



An den Grossen Rat

23.5295.02

GD/P235295

Basel, 16. August 2023

Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2023

Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller zu den Tarifen in der Vergütung der ambulanten Pflege (Spitex)

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die ambulante Abgeltung der (freiberuflichen) ambulanten Pflege (Spitex) ist in der Nordwestschweiz auffallend tief, Basel-Stadt und Baselland teilen sich im Vergleich zu den weiteren Kantonen die tiefsten Tarife, Basel-Stadt steht mit den meisten tiefsten Tarifen die Spitze im Negativ-Ranking.

Spitex-Tarife aktuell

1. Stunde	BS	BL	AG	SO	GE	ZG	ZH	NW/OW
Tarif a	96.00	93.80	108.70	117.82	120.00	121.25	131.00	131.00
Tarif b	90.00	90.40	102.60	101.10	98.00	100.35	118.75	102.00
Tarif c	80.00	79.80	99.20	91.35	82.00	92.95	93.65	93.00

2. Stunde	BS	BL	AG	SO	GE	ZG	ZH	NW/OW
Tarif a	80.00	86.15	108.70	102.35	120.00	121.25	131.00	131.00
Tarif b	80.00	82.75	102.60	85.75	98.00	100.35	118.75	102.00
Tarif c	70.00	71.95	99.20	76.00	82.00	92.95	93.65	93.00

Schlechtester Tarif

Zweitschlechtester Tarif

Die Abgeltung der (freiberuflichen) ambulanten Pflege (Spitex) mit bspw. Tarif a in der ersten Stunde ist im Vergleich zu Zürich, aber auch Nid-/Obwalden rund ein Drittel tiefer. Unabhängig davon, dass auch der Kanton Baselland eine tiefe Abgeltung hat, bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gibt es sachgerechte Gründe, weshalb die Unterschiede der Abgeltung im Vergleich zu Zürich oder Nid-/Obwalden dermassen signifikant sind?
2. Seit wie vielen Jahren wurden die Tarife in der Abgeltung der freiberuflichen ambulanten Pflege (Spitex) nicht mehr angepasst?
3. Wie will der Kanton den Grundsatz «ambulant vor stationär» umsetzen, wenn er ausgerechnet in der ambulanten Pflege-Versorgung dermassen kleinlich ist?
4. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die im Vergleich zu anderen Kantonen für selbständige und unselbständige Pflegefachpersonen die Arbeit in der ambulanten Pflege (Spitex) kaum existenzsichernde Löhne ermöglicht?

5. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass dieser Umstand den Mangel an Pflegefachkräften insbesondere in der freiberuflichen ambulanten Pflege unnötig befördert?
Georg Mattmüller»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Vorbemerkung

Die vorliegende Schriftliche Anfrage bezieht sich allgemein auf die ambulante Pflege und im Speziellen auf die freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen. Im Kanton Basel-Stadt wird – im Gegensatz zu einigen andern Kantonen – nicht zwischen freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen der spital-externen Gesundheits- und Krankenpflege (Spitex) und Spitex-Organisationen (juristische Personen) unterschieden, da für den Kanton die Maxime gilt, dass gleiche Leistung auch gleich vergütet werden soll. Die Tarife sind daher für alle Akteure in der ambulanten Pflege identisch. Sie sind in § 8d Abs. 2 der Verordnung über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt vom 25. November 2008 (KVO, SG 834.410) festgelegt.

Wenn im Folgenden von «Spitex-Anbietenden» gesprochen wird, sind deshalb damit sowohl die freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen als auch die Spitex-Organisationen gemeint.

Hinzuweisen ist auf § 8d Abs. 2 Ziff. 3 KVO, wonach der Regierungsrat bei Übernahme vertraglicher Verpflichtungen durch die Spitex-Anbietenden, insbesondere bei erhöhten Anforderungen an die Qualifikation des Personals, an die Qualitätssicherung, an die Ausbildungstätigkeit, für Spezialleistungen und zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit die dadurch entstehenden höheren Kosten anerkennt und entsprechende Verträge abschliessen kann. Im Kanton Basel-Stadt gibt es aktuell zwei Spitex-Anbietende (so genannte Spitex-Anbietende mit Leistungsvertrag), mit welchen ein solcher Leistungsvertrag besteht (ein Vertrag für die Stadt Basel und ein Vertrag für die Gemeinden Riehen und Bettingen).

