

REGIERUNGSRAT

27. Januar 2016

15.236

Interpellation Sabina Freiermuth-Salz, FDP, Zofingen (Sprecherin), und Dr. Martina Sigg, Schinznach, vom 27. Oktober 2015 betreffend privatwirtschaftliche Angebote von öffentlichen Spitex-Organisationen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

1. Vorbemerkungen

1.1 Revidierte Pflegefinanzierung

Bei sämtlichen Fragestellungen im Bereich der ambulanten sowie stationären Pflegekosten gilt es, das durch die Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) neu geschaffene Finanzierungssystem sowie die damit verbundene Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Träger zu berücksichtigen. Die Systematik ist die folgende:

Seit dem 1. Januar 2011 zahlen die Krankenversicherer abhängig von der Pflegestufe einen gemäss Art. 7a der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) definierten Pauschalbeitrag an die Pflegeleistungen von Heimen und ambulanten Dienstleistern. Der Eigenbeitrag der Leistungsbeziehenden (ambulant oder stationär) ist gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG limitiert auf 20 % des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags. Mit dem gleichen Artikel wird die Regelung der Restfinanzierung der Pflege an die Kantone delegiert.

In den übrigen Bereichen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause existieren keine rechtlichen Voraussetzungen für die Tarifierung. Es besteht somit ein freier Markt in der Preisbildung. Das Pflegegesetz sowie die Pflegeverordnung des Kantons Aargau auferlegen jedoch den Gemeinden die Sicherung eines Mindestangebots im Bereich der Krankenpflege und Hilfe zu Hause. Bestandteile dieses Mindestangebots sind, nebst der Pflege gemäss KVG, aus dem Bereich der Hilfe zu Hause beispielsweise hauswirtschaftliche Leistungen oder die Unterstützung bei der Erledigung von Alltagsaufgaben, aus dem Bereich der Krankenpflege zu Hause beispielsweise die Beratung und Begleitung pflegender Angehöriger oder die Gesundheitsförderung und Gesundheitserhaltung. Nebst den Inhalten ist auch die zeitliche Verfügbarkeit des Mindestangebots vorgeschrieben. Leistungen, welche bei der Sicherstellung des Mindestangebots zusätzlich anfallen, werden in der aargauischen Gesetzgebung als gemeinwirtschaftliche Leistungen bezeichnet und sind im KVG-pflichtigen Pflegebereich

Bestandteil der Restkosten. Zur Sicherung des Mindestangebots schliessen die Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit geeigneten Leistungserbringern ab.

1.2 Der Begriff "öffentlich" im Rahmen von Spitex-Betrieben

Der Begriff "öffentlich" wird im Spitex-Bereich häufig verwendet, ist jedoch nicht klar umschreibbar und auch zur Beantwortung der von der Interpellantin gestellten Fragen nur bedingt zu verwenden.

Der überwiegende Teil der gemeinhin als "öffentlich" bezeichneten Spitex-Organisationen weisen die Rechtsform einer Stiftung oder eines Vereins auf und sind somit als juristische Personen grundsätzlich private Organisationen. Von einer öffentlichen Institution im Bereich der Krankenpflege und Hilfe zu Hause könnte dann gesprochen werden, wenn sie in die kommunale Verwaltung eingebunden wäre und der Finanzbereich über die Gemeinderechnung abgewickelt würde.

Ebenso wenig sachdienlich ist der Ausdruck "öffentlich" für Organisationen, welche aus Steuergeldern finanzierte Leistungen erbringen, da dies auf sämtliche Leistungserbringer im Bereich der KVG-pflichtigen Pflege zutrifft, welche Restfinanzierung geltend machen.

Auch der Abschluss einer Leistungsvereinbarung führt nicht notwendigerweise dazu, dass eine Organisation als "öffentlich" zu bezeichnen wäre. Für den entsprechenden Abschluss ist keine Rechtsform vorgeschrieben. Er könnte grundsätzlich auch durch eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft wahrgenommen werden.

1.3 Gemeinnützigkeit

Gemeinnützigkeit ist dahingehend definiert, dass die Tätigkeit der juristischen Person im Interesse der Allgemeinheit liegt und aus gesellschaftlicher Sicht als förderungswert gilt. Ein Allgemeininteresse liegt regelmässig nur dann vor, wenn der Kreis der Personen, denen die Förderung beziehungsweise Unterstützung zukommt, offen ist. Der Regierungsrat sieht diese Bedingungen für die Leistungen im Bereich der Krankenpflege und Hilfe zu Hause erfüllt, da die entsprechenden Angebote zentrale Voraussetzung für die der Allgemeinheit dienenden Maxime "ambulant vor stationär" darstellt.

Des Weiteren ist Gemeinnützigkeit durch das Merkmal der Uneigennützigkeit gekennzeichnet: Eine gemeinnützige Tätigkeit ist unter Ausschluss persönlicher Interessen der juristischen Person und ihrer Mitglieder auf das Wohl Dritter gerichtet. Die juristische Person verfolgt keinen Erwerbs- und keinen Selbsthilfezweck.

Gemäss den Bestimmungen des aargauischen Steuergesetzes sowie des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer sind juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind, von der Steuerpflicht befreit. Die Gemeinnützigkeit beziehungsweise die Steuerbefreiung definiert sich folglich in erster Linie über den Zweck einer juristischen Person sowie der Mittelverwendung. Sie ist im Einzelfall auf Gesuch der Institution hin zu prüfen.

