

## Alterspflege in der Schweiz

Ein föderal geprägtes Politikfeld im europäischen Vergleich

Bearbeitet von  
Rahel Strohmeier Navarro Smith

1. Auflage 2012. Taschenbuch. 447 S. Paperback

ISBN 978 3 0343 1173 1

Format (B x L): 15,5 x 22,5 cm

Gewicht: 640 g

[Weitere Fachgebiete > Medien, Kommunikation, Politik > Regierungspolitik > Sozialpolitik](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Rahel Strohmeier Navarro Smith

# Alterspflege in der Schweiz

Ein föderal geprägtes Politikfeld  
im europäischen Vergleich

**Social Strategies** Vol. 47

Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik  
Monographs on Sociology and Social Policy

**SOCIAL  
STRATEGIES**

Zürcher Hochschule  
für Angewandte Wissenschaften

**zhaw** Soziale Arbeit

Peter Lang

# 1. Einleitung

In der jüngsten Zeit geriet die Hilfe und Pflege für ältere Menschen in der Schweiz verstärkt in den Fokus öffentlicher und politischer Debatten. Dies wird bereits in einer Schnellrecherche in der NZZ Online in der ersten Jahreshälfte zwischen 1. Januar 2010 und 15. Mai 2010 ersichtlich: Monatlich erschienen ein bis zwei Artikel, die sich mit dem Thema der Altershilfe und Alterspflege befassen.<sup>1</sup> Die steigende Zahl der parlamentarischen Vorstösse im National- und Ständerat ist ein weiterer Hinweis für das wachsende öffentliche Interesse an der Thematik. Insbesondere im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie der Neuordnung der Pflegefinanzierung haben die Vorstösse zur Altershilfe und Alterspflege ab dem Jahr 2004 beträchtlich zugelegt.<sup>2</sup>

- 
- 1 NZZ vom 8. Mai 2010; 16. April 2010; 16. März 2010; 5. März 2010; 22. Februar 2010; 18. Februar 2010; 8. Januar 2010.
  - 2 Zwischen den Jahren 1999 und 2003 wurden durchschnittlich 2,2 Vorstösse pro Jahr vorgebracht, die allesamt die Hilfe und Pflege älterer Menschen betrafen; zwischen den Jahren 2004 und 2009 waren es durchschnittlich 6,8 Vorstösse pro Jahr – also rund dreimal mehr Vorstösse als in der Vorperiode. Die Höchstzahl lag bei 10 Vorstössen im Jahr 2009: 09.3754: Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (Postulat) – Wehrli Reto; 09.3565: Spitexversorgung unter dem Regime der neuen Spitalfinanzierung (Interpellation) – Heim Bea; 09.3563: Weg von der Fürsorgeabhängigkeit bei Pflegebedürftigkeit (Motion) – Heim Bea; 09.3535: Leistungsförderung nach dem KVG vereinheitlichen (Motion) – Sozialdemokratische Fraktion; 09.3512: Massnahmen gegen den Pflegenotstand (Interpellation) – Humbel Ruth; 09.3505: Telemonitoring in der Gesundheitsversorgung (Postulat) – Heim Bea; 09.4251: Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege (Postulat) – Schenker Silvia; 09.4076: Weiterbildungs- und Ausbildungsoffensive im Pflegebereich zur Integration arbeitsloser Personen (Motion) – FDP-Liberale Fraktion; 09.5058: Pflegezentrum Entlisberg (Fragestunde. Frage) – Schibli Ernst; 09.5022: Übergriffe in Pflege- und Altersheimen (Fragestunde. Frage) – Leutenegger Oberholzer Susanne (Cura Vista – Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments). Im Jahr 2010 wurden bis zum 15. Mai 2010 bereits 6 Vorstösse zum Thema Hilfe und Pflege von älteren Menschen lanciert: 10.3308: Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskosten / Pflegefinanzierung (Postulat) – Egger-Wyss Esther;

Im Zentrum der öffentlichen Diskussion standen in den vergangenen Jahren oftmals die steigenden Pflegekosten. Zu deren Ursachen und zu Möglichkeiten der Einsparung wurden in den parlamentarischen Debatten sehr unterschiedliche Ansichten geäussert: Von Vorschlägen zur Einführung einer fakultativen, steuerbegünstigten, privaten Pflegeversicherung (Säule 3c) bis hin zur Einführung einer Erbschaftssteuer für die Finanzierung der Langzeitpflege.<sup>3</sup>

In jüngerer Zeit wurden zudem immer öfter auch Fragen aufgeworfen, wer die Pflege erbringen soll: Männer oder Frauen? Vollzeiterwerbstätige Personen oder teilzeiterwerbstätige Personen? Familienmitglieder, Bekannte und Freunde oder professionell Pflegende?<sup>4</sup> Auch

---

10.3253: Lebensunterhalt bei Pflegebedürftigkeit (Interpellation) – Maury Pasquier Liliane; 10.3271: Gesetzeskonforme Umsetzung der Pflegefinanzierung (Motion) – Humbel Ruth; 10.3147: Umgehung des Tarifschutzes durch Zuschlüsse privater Spitex-Organisationen (Interpellation) – Egger-Wyss Esther; 10.3127: Sicherung der Alterspflege (Postulat) – Heim Bea; 10.3126: Pflegefinanzierung und Ausbildung (Interpellation) – Heim Bea; 10.3031: Pflegefinanzierung. Schutz der Heimbewohnerinnen und -bewohner (Postulat) – Heim Bea (Cura Vista – Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments).

- 3 06.3274: Säule 3c für die Finanzierung der Pflege im Alter (Motion) – Forster Erika; 05.416: Erbschaftssteuer für Pflegekosten (Parlamentarische Initiative) – Fehr Hans-Jürg (Cura Vista – Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments).
- 4 10.3308: Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskosten / Pflegefinanzierung (Postulat) – Egger-Wyss Esther; 10.3126: Pflegefinanzierung und Ausbildung (Interpellation) – Heim Bea; 09.3512: Massnahmen gegen den Pflegenotstand (Interpellation) – Humbel Ruth; 09.4076: Weiterbildungs- und Ausbildungsoffensive im Pflegebereich zur Integration arbeitsloser Personen (Motion) – FDP-Liberale Fraktion; 08.3955: Verbesserung der Situation von pflegenden Angehörigen (Postulat) – Schenker Silvia; 08.3833: Anpassung der Anspruchsregelung für die Anrechnung der Betreuungsgutschrift (Motion) – Meier-Schatz Lucrezia; 08.1109: Alterspflege durch Menschen ohne Aufenthaltspapiere (Anfrage) – Fehr Jacqueline; 06.3691: Anerkennung der Pflegeleistungen von Familienangehörigen. Situationsanalyse (Postulat) – Meier-Schatz Lucrezia; 04.3528: Betreuungsgutschriften für die Pflege von Hilflosen (Motion) – Hubmann Vreni; 04.5083: Direkt angestelltes Pflegepersonal im Rahmen der Ergänzungsleistungen (Fragestunde. Frage) – Stahl Jürg; 02.3546: Unterstützung der erbrachten Pflege zu Hause durch Verwandte und Bekannte (Motion) – Leuthard Hausin Doris; 01.3046: Personalnotstand in der Pflege (Interpellation) – Hollenstein Pia; 99.3512: Betreuungsgutschriften bei Pflege von Hilflosen (Motion) – Hubmann Vreni (Cura Vista – Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments).

Fragen betreffend Pflegequalität haben Eingang in die parlamentarischen Debatten gefunden.<sup>5</sup>

Die Mehrheit der Vorstösse drehte sich allerdings um die besagten Fragen der Finanzierung der Hilfe und Pflege im Alter.<sup>6</sup> In einer

