KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 10. November 2026

Nr. 2026/1969
KR.Nr. A 0130/2026 (DDI)

Auftrag Mitte-Fraktion.Die Mitte/EVP: Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen für Organisationen, die pflegende Angehörige anstellen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Voraussetzungen für Spitex-Organisationen im Rahmen der Betriebs- und Abrechnungsbewilligungen mit Vorschriften hinsichtlich Personaldotation zu ergänzen, wenn sie pflegende Angehörige anstellen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Organisationen über das notwendige Personal verfügen, um die angestellten pflegenden Angehörigen zu begleiten und zu beaufsichtigen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Pflegende Angehörige leisten einen wichtigen Beitrag zur ambulanten Betreuung und ermöglichen pflegebedürftigen Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu Hause. Seit 2019 können von Spitex-Organisationen angestellte Angehörige bestimmte Grundpflegeleistungen auch ohne eine Pflegeausbildung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erbringen. Seither haben viele Spitex-Organisationen entsprechende Anstellungsmodelle entwickelt, darunter auch private Anbieter, die in der Kritik stehen, ungerechtfertigt hohe Gewinne zu erzielen. Obwohl das Problem erkannt ist und bereits Massnahmen getroffen wurden (vgl. RRB vom 01.09.2025 zum erheblich erklärten Auftrag A 0107/2025 «André Wyss, EVP: Anpassung Finanzierung häusliche Pflege»), ist die Situation weiterhin unbefriedigend. Die Gemeinden tragen die Restkosten, verfügen aber gleichzeitig über keine griffigen Steuerungsmöglichkeiten. Es dürften Massnahmen auf verschiedenen Ebenen notwendig sein, um das Problem für den Steuerzahler und die Steuerzahlerin zu entschärfen, ohne gleichzeitig einen Qualitätsverlust bei der Pflege hinnehmen zu müssen oder den Kostendruck auf die pflegenden Familienangehörigen zu verschieben. Der Kanton hat im Rahmen seiner Aufsichtsrolle gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG) sicherzustellen, dass alle Bedingungen erfüllt und die Qualität stets gewährleistet ist. Dies beinhaltet beispielsweise das Vorhandensein von genügend Fachpersonal, um angestellte pflegende Angehörige regelmässig zu überwachen und zu begleiten (Pflege aus einer Hand).

Der Bundesrat hat in seinem Bericht «Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung» vom 15.10.2025 Empfehlungen an verschiedene Akteure formuliert. Eine Empfehlung gegenüber den Kantonen ist der Erlass von Zulassungsvoraussetzungen hinsichtlich Personaldotation, die einen Mindestanteil an Pflegefachpersonal vorsieht. Hierzu sollen die bisherigen Bewilligungsvoraussetzungen in § 24bis der Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesetz (GesV) ergänzt werden. Wenn möglich sollen diese Voraussetzungen auch für die Abrechnungsbewilligung in der Zulassungsverordnung (ZulaV) eingeführt werden, damit ausserkantonale Organisationen nicht bevorteilt sind.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Betreuung und Pflege durch Angehörige ist ein wichtiger und wertvoller Bestandteil der Gesundheitsversorgung. Pflegende Angehörige leisten mit ihrem Einsatz einen unverzichtbaren Beitrag zur Entlastung von Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich, insbesondere von Pflegefachpersonen von Spitex-Organisationen. Im Jahr 2019 hat das Bundesgericht klargestellt, dass bei einer Spitex-Organisation angestellte Angehörige Massnahmen der Grundpflege (z.B. Hilfe bei der Mund- und Körperpflege und beim An- und Auskleiden, Betten oder Mobilisieren) grundsätzlich auch ohne pflegerische Fachausbildung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) erbringen können (vgl. BGE 145 V 161 und Art. 7 Abs. 2 Bst. c Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 [Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31]).

3.1 Situation auf Bundesebene

In den letzten Jahren hat ein starkes Wachstum von privaten Spitex-Organisationen, die entsprechende Modelle zur Anstellung von pflegenden Angehörigen entwickelt haben, stattgefunden. Solche Geschäftsmodelle werden seither zunehmend kritisiert und haben nicht zuletzt besondere mediale und politische Beachtung erfahren. So wurden auf Bundesebene seit 2023 zahlreiche Vorstösse zu dieser Thematik überwiesen.[1]) Auf Bundesebene sind deshalb künftig weitere Regelungen zu erwarten.

In Erfüllung verschiedener parlamentarischer Vorstösse hat der Bundesrat am 15. Oktober 2025 den Bericht «Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung» verabschiedet. Der Bundesrat hielt unter anderem fest, dass die adäquate Begleitung und Überwachung zur Sicherstellung der Qualität bei der Anstellung von pflegenden Angehörigen zentral seien. Die Kantone würden über die notwendigen Instrumente verfügen, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und Qualität eingehalten werden. Den Kantonen wurde explizit empfohlen, die Zulassungsvoraussetzungen zur Erbringung von Leistungen zulasten der OKP gemäss Art. 51 der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV; SR 832.102) für Spitex-Organisationen, welche pflegende Angehörige anstellen, in ihren kantonalen Vollzugsvorschriften zu konkretisieren.

3.2 Situation im Kanton Solothurn

Im Kanton Solothurn wurde zwecks Optimierung der Qualität im Bereich der Betreuung durch pflegende Angehörige bereits per 1. Juli 2024 auf Verordnungsstufe explizit geregelt, dass bei einer Spitex-Organisation angestellte pflegende Angehörige mindestens über eine Ausbildung als Pflegehelfende des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) oder eine andere gleichwertige Ausbildung verfügen oder sich verpflichten müssen, innerhalb eines Jahres ab Anstellung eine solche Ausbildung zu absolvieren. Zudem hat der Einsatz einer Langzeitpflegesituation zu entsprechen. Die Anstellung muss mindestens auf drei Monate angelegt sein (§ 24bis Abs. 2 Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesetz [GesV; BGS 811.12]).

Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit des Departements des Innern (DDI) bzw. dessen Gesundheitsamt (GESA) hat sich verschiedentlich gezeigt, dass Klärungsbedarf in Bezug auf die konkreten Pflichten von Spitex-Organisationen gegenüber angestellten pflegenden Angehörigen besteht und die entsprechende Beaufsichtigung, Instruktion und Begleitung oftmals unzureichend wahrgenommen worden sind. Gemäss den Administrativverträgen zwischen der Spitex Schweiz, Association Spitex privée Suisse (ASPS) und den Krankenversicherern werden zwar Vorgaben

---

[1]) Vgl. Bericht des Bundesrates vom 15. Oktober 2025, Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Anhang I; abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/dam/de/sd-web/TODPM1JGU4lH/Bericht%20BR%2020251015%20Pflegende%20Angeh%C3%B6rige.pdf, besucht am 12. Oktober 2026; Motionen 26.3012 und 26.3013 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S): «Die von pflegenden Angehörigen erbrachten Grundpflegeleistungen definieren und die Vergütung durch die OKP klären» und «Pflege durch Angehörige. Qualitätssicherung und stärkere Planungsbefugnisse im Rahmen des Zulassungsverfahrens von Spitex-Organisationen» vom 27. Januar 2026.

hinsichtlich der Instruktion und Überwachung von pflegenden Angehörigen definiert. Die Administrativverträge werden für Spitex-Organisationen allerdings erst dann verbindlich, wenn sie diesen beitreten. Zudem ersetzen Administrativverträge mangels Allgemeinverbindlichkeit keine Rechtsnormen. Weiter hat das Bundesgericht mit Urteil 9C_276/2024 vom 22. Mai 2025 bestätigt, dass Krankenversicherer die Vergütung von durch pflegende Angehörige erbrachte Grundpflegeleistungen verweigern können, sofern die anstellende Spitex-Organisation deren hinreichende Anleitung und Beaufsichtigung nicht nachzuweisen vermag.

Für den Regierungsrat ist es von zentraler Bedeutung, dass pflegende Angehörige durch die anstellenden Spitex-Organisationen adäquat unterstützt, angeleitet und beaufsichtigt werden. Im Bereich der Pflege besteht weitere Handlungsbedarf. Der Regierungsrat hat deshalb – gestützt auf eine externe Analyse[1]) und ein durch Vertretungen des Departements des Innern (DDI) und des Verbands Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) erarbeitetes Vorgehenskonzept[2]) – ein Massnahmenpaket mit insgesamt 18 Massnahmen beschlossen (vgl. RRB Nr. 2026/1553 vom 8. September 2026). Zu diesem Massnahmenpaket gehören auch fachliche Anforderungen an Spitex-Organisationen, die pflegende Angehörige anstellen (Massnahme 3.5). Das Departement des Innern wurde beauftragt, die entsprechende Verordnungsanpassung vorzubereiten und dem Regierungsrat zum Beschluss zu unterbreiten.

Vor diesem Hintergrund ist eine Änderung der GesV geplant, mit welcher die gesundheitspolizeilichen Betriebspflichten von Spitex-Organisationen gegenüber den von ihnen angestellten pflegenden Angehörigen zwecks Gewährleistung von Mindestqualitätsstandards sowie Schaffung von Rechtssicherheit verbindlich definiert werden. Des Weiteren soll die Einhaltung der betreffenden Vorgaben auch für die Erteilung der Zulassung zur Erbringung von Leistungen zulasten der OKP vorausgesetzt werden. Die Verordnung über die Zulassung von Leistungserbringern im ambulanten Bereich zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 17. September 2024 (Zulassungsverordnung, ZulaV; BGS 811.121) soll entsprechend angepasst werden. Dadurch gelten diese Anforderungen auch für im Kanton Solothurn tätige Spitex-Organisationen mit ausserkantonalem Sitz bzw. Standort, deren ausserkantonale gesundheitspolizeiliche Betriebsbewilligung durch ein vereinfachtes Verfahren gestützt auf die Binnenmarktgesetzgebung des Bundes innerkantonal anerkannt werden muss.

Konkret sollen – im Sinne einer Konkretisierung der allgemeinen Sorgfaltspflichten – die mit der Anstellung von pflegenden Angehörigen eingehenden Aufsichtspflichten von Spitex-Organisationen (u.a. Instruktion, Beaufsichtigung etc.) konkret und eingehend normiert werden. Dafür wird sich der Regierungsrat im Wesentlichen an den Vorgaben gemäss den Administrativverträgen zwischen der Spitex Schweiz, Association Spitex privée Suisse (ASPS) und den Krankenversicherern und punktuell an den Regelungen anderer Kantone orientieren. Ebenso soll die maximale Anzahl der von einer Pflegefachperson zu betreuenden pflegenden Angehörigen festgesetzt werden, damit die adäquate Begleitung und Überwachung der pflegenden Angehörigen sichergestellt wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat das Anliegen unterstützt und die entsprechenden Anpassungen bereits in Auftrag gegeben hat.

---

[1]) https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-gesa/PDF/Behandlung_und_Pflege/Schlussbericht_Entflechtung_Kosten-_und_Angebotssteuerung_Pflege.pdf.

[2]) https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-gesa/PDF/Behandlung_und_Pflege/RRB-Beilage02_Vorgehenskonzept_Entflechtung_und_St.pdf.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat (kein Papierversand)
Gesundheitsamt (kein Papierversand; Zustellung durch DS DDI)
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)