2. Zu den Fragen

Zur Frage 1

"Hat das zuständige Departement Kenntnis von jenen öffentlichen Spitex-Vereinen im Kanton (neben Aarau), die privatwirtschaftliche Bereiche geschaffen haben bzw. an deren Aufbau sind? Wie viele bzw. welche sind das?"

Für die Schaffung von Angeboten in den Bereichen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause besteht, mit Ausnahme des KVG-pflichtigen Pflegebereichs keine Bewilligungspflicht. Die Leistungsaufträge im Bereich der Krankenpflege und Hilfe zu Hause liegen in der Kompetenz der Gemeinden. Der Kanton hat keine Kenntnisse zu den entsprechenden Inhalten.

Zur Frage 2

"Wie stellt der Kanton sicher, dass bezüglich der Kosten, im Besonderen zur Ermittlung der Restkosten, eine klare Abgrenzung zwischen den verschiedenen Leistungsabrechnungen erfolgt (z. B. die Wegpauschale, wenn bei einem Besuch beiderlei Leistungen erbracht werden)?"

Zur Rechnungslegung bestehen im Langzeitpflegebereich des Kantons Aargau verbindliche Richtlinien. Zentral ist dabei die klare Trennung des Kostenträgers der KVG-pflichtigen Pflegeleistungen von den Kosten anderer Angebote. Die Wegpauschale kann bei einer kombinierten Leistungserbringung in Rechnung gestellt werden, darf aber in der Kostenrechnung auf keinen Fall dem Kostenträger "KVG-pflichtige Pflegeleistungen" zugerechnet werden.

Zur Frage 3

"Wie finanziert im Bedarfsfall der eine Bereich den anderen, ohne dass es zu Querfinanzierungen kommt, die rechtlich heikel bzw. nicht zulässig sind?"

Grundsätzlich ist für das wirtschaftliche Überleben einer Institution das finanzielle Gesamtergebnis ausschlaggebend. Für die reglementierte Tarifierung im KVG-pflichtigen Pflegebereich werden jedoch lediglich die effektiven Pflegekosten berücksichtigt. Eine Querfinanzierung aus sowie in diesen Bereich kann aufgrund der detaillierten Kontrollen durch das Departement Gesundheit und Soziales grösstenteils ausgeschlossen werden.

Zur Frage 4

"Kann ein Verein für beide Teilbereiche zuständig sein (den privatwirtschaftlichen und den öffentlichen)? Rechtlich würde somit in jedem Fall das gesamte Vermögen eines Vereins haften, ob es sich nun um einen Gläubiger des "Profit-Bereichs" oder des "Non-Profit-Spitex-Bereichs" handelt. Wie ist die Haftungsfrage gelöst?"

Eine kombinierte Zuständigkeit im KVG-pflichtigen sowie im nicht-KVG-pflichtigen Bereich ist möglich. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Kanton Aargau, welche den Gemeinden ein Mindestangebot im Bereich der Krankenpflege und Hilfe zu Hause sowohl im Pflege- als auch im Betreuungs- oder Hauswirtschaftsbereich vorschreiben, sind solche Organisationsformen sogar durchaus angezeigt. Wenn die Geschäftszweige in einer einzigen juristischen Person zusammen gefasst sind, haftet das Unternehmen für sämtliche Bereiche.

Zur Frage 5

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation in steuerlicher Hinsicht? Verliert ein Spitex-Verein mit seinem gewinnorientierten privatwirtschaftlichen Bereich nicht den Status der Gemeinnützigkeit, womit der Verein steuerpflichtig würde und die Spender ihre Spende steuerlich nicht mehr absetzen könnten?"

Zur Gemeinnützigkeit verweist der Regierungsrat auf den entsprechenden Abschnitt in der Einleitung. Sie ist nicht über das Erzielen von Gewinn, sondern über dessen Verwendung definiert.

Zur Frage 6

"Wie wird eine saubere Trennung zwischen Non-Profit- und Profit-Bereich hinsichtlich Geschäftsführung, Telefondienst, Buchhaltung etc. gewährleistet?"

Die korrekte Definition der sowie die Zuweisung auf die einzelnen Kostenträger gewährleistet die saubere Trennung von verschiedenen Geschäftsfeldern. Eine Unterscheidung in Non-Profit- und Profit-Bereich ist jedoch nicht zielführend, da die juristische Person als Ganzes gewinn- oder eben nicht-gewinnorientiert ist. Wichtiger Erfolgsfaktor einer sauberen Trennung stellt die korrekte Definition der Umlagen in der Kostenrechnung dar.

Zur Frage 7

"Ergeben sich aufgrund möglicher Doppelfunktionen in der Geschäftsleitung auch personell, und aufgrund veränderter betrieblicher Verhältnisse, von der Bewilligung her Probleme? Sind die Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung gegeben, wenn die geschäftsführende Person eine Doppelfunktion ausübt?"

Die operative Leitung einer juristischen Person ist für sämtliche Belange der Unternehmung verantwortlich. Bewilligungsrelevante Vorschriften ergeben sich jedoch lediglich aus der Tätigkeit als Erbringerin von KVG-pflichtigen Pflegeleistungen. Sind die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, steht einer Betriebsbewilligung auch dann nichts im Weg, wenn darüber hinaus weitere Geschäftszweige vorhanden sind.

Zur Frage 8

"Sieht der Regierungsrat weitere Bereiche, die geklärt werden müssen, um solche Mischmodelle zuzulassen?"

Der Regierungsrat sieht keinen Klärungsbedarf.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 807.–.

Regierungsrat Aargau