- 
- 5 10.3127: Sicherung der Alterspflege (Postulat) – Heim Bea; 09.3505: Telemonitoring in der Gesundheitsversorgung (Postulat) – Heim Bea; 09.4251: Qualitäts sicherung in der häuslichen Pflege (Postulat) – Schenker Silvia; 09.5058: Pflegezentrum Entlisberg (Fragestunde. Frage) – Schibli Ernst; 09.5022: Übergriffe in Pflege- und Altersheimen (Fragestunde. Frage) – Leutenegger Oberholzer Susanne; 08.3388: Obligatorische Patientenverfügung (Postulat) – von Graffenried Alec; 08.3160: SAS. Sicherstellung der Akkreditierungsqualität (Interpellation) – Heim Bea; 06.1017: Studie zur Rationierung von Pflege (Anfrage) – Hollenstein Pia; 05.3628: Alterspflege und Pflegeplätze bis 2050 (Postulat) – Teuscher Franziska; 02.1130: Ambulante psychiatrische Pflege (Einfache Anfrage) – Baumann Stephanie; 99.3181: Schaffung einer Beschwerdemöglichkeit gegen Krankenkassen (Motion) – Grobet Christian; 98.3344: Spitex. Rahmenbedingungen (Motion) – Vermot-Mangold Ruth-Gaby; 96.3430: Pflege zu Hause und in Heimen. Gesamtkonzept (Motion) – Hochreutener Norbert (Cura Vista – Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments).
  - 6 10.3271: Gesetzeskonforme Umsetzung der Pflegefinanzierung (Motion) – Humbel Ruth; 10.3253: Lebensunterhalt bei Pflegebedürftigkeit (Interpellation) – Maury Pasquier Liliane; 10.3147: Umgehung des Tarifschutzes durch Zuschläge privater Spitex-Organisationen (Interpellation) – Egger-Wyss Esther; 09.3754: Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (Postulat) – Wehrli Reto; 10.3031: Pflegefinanzierung. Schutz der Heimbewohnerinnen und -bewohner (Postulat) – Heim Bea; 09.3565: Spitexversorgung unter dem Regime der neuen Spitalfinanzierung (Interpellation) – Heim Bea; 09.3563: Weg von der Fürsorgeabhängigkeit bei Pflegebedürftigkeit (Motion) – Heim Bea; 09.3535: Leistungsfinanzierung nach dem KVG vereinheitlichen (Motion) – Sozialdemokratische Fraktion; 08.5328: Neue Verordnung über die Pflegefinanzierung (Fragestunde. Frage) – Egger-Wyss Esther; 08.5380: Inkrafttreten der Pflegefinanzierung (Fragestunde. Frage) – Humbel Ruth; 08.5320: Umsetzung der Pflegefinanzierung (Fragestunde. Frage) – Humbel Ruth; 07.3444: Neuordnung der Pflegefinanzierung (Postulat) – Bortoluzzi Toni; 06.3800: Kostentransparenz in Pflegeheimen (Interpellation) – Fehr Hans-Jürg; 06.3572: Kostenverlagerung bei der Finanzierung von Behindertenheimen (Interpellation) – Humbel Ruth; 06.427: Erneuerung des dringlichen Bundesgesetzes vom 8. Oktober 2004 (Einfrierung der Pflegetarife) (Parlamentarische Initiative) – Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SR; 06.3274: Säule 3c für die Finanzierung der Pflege im Alter (Motion) – Forster Erika; 06.3271: Säule 3c für die Finanzierung der Pflege im Alter (Motion) – Freisinnig-demokratische Fraktion; 05.3434: Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler und Pflegeheime in

diskursanalytischen Untersuchung, bei welcher die Parlamentsdebatten zum Thema Pflege zwischen den Jahren 2004 und 2008 analysiert wurden, gelangen Forschende der Fachhochschule Westschweiz zum Schluss, dass die fachlichen Kenntnisse der meisten Politikerinnen und Politiker zum Thema Altershilfe und Alterspflege aus pflegewissenschaftlicher Sicht jedoch eher beschränkt seien (Nicole 2009: 20; Guinchard/Hirsch-Durrett/Valarino 2009).