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Gibt es sachgerechte Gründe, weshalb die Unterschiede der Abgeltung im Vergleich zu Zürich oder Nid-/Obwalden dermassen signifikant sind?*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Regierungsrat Tarife nicht aufgrund der Höhe der Tarife in andern Kantonen festlegt, sondern aufgrund der Versorgungslage und der notwendigen Finanzierung im Kanton Basel-Stadt. Auf die Versorgungslage im Kanton Basel-Stadt wird in der Beantwortung der Frage 3 eingegangen.

Spitex ist eine Gemeindeaufgabe. Die Tarife unterscheiden sich daher je nach Kanton und Gemeinde. Gewisse Kantone legen Maximalwerte fest für Spitex-Anbietende ohne Leistungsvertrag und freiberuflich tätige Pflegefachpersonen. Andere Kantone kennen, analog dem Kanton Basel-Stadt, keine Unterscheidung in den Tarifen zwischen Spitex-Anbietenden ohne Leistungsvertrag und freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen. Die Tarife variieren dementsprechend stark zwischen den Kantonen bzw. Gemeinden. Gemäss Recherchen des Gesundheitsdepartements variieren die Tarife 2023 für die Leistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. a (Bedarfsabklärung) der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (KLV, SR 832.112.31) zwischen 83.32 Franken und 145.50 Franken für die 1. Stunde, für die Leistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. b KLV (Behandlungspflege) zwischen 73.10 Franken und 134.20 Franken für die 1. Stunde und für die Leistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. c KLV (Grundpflege) zwischen 61.00 Franken und 115.90 Franken für die 1. Stunde.

Der Hauptgrund für die Diskrepanz zwischen den Spitex-Tarifen im Kanton Basel-Stadt und den Tarifen in den vom Anfragestellten ausgewählten anderen Kantonen dürfte in der Vergütungsstruktur der Spitex-Leistungen liegen. Spitex-Leistungen werden pro Zeiteinheit (Minute) tatsächlich erbrachter Pflege vergütet (Art. 25a und 43 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG, SR 832.10] sowie Art. 7 und 7a KLV). Im Tarif pro Zeiteinheit (Minute) Pflege ist weiterer betrieblicher Aufwand, wie z.B. die Wegzeit zu den Klientinnen und Klienten oder Administrativkosten, implizit eingerechnet und darf nicht zusätzlich in Rechnung gestellt werden (Tarifschutz nach Art. 43 KVG).

In urbanen Gebieten sind diese nicht verrechenbaren Kosten naturgemäss tiefer: Zum einen sind die Wege zwischen den verschiedenen Klientinnen und Klienten für die Spitex-Anbietenden im Normalfall kürzer als in ländlichen Gebieten, zum andern ist das Einzugsgebiet in einer Stadt grösser als beispielsweise in einem kleinen Dorf, was eine effizientere Planung und Koordination der Einsätze zulässt. Deshalb können Spitex-Leistungen in einem Stadtgebiet in der Regel kosteneffizienter erbracht werden und es kann somit mehr vergütete Pflege pro Stunde tatsächlichen Zeitaufwands erbracht werden. Für eine kostendeckende Vergütung können deshalb in Stadtgebieten ceteris paribus tiefere Tarife als in Landgebieten festgesetzt werden.

2. *Seit wie vielen Jahren wurden die Tarife in der Abgeltung der freiberuflichen ambulanten Pflege (Spitex) nicht mehr angepasst?*

Die Spitex-Tarife gemäss § 8d KVO wurden letztmalig mit Regierungsratsbeschluss vom 24. August 2021 per 1. Oktober 2021 angepasst, nachdem Bundesrat und Parlament einer Änderung der Vergütung der Materialien der Mittel- und Gegenständeliste (MiGeL) zugestimmt haben.

