



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-30

Regelung von Anstellungsbedingungen pflegender Angehörigen durch private Spitex-Firmen

Urheber/in:	Schwaller-Merkle Esther / Sudan Stéphane
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	06.02.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	06.02.2024
Antwort des Staatsrats:	01.07.2024

I. Anfrage

Im Kanton Freiburg besteht die Möglichkeit, eine Pauschalentschädigung von Fr. 35.--/Tag für pflegende Angehörige zu beantragen. Damit anerkennt der Kanton die unerlässliche Rolle der betreuenden Angehörigen in unserer Gesellschaft.

Seit einem Urteil des Bundesgerichts im Jahr 2019 können auch private Spitex-Organisationen mit einer Betriebsbewilligung pflegende Angehörige – also Personen ohne spezielle Ausbildung – als Personal per Arbeitsvertrag anstellen. Dies ist beim aktuell herrschenden Pflegenotstand eigentlich eine gute Sache, konzentriert sich die öffentliche Spitex bereits oft nur auf technische Pflege, und Einsätze für die Grundpflege müssen abgelehnt werden (Situation Spitex Sensebezirk).

Im Interesse einer hohen Qualität der Pflege und zur Vorbeugung von Missbrauch sollte aber ein genauerer Blick darauf geworfen werden, wie dieser Markt bzw. dieses Geschäftsmodell heute organisiert ist. Gemäss der Sendung Kassensturz vom 19.12.23 ist daraus ein lukratives Geschäft mit pflegenden Angehörigen entstanden; auf Kosten der pflegenden Angehörigen, der Krankenkassen und der Gemeinden.

Die Anforderungen an Leistungen gemäss Artikel 7 Abs. 2 Bst. b und c der Krankenpflege-Leistungsverordnung, die durch pflegende Angehörige erbracht und von privaten Spitex-Firmen (wie z.B. Asfam, Senevita ...) über die OKP abgerechnet werden, sind nicht ausreichend definiert. Eine Kontrolle, ob die Leistungen wirksam, zweckmässig oder wirtschaftlich im Sinn von Artikel 32 Absatz 2 KVG sind, ist aktuell nicht möglich. Es fehlen die entsprechenden Vorgaben.

Die von pflegenden Angehörigen erbrachten Leistungen der Grundpflege werden von der Krankenversicherung auf Anordnung oder im Auftrag einer Ärztin oder eines Arztes der privaten Organisation, welche die Angehörigen beschäftigt, zum Grundpflege tariff vergütet. Der Bund hat den Stundenansatz der Grundpflege auf Fr. 54.60. festgelegt (Vorstoss Nationalrat Roduit 16.03.23).

Mit der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 14. Juni 2022 hat auch der Staatsrat die Kosten für Pflegeleistungen festgesetzt. Da die effektiven Kosten die Beträge nach Artikel 7a Abs. 1 KLV übersteigen wird die Differenz zudem von der öffentlichen Hand übernommen. Fr. 52.60 aus der Grundversorgung und Fr. 12.40 aus der öffentlichen Hand = Fr. 65.-- als Stundenansatz. Davon erhalten die pflegenden Angehörigen je nach privater Spitex-Organisation ungefähr Fr. 21.-- bis 35.-- Die Differenz von Fr. 30.-- bis 40.-- pro Stunde geht zulasten der privaten Spitex-Organisation. Diese muss weder für Transportkosten der Angehörigen aufkommen, da diese bereits vor Ort sind, noch Ausbildungskosten übernehmen.

Folgende Fragen stellen sich nun:

1. Wie sehen die Kriterien für eine Betriebsbewilligung für private Spitex-Firmen im Kanton Freiburg aus?
2. Welche Kriterien und Tarife gibt es für die Abrechnung der Löhne von pflegenden Angehörigen durch private Spitex-Firmen zulasten der Krankenkassen und Gemeinden?
3. Wie werden die erbrachten Leistungen kontrolliert?
4. Teilt der Staatsrat unsere Einschätzung, dass es einheitliche Vorgaben bei der Zulassung von privaten Organisationen, welche Leistungen von pflegenden Angehörigen zu Lasten der OKP abrechnen, braucht?
5. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass ohne einheitliche Vorgaben die OKP ungerechtfertigt belastet wird und sich die Situation aufgrund der demographischen Entwicklung noch weiter verschärfen könnte?

Aus diesen Gründen beantragen wir dem Staatsrat:

6. die Rahmenbedingungen für die Anstellung von pflegenden Angehörigen zu klären (z. B. Lohn in der Höhe eines IV-Assistenz-Beitrags von Fr. 34.50) und die Restfinanzierung (Lohnnebenkosten, Verwaltungsaufwand, Kontrollen durch dipl. Personal usw.) festzulegen, damit private Spitex-Firmen nicht auf Kosten von pflegenden Angehörigen grosse Gewinne machen können;
7. zu klären, ob die Spitex-Organisationen im Kanton pflegende Angehörige zu obgenannten Rahmenbedingen anstellen können, um Missbräuche zu verhindern.

