

2025/49 0.04.05.03 Postulat

Postulat "Erneuerung der Zusammenarbeit der Stadt Wetzikon und der Spitex Bachtel AG", Bericht und Antrag (Parlamentsgeschäft 24.03.04)

Beschluss Stadtrat

1. Antrag und Bericht zum Postulat "Erneuerung der Zusammenarbeit der Stadt Wetzikon und der Spitex Bachtel AG" werden genehmigt und dem Parlament zur Beschlussfassung unterbreitet.
2. Öffentlichkeit des Beschlusses:
 - Der Beschluss ist per sofort öffentlich.
3. Mitteilung durch Sekretariat an:
 - Geschäftsbereichsleiterin Gesellschaft + Soziales
 - Parlamentsdienste (zuhanden Parlament)

Erwägungen

Das Ressort Gesellschaft + Soziales unterbreitet dem Stadtrat den Antrag und den Bericht zum Postulat "Erneuerung der Zusammenarbeit der Stadt Wetzikon und der Spitex Bachtel AG" zur Überweisung an das Parlament.

Antrag und Bericht an das Parlament

Parlamentsgeschäft 24.03.04

Der Stadtrat beantragt dem Parlament, es möge folgenden Beschluss fassen:
(Zuständig im Stadtrat Jürg Schuler, stv. Vorsteher Ressort Gesellschaft + Soziales)

Dem Bericht des Stadtrats wird zugestimmt und das Postulat "Erneuerung der Zusammenarbeit der Stadt Wetzikon und der Spitex Bachtel AG" abgeschrieben.

Bericht

Ausgangslage Pflegefinanzierung

a) Krankenversicherungsgesetz (KVG)

Die Finanzierung der Pflegeleistungen ist seit dem Jahr 2011 in Art. 25a KVG neu geordnet. Die Pflegeleistungen sind gesetzlich und in der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) eingeschränkt auf Untersuchungen, Behandlungen und Pflegemassnahmen, die aufgrund einer Bedarfsabklärung und auf ärztliche Anordnung hin oder im ärztlichen Auftrag erbracht werden. Die Finanzierung der Pflege ist auf drei Träger verteilt:

- Die Krankenversicherungen: mit einem fixen Beitrag pro Pflegestufe oder pro Pflegestunde.
- Die Pflegebedürftigen: mit max. 20 % des höchsten Beitrags der Krankenkassen.
- Die öffentliche Hand: mit der Restfinanzierung = Pflegebeitrag der öffentlichen Hand.

Die Klientinnen und Klienten können zwischen den vom Kanton zugelassenen Leistungserbringern frei wählen (Art. 36 KVG).

b) Kantonales Pflegegesetz (PflG)

Gemäss § 5 Abs. 1 PflG sorgen die Gemeinden für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre und ambulante Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Sie betreiben zu diesem Zweck eigene Einrichtungen oder beauftragen von Dritten betriebene Pflegeheime und Spitex-Institutionen oder selbstständig tätige Pflegefachpersonen.

In Bezug auf die ambulante Pflegeversorgung müssen die Gemeinden gemäss § 5 Abs. 2 lit. a und d die Pflegeleistungen gemäss KVG bzw. KLV und die notwendigen Leistungen im hauswirtschaftlichen und betreuenden Bereich für Personen, die wegen Krankheit, Mutterschaft, Alter, Unfall oder Behinderung nicht in der Lage sind, ihren Haushalt selbstständig zu führen (nichtpflegerische Spitex-Leistungen) sicherstellen.

Bei der Entwicklung von vernetzten, wohnortnahen, menschenzentrierten und zukunftsfähigen Strategien spielt die Spitex eine zunehmend wichtige Rolle (Stichworte: Integrierte Alters- und Pflegeversorgung, Verlagerung stationär – ambulant).

Pflegerische Spitex-Leistungen

Die Kosten der ambulanten Pflegeleistungen werden gemäss Art. 25a KVG vom Krankenversicherer gemäss Art. 7a Abs. 1 KLV, von den Klientinnen bzw. Klienten (10 % des höchsten KLV-Beitrags gemäss § 9 Abs. 2 PflG) und von den Gemeinden als Restkostenfinanzierung getragen.

Nicht-pflegerische Spitex-Leistungen

Die von der Gemeinde beauftragten ambulanten Leistungserbringer dürfen der Klientel insgesamt höchstens die Hälfte des anrechenbaren Aufwands ihrer Organisation für nichtpflegerische Spitex-Leistungen verrechnen (§ 13 Pflegegesetz). Die andere Hälfte wird von der beauftragenden Gemeinde getragen. Nichtpflegerische Spitex-Leistungen, die nicht von beauftragten Leistungserbringern erbracht werden, gehen vollumfänglich zulasten der Klientel.

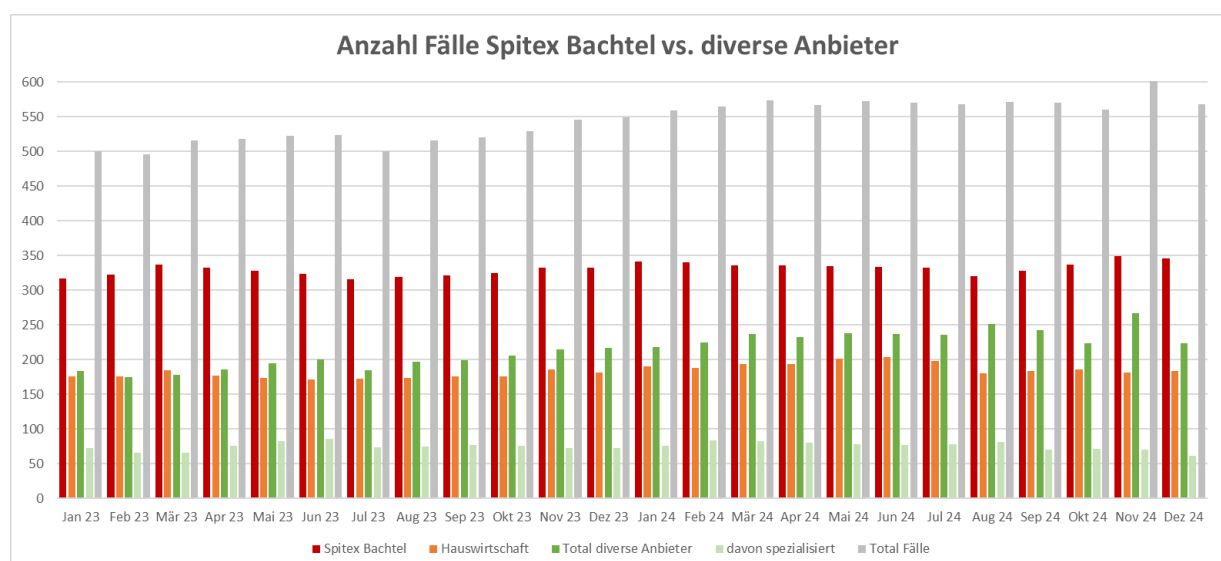
c) Leistungsvereinbarung mit der Spitex Bachtel AG

Das Parlament der Stadt Wetzikon hat der Gründung der Spitex Bachtel AG am 27. April 2015 zugestimmt. Mit Beschluss vom 8. Juli 2015 (10.01.5) hat der Stadtrat Wetzikon die Unterzeichnung des Aktionärsbindungsvertrags vom 20. Januar 2015 und die Gründung der Spitex Bachtel AG am 13. August 2015 beschlossen. Der Ressortvorsteher Gesellschaft + Soziales wurde vom Stadtrat als einer von sieben Personen in den Verwaltungsrat gewählt.

Mit dieser Leistungsvereinbarung hat die Stadt Wetzikon der Spitex Bachtel AG per 1. Januar 2016 die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe gemäss Pflegegesetz für die Sicherstellung von bedarfsorientierter Hilfe und Pflege zu Hause für die hilfebedürftigen Einwohnerinnen und Einwohner der Spitex Bachtel AG übertragen. Seit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung wurde diese nicht mehr überarbeitet, obwohl sich die Anforderungen an die ambulante Pflege seither stark gewandelt haben, insbesondere hinsichtlich Transparenz, Controlling, Kosten, Wirtschaftlichkeit und Qualität. Neben den pflegerischen Leistungen umfasst die Leistungsvereinbarung im Bereich der nicht-pflegerischen Spitex-Leistungen gemäss Anhang 1 der Vereinbarung verschiedene hauswirtschaftliche Dienstleistungen im Bereich der Sach- und Unterhaltsreinigung sowie der Familienhilfe.

In Wetzikon werden die meisten hilfebedürftigen Einwohnerinnen und Einwohner von der Spitex Bachtel AG gepflegt. Allerdings hat der Marktanteil der privaten Spitex-Anbieter in den letzten beiden Jahren beachtlich zugenommen. Sie sind denn auch wesentlich für die absolute Zunahme der Spitex-Fälle und der Spitex-Kosten verantwortlich.

Fallübersicht Stadt Wetzikon für Spitex-Leistungen für 2023 und 2024



Kostenübersicht Stadt Wetzikon für Spitex-Leistungen für 2023 und 2024

Anteil Stadt	2023 Jahresrechnung in Franken	2024 Jahresrechnung in Franken
Pflegerestkosten		
• Spitex Bachtel AG	2'105'155.56	2'305'230.74
• Weitere Anbieter		
– Öffentliche Spitex weitere	219'831.44	288'560.65
– Private Unternehmen	717'083.50	1'210'757.25
– Private Pflegefachpersonen	137'566.12	147'717.65
– Wochenbettpflege	21'168.45	24'099.25
Total	1'095'649.51	1'671'134.80
Marktanteil Spitex Bachtel AG	66%	58%
Hauswirtschaftskosten Anteil Stadt (Leistung: Fr. 39.44 / Stunde) (Abklärung: Fr. 73.20 / Stunde)		
• Spitex Bachtel AG	337'218.52	332'004.61

Bei den hauswirtschaftlichen Leistungen der Spitex Bachtel AG beziehen rund 66 % der Klientinnen und Klienten neben den hauswirtschaftlichen Leistungen keine Pflegeleistungen.

Ausgangslage Beschaffungsrecht

a) Leitentscheid Bundesgericht

Wenn eine Gemeinde auf dem freien Markt als Nachfragerin auftritt, um sich bei privaten Unternehmen gegen Bezahlung eines Preises die für ihre öffentliche Aufgabenerfüllung erforderlichen Leistungen zu beschaffen, handelt es sich i.d.R. um eine öffentliche Beschaffung.

Das Bundesgericht hält in seinem Urteil vom 12. Oktober 2018 (2C_861/2017) fest, dass die spitalexterne Krankenpflege eine öffentliche Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden ist, die, soweit erforderlich, durch Leistungsvereinbarungen mit betreffenden Organisationen abgeschlossen wird. Damit bestätigt das Bundesgericht im Grundsatz eine Ausschreibungspflicht.

Der Leistungsauftrag kann einer Spitex-Organisation nur dann ohne Ausschreibung vergeben werden, wenn gewisse Ausnahmen zutreffen:

- Falls eine Gemeinde die Spitex-Leistungen selbst erbringt bzw. wenn sie eine ihr nahestehende Organisation damit beauftragt (hierfür müssen die Voraussetzungen einer Quasi-in-House- oder In-State-Vergabe vorliegen) oder
- die Spitex-Organisation als Wohltätigkeitseinrichtung gilt.

b) Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)

Im Kanton Zürich ist das Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 20. März 2023 (BeiG IVöB) seit dem 1. Oktober 2023 in Kraft. Gemäss der IVöB gelten für Geschäfte mit nahestehenden Organisationen ähnliche Regelungen wie auf Bundesebene.

Das Beschaffungsrecht findet im Kanton Zürich für Wohltätigkeitseinrichtung i.S.v. § 10 Abs. 1 lit. e IVöB keine Anwendung. Zudem findet das Beschaffungsrecht gemäss § 10 Abs. 2 IVöB keine Anwendung auf die Beschaffung von Leistungen

- a. bei Anbietern, denen ein ausschliessliches Recht zur Erbringung solcher Leistungen zusteht;
- b. bei anderen, rechtlich selbständigen Auftraggebern, die ihrerseits dem Beschaffungsrecht unterstellt sind, soweit diese Auftraggeber diese Leistungen nicht im Wettbewerb mit privaten Anbietern erbringen;
- c. bei unselbständigen Organisationseinheiten des Auftraggebers;
- d. bei Anbietern, über die der Auftraggeber eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht, soweit diese Unternehmen ihre Leistungen im Wesentlichen für den Auftraggeber erbringen.

Sofern diese Ausnahmekriterien erfüllt sind, kann eine Direktvergabe von Spitex-Leistungen an die bevorzugte Spitex-Organisation möglich sein.

Erwägungen

Die Spitex-Landschaft ist sehr dynamisch, da sowohl die Nachfrage nach Spitex-Leistungen ("ambulant vor stationär") als auch das Angebot weiterhin steigen. Die Anforderungen an die ambulante Pflege haben sich in den letzten Jahren zudem gewandelt, insbesondere hinsichtlich Transparenz, Controlling, Kosten, Wirtschaftlichkeit und Qualität. Dies muss sich auch bei der Leistungsvergabe widerspiegeln.

Mit der aktuellen Leistungsvereinbarung hat die Stadt Wetzikon die pflegerischen sowie die nicht-pflegerischen hauswirtschaftlichen Leistungen gemäss Pflegegesetz per 1. Januar 2016 der Spitex Bachtel AG übertragen. Tatsache ist, dass der prozentuale Anteil der Pflegefälle, die in Wetzikon von der Spitex Bachtel AG betreut werden, seit dem Jahr 2023 tendenziell abnimmt. Oder anders gesagt: Leistungserbringer, die über keine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Wetzikon verfügen, sind im Vormarsch bzw. sind für die absolute Zunahme der Spitex-Fälle wesentlich verantwortlich.

Es stellt sich die Frage, ob die Leistungsvergabe an eine Spitex-Organisation bzw. an die Spitex Bachtel AG dem öffentlichen Vergaberecht untersteht oder ob ein Ausnahmetatbestand gemäss § 10 Abs. 2 IVöB vorliegt. Dazu gilt folgendes zu beachten:

- Bei der Leistungsvergabe sollen die Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen, die Kosten, die Transparenz und die nachhaltige Versorgungssicherheit im Mittelpunkt stehen.
- Gemäss dem Leitentscheid des Bundesgerichts wird die Zielsetzung kommerziell, sofern der Preis bei der Vergabe eine wesentliche Rolle spielt. Eine allfällige gemeinnützige Tätigkeit tritt in diesem Fall in den Hintergrund, die wirtschaftlich günstige Erledigung eines Auftrags steht im Vordergrund.
- Aufgrund der Beteiligungsverhältnisse, der Gesellschaftsform und der Klientschaft ist davon auszugehen, dass die Leistungsvergabe an die Spitex Bachtel AG keine Quasi-Inhouse-Vergabe darstellt,

weil die Stadt Wetzikon durch den Einsitz im Verwaltungsrat und der Aktienbeteiligung von 36,7 % an der Spitex-Bachtel AG die Gesellschaft nicht wesentlich kontrollieren kann.

- Für die nicht-pflegerischen hauswirtschaftlichen Leistungen besteht ein freier Markt.

Aufgrund dieser Erwägungen geht der Stadtrat Wetzikon davon aus, dass die Leistungsvergabe für die pflegerischen und die nicht-pflegerischen hauswirtschaftlichen Leistungen an eine Spitex-Organisation dem öffentlichen Vergaberecht unterstehen. Und auch wenn keine solche Verpflichtung bestünde, erachtet es der Stadtrat als sinnvoll, Dienstleistungsverträge in dieser Grössenordnung in periodischen Abständen auszuschreiben. Das öffentliche Ausschreibungsverfahren bewirkt, dass sich auch nicht-kommerzielle Spitex-Organisationen um einen Auftrag bewerben müssen.

Der Stadtrat wird im zweiten Quartal 2025 eine ergebnisoffene Submission für die pflegerischen und die nicht-pflegerischen hauswirtschaftlichen Leistungen durchführen und die aktuelle Leistungsvereinbarung mit der Spitex Bachtel AG vom 1. Juni 2017 vorsorglich auf Ende 2026 kündigen. Der Stadtrat hat das Ziel, per 1. Januar 2027 mit einem oder mehreren Leistungserbringern eine neue Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Bei der zukünftigen Leistungsvereinbarung sollen Transparenz, Controlling, Kosten, Wirtschaftlichkeit, Qualität und nachhaltige Versorgungssicherheit im Mittelpunkt stehen. Der Stadtrat ist selbstverständlich gewillt, mit der Spitex Bachtel AG weiterzuarbeiten, sofern sie in der Submission obsiegt.

Akten

- Leistungsvereinbarung mit der Spitex Bachtel vom 1. Juni 2017
- Aktionärsbindungsvertrag

Für richtigen Protokollauszug:



Stadtrat Wetzikon

Melanie Imfeld, Stadtschreiberin