zürich sind 13 Organisationen bekannt, die sich auf das Geschäftsmodell mit pflegenden Angehörigen spezialisiert haben. Diese haben ausschliesslich pflegende Angehörige angestellt. Die angerechneten Stunden bei den nicht leistungsbeauftragten Organisationen mit pflegenden Angehörigen haben sich vom Jahr 2020 bis ins Jahr 2023 verdreifacht und wachsen weiter an. Die kantonalen Betriebsbewilligungen zur Anstellung pflegender Angehöriger sind einfach erhältlich. Das kantonale Normkostendefizit gilt für alle Organisationen gleichermassen, unabhängig von ihren Betriebskosten. Das Normkostendefizit setzt sich aus einem Krankenkassenbeitrag von ungefähr 50 Franken pro Stunde und der Restfinanzierung durch die Gemeinden von rund 30 Franken pro Stunde zusammen. Die Kosten für diese Organisationen belaufen sich auf rund 35 Franken für die betreuenden Angehörigen sowie die übrigen Betriebskosten. Organisationen, die sich ausschliesslich auf dieses Geschäftsmodell fokussieren und geringe Betriebskosten aufweisen, fahren mit jeder verrechenbaren Stunde satte Gewinne ein. Die Stadt und somit wir Steuerzahler finanzieren damit ganz legal den Gewinn der Organisationen. Wenn die Motion einen Beitrag leisten kann, um diesem Umstand entgegenzuwirken, begrüssen wir dies. Gerne auch mit der Ergänzung, dass die Leistungen betreuender Angehörigen auch dann vergütet werden, wenn der Betreuungsbedarf aufgrund einer psychischen Erkrankung gegeben ist. Irritierend finden wir, dass der Vorstoss als Motion eingereicht wird und eine kreditschaffende Weisung verlangt, obwohl völlig unklar ist, wie sich der Mindestbetrag von 2 Millionen Franken zusammensetzen soll. Dennoch sind wir bereit, die Motion mit Textänderung zu unterstützen.*

Walter Anken (SVP): *Die SVP lehnt die Motion ab und würde auch ein mögliches Postulat nicht unterstützen. Die AL ist nicht zufrieden mit der Zunahme der gewinnorientierten SpiteX-Organisationen und der Anstellung pflegender Angehöriger durch kommerzielle,*



nicht leistungsbeauftragte Anbieter, denen problematische Arbeitsbedingungen unterstellt werden. Weiter wird der Stundenlohn von 35 Franken für die Grundpflege durch Angehörige als zu tief angesehen. Der Gewinn der Organisationen wird falsch berechnet. Dabei geht es um eine bescheidene Anzahl von 13 Betrieben. Dass sich die Zahlen erhöhen, liegt an der massiven Überalterung der Gesellschaft. Die AL möchte, dass der Stadtrat mit den gemeinnützigen Organisationen im ambulanten Bereich ein eigenes Angebot aufbaut. Er soll den kommerziellen Organisationen entgegentreten und ihnen das Geschäft vermiesen. Ein steuerfinanziertes Konkurrenzangebot soll geschaffen werden. Pflegende Angehörige dürfen keine Arbeit leisten, die Profit liefert, argumentiert die AL. Kommerzielle Organisationen würden die Personen «auspressen», schreibt sie. Ich hatte bei der Arbeit in einer Firma noch nie das Gefühl, ausgepresst zu werden – und sonst kann ich mir einen neuen Job suchen. Die Motion der AL zeigt ihre unternehmerfeindliche Haltung. Das Gesundheitswesen soll an die Wand gefahren werden. Aufgrund der Überalterung der Gesellschaft sind wir auf pflegende Angehörige angewiesen. Wir brauchen mehr Leute, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Schon heute pflegen 600 000 Menschen, mehrheitlich Frauen, ihre Angehörigen. Vor wenigen Jahren erhielten sie dafür noch keine Entschädigung. Baut die Stadt ein eigenes Angebot auf, führt dies zu mehr Bürokratie, Vorschriften, explodierenden Kosten.

Pascal Lamprecht (SP): *Tanja Maag (AL) hat diese technische Motion sehr gut vorgestellt. Wie bereits gesagt wurde, haben wir die Thematik anlässlich der Interpellation der GLP und SP im Rat diskutiert. Wir stehen dahinter, dass Private ihre Angehörigen pflegen können. Die jetzigen Regelungen begünstigen jedoch, dass durch eine Art Vermittlungsgebühr Gemeinden und damit Steuerzahlerinnen und -zahler abgezockt werden. Die jetzigen Regelungen und Rahmenbedingungen bedürfen deshalb zwingend einer Anpassung. Die Pflegenden müssen wertgeschätzt werden und private, faire Anbieter dürfen entsprechende Player bleiben. Zu diesen wollen wir kein Parallelsystem aufbauen. Der Weg der AL ist ein Schritt in die richtige Richtung, vermutlich aber noch nicht die ganze Lösung. Das ganze System zu verstaatlichen, ist ebenfalls keine Lösung. Die Motion ist gut und ausgewogen, wenn auch noch nicht das Ende der Fahnenstange.*

Tanja Maag (AL) *ist mit der Textänderung einverstanden: Walter Anken (SVP), wir haben immer von Grundpflegeleistungen gesprochen und die Beträge genannt, die die Organisationen für diese erhalten. Dass die Organisationen etwas verdienen, ist in Ordnung. Es geht jedoch nicht an, dass sie sich nicht bereit erklären, in die Qualitätsentwicklung zu investieren. Gerade weil vor allem Frauen die Pflege übernehmen, müssen gute Bedingungen geschaffen werden, damit sie Begleitung und eine entsprechende Entschädigung erhalten. Sogar die GLP erkennt ein Marktversagen. Kurzfristige Mehrausgaben für die Umsetzung der Motion werden nicht zu umgehen sein. Der Stadtrat wird sicherlich eine gute Lösung präsentieren können. Wir nehmen die Textänderung an. Auch wir denken in erster Linie an die bestehenden gemeinnützigen Organisationen mit Leistungsauftrag, die bereits eine Infrastruktur bereitstellen können. Es wäre seltsam, sie beim Aufbau eines solchen Modells nicht zu berücksichtigen. Die Ergänzung sollte es nicht verunmöglichen, dass auch andere Organisationen wie beispielsweise die Spitex Zürich AG ihre Expertise beisteuern können. Wir begrüssen die breite Mehrheit, die hinter der Motion*



steht. Wie David Ondraschek (Die Mitte) anmerkte, ist noch nicht abschliessend geklärt, wofür die 2 Millionen Franken eingesetzt werden. Die Stadt wird Geld ausgeben müssen, um entsprechende Strukturen aufzubauen und eine qualitativ gute Begleitung zu schaffen, um den jetzigen, nicht tolerierbaren Entwicklungen entgegenzutreten.

Thomas Hofstetter (FDP) zieht den namens der FDP-Fraktion am 29. Januar 2025 gestellten Ablehnungsantrag zurück: *Mit der Annahme der Textergänzung durch Tanja Maag (AL) ziehen wir unseren Ablehnungsantrag zurück. Walter Anken (SVP) sagte, mit der Motion würden neue Strukturen geschaffen. Die Textänderung fordert, dass mit bestehenden Strukturen gearbeitet wird. Beispielsweise kann mit der Spitex Zürich AG, die bereits über einen Leistungsauftrag verfügt und sich in Kooperationsgesprächen mit der Caritas Schweiz und dem Schweizerischen Roten Kreuz befindet, zusammengearbeitet werden. Aus diesem Grund stimmen wir der Motion mit der Textergänzung zu. Wir erwarten, dass sich STR Andreas Hauri weiterhin auf kantonaler Ebene für Steuerungs- und Sanktionsmechanismen einsetzt, um Fehlanreize und den Missbrauch zu eliminieren.*

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

STR Andreas Hauri: *Hier im Rat, aber auch auf kantonaler und nationaler Ebene ist klar, dass Handlungsbedarf besteht. Verschiedene Vorstösse befinden sich an diversen Orten in Bearbeitung. Die meisten Regierungen sehen den Handlungsbedarf ebenfalls, weil Qualitätsstandards fehlen, eine Kostensteigerung vorliegt, wenig Rahmenbedingungen existieren und wir die Normkosten bei nicht beauftragten Spitex-Organisationen tragen müssen, ohne über Einflussmöglichkeiten zu verfügen. Der Stadtrat nimmt die Motion nicht entgegen, weil wir die vorgeschlagene Lösung perfekt fänden. Wir nehmen sie entgegen, weil wir Handlungsbedarf sehen und diesen anpacken wollen. Die Herausforderungen gehen wir intensiv an. Wir stehen in Kontakt mit der Gesundheitsdirektion und der Gesundheitskonferenz Zürich, mit der wir ein Papier verfasst haben, das wir mit ersterer besprechen. Wir lobbyieren auf nationaler Ebene, wo das Thema ebenfalls mehrheitsfähig ist. Die Frage, wann dort Änderungen beschlossen werden, ist offen. Der Regierungsrat arbeitet daran, weshalb die Motion zum richtigen Zeitpunkt vorliegt. Wir werden sie vermutlich nicht genau so umsetzen, sondern hoffentlich noch besser. Es sollen nicht mehr Kosten generiert, sondern Normkosten reduziert werden. Auch dies ist auf allen Ebenen mehrheitsfähig. Ich bin überrascht, spricht die SVP von einer Kostenexplosion, denn das Gegenteil ist der Fall. Wir müssen gute Standards, Vertragspartner und Leistungsaufträge realisieren – und denjenigen das Geld geben, die an der Front arbeiten. Wir müssen überprüfen, dass die Spitex-Organisationen ihre Arbeit verrichten. In diesem Sinn nehmen wir die Motion entgegen. Sie dürfen auf die Lösung gespannt sein.*



6 / 6

Angenommene Textänderung:

Der Stadtrat wird aufgefordert eine kreditschaffende Weisung vorzulegen, damit in der Stadt Zürich betreuende Angehörige von bestehenden gemeinnützigen Organisationen, die über einen Pflegeleistungsauftrag verfügen, angestellt werden können. Hierbei ist zu achten, dass betreuende Angehörige nicht nur für die Betreuung von körperlich, sondern auch von psychisch betroffenen kranken Personen entschädigt werden.

Die geänderte Dringliche Motion wird mit 103 gegen 13 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat