

Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

betreffend Private Spitex-Angebote nehmen stark zu – wie ist es mit der Qualitätskontrolle?
2021/733

vom 10. Januar 2024

1. Ausgangslage

In seinem am 2. Dezember 2021 eingereichten und am 17. November 2022 vom Landrat überwiesenen Postulat wies Landrat Andreas Bammatter auf den Umstand hin, dass private Spitex-Organisationen seit der Pandemie stark zunehmen. Der Postulant wollte deshalb wissen, wie und wann und von wem das Angebot und die Preise sowie die Qualität der erbrachten Dienstleistungen im Baselbiet kontrolliert werden. Ebenso sollte die Kontrolle der Arbeitsbedingungen aufgezeigt werden.

Spitex-Organisationen sind grundsätzlich frei, potentiellen Kundinnen und Kunden ihre Leistung anzubieten. Eine Zulassungsbeschränkung besteht nicht. Solange die Unternehmen über eine Betriebsbewilligung durch die Direktion verfügen, dürfen sie ihre Dienstleistungen erbringen. Gemäss Altersbetreuungs- und Pflegegesetz werden in einer Periode von fünf Jahren – im Auftrag der Qualitätskommission – alle Betriebe einmal durch die Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) betreffend die Einhaltung der Vorgaben von qualivista *ambulant* inspiziert. Desweiteren werden die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden von privaten Spitex-Betrieben vom Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) kontrolliert. Im Jahr 2021 wurden kantonsweit von insgesamt 94 Unternehmen über 710`000 Pflegestunden und mehr als 360`000 hauswirtschaftliche und sozialbetreuerische Leistungsstunden abgerechnet. Rund 30 % der Leistungen der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) wurden von privaten Spitex-Organisationen (ohne Leistungsvereinbarung) erbracht. Der Schwerpunkt der privaten SPO sind die Grundpflege (KLV-C) sowie hauswirtschaftliche und sozialbetreuerische Leistungen.

Die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden von privaten Spitex-Betrieben werden vom Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA Baselland) kontrolliert. Im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung hat das KIGA im Jahr 2022 bei 35 Spitex-Organisationen mit insgesamt 236 Mitarbeitenden eine Lohnerhebung durchgeführt, welches ein positives Bild zeigte. Zudem können sich bei der arbeitsvertraglichen Rechtsauskunftsstelle des KIGA Betroffene bei Fragen zu ihrem Arbeitsverhältnis kostenlos beraten lassen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission behandelte die Vorlage an ihrer Sitzung vom 24. November 2023. Fachlich begleitet wurde die Kommission in ihrer Beratung von Gabriele Marty, Leiterin Abteilung Alter (Amt für Gesundheit), sowie Maria Sipilov vom KIGA Baselland.

2.2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommissionsmitglieder begrüßten und verdankten die Vorlage, die die verschiedenen Anforderungen in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung von Spitex-Organisationen aufzeigt. Die Kommission nahm dabei zur Kenntnis, dass es bei vielen privaten Spitex-Organisationen speziell bei der Erfassung von Kosten- und Leistungsdaten Raum für Verbesserung gibt und dass in geringem Umfang auch arbeitsrechtliche Bedenken bestehen.

Die Direktion führte aus, dass es sich bei der Qualitätssicherung um ein Doppelspiel zwischen Gemeinden und Kanton handle, wobei die einzelnen Bereiche untereinander aufgeteilt sind. Die Aufsicht über die Spitex-Organisationen mit Leistungsauftrag der Gemeinden erfolgt über die Gemeinden. Für die Privaten – welche über keine Leistungsvereinbarung verfügen – ist die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion zuständig.

Der Kanton hat Einsitz in der Qualitätskommission. Um verbindliche Vorgaben machen zu können, muss diese einen Antrag an den Regierungsrat stellen, der die Vorgaben für alle festlegt. Das vom Regierungsrat festgelegte Qualitätsverfahren als auch die Grundanforderungen an die Qualität sowie die Qualitätskontrollstelle sind auch für private Spitex-Organisationen verbindlich, was erst seit Inkrafttreten des APG gilt. Die privaten und öffentlichen Spitex-Organisationen werden in einem 4-Jahres-Zyklus auditiert, fussend auf dem Finanzmanual von Spitex Schweiz. In rund anderthalb Jahren lässt sich laut Direktion eine erste Evaluation der Qualitätsmassnahmen vornehmen.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass, laut Aussage des Regierungsrats im Bericht, die zur Tarifierung benötigten eingereichten Kosten- und Leistungsdaten bezogen auf die Qualität durchgezogen seien und nur wenige Organisationen die erwartete Datenqualität erfüllen. Viele legen Zahlen in einer Güte vor, welche die Verwendung der Daten zur Tarifiermittlung kaum zulasse. Das Problem akzentuierte sich bei den privaten Spitex-Organisationen, führte die Direktion auf Nachfrage aus. In sehr geringem Umfang gibt es auch unter den Freischaffenden (die mit 2,7 % nur einen geringen Anteil ausmachen) Probleme; es handelt sich bei ihnen jedoch meistens um Einzelpersonen, die verständlicherweise über weniger Ressourcen und Knowhow verfügen, während die privaten Spitex-Organisationen für diese Aufgabe eigenes Personal angestellt haben. Eine Bestrafung der «Übeltäter», zum Beispiel mittels eines Bewilligungsentzugs bei Fortbestehen des Problems, wäre juristisch schwierig und dem Vergehen nicht angemessen, verdeutlichte die Direktion. Anlässlich der Einführung des Alters- und Pflegegesetzes wurde stattdessen vor vier Jahren ein pauschaler Intransparenzabzug festgelegt – im Wissen, dass diesen auch jene Organisationen zu bezahlen haben, die korrekte Daten liefern. Der Intransparenzabzug wurde nun ein zweites Mal – diesmal für zwei Jahre – beibehalten, weil die Datenqualität immer noch nicht befriedigend ist. Im Moment wird mit der Fachkommission intensiv diskutiert, welche weiteren Massnahmen sich ergreifen lassen, um eine Verbesserung der Datenqualität zu erreichen.

