



Abstimmung vom 28.11.2021

Pflegeinitiative findet in der Pandemie klare Mehrheit

**Angenommen: Volksinitiative «Für eine starke
Pflege (Pflegeinitiative)»**

Matthias Strasser

Empfohlene Zitierweise: Strasser, Matthias (2022): Pflegeinitiative findet in der Pandemie klare Mehrheit. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am [Datum].

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

2017 lanciert der Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) eine Volksinitiative mit dem Ziel, die Attraktivität des Pflegeberufs und die Zahl der Ausbildungsabschlüsse zu steigern. Der Berufsverband kritisiert, dass die Schweiz von den jährlich benötigten 4700 Pflegefachpersonen nur gut die Hälfte selbst ausbilde. Der Rest werde im Ausland rekrutiert – und der Bedarf werde in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung weiter steigen. Aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen würden zudem viele Ausgebildete den Beruf rasch wieder verlassen. Gefordert wird in der ansonsten offen formulierten Initiative auch die selbstständige Abrechnung pflegerischer Leistungen durch Pflegefachpersonen zulasten der obligatorischen Krankenversicherung (OKP). Die Branche folgt mit der Initiative dem Beispiel der Hausärzt:innen, die rund zehn Jahre davor mit einer Volksinitiative das Parlament zu einem direkten Gegenentwurf bewegen konnten (vgl. Vorlage 581). Schon nach weniger als zehn Monaten Sammeldauer kommt die Initiative mit 114 078 gültigen Unterschriften zustande.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab. Er befürchtet eine Kostensteigerung aufgrund der selbstständigen Abrechnung. Weil zudem bereits Massnahmen ergriffen worden seien, würde es auch nach einer Annahme nicht zu einer weitergehenden Umsetzung der Initiative kommen, argumentiert die Regierung. Weiter sei problematisch, dass mit einer Annahme der Pflegeinitiative eine spezifische Berufsgruppe in der Verfassung privilegiert würde.

Die Gesundheitskommissionen des Parlaments sehen hingegen ebenfalls Handlungsbedarf und legen einen indirekten Gegenvorschlag vor. Uneinigkeit besteht zunächst in der Frage von dessen Finanzierung. Nach Verhandlungen bis in die Einigungskonferenz und unter dem Eindruck der Corona-Pandemie verabschiedet das Parlament schliesslich einen indirekten Gegenvorschlag, der Ausbildungsbeiträge für das Pflegepersonal und die Möglichkeit der selbstständigen Abrechnung zulasten der OKP unter gewissen Bedingungen vorsieht. Bund und Kantone sollen insgesamt rund eine Milliarde Franken für die Ausbildung in Pflegeberufen zur Verfügung stellen. Der Bundesrat zeigt sich in seiner Stellungnahme grundsätzlich einverstanden mit dem indirekten Gegenvorschlag, lehnt aber die selbstständige Abrechnung weiterhin ab.

Am Ende stimmt das Parlament dem indirekten Gegenvorschlag fast ausnahmslos zu (194 Ja, 1 Nein im Nationalrat; 43 Ja, 0 Nein, 1 Enthaltung im Ständerat). Die Initiative empfehlen dagegen beide Kammern zur Ablehnung (Nationalrat: 116 zu 74, 6 Enthaltungen; Ständerat: 30 zu 14). In beiden Kammern stimmen die Vertreter:innen von SP und Grünen der Initiative zu, im Nationalrat zudem einzelne Parlamentarier:innen von Mitte und GLP.

GEGENSTAND

Die Volksinitiative «für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» verlangt, dass Bund und Kantone für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von

hoher Qualität sorgen. Sie sollen sicherstellen, dass ausreichend diplomiertes Pflegefachpersonal in der Schweiz ausgebildet wird, um den Bedarf auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu decken. Der Bund soll anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen für das Pflegepersonal festlegen. Zudem sollen Pflegefachpersonen selbstständig Leistungen zugunsten der obligatorischen Krankenversicherung abrechnen können.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Während des Abstimmungskampfs im Herbst 2021 stiegen die Zahlen der Covid-19-Ansteckungen erneut an und viele Spitäler gelangen an ihre Belastungsgrenzen – oder sogar darüber hinaus. Wie schon seit Beginn der Pandemie ist dabei das knappe Gesundheitspersonal der grösste Engpass. Damit werden die Bedeutung des Pflegesektors sowie die starke Abhängigkeit der Schweiz von ausländischen Pflegenden – auch solchen, die im nahen Ausland wohnen und täglich in die Schweiz pendeln – für eine breite Bevölkerung konkret greifbar. Auch unter diesem Eindruck verschieben sich die parteipolitischen Positionierungen in der Mitte des politischen Spektrums gegenüber der parlamentarischen Phase: Neben SP und Grünen fassen auch die Delegierten der GLP die Ja-Parole, und jene der Mitte-Partei beschliessen Stimmfreigabe (vier kantonale Sektionen und die Junge Mitte fassen die Ja-Parole, acht die Nein-Parole). Zum Ja-Lager gehört auch eine breite Allianz aus Gewerkschaften, Verbänden des Gesundheitssektors einschliesslich der Hausärzt:innen und Apotheker:innen sowie Patient:innen- und Senior:innen-Organisationen. Sie argumentieren, der Pflegenotstand sei «längst Realität». In Anspielung auf Aktionen während der ersten Coronawelle, bei denen die Bevölkerung als Dank für den Einsatz des Gesundheitspersonals in der Öffentlichkeit applaudierte, prägen sie den Slogan «Weil Applaus nicht reicht»: Es brauche nun vielmehr konkrete Massnahmen. Auch der vom Parlament beschlossene Gegenvorschlag reiche nicht aus, um zu verhindern, dass Pflegefachleute den Beruf bereits nach kurzer Zeit wieder verlassen. So würden die mit dem Gegenvorschlag geplanten Massnahmen zugunsten der Ausbildung «verpuffen».

Gegen die Initiative sprechen sich von den grösseren Parteien lediglich noch SVP und FDP aus, unterstützt von den Kantonsregierungen (KdK) und den Verbänden von Arbeitgebenden, Gewerbe und Spitälern sowie dem Krankenkassenverband Curaviva. Sie betonen, dass der Gegenvorschlag des Parlaments schneller umgesetzt werden könne als die Initiative. Mit ihm würden zudem mehr Pflegenden ausgebildet, ohne dass Gesundheitskosten und Krankenkassenprämien steigen würden. Studierende der Pflegeberufe würden bei Bedarf finanziell unterstützt, was die Attraktivität der Ausbildung steigern würde. Hingegen sei unklar, wie die Initiative nach einer Annahme konkret umgesetzt würde.

Das mediale Interesse an der Vorlage ist im Mehrjahresvergleich durchschnittlich, sie wird etwas vom gleichzeitig zur Abstimmung gebrachten

Covid-19-Gesetz überstrahlt (vgl. Vorlage 650). Dafür fällt die Tonalität der Berichterstattung für die Initiative klar positiv aus, was für Initiativen eher untypisch ist (fög 2021). In den Inseratespalten wird die Pflegeinitiative relativ wenig beworben (Heidelberger/Bühlmann 2021).

ERGEBNIS

Im November 2021 wird die Pflegeinitiative von Volk und Ständen deutlich angenommen. 61% der Stimmenden und 22½ Stände stimmen zu. Erstmals in der Schweizer Abstimmungsgeschichte erreicht damit eine Initiative aus gewerkschaftlichen Kreisen eine Mehrheit. Am höchsten ist die Zustimmung im Kanton Basel-Stadt (67% Ja) und in der Westschweiz (Jura 66%, Freiburg und Waadt je 65%), insgesamt ist sie aber breit verteilt: 13 Kantone weisen einen Ja-Stimmenanteil von über 60% Ja aus, und lediglich im Kanton Appenzell Innerrhoden wird die Vorlage mehrheitlich abgelehnt (47% Ja). Die Stimmbeteiligung liegt bei hohen 65,3%.

Die Nachbefragung (gfs.bern 2022) kommt zum Schluss, dass das Abstimmungsergebnis stark von der Pandemie geprägt worden sei. Diese habe den schon länger existierenden Pflegenotstand sichtbar gemacht, und dieser sei auch das wichtigste Argument der Ja-Stimmenden gewesen. Bei Grünen- und SP-Anhänger:innen war die Zustimmung am grössten (fast 90% Ja), die Initiative wurde aber auch von deutlichen Mehrheiten der GLP- und Mitte-Sympathisierenden (69 bzw. 56%) sowie von beachtlichen Minderheiten der FDP- und SVP-Wählenden (je rund 40% Ja) angenommen. Überdurchschnittlich war der Ja-Stimmenanteil der Initiative bei Personen mit geringem und mittlerem Einkommen, es reichte aber in allen Einkommensklassen für eine Mehrheit. Zudem stimmten die Befragten umso eher zu, je direkter ihr Bezug zur Pflege war.

QUELLEN

fög (2021). *Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 28. November 2021, Schlussbericht vom 26. November 2021*. Zürich: Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich.

gfs.bern (2022). *VOX-Analyse November 2021. Nachbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2021*. Bern: gfs.bern.

Heidelberger, Anja, und Marc Bühlmann (2021). *APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 28. November 2021. Zwischenstand vom 18.11.2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Schneuwly, Joëlle (2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative). Volksinitiative, 2017–2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 04.08.2022.

Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung vom 28.11.2021 (Abstimmungsbüchlein). Herausgegeben von der Bundeskanzlei.

Amtliche Bulletins des National- und des Ständerats (Geschäfte 18.079 und 19.401)

Bundesblatt: BBI 2017 159. BBI 2017 7724. BBI 2018 7653. BBI 2022 894.