

Beschluss Nr. 490/2025

Schwyz, 17. Juni 2025 / jh

Postulat P 4/25: Für eine bessere Qualität der Pflege

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 17. Januar 2025 haben Kantonsrat Lorenz Ilg und Kantonsrätin Sonja Zehnder folgendes Postulat eingereicht:

«Pflegerische Angehörige erbringen einen wertvollen Beitrag in der häuslichen Pflege von Familienmitgliedern und entlasten mit ihrem Einsatz professionelle Anbieter wie die Spitex-Organisationen. Damit können pflegebedürftige Menschen in ihrem gewohnten Umfeld selbstbestimmt leben.

Die auf einen Bundesgerichtsentscheid im Jahr 2019 zurückgehende Möglichkeit, pflegerische Angehörige im Rahmen einer Spitex Organisation anzustellen und im Rahmen der Pflegefinanzierung deren Leistungen gemäss KVG abzurechnen, ermöglicht eine grundsätzlich gerechtfertigte Entlohnung dieser pflegerischen Familienmitglieder und kann dank Anleitung durch ausgebildete Pflegefachkräfte zu einer qualitativ besseren Grundpflege führen.

In letzter Zeit mehren sich jedoch die Berichte, wonach in diesem Bereich immer mehr Firmen aktiv werden und mit diesem Geschäftsmodell ungerechtfertigte Gewinne erzielen sollen. Es drängen gar ausländische Organisationen auf den Schweizer Markt. Die Rechnung bezahlen die Krankenkassen und zu einem guten Teil die Gemeinden. Notabene, ohne genaue Kenntnisse darüber, dass ein Teil der Kosten durch die private Pflege verursacht wird und wie die Qualität gewährleistet wird. Siehe dazu z.B.: <https://www.tagesanzeiger.ch/private-spitex-angehoerige-gegen-lohn-pflegen-ist-das-serioes-215358273643>; und etwa: <https://www.srf.ch/play/tv/kassensturz/video/lukratives-geschaeft-mit-pflegendenangehoerigen?urn=urn:srf:video:7e0f77df-d5fb-43f7-8b2f-51a8fa15ec3a>.

Auf nationaler Ebene wurde die Problematik bereits thematisiert. Der Bundesrat hat hier erst einmal einen Bericht in Aussicht gestellt: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20234281>

Darauf kann nicht gewartet werden. Es handelt sich um eine Problematik, die auf kantonaler resp. kommunaler Ebene angegangen werden muss. Die Kalkulation der Spitex-Tarife, welche durch die Krankenversicherer und den Kanton bzw. die Gemeinden finanziert werden, beruhen auf anderen Grundlagen und beinhalten auch die Kosten für Vorhalteleistungen, Wegkosten, Weiterbildung, Einsatzplanung etc. Daher erscheint der Verdacht, dass mit dem Geschäftsmodell der Anstellung von pflegenden Angehörigen ungerechtfertigte Gewinne erzielt werden können als nicht unbegründet.

Im Interesse einer hohen Qualität der Pflege und zur Vorbeugung von Missbrauch sollte ein genauerer Blick darauf geworfen werden, wie dieser Markt bzw. dieses Geschäftsmodell heute organisiert ist. Die Politik sollte rasch reagieren, will sie eine unkontrollierte Mengenausweitung in einem bereits sehr angespannten Bereich wie dem Gesundheitswesen unterbinden und die Pflegequalität hochhalten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat nachfolgende Punkte zu prüfen und dazu zu berichten. Insbesondere bitten wir den Regierungsrat aufzuzeigen, welche Massnahmen und allfällige gesetzliche Anpassungen nötig sind und diese gegebenenfalls umzusetzen.

- 1. Wie hat sich im Kanton Schwyz das Geschäftsfeld um die Anstellung pflegender Angehöriger entwickelt? Wie viele neue Firmen haben in diesem Bereich eine Spitexbewilligung in den letzten zwei Jahren erhalten? Wie haben sich die Kosten entwickelt? Mit welchen Auswirkungen auf die Krankenversicherungsprämien ist kurz- und langfristig zu rechnen?*
- 2. Welche Vorgaben existieren in Bezug auf die Einbindung der pflegenden Angehörigen in die Teams der Pflegefachkräfte? Werden Fachaustausch und Ausbildung/Weiterbildung für die pflegenden Angehörigen vorausgesetzt und überprüft?*
- 3. Wie wird die Qualität der Pflege durch Angehörige sichergestellt? Was gedenkt die Regierung zum Monitoring der Qualität zu unternehmen? Sind im Kanton Schwyz Fälle bekannt, wie sie in anderen Kantonen medial bekannt wurden?*
- 4. Wie beurteilt die Regierung die Situation im Zusammenhang mit der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Spitex Organisationen? Sieht er einen Handlungsbedarf? Wie verhindert die Regierung, dass in diesem Zusammenhang eine ungewöhnlich hohe Rendite erzielt wird?*
- 5. Sieht die Regierung die Möglichkeit einer Differenzierung der Spitex Tarife für pflegende Angehörige, welche die tiefere Kostenstruktur in diesem Bereich berücksichtigt? Tarifierung unter Beachtung des Skill- and Grademix?*
- 6. Gibt es für pflegende Angehörige unkomplizierte, ortsnahe und unterstützende Anstellungsmöglichkeiten, um eine Vergütung für die geleistete Pflegeleistung zu bekommen?*

Wir danken dem Regierungsrat für das wohlwollende Aufnehmen unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Pflegende Angehörige leisten einen wichtigen Beitrag zur Betreuung und Versorgung von pflegebedürftigen Menschen zu Hause. Dieses Engagement hat nicht nur eine grosse emotionale, sondern auch eine bedeutende gesellschaftliche und wirtschaftliche Relevanz. Um die häusliche Pflege zu stärken und pflegende Angehörige besser zu unterstützen, besteht seit dem Bundesgerichtsurteil BGer 9C_187/2019 vom 18. April 2019, publiziert als BGE-145-V-161, die Möglichkeit, dass Angehörige über eine Spitex-Organisation angestellt und für Pflegedienstleistungen entlohnt werden. Die pflegenden Angehörigen erhalten so Anerkennung und eine finanzielle Abgeltung für ihre Arbeit. Gleichzeitig soll die Qualität der Pflege durch die fachliche Einbettung in die

Strukturen einer Spitex-Organisation sichergestellt werden. Auch für betreute Personen kann dieses Modell Vorteile bringen, da sie in ihrem vertrauten Umfeld von nahestehenden Personen und unter professioneller Aufsicht gepflegt werden. Insgesamt trägt die Anstellung von Angehörigen über Spitex-Organisationen zur Anerkennung informeller Pflege bei und stellt eine wichtige Ergänzung und Ressource im System der ambulanten Versorgung dar, sowohl im Hinblick auf die Unterstützung pflegebedürftiger Personen als auch zur Entlastung des formellen Gesundheitssystems.

Auch im Kanton Schwyz können somit pflegende Angehörige bei einer Spitex-Organisation angestellt werden. Viele Spitex-Organisationen orientieren sich dabei am Administrativvertrag von Spitex Schweiz, dieser ist jedoch nicht für alle Anbieter bindend – nur Organisationen, die dem entsprechenden Tarifvertrag beigetreten sind, müssen dessen Vorgaben auch einhalten. Unabhängig vom Tarifvertrag dürfen pflegende Angehörige ausschliesslich Leistungen der Grundpflege gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV, SR 832.112.31) erbringen. Zu diesen sogenannten C-Leistungen (Massnahmen der Grundpflege) gehören zum Beispiel die Unterstützung bei der Körperpflege, beim Ankleiden oder der Mobilisation.

Der Administrativvertrag fordert Qualitätsstandards. Beispielweise ist als Mindestanforderung ein Kurs in Pflegehilfe (z. B. durch das Schweizerische Rote Kreuz [SRK]) oder eine andere gleichwertige Ausbildung notwendig. Die entsprechende Ausbildung ist innerhalb eines Jahres ab Anstellung zu absolvieren. Ebenfalls sieht der Administrativvertrag vor, dass die pflegenden und betreuenden Angehörigen regelmässig durch diplomierte Pflegefachpersonen in Bezug auf die Pflegesituation überprüft und begleitet werden.

Es erscheinen immer wieder Berichte in den Medien, welche das Modell der Angehörigenpflege in seiner jetzigen Form anzweifeln. Sie beziehen sich vor allem auf die vermutete Überfinanzierung und ungenügende Qualitätskontrolle. Verschiedene Kantone haben Massnahmen ergriffen, sei dies in Form von Empfehlungen oder einer Reduzierung der Restfinanzierung im Bereich der Angehörigenpflege.

Im Kanton Schwyz befasst sich das zuständige Amt für Gesundheit und Soziales (AGS) seit längerem mit dem Thema der pflegenden Angehörigen und vor allem der Finanzierung in diesem Rahmen. Daraus sind bereits konkrete Massnahmen entstanden, welche unter Ziff. 2.3 «Fazit und Haltung des Regierungsrates» genauer beschrieben werden.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Die Krankenversicherungsgesetzgebung bestimmt, welche Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden dürfen.

Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) können Versicherte für die ambulante Behandlung unter den zugelassenen Leistungserbringern, die für die Behandlung ihrer Krankheit geeignet sind, frei wählen. Die Leistungserbringer erstellen ihre Rechnungen nach Tarifen oder Preisen (Art. 43 Abs. 1 KVG). Wie erwähnt bestehen Administrativverträge zwischen Versicherern und Spitex-Organisationen. Diese regeln die Abläufe und Prozesse. Private Spitex-Organisationen sind jedoch nicht verpflichtet, den Administrativverträgen zuzustimmen. Die Tarifverträge regeln hingegen die Abgeltung von ambulanten Pflegeleistungen zugunsten von Versicherten. Für die ambulante Krankenpflege gelten schweizweit dieselben Tarife, weshalb die Versicherer unabhängig vom Ort der Inanspruchnahme der Leistung die gleichen Tarife zu tragen haben.

Der versicherten Person dürfen von den nicht von Sozialversicherungen gedeckten Pflegekosten höchstens 20 % des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages auferlegt werden. Die Kantone regeln die Restfinanzierung. Für die Festsetzung und Auszahlung der Restfinanzierung zuständig ist der Kanton, in dem die versicherte Person ihren Wohnsitz hat. Im Bereich der ambulanten Pflege gelten die Regeln der Restfinanzierung des Standortkantons des Leistungserbringers (Art. 25a Abs. 5 KVG).

Für Leistungserbringer ohne Leistungsauftrag der Gemeinden legt im Kanton Schwyz das AGS die anrechenbaren Höchsttaxen nach Leistungsbereich fest und teilt diese den Gemeinden mit (§ 15 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes vom 16. Oktober 2002 [GesG, SRSZ 571.110] i.V.m. § 18 Abs. 1 der Pflegefinanzierungsverordnung vom 3. November 2010 [PFV, SRSZ 361.511]). Dabei sind insbesondere die Bestimmungen gemäss §§ 18 und 25 PFV massgebend.

Als anrechenbare Kosten für die Berechnung der Höchsttaxen gelten die Vollkosten, zu welchen bei wirtschaftlicher Leistungserbringung die Pflegeleistungen erbracht werden können (§ 18 Abs. 2 PFV). Grundsätzlich haben die Leistungserbringer der ambulanten Krankenpflege ihre Kosten nach dem Finanzmanual Spitex Verband Schweiz auszuweisen (§ 25 Abs. 1, 1. Satz PFV). Das AGS kann Leistungserbringern ohne Leistungsauftrag der Gemeinden die Führung anderer Kostenrechnungen gestatten (§ 25 Abs. 1, 2. Satz PFV).

Im Kanton Schwyz gelten für Leistungen gemäss Art. 7 KLV, welche durch private Spitex-Organisationen mit Zulassung im Kanton Schwyz abgerechnet werden, pro Leistungskategorie gemäss Art. 7 Abs. 2 KLV und der entsprechenden Verfügung des AGS Nr. 23 vom 19. Januar 2021 jeweils folgende Höchsttaxen pro Stunde Pflege:

| | |
|--|-----------|
| Abklärung und Beratung (Art. 7 Abs. 2 Bst. a KLV) | Fr. 98.-- |
| Untersuchung und Behandlung (Art. 7 Abs. 2 Bst. b KLV) | Fr. 89.-- |
| Grundpflege (Art. 7 Abs. 2 Bst. c KLV) | Fr. 76.-- |

Diese Höchsttaxen bestehen jeweils aus drei Teilen:

1. Leistungen zulasten OKP, welche einen Teil der Kosten für ärztlich verordnete Pflegeleistungen zu Hause übernimmt. Die Tarife sind schweizweit einheitlich festgelegt und betragen gemäss Art. 7a Abs. 1 KLV Fr. 76.90.-- pro Stunde für Abklärung und Beratung, Fr. 63.00.-- für Behandlungspflege und Fr. 52.60.-- für Grundpflege.
2. Kostenbeteiligung der versicherten Person, wobei Versicherte 10 % der von der Krankenkasse vergüteten Pflegekosten tragen, jedoch maximal Fr. 7.65.-- pro Tag. Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr sind von dieser Beteiligung befreit. In Härtefällen kann die Gemeinde auf Gesuch hin weitere Personen von der Kostenbeteiligung befreien.
3. Die verbleibenden Kosten, die weder von der Krankenkasse noch von der versicherten Person gedeckt sind, übernimmt die Wohnsitzgemeinde der pflegebedürftigen Person.

Lassen sich pflegende Angehörige ohne entsprechende Ausbildung bei einem zugelassenen Leistungserbringer anstellen, können sie nur Massnahmen der Grundpflege (C-Leistungen) zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung abrechnen, nicht jedoch Leistungen für Untersuchungen und Behandlungen, welche den entsprechenden Fachpersonen vorbehalten sind (BGer 9C_187/2019 vom 18. April 2019 publiziert als BGE-145-V-161). Die Finanzierung der Angehörigenpflege richtet sich aktuell nach der oben beschriebenen Höchsttaxe.

2.3 Fazit / Haltung des Regierungsrates

Das Geschäftsfeld der pflegenden und betreuenden Angehörigen hat sich auch im Kanton Schwyz entwickelt. Der Kanton Schwyz scheint aber als Markt weniger attraktiv zu sein als andere Kantone. In den letzten beiden Jahren wurden keine Zulassungsanträge von Betrieben mit Standort im Kanton Schwyz eingereicht, die sich lediglich auf die Anstellung von pflegenden und betreuenden Angehörigen konzentrieren. Die im Kanton Schwyz bzw. in der Zentralschweiz ansässigen Unternehmen, welche sich auf die Anstellung von pflegenden Angehörigen spezialisieren, sind teilweise Non-Profit-Unternehmen. Ausserkantonale Anbieter mit Profitorientierung haben jedoch ebenfalls ihren Marktanteil im Kanton Schwyz. So wurden in den letzten beiden Jahren vor allem Zulassungen von grösseren Unternehmen ohne Standort im Kanton, welche ihre Leistungen über die Kantons Grenzen anbieten, beantragt und vergeben.

Die Kosten für die durch pflegende Angehörige erbrachten Leistungen gemäss KLV sind entsprechend bei den Gemeinden merklich gestiegen. Bei der Angehörigenpflege gilt es aber stets zu beachten, dass Leistungen, welche durch pflegende Angehörige erbracht werden, ohne dieses Modell potenziell in einem Pflegeheim oder durch eine klassische Spitex erbracht werden müssten, wodurch ebenfalls Kosten anfallen würden, welche unter Umständen wesentlich höher ausfallen könnten. Ebenfalls wurde und wird immer noch ein grosser Anteil der Angehörigenpflege ohne Entlohnung erbracht. Wie sich die OKP-Finanzierung der Angehörigenpflege in den Krankenkassenprämien im Kanton Schwyz niederschlägt, ist zum jetzigen Zeitpunkt auch aufgrund fehlender Datengrundlage nicht konkret abschätzbar.

Grundsätzlich teilt der Regierungsrat die Meinung der Postulanten, dass auf den Bericht bzw. allfällige Massnahmen zum Thema Angehörigenpflege, welche vom Bundesamt für Gesundheit in Aussicht gestellt wurden, nicht gewartet werden kann, und er sieht entsprechenden Handlungsbedarf. Vor allem im Bereich der Finanzierung hat der Regierungsrat die Sorge wahrgenommen, dass im Bereich der Angehörigenpflege Geschäftsmodelle florieren, welche nicht im Sinne einer wirtschaftlichen Gesundheitsversorgung ausgestaltet sind. Entsprechende Massnahmen befinden sich in der Umsetzungsphase.

Der Regierungsrat stimmt weiter mit den Postulanten überein, dass die aktuell geltenden Höchsttaxen auf einer Berechnungsmethode basieren, welche für das Modell der Angehörigenpflege nicht analog anwendbar ist. Das AGS hat deshalb am 17. April 2025 einen Entwurf einer Verfügung für eine Aktualisierung der Spitex-Höchsttarife im Kanton allen Gemeinden, Bezirken, Spitex-Organisationen mit Zulassung im Kanton Schwyz und selbstständig tätigen Pflegefachpersonen mit Zulassung im Kanton Schwyz zum rechtlichen Gehör mit Frist bis Ende Juni 2025 unterbreitet.

Der Verfügungsentwurf sieht zum einen eine Anpassung der geltenden Höchsttaxen und zum anderen die Schaffung einer separaten Höchsttaxe für Leistungen, welche durch pflegende Angehörige erbracht werden, vor. Die Höchsttaxe für Leistungen, welche durch pflegende Angehörige erbracht werden, ist dabei rund 20 % tiefer angesetzt (Fr. 61.-- pro Stunde Pflege) als die aktuell geltende Höchsttaxe für C-Leistungen, welche von entsprechend ausgebildetem Personal im Rahmen eines herkömmlichen Spitex-Dienstes einer Spitex-Organisation ohne Leistungsauftrag der Gemeinden ausgeführt werden.

Wie von den Postulanten angemerkt, entstehen bei pflegenden Angehörigen in der Regel geringere Betriebskosten als bei der Leistungserbringung durch ausgebildetes Fachpersonal. Dies betrifft insbesondere Kosten für Führung, Administration und Infrastruktur. Pflegende Angehörige müssen, wie reguläres Fachpersonal, täglich rapportieren und den Verlauf des Pflegeprozesses dokumentieren. Abgesehen von einer IT-Lösung für das Verfassen und Übermitteln des Pflegeberichts benötigen sie jedoch weniger Infrastruktur. Zudem fallen in der Regel keine Kosten für Dienstkleidung und sonstige betriebliche Aufwendungen an. Für vergebliche Einsätze, Leer- und

Wartezeiten sowie Einsatzplanung entstehen keine oder kaum Kosten zu Lasten der Betriebe. Aus- und Weiterbildungen, soweit sie für betreuende und pflegende Angehörige erforderlich sind, sind grundsätzlich weniger kostspielig und kürzer. Darüber hinaus fallen für pflegende Angehörige oft keine Wegkosten an, da sie meist mit der betreuten Person im selben Haushalt leben.

Durch die Schaffung einer separaten Höchstattaxe wird die Überfinanzierung der Leistungen, die durch pflegende Angehörige erbracht werden, beseitigt, ohne dabei das Pflegemodell der Angehörigenpflege grundsätzlich infrage zu stellen. Entsprechend wurde den Betroffenen auch die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt, um eine kostendeckende Höchstattaxe bei effizienter Leistungserbringung in diesem Bereich festlegen zu können.

Im Bereich der pflegenden Angehörigen gelten, wie in der Einleitung erwähnt, derzeit noch wenige oder keine bindenden Standards bezüglich der Begleitung der Pflegenden, der Weiterbildung, der Ausbildung und der Qualitätssicherung. Auch wenn der Regierungsrat in diesem Bereich Vorgaben auf Bundesebene begrüssen würde, prüft das AGS aktuell – teilweise im Austausch mit den Nachbarkantonen – mögliche Massnahmen zur Steigerung und Sicherstellung der Qualität in der Angehörigenpflege.

Der Regierungsrat begrüsst, wenn Betriebe, die pflegende Angehörige anstellen, Mitglied des Administrativvertrags mit Spitex Schweiz sind und den dort definierten Qualitätsstandards entsprechend vorgehen. Eine solche Mitgliedschaft als Zulassungsvoraussetzung zu verlangen, ist jedoch rechtlich nicht möglich. Aktuell wird geprüft, ob gegebenenfalls die Einhaltung von einzelnen Qualitätsstandards aus dem Administrativvertrag als Zulassungsvoraussetzung gelten könnte.

Zusammenfassend erachtet der Regierungsrat die im Postulat vorgebrachten Anliegen durch die bereits ergriffenen Massnahmen, insbesondere die bevorstehende Herabsetzung der Höchstattaxe für pflegende Angehörige und die Prüfung der Aufnahme von weitergehenden Qualitätsanforderungen im Zulassungsprozess, als hinreichend erfüllt. Entsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 4/25 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landamann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber