



**Motion von Karen Umbach, Benny Elsener, Helene Zimmermann, Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini, Heinz Achermann, Ronahi Yener und Christian Hegglin betreffend Steigerung der Qualität in den privaten Spitex Organisationen**  
(Vorlage Nr. 3407.1 - 16938)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
Vom 31. Januar 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätinnen Karen Umbach, Helene Zimmermann, Tabea Zimmermann Gibson und Ronahi Yener sowie die Kantonsräte Benny Elsener, Luzian Franzini, Heinz Achermann und Christian Hegglin reichten am 14. April 2022 eine Motion betreffend Steigerung der Qualität in den privaten Spitex Organisationen ein (Vorlage Nr. 3407.1 - 16938). Der Kantonsrat überwies die Motion am 5. Mai 2022 zur Antragstellung an den Regierungsrat.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den Bericht, den wir wie folgt gliedern:

### **1. Anliegen der Motion**

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage mit folgendem Inhalt vorzulegen:

1. Einführung verbindlicher Qualitätsstandards für die Organisationen der ambulanten Pflege (Spitex-Organisationen),
2. Einführung einer Ausbildungspflicht für Organisationen der ambulanten Pflege und
3. Zuordnung der Organisationen der ambulanten Pflege zum Bereich Langzeitpflege.

### **2. Einleitende Bemerkungen**

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass die Spitex-Organisationen eine wichtige Stütze in der Gesundheitsversorgung darstellen. Mit ihren Pflegeleistungen, aber auch mit den hauswirtschaftlichen Leistungen und Betreuungsleistungen, ermöglichen sie es Personen, die vorübergehend oder dauernd auf Pflege und Betreuung angewiesen sind, länger selbständig im eigenen Haushalt zu leben und entlasten gleichzeitig die Angehörigen.

Im Folgenden wird ausschliesslich auf die pflegerischen Tätigkeiten der Spitex-Organisationen eingegangen (siehe dazu Art. 7 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31]), da nur diese der gesundheitspolizeilichen Aufsicht unterstehen.

Neben der Spitex Kanton Zug, die rund zwei Drittel der Leistungen in der ambulanten Pflege erbringt, sind mehrere private Spitexbetriebe und selbständig tätige Pflegefachpersonen im Kanton Zug tätig. Die Leistungen der ambulanten Pflege sind vielfältig und umfassen auch Spezialisierungen wie die Kinderspitex, Psychiatriepflege und Palliativ-Pflege.

Die Leistungen der Spitex Kanton Zug werden in einem 24-Stundenbetrieb an sieben Tagen pro Woche angeboten, um eine Einweisung in ein Pflegeheim oder Spital möglichst zu vermeiden. Diese Vorhalteleistungen plus die Aufnahmepflicht für alle Patientinnen und Patienten werden der Spitex Kanton Zug von den Gemeinden separat als gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten (Zuschlag zur Restfinanzierung der Pflege). Somit unterscheidet sich das Leistungsspektrum der Spitex Kanton Zug von den privaten Spitex-Organisationen.

### **3. Rechtlicher Rahmen für die Leistungserbringung der Spitex-Organisationen**

Spitex-Organisationen rechnen ihre pflegerischen Leistungen – sofern sie die erforderlichen Zulassungsvoraussetzungen erfüllen und die Leistungen ärztlich angeordnet worden sind – als «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» über die obligatorische Krankenpflegeversicherung ab (Art. 51 der Verordnung über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102]). Zu den erforderlichen Zulassungsvoraussetzungen gehört eine Betriebsbewilligung des Kantons (Art. 51 Abs. 1 Bst. c KVV i. V. m. § 26 Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug [Gesundheitsgesetz, GesG; BGS 821.1]).

Die Krankenversicherer zahlen einen Beitrag an die abgerechneten Leistungen, den Rest übernimmt die öffentliche Hand, d. h. im Kanton Zug die Gemeinden. Bei der Abrechnung zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wird nicht unterschieden zwischen privaten und öffentlichen Spitex-Organisationen.

Im Gegensatz dazu werden die hauswirtschaftlichen Leistungen, welche die Spitex-Organisationen typischerweise ebenfalls erbringen, vom Klienten oder von der Klientin selbst bestellt und bezahlt.

Daraus ergibt sich, dass *alle* Organisationen, die ambulante Pflege zu Hause anbieten, die gesetzlichen Vorschriften erfüllen müssen und eine Betriebsbewilligung benötigen – unabhängig davon, ob es sich um eine private Spitex-Organisation oder um eine öffentliche Spitex handelt. Damit ist auch gesagt, dass auch private Spitex-Organisationen im Rahmen der Betriebsbewilligung der gesundheitspolizeilichen Aufsicht unterstehen und hinsichtlich der erbrachten Pflege entsprechend kontrolliert werden.

### **4. Verbindliche Qualitätsstandards für alle Spitex-Organisationen**

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Spitex-Organisationen umfassen einerseits gesundheitspolizeiliche Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung (§ 27 GesG) und andererseits die Qualitätsanforderungen aus dem Krankenversicherungsrecht (Art. 58g KVV). Die Leistungserbringer müssen insbesondere nebst dem für die fachgerechte Pflege erforderlichen qualifizierten Personal über ein geeignetes Qualitätsmanagementsystem verfügen.

Seit dem 1. Januar 2022 verpflichtet das Krankenversicherungsrecht die Verbände der Leistungserbringer und der Versicherer, gesamtschweizerisch geltende Verträge über die Qualitätsentwicklung beziehungsweise Qualitätsverträge abzuschliessen. Die Leistungserbringer (auch Nichtmitglieder) sind verpflichtet an den entsprechenden nationalen Qualitätsmessungen teilzunehmen.

Somit ist das Anliegen des Kantonsrats, verbindliche Qualitätsstandards für alle Spitex-Organisationen – auch für private Spitex-Organisationen – zu erlassen, bereits auf Bundesebene erfüllt. Ein Bedarf an zusätzlichen Regelungen auf kantonaler Ebene besteht nicht.

Das Amt für Gesundheit bzw. der Kantonsarzt kontrolliert von Gesetzes wegen, ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Diese Kontrollen werden sowohl stichprobenmässig als auch anlassbezogen durchgeführt, etwa im Nachgang zu negativen Meldungen oder Beschwerden. Dem Kanton Zug liegen keine Hinweise auf mangelhafte Qualität bei privaten Spitex-Organisationen vor. Da allen Beschwerden sowohl von Privatpersonen als auch von Gemeinden nachgegangen wird, kann davon ausgegangen werden, dass etwaige Missstände bekannt wären.

## **5. Ausbildungspflicht**

Im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative (1. Etappe) verabschiedete das Bundesparlament am 16. Dezember 2022 das «Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege», welches am 1. Juli 2024 in Kraft treten soll (Ablauf der Referendumsfrist am 8. April 2023). Das Bundesgesetz sieht vielfältige Massnahmen zur Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege vor, um dem Mangel an Pflegefachpersonen entgegen zu wirken.

So verpflichtet das Bundesgesetz die Kantone unter anderem, ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen bei den Spitex-Organisationen, in den Spitälern sowie in den Pflegeheimen sicher zu stellen. Die Kantone legen die Kriterien fest, nach welchen die Ausbildungskapazitäten pro Betrieb berechnet werden. Die Betriebe sind grundsätzlich verpflichtet, die entsprechende Anzahl an Plätzen für die praktische Ausbildung bereit zu stellen; sollte ihnen das aus einem Grund nicht möglich sein, müssen sie die Abweichung begründen (Art. 2 ff. des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege).

Für die Umsetzung der Aufträge an die Kantone aus dem Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege wurde das kantonale Gesetzgebungsverfahren im Januar 2023 an die Hand genommen. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat voraussichtlich im Winter 2023/24 Bericht und Antrag stellen.

## **6. Zuordnung der ambulanten Pflege zur Langzeitpflege**

Die Motionärinnen und Motionäre beanstanden, dass die Zuordnung der Spitex-Organisationen in der Langzeitpflege willkürlich sei. Es ist ihnen ein Anliegen, dass der Regierungsrat prüft, ob die Spitex auch eine Langzeitpflege anbieten könnte, also nicht nur Einsätze von dreissig Minuten, sondern auch längere (Sitzung vom 5. Mai 2022, Nachmittag, Rz 1142).

Der Begriff «Langzeitpflege» wird in kantonalen Rechtserlassen dazu verwendet, die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden für die Versorgung der Zuger Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen festzulegen. So statuiert § 4 Absatz 1 Spitalgesetz (BGS 826.11), dass der Kanton die Versorgung der Bevölkerung in den Bereichen Akutmedizin und Rehabilitation (Spitäler) sicherstellt. In Absatz 2 werden die Gemeinden für die Versorgung ihrer Wohnbevölkerung in der stationären Langzeitpflege und in der spitalexternen Gesundheits- und Krankenpflege als zuständig erklärt.

Die Unterscheidung zwischen stationärer Langzeitpflege und spitalexternen Krankenpflege im Spitalgesetz hat keinerlei Auswirkungen auf die praktische Tätigkeit der Spitex-Organisationen. Dies gilt insbesondere auch für die Dauer der erbrachten Pflege zu Hause. Diese orientiert sich an der Pflegebedürftigkeit der Patientin oder des Patienten. Aufgrund eines ärztlichen Auftrags ermittelt die Pflegefachpersonen einer Spitex-Organisationen den Pflegebedarf einer

pflegebedürftigen Person und erbringt – nach Rücksprache mit dem anordnenden Arzt oder der anordnenden Ärztin – die jeweils notwendigen Pflegeleistungen (Art. 7a KLV). Die Dauer der Pflege pro Einsatz ist im Rahmen der oben erwähnten Voraussetzungen zeitlich nicht begrenzt.

Eine Zuordnung der Spitex-Organisationen zur Langzeitpflege ist weder sinnvoll noch würde sie die Tätigkeit in der ambulanten Pflege verändern und wird deshalb abgelehnt.

## **7. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion von Karen Umbach, Benny Elsener, Helene Zimmermann, Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini, Heinz Achermann, Ronahi Yener und Christian Hegglin betreffend Steigerung der Qualität in den privaten Spitex Organisationen (Vorlage Nr. 3407.1 – 16938) sei im Sinne der Ausführungen im Bericht wie folgt teilerheblich zu erklären:

- Begehren 1 (Ziff. 4 des Berichts, Erlass verbindlicher Qualitätsstandards für alle Spitex-Organisationen): nicht erheblich erklären
- Begehren 2 (Ziff. 5 des Berichts, Ausbildungspflicht): erheblich erklären
- Begehren 3 (Ziff. 6 des Berichts, Zuordnung der ambulanten Pflege zur Langzeitpflege): nicht erheblich erklären.

Zug, 31. Januar 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat Kanton Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart