

Sitzung vom 13. Juli 2016

**741. Interpellation (Vertreiben wir bald unsere Eltern
aus der Gemeinde?)**

Die Kantonsräte Andreas Daurù, Winterthur, und Markus Schaaf, Zell, sowie Kantonsrätin Kathy Steiner, Zürich, haben am 23. Mai 2016 folgende Interpellation eingereicht:

Der Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim begründet keinen neuen Wohnsitz. Allfällige Kosten für die betroffene Person (insb. Zusatzleistungen) sind durch die Herkunftsgemeinde zu bezahlen, da der Wohnsitz dort bleibt. Zügelt eine ältere Person jedoch in eine altersgerechte Wohnung oder in eine Alterswohnung in einer anderen Gemeinde, begründet sich damit ein neuer Wohnsitz. Gemeinden mit einem hohen Anteil an Wohnungen, die für ältere Menschen geeignet sind, laufen damit Gefahr, viele ältere Menschen anzuziehen. Brauchen diese älteren Menschen in einer späteren Phase Unterstützung, fallen die Kosten in der neuen Wohnsitzgemeinde an.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, für Alterswohnungen Beschränkungen zu erlassen. So kann in der Stadt Zürich nur eine Wohnung der «Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich» beziehen, wer bereits vorher in Zürich wohnhaft war. Diese Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden fallen weg, wenn zum Beispiel eine Genossenschaft in Mehrgenerationenhäuser investiert.

Es macht aus gesundheits- und versorgungspolitischer, aber auch aus volkswirtschaftlicher Sicht Sinn, darauf zu achten, dass es genügend Wohnungen gibt, die speziell für ältere, leicht pflegebedürftige Menschen geeignet sind. Sie sind ein gutes und auch insgesamt für die Gemeinschaft kostengünstiges Angebot. Die Menschen treffen auf eine Umgebung, die altersgerecht gestaltet ist und es ihnen dadurch ermöglicht, ihre Autonomie in der persönlichen Versorgung möglichst lange zu erhalten. Ist doch mal (vorübergehend) Pflege nötig, kann diese nach Mass angeboten werden. Und wenn ältere Menschen ihre oftmals zu grossen Wohnungen und Häuser verlassen, entsteht Wohnraum für Familien.

Die oben geschilderten Anreize können dazu führen, dass die Gemeinden künftig darauf achten werden, dass es weniger statt mehr solcher Wohnungen gibt. Sie würden damit ein Zeichen setzen, dass älteren Menschen doch bitte das Alter in einer anderen Gemeinde verbringen und keine neuen zuziehen sollen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Kann der Regierungsrat die einleitend gemachte Darstellung der Wohnsitzpflicht bestätigen? Trifft es also zu, dass der Umzug in eine Alterswohnung einen neuen Wohnsitz begründet, der Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim jedoch nicht?
2. Inwiefern teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass geeignete Wohnungen für ältere Menschen mit Pflege nach Mass eine sinnvolle Zwischenstufe zwischen der Pflege zu Hause und dem Heimeintritt sind?
3. Inwiefern teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass Gemeinden mit Blick auf später anfallende Kosten in der Alterspflege versuchen könnten, den Ausbau des Angebots an Wohnungen für ältere Menschen zu behindern?
4. Wie will er diese Entwicklung korrigieren und welche Rolle könnte dabei ein Sozialleistungsausgleich im Finanzausgleichsgesetz spielen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Andreas Daurù, Winterthur, Markus Schaaf, Zell, und Kathy Steiner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der zivilrechtliche Wohnsitz bestimmt sich nach Art. 23 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210). Gemäss Art. 23 Abs. 1 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält; die Unterbringung einer Person in einer Pflegeeinrichtung begründet für sich allein keinen Wohnsitz. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Eintritt in ein Pflegeheim aber durchaus zu einem Wohnsitzwechsel führen. Dies ist insbesondere bei «freiwilliger Verschiebung des Lebensmittelpunktes» durch eine urteilsfähige volljährige Person der Fall (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00498 vom 4. Oktober 2012; www.vgrzh.ch). Demgegenüber wird bei einem Umzug in eine Alterswohnung einer anderen Gemeinde regelmässig ein neuer Wohnsitz begründet.