Bei Arbeitszeitkontrollen in den 5 Spitex-Betrieben, die eine 24-Stunden-Betreuungen anbieten, wurden speziell im Bereich der Arbeitsruhezeiten Mängel festgestellt, weil z. B. die maximale wöchentliche Arbeitszeit oder Pausenregelungen nicht eingehalten wurden. Aufgrund eines neuen Bundesgerichtsentscheids fallen Arbeitnehmende, die im Haushalt einer zu betreuenden Person wohnen und arbeiten und über Personalverleih vermittelt werden, neu unter das Arbeitsgesetz, was bedeutet, dass die Organisationen unter Einhaltung der gesetzlichen Vorlagen neu 2 bis 3 Personen für eine 24-Stunden-Betreuung anstellen müssen. Es zeigte sich, dass die betroffenen Unternehmen die Übergangszeit nicht genutzt hatten, um sich anzupassen. Sie stehen nun vor dem Dilemma, dass sie es sich kaum leisten können, mehrere Personen für einen Privathaushalt zu beschäftigen. Das SECO ist laut Direktion dabei, zusammen mit den Sozialpartnern eine Sonderbestimmung auszuarbeiten, damit es möglich ist, einige Stunden Bereitschaftsdienst in der Nacht anders zu regeln, als es das – in dieser Hinsicht strenge – Arbeitsgesetz vorsieht. In Privathaushalten ist von einer grösseren Dunkelziffer auszugehen. Es wird befürchtet, dass aufgrund der Gesetzeslage viel mehr direkte Anstellungen im Privathaushalt erfolgen, um diese Bedingung zu umgehen.

Bei der Lohnerhebung hingegen wurden nur minimale Mängel festgestellt, wie die Direktion mitteilte. Insgesamt sind die Mitarbeitenden von Spitex-Organisationen mit der Bezahlung zufrieden, wobei auch eine Rolle spielen dürfte, dass sie zum Beispiel im Vergleich mit Mitarbeitenden von Alters- und Pflegeeinrichtungen lohnmassig um einiges besser dastehen. In den meisten Fällen treten Mitarbeitende von Spitex-Organisationen wegen der Nichteinhaltung von Arbeits- und Ruhezeiten mit der Rechtsauskunftsstelle in Kontakt. Auch Übermüdung ist ein Thema, was bei den Spitexen mit Leistungsvereinbarungen stärker ins Gewicht fällt, da die Mitarbeitenden dort meist höherprozentig beschäftigt sind, während es bei privaten Organisationen viele Kleinstpensen gibt.

In der Kommission wurde auch nach dem hiesigen Stellenwert des Erwerbsmodells für Angehörige gefragt. Dieses ermöglicht es für pflegende Angehörige, sich von privaten wie auch öffentlichen Spitex-Betrieben anstellen zu lassen, wobei Pensum und Lohnhöhe vom Pflegebetrieb bestimmt und die Leistungen über die Krankenversicherung der gepflegten Person abgerechnet werden. Auch im Kanton Basel-Landschaft bieten einige Organisationen dieses Modell an, andere überlegen es sich. Insgesamt wird diese Form der Betreuung in Zukunft an Bedeutung zunehmen.

Ein Kommissionsmitglied bedauerte, dass im Namen der Qualitätssicherung auf eidgenössischer Ebene Bestrebungen am Laufen sind, die die einzelnen Spitex-Organisationen überfordern würden. Dabei geht es darum, dass alle Organisationen in einem Mehrjahreszyklus zu Auditierungen geladen werden sollen, was jedoch in vielen Kantonen – so auch im Baselland – bereits etabliert ist. Es würde für die Organisationen wenig Sinn machen, so das Mitglied, den Aufwand und die entsprechenden Kosten auf nationaler Ebene zu duplizieren. Hier zeige sich eine auf Bundesebene bedauerliche Tendenz zum Bürokratie-Overkill und das Nicht-Beherzigen dezentraler Versorgungsstrukturen gerade im Langzeitbereich.

3. Beschluss der Kommission

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission schreibt das Postulat mit 12:0 Stimmen ab.

10.01.2024 / mko

Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Lucia Mikeler Knaack, Präsidentin