Mit der Gewährung einer Pauschalentschädigung von Fr. 35.-- pro Tag für pflegende Angehörige ist sich der Kanton der wertvollen, unerlässlichen Rolle der betreuenden Angehörigen für unsere Gesellschaft bewusst. Dass sich private Spitex-Organisationen mit Hilfe eines neuen Firmenmodells an dieser wertvollen Arbeit noch bereichern können, scheint uns mehr als fraglich.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass die Kosten für Massnahmen der Grundpflege zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) Fr. 52.60 pro Stunde betragen (Art. 7a Abs. 1 Bst. c Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV). Zu diesem Betrag kommen Restkosten von derzeit Fr. 8.40 pro Stunde für Leistungen zulasten des Staates, die von einer privaten Organisation für Krankenpflege und Hilfe zu Hause (nachfolgend: Spitex-Organisation) erbracht werden; die Gemeinden beteiligen sich nicht an diesen Kosten (Art. 3 Abs. 2 Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung). Insgesamt betragen die Kosten für die Grundpflege 61 Franken pro Stunde (Art. 1 Abs. 3 Bst. c Verordnung über die Neuordnung der Pflegefinanzierung).

Aktuell stellen im Kanton Freiburg zwei private Spitex-Organisationen ausschliesslich betreuende Angehörige an; eine dieser Organisationen schüttet als nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft keine Dividenden aus. Der von den privaten Spitex-Organisationen angewandte Bruttostundenlohn von Fr. 34.30 entspricht dem [Assistenzbeitrag](#) der Invalidenversicherung (IV).

Die Differenz zwischen den Pflegekosten zulasten OKP/Staat und den Lohnzahlungen an die betreuenden Angehörigen entspricht jedoch nicht dem Reingewinn der privaten Spitex-Organisationen. Nebst den Löhnen der betreuenden Angehörigen fallen weitere Kosten an, wie Sozialleistungen, allgemeine Kosten, Verwaltungsaufwand und Lohnkosten der Pflegefachpersonen, welche die notwendige Überwachung und Begleitung der betreuenden Angehörigen übernehmen. Im Kanton Freiburg bleibt den privaten Spitex-Organisationen Fr. 26.70 für die Deckung dieser Kosten (Differenz zwischen 61 Franken und Fr. 34.30).

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Wie sehen die Kriterien für eine Betriebsbewilligung für private Spitex-Firmen im Kanton Freiburg aus?*

Die Rahmenbedingungen für den Betrieb einer Spitex-Organisation sowie das Bewilligungsverfahren sind auf der Website des [Amts für Gesundheit](#) zu finden.

2. *Welche Kriterien und Tarife gibt es für die Abrechnung der Löhne von pflegenden Angehörigen durch private Spitex-Firmen zulasten der Krankenkassen und Gemeinden?*

3. *Wie werden die erbrachten Leistungen kontrolliert?*

4. *Teilt der Staatsrat unsere Einschätzung, dass es einheitliche Vorgaben bei der Zulassung von privaten Organisationen, welche Leistungen von pflegenden Angehörigen zu Lasten der OKP abrechnen, braucht?*

5. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass ohne einheitliche Vorgaben die OKP ungerechtfertigt belastet wird und sich die Situation aufgrund der demographischen Entwicklung noch weiter verschärfen könnte?*

Auf Bundesebene wurden im Jahr 2023 sieben parlamentarische Vorstösse eingereicht mit Fragen und Forderungen bezüglich Regulierung der Tätigkeit privater Spitex-Organisationen, die betreuende Angehörige ohne spezifische Ausbildung für die Grundpflege anstellen:

- > [23.3191](#) Interpellation Roduit Benjamin. Schadet die Abgeltung der Grundpflege, die durch Angehörige ohne spezifische Ausbildung erbracht wird, der Qualität?
- > [23.3316](#) Motion Burgherr Thomas. Transparenz und Solidarität bei der Pflege der engsten Angehörigen. Freiwilligenarbeit stärken statt Krankenversicherung belasten
- > [23.3403](#) Interpellation Hess Lorenz. Offene Fragen bei der Pflege von Angehörigen
- > [23.3426](#) Interpellation Germann Hannes. Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Spitex und private Organisationen. Wie positioniert sich der Bundesrat zu dieser Entwicklung?
- > [23.4281](#) Motion Rechsteiner Thomas. Pflege durch Angehörige verbindlich regeln
- > [23.4470](#) Motion Bircher Martina. Kein Geschäftsmodell für Spitex-Organisationen auf dem Buckel von pflegenden Angehörigen
- > [23.4104](#) Interpellation Binder-Keller Marianne. Anstellung von pflegenden Angehörigen und monetärer Wert der Betreuungs- und Pflegeleistungen von Angehörigen

Als Antwort auf diese parlamentarischen Vorstösse verpflichtete sich der Bundesrat zur Ausarbeitung eines Berichts über die Spitex-Organisationen, der insbesondere die folgenden Punkte abdecken wird:

- > Verwendung des Gewinnes, der sich aus der Differenz zwischen den Beiträgen der Krankenversicherern und den Lohnzahlungen an die betreuenden Angehörigen ergibt;
- > Statistiken über die Anzahl der angestellten betreuenden Angehörigen;
- > Bestandsaufnahme der Massnahmen und Empfehlungen an die verschiedenen Akteurinnen und Akteure zur Gewährleistung einer hohen Qualität der vergüteten Pflegeleistungen;
- > Prüfung angemessener und kontinuierlicher Weiterbildungsmodalitäten, so dass die Qualität der von den betreuenden Angehörigen erbrachten Pflegeleistungen gesteigert werden kann.

Der Staatsrat betont, dass diese Thematik sämtliche Schweizer Kantone betrifft und es deshalb Lösungen auf Bundesebene braucht. Er erwartet daher gespannt die Berichtsergebnisse¹ und wird – in Koordination mit dem Bund und den anderen Kantonen – entsprechend reagieren.

Aus diesen Gründen beantragen wir dem Staatsrat:

6. *die Rahmenbedingungen für die Anstellung von pflegenden Angehörigen zu klären (z. B. Lohn in der Höhe eines IV-Assistenz-Beitrags von Fr. 34.50) und die Restfinanzierung (Lohnnebenkosten, Verwaltungsaufwand, Kontrollen durch dipl. Personal usw.) festzulegen, damit private Spitex-Firmen nicht auf Kosten von pflegenden Angehörigen grosse Gewinne machen können;*

Die geltenden Tarife für die Anstellung betreuender Angehöriger werden in der Einleitung umrissen. Im Übrigen verweist der Staatsrat auf seine Antwort auf die vorhergehenden Fragen, genauer gesagt auf seine Erwartungen an den Bundesratsbericht.

Die Restfinanzierung der Leistungen, die von privaten Spitex-Organisationen erbracht werden, wird derzeit analysiert. Dabei sollen die Pflegekosten für traditionelle, private Spitex-Organisationen und die Pflegekosten für Spitex-Organisationen mit angestellten betreuenden Angehörigen untersucht werden, da sich die Betriebskosten unterscheiden – insbesondere in Bezug auf die Fahrten.

7. *zu klären, ob die Spitex-Organisationen im Kanton pflegende Angehörige zu obgenannten Rahmenbedingen anstellen können, um Missbräuche zu verhindern.*

Gemäss Rechtsprechung können öffentliche Spitex-Organisationen betreuende Angehörige anstellen und deren Leistungen zulasten der OKP abrechnen.

¹ Der Ständerat hat in seiner Sitzung vom 5. März 2024 das Postulat [23.4333](#) «Definition der Rechtsstellung betreuender Angehöriger im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Unterstützungsstrategie auf Bundesebene» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SR angenommen. Mit diesem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht die Situation betreuender Angehöriger in der Schweiz zu analysieren und dabei insbesondere auf deren Profile und Bedürfnisse einzugehen. Zu prüfen ist auch, ob es möglich und sinnvoll wäre, eine einheitliche Rechtsstellung betreuender Angehöriger auf Bundesebene zu definieren. Im Bericht sind Beispiele anderer Länder oder Regionen zu berücksichtigen, die einen Rechtsrahmen oder eine Strategie zur Unterstützung betreuender Angehöriger entwickelt haben.

Zur Orientierung: Der Bruttostundenlohn für ausgebildete Pflegehelferinnen und -helfer, die in einer öffentlichen Spitex-Organisation² Grundpflege leisten, liegt je nach Alter und Erfahrung zwischen Fr. 27.30 und Fr. 41.90.³

² Die öffentlichen Spitex-Organisationen haben sich verpflichtet, die Qualitätsanforderungen der Administrativverträge zwischen dem Dachverband Spitex Schweiz und den Krankenversicherern einzuhalten. So müssen Personen, die Grundpflege leisten, eine Ausbildung zur Pflegehelferin bzw. zum Pflegehelfer abgeschlossen haben.

³ Nach Klasse 6 der Lohnskala 2024 des Staates liegt der Bruttostundenlohn zwischen Fr. 24.95 (zzgl. Fr. 2.35 bis Fr. 2.90 für Ferien) und Fr. 35.55 (zzgl. Fr. 3.55 bis Fr. 4.35 für Ferien).