Die Frage, welche Gemeinde für die ungedeckten Pflegekosten eines Pflegeheimaufenthaltes aufzukommen hat, bestimmt sich in erster Linie nach dem Pflegegesetz (LS 855.1): Ungedekte Pflegekosten (Restkosten) von Pflegeheimen müssen – ausser bei Zuzug aus einem anderen Kanton (vgl. BGE 140 V 563 E. 5.4.1 S. 572 ff.) – von der Gemeinde

übernommen werden, «in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Der Aufenthalt in einem Pflegeheim begründet keine neue Zuständigkeit» (§9 Abs. 5 Pflegegesetz). Dabei spielt es keine Rolle, ob die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim in einer «normalen» Wohnung oder in einer Alterswohnung lebte. Der Wohnsitz bleibt in der Gemeinde, in der sich die frühere (Alters-)Wohnung befand und diese Gemeinde bleibt daher auch für die Restfinanzierung der Pflegekosten zuständig.

Zu Frage 2:

Wohnungen mit eher kleineren Wohnflächen und altersgerechten Einrichtungen wie Aufzug und angepasste Nasszellen stellen – zusammen mit der Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Spitex-Leistungen und Mahlzeitendienst – geeigneten Wohnraum für ältere Menschen dar. Dies entspricht dem Versorgungsgrundsatz «ambulant vor stationär» und hilft, unnötige Heimeintritte zu verhindern oder hinauszuzögern. Der Aufenthalt in einer Alterswohnung ist nur selten eine «Zwischenstufe zwischen der Pflege zu Hause und dem Heimeintritt». In der Regel wählen ältere Personen eine Wohnung, in der sie bis zum Lebensende bleiben können. Dazu gehören zunehmend auch normale Wohnungen, da Neubauten mit fünf oder mehr Wohneinheiten ganz oder teilweise behindertengerecht gebaut werden müssen (§§ 239a und 239b Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 700.1). Lediglich 6% der rund 250000 über 65 Jahre alten Personen im Kanton Zürich sind in einem öffentlichen oder privaten Pflegeheim untergebracht.

Zu Frage 3:

Die geltende Regelung kann dazu führen, dass sich Gemeinden bei Entscheidungen zum Wohnungsbau eher nach finanziellen (Belastung der Gemeindefinanzen) und weniger nach volkswirtschaftlichen Kriterien (ambulant vor stationär) richten. Zu bedenken ist dabei aber, dass mit Alterswohnungen nicht nur ein finanzielles Risiko verbunden ist, sondern auch, dass Mieterinnen und Mieter von Alterswohnungen oder aus anderen Gründen Zuziehende oft mehrere Jahre in ihren (Alters-)Wohnungen leben und Steuern zahlen, bevor sie – wenn überhaupt – Pflegeleistungen (mit Restfinanzierungspflicht der Gemeinden) und Ergänzungsleistungen beziehen müssen.

Deshalb kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass der Ausbau des Angebots an Alterswohnungen für die eigenen Einwohnerinnen und Einwohner vor dem Hintergrund der später anfallenden Pflegekosten für die Gemeinden ein «Verlustgeschäft» darstellt.

Zu Frage 4:

Das neue Finanzausgleichssystem umfasst einen Übergangsausgleich bis 2017 sowie einen individuellen Sonderlastenausgleich ab 2016 und braucht daher eine gewisse Zeit, um seine Wirkung voll zu entfalten. Die Erreichung der Ziele des Systems ist regelmässig zu überprüfen. Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat dazu mindestens alle vier Jahre einen Bericht über dessen Vollzug und Wirksamkeit vor (vgl. § 31 FAG). Erst ein solcher Bericht kann eine Gesamtschau über den Finanzausgleich und dessen Wirkung vermitteln. Der erste ordentliche Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht zum neuen System wird die Periode 2012–2015 beleuchten. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat den Bericht in der ersten Hälfte 2017 vorlegen und darin unter anderem auch aufzeigen können, wie sich die Sozialkosten in den Gemeinden und im Kanton entwickelt haben. Zeigen sich dabei wesentliche Belastungsveränderungen der Gemeinden, ist die Lage neu zu beurteilen.

Somit bietet erst der Wirksamkeitsbericht die notwendige Analyse für Veränderungen im Finanzausgleich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion, die Sicherheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi