

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



23.4281 n Mo. Rechsteiner Thomas. Pflege durch Angehörige verbindlich regeln

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 17. November 2025

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 17. November 2025 die von Nationalrat Thomas Rechsteiner am 29. September 2023 eingereichte und vom Nationalrat am 7. Mai 2025 angenommene Motion vorberaten.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) dahingehend anzupassen, dass durch Angehörige erbrachte Pflegeleistungen nur in Ausnahmefällen und unter klaren Vorgaben insbesondere hinsichtlich der zu erfüllenden Qualität zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden dürfen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Häberli-Koller

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Damian Müller

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 22. November 2023
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) dahingehend anzupassen, dass durch Angehörige erbrachte Pflegeleistungen nur in Ausnahmefällen und unter klaren Vorgaben insbesondere hinsichtlich der zu erfüllenden Qualität zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden dürfen.

1.2 Begründung

Zweifellos sind pflegende Angehörige eine wichtige Ressource und können die Pflege-Profis entlasten. Als pflegende und betreuende Angehörige übernehmen sie eine wichtige Rolle für das Wohlergehen der pflegebedürftigen Person. Sie sind eine willkommene Unterstützung und können einen Beitrag dazu leisten, dass die Person länger in ihren eigenen vier Wänden bleiben kann. In den vergangenen Jahren ist ein regelrechter Boom bei der Pflege durch Angehörige ausgebrochen. Diese Entwicklung schlägt sich auf stark steigende Pflegekosten im Spitex-Bereich nieder, die Prämienzahler schlussendlich zu berappen haben. In knapp 10 Jahren sind die Spitex-Kosten um rund 70 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung wurde mit dem Bundesgerichtsentscheid im Jahr 2019 weiter befeuert. Der Entscheid hält im Kern fest, dass Leistungen der OKP auch ohne Ausbildung abgerechnet werden können. Voraussetzung ist eine entsprechende Betriebsbewilligung der Spitex-Organisation. Diverse Spitex-Organisationen haben sich denn auch gezielt auf Modelle zur Anstellung von pflegenden Angehörigen spezialisiert. Aktuell ist die Situation so, dass alle Personen, die Pflegeleistungen erbringen, zumindest einen Kurs in Pflegehilfe verfügen müssen. Gemäss Spitex Schweiz stehen nebst diesem Kurs keine alternativen Aus- oder Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Ausbildungs- und Qualitätsvorgaben werden in sogenannten Administrativ-Verträgen festgehalten. Solche Verträge sind hinsichtlich der zu erbringenden Qualität aber völlig unzureichend. Sie können so ausgestaltet werden, dass Qualitätsvorgaben gezielt umgangen werden können. Daher sind solche Administrativ-Verträge ohne klare gesetzliche Grundlagen wertlos. Es ist daher zu bezweifeln, dass die Qualität in der Pflege-Versorgung flächendeckend sichergestellt werden kann. Zudem gibt es nur ungenügende Kontrollmöglichkeiten. Letztlich ist heute von einer erheblichen Intransparenz in der Kosten- und Leistungsseite und mangelnden Qualitätsgrundsätzen auszugehen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 22. November 2023

Der Bundesrat ist sich der Thematik der Pflege durch Angehörige bewusst und kann die damit verbundenen Fragen nachvollziehen. In seiner Antwort auf die Interpellation 23.3191 Roduit «Schadet die Abgeltung der Grundpflege, die durch Angehörige ohne spezifische Ausbildung erbracht wird, der Qualität?» hat er einen Bericht angekündigt, um Fragen im Zusammenhang mit der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause zu vertiefen und die aktuelle Praxis zu analysieren.

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regeln die Rahmenbedingungen: So müssen Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause nach Artikel 58g der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) insbesondere über das erforderliche qualifizierte Personal, ein geeignetes Qualitätsmanagementsystem und ein geeignetes internes Berichts- und Lernsystem verfügen. Die Kantone prüfen die Einhaltung dieser Anforderungen im Rahmen der Zulassungserteilung und ihrer