Die Sicht der Menschen, die die Pflege erhalten und der Menschen, die die Pflege erbringen, kommt in den öffentlichen Diskursen der Medien und der Politik kaum vor. An verschiedenen Tagungen und öffentlichen Veranstaltungen wurden in jüngster Zeit die Bedingungen der Pflegeerbringung auch in der Schweiz etwas breiter und ausgiebiger diskutiert.<sup>7</sup> In der Schweiz – wie auch in Europa

---

der Krankenversicherung. Umsetzungsprobleme (Interpellation) – Humbel Ruth; 05.416: Erbschaftssteuer für Pflegekosten (Parlamentarische Initiative) – Fehr Hans-Jürg; 05.070: NFA. Ausführungsgesetzgebung BRG (Geschäft des Bundesrates); 05.025: Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung Langzeitpflege; 04.3487: 1. NFA-Paket. Übergangsbestimmungen (Interpellation) – Gross Jost; 03.443: Finanzierung der Langzeitpflege (Parlamentarische Initiative) – Joder Rudolf; 02.3626: Transparenz und Kohärenz zwischen den verschiedenen Leistungen der Sozialversicherungen und dem KVG (Postulat) – Loepfe Arthur; 01.3318: Tarifschutz für Pflege in Heimen (Interpellation) – Stu der Heiner; 00.3342: Finanzierung der Palliativbehandlung (Motion) – Rossini Stéphane; 99.3447: Finanzierung der Pflege sichern (Motion) – Gross Jost; 99.1183: Analyse direkter und indirekter Auswirkungen des KVG auf die Pflege (Einfache Anfrage) – Hollenstein, Pia; 97.402: Befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Parlamentarische Initiative) – Rychen Albrecht; 96.3631: Umsetzung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) (Interpellation) – Freisinnig-demokratische Fraktion; 96.3566: Stop den steigenden Krankenkassenprämien (Interpellation) – Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; 95.3577: Mehrwertsteuer für Spitex-Dienste (Postulat) – Schmid Odilo (Cura Vista – Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments).

7 Schweizer Tagungen zum Thema Altershilfe und Alterspflege: Studientag der Forschungs- und Weiterbildungseinheit an der Fachhochschule Soziale Arbeit (EESP) in Lausanne, 28. Januar 2009, „Ökonomie des ‚Sorgens und Betreuens‘“; WIDE Switzerland-Jahreskonferenz an der Universität Basel, 18. bis 20. Juni 2009: „WE CARE! Feministische Antworten auf die Care-Krisen“; Denknetz, Bern, 6. November 2009: „Globalisierte Lohnarbeit im Privathaushalt“ und 5. Nationaler Spitex-Kongress, Biel, 9. und 10. September 2010: „Am Puls der Zeit“.

(Bodegan 2008: 212; Leitner 2003: 357; Rostgaard 2002: 59) – sind es in erster Linie die Frauen, welche die Hauptverantwortung für die Hilfe und Pflege im Alter übernehmen: Zwei Drittel der Pflegenden sind Frauen, ein Drittel Männer, wie eine für die deutschsprachige Schweiz repräsentative Fragebogenerhebung der Studie SwissAge-Care 2010 ergeben hat (Spitex Verband Schweiz 2010: 14).<sup>8</sup> Die institutionelle wie auch kulturelle Verantwortungszuschreibung der privaten, unbezahlten Sorgearbeit an Frauen gerät jedoch von mehreren Seiten unter Druck: Auf der einen Seite verzeichnen die Männer eine noch immer sehr beschränkte Beteiligung bei der unbezahlten Haus-, Erziehungs- und Pflegearbeit; die Frauen hingegen eine zunehmende Erwerbsbeteiligung und ein konstant hohes Engagement in der sogenannten „unbezahlten Arbeit“, zu welcher – unter anderen Arbeiten – auch die informelle Altershilfe und Alterspflege zählt. Gleichzeitig „schrumpft“ aufgrund der demografischen Entwicklungen die Gruppe der 30- bis 60-Jährigen, welcher eine zentrale Rolle bei der Versorgung der Pflegebedürftigen zukommt. Dem gegenüber steht eine wachsende Zahl von alten Menschen, die immer länger und immer häufiger alleine leben (Familienbericht 2006: 38, 61, 81ff.). So stellt sich immer drängender die Frage: Wer ist für die Sorge<sup>9</sup> im Alter

---

Auch auf europäischer und internationaler Ebene wurde die Altershilfe und Alterspflege zunehmend im Rahmen von internationalen Konferenzen thematisiert, zum Beispiel: The Danish National Centre for Social Research, Kopenhagen, Dänemark, 25. bis 28. Juni 2008: „Transforming Elderly Care at Local, National and Transnational Levels“ oder The Danish National Centre for Social Research, Kopenhagen, Dänemark, 21.–23. Juni 2010: „Transforming Care: Provision, Quality and Inequalities in Late Life“.

- 8 Dabei handelt es sich fast ausschliesslich um Partnerinnen und Partner, Töchter und Söhne, die zu zwei Dritteln im gleichen Haushalt wie die pflegebedürftige Person leben. Interessanterweise handelt es sich bei den pflegenden Angehörigen in Deutschland, Griechenland, Italien, Polen, Schweden und Grossbritannien nur bei gut einem Fünftel um Partner und Partnerinnen. Im Gegenzug machen die pflegenden Kinder rund die Hälfte aus. Weitere Pflegepersonen rekrutieren sich dreimal häufiger aus dem Kreis von Freunden, Bekannten und Nachbarn als in der Schweiz. (Spitex Verband Schweiz 2010: 14).
- 9 Der englische Begriff „care“ umfasst mehr als rein medizinische Pflegeleistungen und geht somit weiter als die deutsche Bezeichnung „Pflege“. „Care“ lässt sich am ehesten mit den Begriffen „Sorge tragen“ und „Sich-kümmern-um“ übersetzen.

verantwortlich, wenn sie eigenverantwortlich nicht mehr wahrgenommen werden kann und niemand da ist im unmittelbaren Umfeld, die oder der helfen könnte? Welches sind die angemessenen Formen des „(Sich-)Sorge-Tragen“, des „Sich-Kümmern-um“, wenn einen die eigenen Kräfte zunehmend verlassen? Welches sind die institutionellen Voraussetzungen, damit Altershilfe und Alterspflege bedürfnisgerecht, kontinuierlich (ohne Lücken in der Versorgungskette) und umfassend (Geld-, Hilfs- und Pflegeleistungen einschliessend) erbracht werden kann (Leichsenring/Alaszewski 2004; Billings/Leichsenring 2005)? Mit diesen Fragen müssen sich zurzeit Politikerinnen und Politiker sowie Fachpersonen in sämtlichen europäischen Ländern auseinandersetzen, wenn auch der strukturelle, demografische und soziale Wandel, welcher die jeweiligen Bedarfslagen mitprägt, unterschiedliche Tempi und Intensitäten aufweist in den einzelnen Ländern.

Im europäischen Sozialmodell seien es in erster Linie, so wird postuliert, die Familie oder der Staat, welche soziale Risiken absichern – und dies zunehmend auf sub-nationaler Ebene und mit einer neuen Fokussierung auf die Familien (Kazepov 2008: 260f.). So ist im europäischen Raum seit geraumer Zeit ein Trend von zentralstaatlichen Institutionen hin zu kommunalen Behörden sowie marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu beobachten (Jessop 2000; Carmel/Papadopoulos 2003; Kooiman 2003). An die Stelle von (zentral-)staatlichem Regierungshandeln treten in verschiedenen Ländern zunehmend horizontale, hybride und assoziative Regierungsformen (Rhodes 1996). Diese Entwicklungen können in verschiedenen staatlichen Handlungsfeldern beobachtet werden, u. a. auch im Sozialbereich (Harvey 1989; Massey 1994; Syngedouw/Moulaert/Rodriguez 2002). So werden in den europäischen Wohlfahrtsregimes seit einiger Zeit sogenannte „sectoral shifts“ und der Einbau marktwirtschaftlicher Elemente festgestellt (Kaufmann 2002: 230f.; Bode 2005: 234f.). In vielen Ländern eingeleitete sozialpolitische Reformen zielen nicht nur auf die Ebene der Angebote und Dienstleistungen, sondern auch auf die Organisationsstruktur des Wohlfahrtsstaates, das Netz aller staatlichen und nicht staatlichen Akteure, die sich bei der Organisation und Erbringung sozialer Hilfeleistungen beteiligen (Kaufmann 2002: 143, 180).