



santésuisse, Römerstrasse 20, 4502 Solothurn

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Gesundheit BAG
3000 Bern
gever@bag.admin.ch
pflege@bag.admin.ch

Solothurn, 29. August 2024

Vernehmlassung zur 2. Etappe betreffend die Umsetzung der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»: Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege und Änderung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe; Stellungnahme santésuisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens zum neuen Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) und zu den vorgesehenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe (GesBG) Stellung nehmen zu können.

santésuisse anerkennt die Absicht des Bundesrats, die Pflegeinitiative in einer zweiten Etappe weiter umzusetzen. Mit zufriedenen und länger im Beruf verweilenden Pflegepersonal kann eine qualitativ hochstehende medizinische Versorgung im Sinne der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) sichergestellt werden. Allerdings überdehnt er mit der Vorlage die neue Verfassungsbestimmung.

Allgemeine Würdigung des BGAP

Mit dem BGAP macht der Bund für eine bestimmte Berufsgruppe schweizweit sehr detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung des Arbeitsrechts. Dieser massive Eingriff in die bewährte Arbeitsorganisation ist in der Schweiz einzigartig. Es fragt sich, ob die neue Verfassungsbestimmung effektiv einen derart weitgehenden Eingriff rechtfertigt. Zahlreiche der vorgesehenen Massnahmen gehen weit über die Vorgaben einer «angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen» sowie von «anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen für die in der Pflege tätigen Personen» hinaus. Weder eine Arbeitszeitbeschränkung noch Vorgaben zu Pausen, Pikettdienst oder der Art der Überzeitkompensation lassen sich daraus ableiten. Es ist denn auch fraglich, ob der Bund hiermit nicht den «Rahmen seiner Zuständigkeiten» überdehnt.

Aufgrund mangelnder direkter Betroffenheit verzichtet santésuisse darauf, die Vorgaben einzeln zu würdigen. Wir empfehlen aber, in dieser Hinsicht die Stellungnahmen der betroffenen Spitäler und Kliniken, Heime und Spitexorganisationen ernsthaft zu berücksichtigen. Zudem soll die Einführung des BGAP monitorisiert werden, damit sowohl die Kostenfolgen dieser neuen Regelung bestimmt und ausgewiesen werden können wie auch geprüft werden kann, ob die Ziele mit den Massnahmen effektiv erreicht wurden. So ist schwerlich nachvollziehbar, warum eine Senkung der Höchstarbeitszeit eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt herbeiführen soll – eher ist das Gegenteil zu erwarten. Die neue Verfassungsbestimmung fordert doch eher anforderungsreiche Arbeitsbedingungen – nicht kürzere Arbeitszeiten.

Sollte der Bundesrat an der Stossrichtung gemäss Vorschlag festhalten, erachten wir es im Sinne der obigen Ausführungen als richtig, wenn Variante 1 weiterverfolgt wird. Gesamtarbeitsvertragliche Regelungen sind gesetzlichen Vorgaben in jedem Fall vorzuziehen. Sie entsprechen der grundsätzlich liberalen Ausrichtung des schweizerischen Arbeitsrechts – ein zentraler Erfolgsfaktor der Schweizer Wirtschaft.

Schliesslich möchten wir darauf hinweisen, dass die Vorlage keine Aussagen dazu macht, wie die Ungleichbehandlung (Besserstellung) gegenüber anderen Berufsgruppen, die durch das neue BGAP geschaffen wird – bedingt durch die Verpflichtung zur Umsetzung der Pflegeinitiative – wieder behoben wird, sobald die Ziele der Initiative, die Besserstellung der Berufsgruppe der Pflegenden, durch die neue Gesetzgebung erreicht sind. Hierzu erwarten wir bereits jetzt Vorkehrungen im Gesetz.

Speziell weisen wir auf die folgenden für uns kritischen Punkte hin:

Finanzierung

Es ist davon auszugehen, dass die mit dem BGAP vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals zu beträchtlichen Mehrkosten im Gesundheitssystem führen werden. Gemäss erläuterndem Bericht zur Vorlage (Ziff. 5.1 «Indirekte Kosten», S. 47) erachtet es das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) dabei als denkbar, dass die Leistungserbringer das zur Verfügung stehende Geld intern anders verteilen und so die Mehrkosten auffangen. Zu diesem Zweck plant das EDI, einen Runden Tisch zur angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen mit den relevanten Stakeholdern und den Kantonen durchzuführen. Ziel dieses Gespräches muss sein, dass die Leistungserbringer ihre Finanzierungssysteme anpassen, die Leistungserbringung effizienter ausgestalten und mehr Mittel aus den aktuell gültigen Tarifen sowie von der öffentlichen Hand für die Pflege einsetzen. Sollte dies nicht gelingen, wird als Konsequenz davon ein weiterer Prämienanstieg erfolgen. Ein solcher ist für santésuisse nicht hinnehmbar.

Geltungsbereich des BGAP

In Analogie zum Arbeitsgesetz (ArG) sieht Art. 3 Abs. 1 lit. b BGAP vor, dass das BGAP nicht für private Haushalte gelten soll, welche als Arbeitgeber eine Person nach Artikel 2 Absatz 2 beschäftigen. Dies weil der Vollzug des BGAP durch die gleichen Organe geschehen soll wie beim ArG und der Aufbau einer separaten Vollzugsorganisation für die privaten Haushalte einen unverhältnismässigen Aufwand darstellen würde.

Im erläuternden Bericht zur Vorlage steht geschrieben, dass das BGAP selbstverständlich auch für Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause gilt, deren Arbeitnehmende ihre Pflegeleistungen in Privathaushalten erbringen. Das ist sicherlich richtig, santésuisse sind jedoch auch Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause bekannt, welche Personen beschäftigen, die nicht in einem direkten Anstellungsverhältnis zu ihnen stehen. Um hierbei Missbrauch im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu vermeiden, schlägt santésuisse vor diesem Hintergrund vor, Art. 3 Abs. 1 lit. b BGAP gänzlich zu streichen:

Art. 3 Ausnahmen

¹ Dieses Gesetz gilt nicht für:

- a. Einrichtungen mit einem kantonalen Leistungsauftrag im sozialen Bereich, sofern die Pflege nur einen geringen Teil ihrer Tätigkeit ausmacht;
- b. ~~private Haushalte, die als Arbeitgeber eine Person nach Artikel 2 Absatz 2 beschäftigen.~~

² Die Kantone können Einrichtungen nach Absatz 1 Buchstabe a dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterstellen.

³ Arbeitnehmende, die eine höhere leitende Tätigkeit ausüben, können im Einzelarbeitsvertrag oder in einem Gesamtarbeitsvertrag vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen werden.

Verankerung des Masters in Advanced Practice Nursing (APN) im GesBG

Mit der vorgeschlagenen Verankerung des Masters in APN im GesBG sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die berufsspezifischen Kompetenzen der Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN festzulegen. Das zukünftige Leistungsspektrum und die damit einhergehenden Voraussetzungen für eine Kostenübernahme durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) dieses neuen Berufsfeldes fehlen demgegenüber in der zu beurteilenden Vorlage. Den Vernehmlassungsunterlagen ist zu entnehmen, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) bis Ende 2025 prüfen wird, ob und wie solche Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten neben den bestehenden Pflegeleistungen auch weitere Leistungen abrechnen können. Diesen Umstand erachtet *santésuisse* als wenig sinnvoll. Die Ausbildung zum Beruf sollte nicht losgelöst vom sozialversicherungsrechtlichen Leistungs- und Abrechnungsspektrum thematisiert werden. Insbesondere für die Abschätzung der Kostenfolgen bedarf es einer Verknüpfung der beiden Aspekte. Es scheint uns nicht zielführend, einen neuen Beruf zu schaffen, ohne im jetzigen Zeitpunkt zu wissen, über welche Kompetenzen diese Berufsleute zukünftig verfügen werden. Wir fordern daher eine nochmalige umfassende Vernehmlassung zu diesem Punkt, in welcher denn auch sogleich der vorgesehene Leistungsumfang der Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN inklusive entsprechend erwarteter Kostenfolgen vernehmlasst wird.

Dabei ist eine praxisnahe Ausbildung gefragt, welche sich an den benötigten Kompetenzen orientiert. Im Vordergrund sollten dabei die Bedürfnisse des Gesundheitswesens stehen. Variante 1 ist zweifellos besser geeignet, diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Ziel darf es nicht sein, das neue Berufsbild zu verakademisieren, sondern praxiserfahrenen Berufsleuten zu ermöglichen, gewisse Leistungen zu übernehmen, die bisher ausschliesslich Ärztinnen und Ärzten vorbehalten waren.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anmerkung. Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

santésuisse



Verena Nold
Direktorin



Dr. Christoph Kilchenmann
Leiter Abteilung Grundlagen

Für Rückfragen: Agnes Stäuble
Direktwahl: +41 32 625 42 66
Agnes.staeuble@santesuisse.ch