Aufsichtspflicht über die Leistungserbringer. Ergänzend dazu hat das Bundesgericht definiert, dass Angehörige ohne professionelle Pflegeausbildung nur Leistungen der Grundpflege unter Überwachung oder Begleitung durch diplomiertes Pflegepersonal zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) erbringen dürfen (vgl. insbesondere BGE 145 V 161). Grundsätzlich sind Art und Dauer der zu erbringenden Pflegeleistungen (und damit auch die Kosten) vom Pflegebedarf abhängig. Die demographische Entwicklung und gesellschaftliche Entwicklungen haben in den letzten Jahren zu einem steigenden Bedarf an ambulanter Pflege und folglich steigenden Kosten geführt. Anhand der verfügbaren Zahlen (insbesondere Statistik der Hilfe und Pflege zu Hause des Bundesamtes für Statistik und Daten der Krankenversicherer zu OKP-Ausgaben) lässt sich nicht ermitteln, wie viele pflegende Angehörige bei einer Organisation der Krankenpflege und Hilfe angestellt sind und wie viele Leistungen sie erbracht haben. Es ist deshalb auch nicht klar, inwieweit Pflegeleistungen von Angehörigen die Kostenentwicklung bei der Pflege zu Hause beeinflussen.

Der Bundesrat wird diesen Aspekten im eingangs erwähnten Bericht nachgehen und damit die Grundlage liefern, um zu entscheiden, inwiefern weitergehende Regelungen notwendig sind. Ohne eine fundierte Entscheidungsgrundlage erachtet es der Bundesrat als verfrüht, Massnahmen zu treffen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 7. Mai 2025 mit 168 zu 23 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Als Grundlage für ihre Beratungen liess sich die Kommission den Bericht des Bundesrates vom 15. Oktober 2025 zu «Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung» erläutern. Zusätzlich hörte sie Vertretungen der Leistungserbringer und der Krankenkassen an.

Aus Sicht der Kommission besteht dringender Handlungsbedarf. Sie ist sich des wertvollen Beitrags bewusst, den Angehörige erbringen. Die beobachteten Entwicklungen werfen aber diverse Fragen auf. Generell zeigt sich die Kommission besorgt über die zunehmende finanzielle Belastung durch die stark gestiegene Anzahl der von Angehörigen geleisteten Pflegestunden zulasten der OKP. Laut dem Bericht des Bundesrates werden die Kosten für die OKP im Jahr 2024 auf knapp 55 Millionen Franken geschätzt. Neben der OKP leisten die Versicherten sowie die Kantone und gegebenenfalls die Gemeinden Beiträge. Die verfügbaren Daten weisen zudem darauf hin, dass die Zunahme der Pflegestunden auf wenige private Organisationen zurückzuführen ist, die sich auf die Anstellung pflegender Angehöriger spezialisiert haben. Die Kommission hält diese Entwicklung für besonders problematisch. Aufgrund der Differenz zwischen dem Lohn für die pflegenden Angehörigen und der Vergütung für die Grundpflege dürften Gewinne zulasten der sozialen Krankenversicherung erzielt werden. Zudem findet die Kommission die intensiven Werbetätigkeiten der Organisationen stossend.



Pflegende Angehörige benötigen gemäss dem Bundesgericht grundsätzlich keine Ausbildung, um Leistungen der Grundpflege wie etwa die Körperpflege zulasten der OKP zu erbringen. Sie müssen aber von einer Pflegefachperson begleitet und überwacht werden. Zudem muss der Pflegebedarf von einer Fachperson ermittelt und regelmässig geprüft werden. Die vorliegenden Daten des Berichts zeigen, dass sich nicht alle Organisationen an die Mindestanforderungen zur Ausbildung halten, welche die Krankenkassen und die Leistungserbringer festgelegt haben. Gemäss Analysen aus dem Kanton Zürich ist zudem die Pflegedauer deutlich höher, wenn die Pflege durch Angehörige erbracht wird. Dies wirft Fragen zur Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen auf. Darüber hinaus stellen sich Fragen zur Abgrenzung von Pflegeleistungen und persönlichem Beistand.

In Anbetracht dieser Feststellungen gehen die Empfehlungen aus dem Bericht des Bundesrates aus Sicht der Kommission zu wenig weit. Sie teilt die Feststellung des Bundesrates, dass alle beteiligten Akteure ihren Beitrag leisten müssen. Im Gegensatz zum Bundesrat identifiziert sie aber klaren Handlungsbedarf auf Bundesebene. Mit der Annahme der Motion soll der Bundesrat aufgefordert werden, rasch zu handeln, um die stetige Zunahme der Pflegestunden und die Entwicklung problematischer Geschäftsmodelle zu bremsen. Die Kommission sieht diese Motion als ersten Schritt. Angesichts der vielfältigen Problematik wird sie weitere gezielte Lösungsansätze prüfen. Diese betreffen etwa die Definition und namentlich eine Altersgrenze für pflegende Angehörige. Weiter sollen zusätzliche Instrumente für die Kantone und Vorschriften für die Anstellung von pflegenden Angehörigen, die Qualität sowie die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Leistungen analysiert werden.