

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Juli 2024

808. Bundesgesetz über Arbeitsbedingungen in der Pflege und Änderung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe (Vernehmlassung)

I. Ausgangslage und Inhalt

Mit Schreiben vom 8. Mai 2024 eröffnete das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Vernehmlassungsverfahren betreffend die 2. Etappe zur Umsetzung der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»: Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) und Änderung des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG; SR 811.21).

Die Pflegeinitiative wird in zwei Etappen umgesetzt. Mit der 1. Etappe (Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und abschliessende Inkraftsetzung des Gesundheitsberufegesetzes [Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative]) soll die Anzahl der Ausbildungsabschlüsse von Pflegefachpersonen insbesondere durch eine Ausbildungsoffensive erhöht werden. Mit der vorliegenden 2. Etappe sollen anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen, die angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen, die Sicherstellung einer ausreichenden und allen zugänglichen Pflege von guter Qualität sowie die Möglichkeit der beruflichen Entwicklung in der Pflege umgesetzt werden. Zur Umsetzung dieser Ziele schlägt der Bundesrat namentlich ein neues Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege und eine Änderung des Gesundheitsberufegesetzes vor.

Mit dem BGAP sollen über die nachstehend definierten zehn Bereiche die Arbeitsbedingungen in der Pflege spürbar verbessert werden:

- Wöchentliche Höchstarbeitszeit und Ausgleich von Überzeit
- Wöchentliche Normalarbeitszeit
- Ausgleich von Überstunden
- Ausgleich von Nachtarbeit
- Ausgleich der Sonn- und Feiertagsarbeit
- Umkleidezeit
- Mindestdauer und Entlohnung von Pausen
- Anrechnung und Ausgleich von Bereitschafts- und Pikettdienst
- Ankündigung von Dienstplänen und Bereitschafts- und Pikettdienst
- Kompensation für kurzfristige Einsätze

Die vorgesehenen Bestimmungen in den genannten Bereichen gehen teilweise über die geltenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) und des zwingenden Arbeitsvertragsrechts gemäss dem Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220) hinaus oder geben dem Bundesrat die Möglichkeit, auf Verordnungsstufe darüber hinauszugehen.

Mit der GesBG-Revision soll die Berufsausübung von Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten Advanced Practice Nurses (APN) geregelt werden. Ziel ist ein schweizweit einheitlicher Rahmen für den Masterabschluss oder äquivalente Abschlüsse in Pflege, um die Versorgungsqualität zu gewährleisten. APN sollen dank ihres Expertenwissens und ihrer erweiterten klinischen Kompetenzen vertiefte und erweiterte Rollen – namentlich gegenüber der Ärzteschaft – übernehmen und in eigener Verantwortung erfüllen. Die Regulierung umfasst Ausbildungsinhalte sowie Berufsvoraussetzungen und zielt auch darauf ab, zu klären, welche Leistungen von APN zukünftig direkt über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) vergütet werden sollen.

2. Haltung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat mit Vernehmlassungsantwort vom 21. Juni 2024 zuhanden des EDI Stellung genommen.

2.1 Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege

Zum Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) äussert der Vorstand der GDK grosse Vorbehalte. Ein separates Arbeitsrecht – gewissermassen ein Arbeitsgesetz II – für die Pflege zu schaffen, erscheint dem Vorstand der GDK als problematisch, insbesondere aus Sicht der für den Vollzug zuständigen Arbeitsmarktbehörden (mit Hinweis und unter Beilage des fachlichen Inputs des Verbandes der Schweizer Arbeitsmarktbehörden [VSAA] vom 12. Juni 2024). Zu den einzelnen Themen äussert er sich zusammengefasst wie folgt:

Umsetzung: Aus Sicht des Vorstandes der GDK bestehen Bedenken, dass das BGAP mit den aktuellen finanziellen und personellen Mitteln umgesetzt werden kann, ohne die Gesundheitsversorgung zu gefährden. Im Sinne des arbeitgeberischen Gleichbehandlungsgrundsatzes schliesst er daraus, dass sich Gesundheitsinstitutionen auch gegenüber ihrem Personal ausserhalb der Pflege (wie z. B. Hauswirtschaft und Logistik) gezwungen sehen werden, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, was ebenfalls Kosten nach sich ziehen würde.

Finanzielle Auswirkungen und Finanzierung: Der Vorstand der GDK erkennt, dass obwohl sich der Bund zu den finanziellen Auswirkungen nur vage äussert und zur Finanzierung gänzlich schweigt, mit Kostenfolgen von mehreren Hundert Millionen Franken – wenn nicht mehr als einer Milliarde Franken – pro Jahr zu rechnen ist. Er zeigt sich in diesem Zusammenhang sehr erstaunt darüber, dass gemäss dem erläuternden Bericht diese Mehrkosten von den Leistungserbringern selbst sollen aufgefangen werden können, und zwar durch das ihnen «zur Verfügung stehende Geld», das sie «intern anders verteilen» könnten. Er erinnert an die bereits bestehende Unterdeckung bei den Spitaltarifen und an den Umstand, dass in den Pflegeheimen und in der Spitex der überwiegende Teil der Personalkosten auf das Pflegepersonal entfällt, womit eine Umverteilung der zur Verfügung stehenden Mittel schlichtweg nicht mehr möglich sein wird. Aus Sicht des Vorstands der GDK werden die geplanten Massnahmen eindeutig zu einem höheren Personalbedarf und zu Mehrkosten im Bereich der Pflege sowie in anderen Gesundheitsberufen führen, was sich aus ihrer Sicht in den Tarif- und Finanzierungssystemen niederschlagen und damit von den Prämien- und Steuerzahlenden zu finanzieren sein wird. Er erwartet – auch wenn die Stimmberechtigten die Umstellung auf die Einheitliche Finanzierung (EFAS) ablehnen sollten –, dass die Beiträge nach der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31) für die Pflegefinanzierung verhältnismässig zum Anstieg der Restkosten für die Kantone und die Gemeinden erhöht werden.

Bedarfsgerechte Personalausstattung: Der Vorstand der GDK vermisst das Thema der bedarfsgerechten Personalausstattung, das zumindest als Auftrag an die Leistungserbringer, wonach eine Methodik zur Ermittlung von Standards und ein Austausch über Best Practices hervorzubringen ist, hätte ins Gesetz aufgenommen werden müssen.

Auswahl der zehn Bereiche: Nach Auffassung des Vorstands der GDK sind die Bereiche, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Schichtarbeit bzw. der Nacht- und Wochenendarbeit, dem Bereitschafts- und dem Pikettdienst und den spezifischen Belastungen im Pflegebereich stehen, wegzulassen (z. B. Umkleidezeit [Art. 10] und Mindestdauer und Entlohnung von Pausen [Art. 11]). Hierüber sollen sich die Sozialpartner aussprechen, da ansonsten kaum noch Verhandlungsanreize bestehen bzw. bei derart weitreichenden Vorgaben die Sozialpartnerschaft faktisch ausgehebelt wird.

Spannbreite der Wochenarbeitszeit (Art. 6): Nach Einschätzung des Vorstands der GDK ist die vorgesehene Spannbreite zwischen 38 und 42 Stunden auf zwischen 40 und 42 Stunden zu reduzieren, da jede kantonal flächendeckende Reduktion der Wochenarbeitszeit (bei gleichem Lohn) zu erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwänden führt.

Ankündigung von Dienstplänen und Bereitschafts- und Pikettdiensten (Art. 13): Nach Ansicht des Vorstands der GDK ist auf Basis des Arbeitsvertrages für Personal, das sich freiwillig und generell für flexible Einsätze zur Verfügung stellen will, eine pauschale Abgeltung vorzusehen.

Abweichungen vom BGAP (Art. 15): Bezüglich der beiden vorgeschlagenen Varianten spricht sich der Vorstand der GDK für die Variante 1 aus. Variante 2 ist aus Sicht des Vorstands der GDK nicht umsetzbar, denn wenn nur zugunsten eines Sozialpartners verhandelt werden können soll, bestehen keine beidseitigen Anreize zur Verhandlung.

Kantonale Kommissionen im Bereich der Pflege (Art. 22 f.): Der Vorstand der GDK lehnt die Verpflichtung zur Schaffung einer kantonalen Kommission ab. Seiner Ansicht nach sollen die Entwicklung der Gesamtarbeitsverträge sowie die Wirksamkeit des BGAP im Rahmen der Evaluation nach Art. 24 überprüft werden (also durch das Bundesamt für Gesundheit und das Staatssekretariat für Wirtschaft).

Der Kanton Zürich schliesst sich den Ausführungen des Vorstands der GDK hinsichtlich des BGAP an.

2.2 Änderung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe

Der Vorstand der GDK begrüsst ausdrücklich die Reglementierung der Masterstufe Pflege und des Berufs der Pflegeexpertin und des Pflegeexperten APN im GesBG und äussert seine Zustimmung für Variante 2 (nur Masterabschluss), bringt jedoch als Ergänzung zu Variante 2 eine verkürzte Bachelor-Passerelle für Pflegefachpersonen HF vor.

Der Kanton Zürich schliesst sich den Ausführungen des Vorstands der GDK nicht an. Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten soll die Berufsausübungsbewilligung als APN gemäss Variante 1 erteilt werden, wonach neben dem Master in Advanced Practice Nursing auch gewisse Abschlüsse der Höheren Berufsbildung zum Erwerb der Berufsausübungsbewilligung als Pflegeexpertin bzw. Pflegeexperte APN berechtigen, zumal der Bundesrat diesbezüglich keine Empfehlung abgegeben hat.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an gever@bag.admin.ch und pfllege@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 8. Mai 2024 haben Sie uns eingeladen, zur 2. Etappe zur Umsetzung der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»: Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) und Änderung des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG; SR 811.21) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Hinsichtlich des BGAP verweisen wir auf die Ausführungen des Vorstands der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren zur vorliegenden Vernehmlassung und schliessen uns diesen an.

Für weitere ausführliche Bemerkungen verweisen wir auf das beiliegende, von Ihnen zur Verfügung gestellte Antwortformular. Nachfolgende Bemerkungen möchten wir besonders hervorheben:

Wir anerkennen die schwierige Aufgabe des Bundes, im Sinne des Kernanliegens der Volksinitiative eine spürbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege herbeizuführen, um die Verweildauer im Pflegeberuf zu verlängern. Jedoch beantragen wir in Anlehnung an die Ausführungen des Vorstands der GDK eine grundlegende Überarbeitung des BGAP. Die kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI), die bereits mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) und des Bundesgesetzes über die Unfallversicherungen (SR 832.20) betraut sind, sollen – nachvollziehbarerweise – auch mit dem Vollzug des BGAP betraut werden. Die Geltung eines separaten Arbeitsgesetzes für die Pflege wird den Vollzug für die KAI wesentlich erschweren. Unseres Erachtens ist ein Neuerlass nicht erforderlich, vielmehr ist Art. 9 ArG im Sinne von Art. 26 BGAP anzupassen. Weitergehende Bestimmungen wären dann auf Verordnungsstufe zu regeln. Damit wäre auch die Gleichbehandlung aller Arbeitnehmenden sichergestellt und allfälligen Forderungen nach weiteren, separaten Gesetzen hinsichtlich anderer Branchen (wie Bau, Detailhandel, Gastronomie usw.) entgegengewirkt. Hinsichtlich der Kostenfrierung- und Finanzierungssysteme müssen die Mehrkosten auffangen können und dürfen deshalb nicht einseitig auf die Kantone und Gemeinden zurückfallen. Wir erwarten vom Bund eine verbindliche Zusage hinsichtlich der verhältnismässigen Erhöhung der Beiträge gemäss der Krankenpflege-Leistungsverordnung (SR 832.112.31), damit die Mehrkosten von den Krankenversicherern und den Restfinanzierenden gleichermaßen getragen werden.

Hinsichtlich Art. 12 GesBG unterstützen wir Variante 1. Danach sollen gewisse Abschlüsse der Höheren Berufsbildung und Master in Advanced Practice Nursing zum Erwerb der Berufsausübungsbewilligung als Pflegeexpertin bzw. Pflegeexperte APN berechtigen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli