

**2025/201 0.04.05.03 Postulat**

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

### **Beschluss Stadtrat**

1. Der Antrag und der angepasste 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 angepassten 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 angepassten Bericht des Stadtrats wird zugestimmt und das Postulat "Erneuerung der Zusammenarbeit der Stadt Wetzikon und der Spitex Bachtel AG" abgeschrieben.

### Bericht

#### Einleitung

Das Parlament hat dem Stadtrat am 24. Juni 2024 das Postulat der FK II "Erneuerung der Zusammenarbeit der Stadt Wetzikon und der Spitex Bachtel AG" zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. An der Parlamentssitzung vom 14. April 2025 hat das Parlament den Bericht des Stadtrats vom 12. März 2025 abgelehnt und das Postulat nicht abgeschrieben. In der Folge wurde der Stadtrat eingeladen, innert sechs Monaten einen angepassten Bericht vorzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht ist diese Frist gewahrt.

#### 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 betreuerischen 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 zukunftsfähige 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 (ABV) 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.

Bei der Spitex Bachtel AG handelt es sich um eine gemeinnützige Aktiengesellschaft mit Sitz in Wetzikon, die vollständig im Eigentum der Gemeinden Bubikon, Gossau ZH, Hinwil, Rüti ZH, Wetzikon und Seegräben ist. Zweck der Gesellschaft ist es, für die Erfüllung von Aufgaben gemäss Pflegegesetz für eine bedarfs- und fachgerechte ambulante Pflegeversorgung derjenigen Gemeinden zu sorgen, die mit der Gesellschaft eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben. Im ABV haben sich die Eigentümergemeinden dazu verpflichtet, die Spitex Bachtel AG mit der Erbringung von Leistungen im Bereich ambulante Pflege- und Betreuungsleistungen auf ihrem Gemeindegebiet zu beauftragen. Der ABV gilt gegenüber den Parteien, solange sie Aktionäre der Gesellschaft sind.

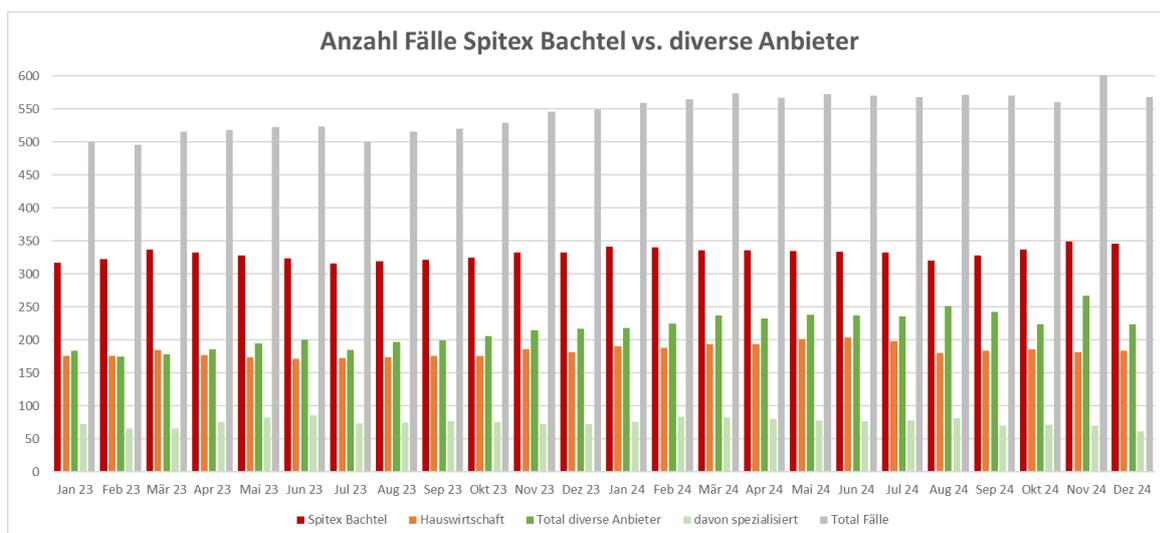
In obigem Sinn hat die Stadt Wetzikon per 1. Januar 2016 der Spitex Bachtel AG via Leistungsvereinbarung die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe gemäss Pflegegesetz für die Sicherstellung von bedarfsorientierter Hilfe und Pflege zu Hause für die hilfebedürftigen Einwohnerinnen und Einwohner übertragen. Gemäss Leistungsvereinbarung ist die Spitex Bachtel AG sodann berechtigt, Aufträge an Dritte (z.B. Kinderspitex, Palliative-Pflege, selbständige tätige Psychiatriefachpersonen, kommerzielle Spitexorganisationen, Akut- und Übergangspflege etc.) zu erteilen. Diese Aufträge werden durch die Gesellschaft und dem Dritten vertraglich geregelt.

Seit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung wurde diese nicht mehr überarbeitet, obwohl sich die Anforderungen an die ambulante Pflege 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.

## d) Marktsituation

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
<b>Pflegerestkosten</b>		
• <b>Spitex Bachtel AG</b>	<b>2'105'155.56</b>	<b>2'305'230.74</b>
• <b>Weitere Anbieter</b>		
– 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
<b>Total</b>	<b>1'095'649.51</b>	<b>1'671'134.80</b>
Marktanteil Spitex Bachtel AG	66%	58%
<b>Hauswirtschaftskosten Anteil Stadt</b> (Leistung: Fr. 39.44 / Stunde) (Abklärung: Fr. 73.20 / Stunde)		
• <b>Spitex Bachtel AG</b>	337'218.52	332'004.61

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. für die absolute Zunahme der Spitex-Fälle wesentlich verantwortlich. Das bedeutet, dass in der Stadt Wetzikon ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern im Bereich der Pflege zu Hause besteht.

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.

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.

### **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.
- e. Sofern diese Ausnahmekriterien erfüllt sind, kann eine Direktvergabe von Spitex-Leistungen an die bevorzugte Spitex-Organisation möglich sein.
- f. Das öffentliche Ausschreibungsverfahren bewirkt zudem, dass sich auch nicht-kommerzielle Spitex-Organisationen um einen Auftrag bewerben müssen. Sobald sich eine Spitex-Organisationen einmal kommerziell um einen Auftrag beworben hat, gilt sie als Marktteilnehmerin. Von da an fällt sie künftig für eine Direktbeauftragung durch eine Gemeinde ausser Betracht.

### **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. Es stellt sich die Frage, ob die Leistungsvergabe an die Spitex Bachtel AG dem öffentlichen Vergaberecht untersteht oder ob ein Ausnahmetatbestand gemäss § 10 Abs. 2 IVöB vorliegt.

Gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. d IVöB darf ein Auftrag gestützt auf ein Quasi-Inhouse-Privileg direkt vergeben werden, wenn der Auftraggeber über die Auftragnehmerin eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht (Kontrollerfordernis), soweit diese Auftragnehmerin ihre Leistungen im Wesentlichen für den Auftraggeber erbringt (Tätigkeitserfordernis). Dabei handelt es sich klassischerweise um ausgelagerte rechtlich selbständige Einheiten, an welchen der Auftraggeber beteiligt ist und auf welche er Einfluss nehmen kann. Das Erfordernis der wesentlichen Tätigkeit darf als erfüllt gelten, wenn die Auftragnehmerin mindestens 80 Prozent der Leistungen in einem bestimmten Markt für diesen Auftraggeber erbringt.

Diese Voraussetzung kann auch in einem Gemeindeverbund erfüllt werden, indem eine Gemeinde einen Auftrag direkt an eine Einrichtung, die nicht von ihr allein, sondern gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggeberinnen zusammen kontrolliert wird, vergibt. Man spricht dann von einer Joint-Quasi-in-house-Vergabe. Das Tätigkeitskriterium bei einem Joint-Quasi-in-house-Geschäft ist dahingehend zu verstehen, dass die Leistungserbringerin ihre Tätigkeiten im Wesentlichen für die kontrollierenden öffentlichen Auftraggeberinnen insgesamt verrichtet (vgl. MARTIN LUDIN, Privilegierte Vergaben innerhalb der Staatsphäre, Eine Rechtsvergleichung von In-house-, Quasi-in-house, und In-state-Geschäften in der EU und der Schweiz, Diss., Zürich/St. Gallen 2019, Rz. 542).

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es sich bei der Erteilung des Spitex-Dienstleistungsauftrags an die Spitex Bachtel AG um eine Joint-Quasi-in-house-Vergabe handelt und damit der Spitex-Leistungsauftrag aufgrund von Art. 10 Abs. 2 lit. d IVöB nicht in den Geltungsbereich des öffentlichen Beschaffungsrechts fällt. Es besteht demnach für die Stadt Wetzikon keine Pflicht zu einer öffentlichen Ausschreibung der Spitex-Dienstleistung. Unbestritten ist indes, dass eine freiwillige Submission jederzeit möglich bleibt und zudem ein dringender Überarbeitungsbedarf der aktuellen Leistungsvereinbarung mit der Spitex Bachtel AG besteht.

In Würdigung aller vorliegenden Fakten hat der Stadtrat das folgende Vorgehen beschlossen:

1. Als Wertschätzung und Anerkennung der langjährigen guten Leistungen der Spitex Bachtel AG wird die Stadt Wetzikon im Bereich der von der Spitex Bachtel AG eigenständig erbrachten Leistungen auf eine öffentliche Ausschreibung verzichten, sofern bis spätestens am 30. April 2026 eine einvernehmlich ausgehandelte Leistungsvereinbarung mit der Spitex Bachtel AG vorliegt. Die neue Leistungsvereinbarung soll per 1. Januar 2027 in Kraft treten.
2. In der angepassten Leistungsvereinbarung sollen die nachhaltige Versorgungssicherheit, die Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen, die Kosten, die Transparenz, die Effizienz sowie Kontrollmöglichkeiten im Mittelpunkt stehen. Wie vorgängig beschrieben, soll sich die Leistungsvereinbarung auf die von der Spitex Bachtel AG eigenständig erbrachten Leistungen beschränken.
3. Im zweiten Quartal 2026 wird der Stadtrat eine ergebnisoffene Submission für die spezialisierten pflegerischen Leistungen durchführen mit dem Ziel, mit den entsprechenden Leistungserbringern per 1. Januar 2027 Leistungsvereinbarungen abzuschliessen zu können.
4. Sollte bis Ende April 2026 keine angepasste Leistungsvereinbarung mit der Spitex Bachtel AG vorliegen, wird der Stadtrat den ABV vom 20. Januar 2015 und die Leistungsvereinbarung vom 1. Juni 2017 koordiniert auf Ende 2027 kündigen und für alle Spitex-Leistungen im pflegerischen und nicht-pflegerischen Bereich eine ergebnisoffene Submission durchführen. Diesfalls beabsichtigt der Stadtrat, per 1. Januar 2028 neue Leistungsvereinbarungen abzuschliessen

Für richtigen Protokollauszug:



**Stadtrat Wetzikon**

Melanie Imfeld, Stadtschreiberin