Des Weiteren ist anzumerken, dass der Kanton die Spitex-Anbietenden zweimal mit einer Erhöhung des Kantonsbeitrages unterstützt hat, um dadurch eine aufgrund von Entscheiden auf Bundesebene eintretende bzw. eingetretene Senkung der Vergütung zu verhindern:

- Mit Beschluss vom 12. Februar 2019 (rückwirkend in Kraft getreten per 1. Januar 2019) hat der Regierungsrat die Spitex-Tarife (und somit den Kantonsanteil an der Taxe) erhöht, als die Finanzierung der Materialien der MiGeL aufgrund des Bundesgerichtsurteils C-3322/2015 vom 1. September 2017 nicht mehr geregelt war und die Krankenversicherer die Vergütung derselben innert kurzer Frist eingestellt hatten. Wie oben ausgeführt, wurde die Vergütung der Materialien der MiGeL zwei Jahre später durch eine Anpassung des KVG durch das Bundesparlament wieder den Krankenversicherern zugewiesen, womit die Erhöhung hinfällig wurde.
- Per 1. Januar 2020 hat der Bundesrat mittels einer Anpassung von Art. 7a KLV die Krankenversichererbeiträge und den maximalen Eigenbeitrag der Klientinnen und Klienten für Spitex-Leistungen gesenkt. Der Kanton übernimmt seitdem die dadurch entstandenen Mindereinnahmen der Spitex-Anbietenden vollumfänglich, indem der Kantonsanteil entsprechend erhöht wurde.

3. *Wie will der Kanton den Grundsatz «ambulant vor stationär» umsetzen, wenn er ausgerechnet in der ambulanten Pflege-Versorgung dermassen kleinlich ist?*

Dem Regierungsrat liegen keine Hinweise vor, dass der Grundsatz «ambulant vor stationär» im Spitex-Bereich aufgrund der Tarifsituation nicht umgesetzt würde. Im Gegenteil, der Spitex-Markt ist einer der am schnellsten wachsenden Märkte im gesamten Gesundheitswesen des Kantons Basel-Stadt:

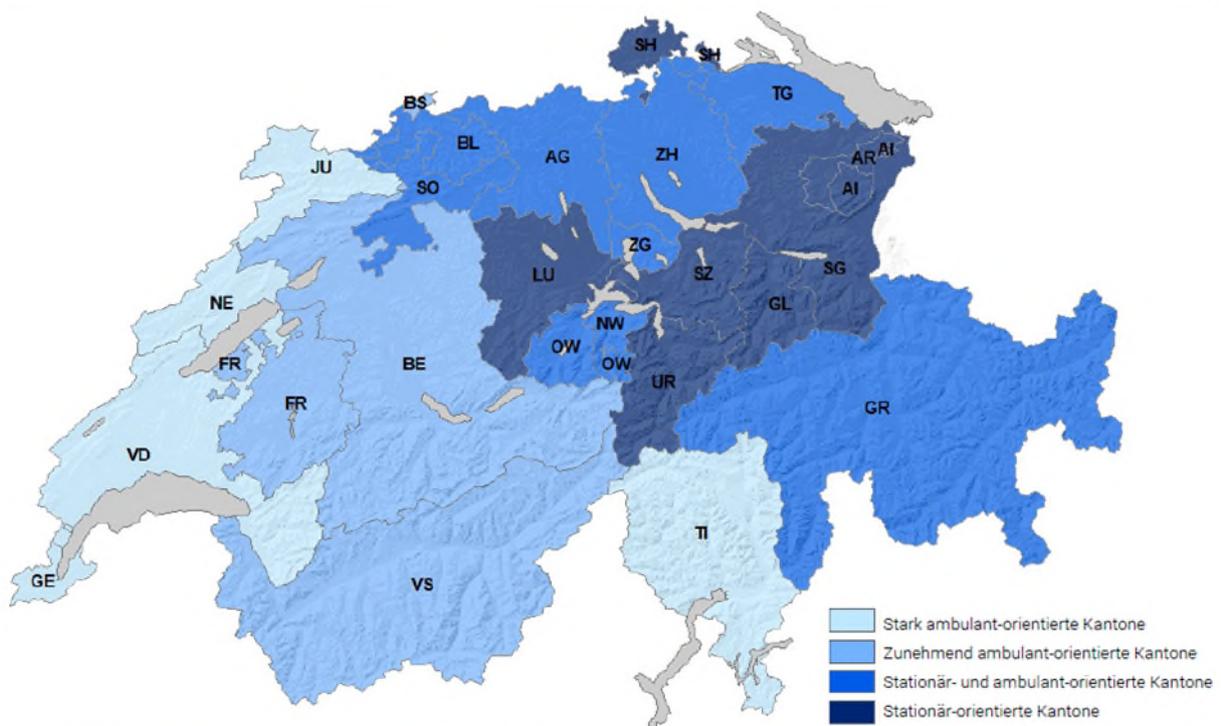
- Die Anzahl Stunden erbrachter Spitex-Pflege ist von 2011 bis 2021 von 340'810 Stunden auf 590'084 Stunden gewachsen. Dies entspricht einem Wachstum von 73% in zehn Jahren.
- Bei den Spitex-Anbietenden ohne Leistungsvertrag, zu denen auch die freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen zählen, betrug das Stundenwachstum im gleichen Zeitraum gar 195% (2011: 89'843 Stunden; 2021: 265'787 Stunden).
- Die Anzahl der im Kanton Basel-Stadt freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen hat gemäss Gesundheitsversorgungsbericht 2022 von 2017 bis 2021 um 23% zugenommen (2017: 53 Personen; 2021: 65 Personen).

- Dem Regierungsrat ist kein einziger Fall bekannt, in dem eine Spitex-Anbieterin bzw. ein Spitex-Anbieter aus finanziellen Gründen die Tätigkeit im Kanton Basel-Stadt eingestellt hätte.

Es ist unwahrscheinlich, dass ein derartiges Wachstum eingetreten wäre, wenn die Vergütung der Leistungen nicht kostendeckend oder unattraktiv wäre. Dies gilt insbesondere für eine Branche, in der akuter Fachkräftemangel herrscht und es für die Arbeitnehmenden bzw. die freiberuflich tätigen Pflegefachkräfte auf dem Arbeitsmarkt Alternativen gibt.

Bezüglich der Umsetzung der Strategie «ambulant vor stationär» hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) erst im Mai 2022 bestätigt, dass der Kanton Basel-Stadt in Bezug auf die Langzeitpflege, zu der die Spitex gehört, einer der Kantone ist, welche am stärksten ambulant ausgerichtet sind (siehe nachstehende Abbildung 1). Von den nur deutschsprachigen Kantonen ist Basel-Stadt gar der einzige in den obersten beiden Kategorien (stark ambulant-orientierte und zunehmend ambulant-orientierte Kantone). In der französischsprachigen Schweiz war die ambulante Pflege historisch schon stets viel tiefer verankert, weshalb auf den vorderen Plätzen nur Kantone der lateinischen Schweiz zu finden sind.

Abbildung 1: Clustering der Kantone nach ambulanter Orientierung im Bereich der Langzeitpflege



Zugehörigkeit zu den Kantonsgruppen: GE, JU, NE, TI und VD (stark ambulant-orientierte Kantone), BE, BS, FR und VS (zunehmend ambulant-orientierte Kantone), AG, BL, GR, NW, OW, TG, SO, ZG und ZH (stationär- und ambulant-orientierte Kantone), AI, AR, GL, LU, SG, SH, SZ und UR (stationär-orientierte Kantone).

Quelle: Pellegrini, S., Dutoit, L., Pahud, O. & Dorn, M. (2022). Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz. Prognosen bis 2040 (Obsan Bericht 03/2022). Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

4. *Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die im Vergleich zu anderen Kantonen für selbständige und unselbständige Pflegefachpersonen die Arbeit in der ambulanten Pflege (Spitex) kaum existenzsichernde Löhne ermöglicht?*
und
5. *Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass dieser Umstand den Mangel an Pflegefachkräften insbesondere in der freiberuflichen ambulanten Pflege unnötig befördert?*

Wie in der Beantwortung zu Frage 3 ausgeführt, liegen dem Regierungsrat keine entsprechenden Hinweise vor.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin