

Kommission für soziale Sicherheit
und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N)
3003 Bern

Per Mail an: pflege@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

Bern, 14. August 2019 sgv-Gf/dm

Vernehmlassungsantwort: 19.401 Parlamentarische Initiative. Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 hat uns Nationalrat Thomas de Courten in seiner Funktion als Präsident der SGK-N eingeladen, zu einem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Bemerkungen danken wir Ihnen bestens.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 230 Verbände und gegen 500'000 Unternehmen, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Grundsätzliche Bemerkungen

Einleitend möchten wir festhalten, dass der sgv die Pflegeinitiative ablehnt, mit der unter anderem verlangt wird, dass der Bund die Abgeltung der Pflegeleistungen regeln und anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen sicherstellen soll. Wir sprechen uns klar dagegen aus, dass dem Bund die Aufgabe übertragen wird, sich derart stark in arbeitsrechtliche Belange einzumischen. Auch im Bereich der Pflege muss es den jeweiligen Arbeitgebern überlassen werden, im Rahmen der allgemein geltenden rechtlichen Vorgaben und allfälliger sozialpartnerschaftlicher Vereinbarungen die Löhne und die Arbeitsbedingungen autonom festzulegen. Der Umfang der Forderungen der Pflegeinitiative lässt uns zudem befürchten, dass deren Annahme einen weiteren substantiellen Kostenschub zur Folge hätte, den es im Interesse der Versicherten und der öffentlichen Finanzen zu vermeiden gilt. Aus Sicht des sgv müssen vielmehr punktuelle, finanziell verkräftbare Verbesserungen angestrebt werden.

Der sgv begrüsst grundsätzlich das Ansinnen der SGK-N, der Pflegeinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. In der Schweiz ist es mit den bisherigen Bemühungen nicht gelungen, ausreichend eigenes Pflegepersonal auszubilden. Ohne geeignete Massnahmen wird sich daran kaum etwas ändern. Es ist eher vom Gegenteil auszugehen, da die demographische Entwicklung zu einem

steigenden Bedarf an Pflegeleistungen führen wird, was den Fachkräftemangel in der Pflege zusätzlich verschärfen dürfte. Ob es sinnvoll und weiterhin möglich ist, das fehlende Fachpersonal im Ausland zu rekrutieren, ist fraglich. Aus diesem Grund unterstützen wir die Stossrichtung der Vorschläge der SGK-N. Für einen indirekten Gegenvorschlag sprechen aus unserer Sicht auch taktische Überlegungen, da wir angesichts des ausgewiesenen Handlungsbedarfs das Risiko als recht hoch einschätzen, dass die Volksinitiative in einer Volksabstimmung eine Mehrheit finden könnte, wenn ihr nicht eine glaubwürdige Alternative gegenübergestellt wird. Für einen indirekten Gegenvorschlag spricht auch, dass sich auf gesetzgeberischem Weg schnellere und zweckmässige Verbesserungen erzielen lassen als über den Weg einer Verfassungsänderung.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des indirekten Gegenvorschlags erachten wir diesen als relativ weitgehend. Insbesondere die von einer Kommissionsmehrheit propagierten Ausbildungsbeiträge stossen in unseren Reihen aus grundsätzlichen Überlegungen mehrheitlich auf Ablehnung.

Verschiedene unserer Mitgliedverbände befürchten, dass der Gesetzesentwurf und die Bedarfsplanungen der Kantone zu einer zunehmenden Akademisierung des Pflegeberufs führen könnten, was nicht im Sinne des sgv wäre. Aus wirtschaftlicher Sicht dürfte es zweckmässiger sein, die Rekrutierung von Pflegehilfspersonal zu fördern, damit sich die diplomierten Pflegefachkräfte auf komplexere Aufgaben konzentrieren und ihr Fachwissen nutzbringender einsetzen können.

Die Pflegeinitiative und der Gegenvorschlag konzentrieren sich stark darauf, die Zahl der ausgebildeten Pflegenden zu steigern und den Pflegeberuf durch Kompetenzerweiterungen attraktiver zu machen. Weitgehend vernachlässigt wird der Umstand, dass ein Teil des Mangels an Pflegepersonal auf Ineffizienzen im System zurückzuführen ist. Dieser Aspekt darf nicht ausgeblendet werden. Der Gegenvorschlag sieht zwar vor, dass mittels eines separaten Bundesbeschlusses Mittel zur Förderung der Effizienz und der Interprofessionalität zur Verfügung gestellt werden sollen. Wir bezweifeln, dass dies ausreichend ist und befürchten daher, dass die vorgeschlagenen Massnahmen einen weiteren Kostenschub im Gesundheitswesen zur Folge haben könnten. Dies wäre mit den parallel dazu laufenden Bemühungen zur Kostendämpfung unvereinbar. Bei der weiteren Beratung des Gegenvorschlags ist acht darauf zu geben, dass keine Bestimmungen ins Gesetz aufgenommen werden, die Anreize für eine Mengenausweitung schaffen.

Bemerkungen zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Seitens des sgv sprechen wir uns für Eintreten auf die Vorlage aus. Aus unserer Sicht ist es unbestritten, dass es zusätzlicher Anstrengungen zur Förderung der Ausbildung im Pflegebereich bedarf, um der steigenden Nachfrage nach Pflegeleistungen gerecht werden zu können.

Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen nimmt der sgv wie folgt Stellung:

Art. 1

Der sgv schliesst sich der Minderheit II an, die auf die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen verzichten will. Nicht nur im Pflegebereich, sondern auch in anderen wichtigen Bereichen der Wirtschaft ist ein teilweise recht ausgeprägter Fachkräftemangel festzustellen. Aus Sicht des sgv kann es nicht angehen, dass der Staat einseitig in ausgewählten Wirtschaftsbereichen Lohnzuschüsse ausrichtet, währenddem die übrigen Branchen darauf verzichten müssen und daher im Wettbewerb um den Berufsnachwuchs benachteiligt werden. Wir sind zudem der Meinung, dass es Sache jeder einzelnen Branche sein muss, den Auszubildenden ausreichend hohe Löhne auszurichten, damit die Ausbildungsgänge genügend attraktiv bleiben. Staatliche Lohnzuschüsse, die als solches eine dämpfende Wirkung auf das Lohnniveau haben, sind fehl am Platz.

Alternativ könnten wir uns auch der Minderheit I anschliessen, die die Ausbildungsbeiträge auf Absolventinnen und Absolventen beschränken will, die Betreuungs- und Unterhaltverpflichtungen haben. Den Mehrheitsantrag lehnen wir hingegen klar ab.

Art. 3 Kriterien für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten

Wir beantragen, dass neben den Spitälern und Pflegeheimen auch die Spitex ausdrücklich erwähnt und berücksichtigt wird. Zudem sollen die Kantone bei der Bedarfsplanung die Entwicklung aller Abschlüsse im Bereich Pflege zu berücksichtigen haben.

Art. 4 Ausbildungskonzepte

Wir sind grundsätzlich damit einverstanden, dass Ausbildungskonzepte verlangt werden. Doppelspurigkeiten gilt es jedoch zu vermeiden. Werden bereits anderweitig Ausbildungskonzepte verlangt, sind diese anzuerkennen bzw. es ist sicherzustellen, dass nicht unterschiedliche Konzepte verlangt werden.

Art. 5 Beiträge der Kantone

Wir begrüssen es, dass den Kantonen vorgeschrieben wird, den Betrieben einen Teil der ungedeckten Ausbildungskosten zu finanzieren. Da die Beiträge der Kantone nur mindestens fünfzig Prozent der durchschnittlichen ungedeckten Ausbildungskosten betragen müssen, wird ein erhebliches Manko bei den Betrieben hängen bleiben. Wir beantragen, dass diese ungedeckten Kosten explizit als Teil der Pflegekosten anerkannt und abgegolten werden.

Mit dem Verzicht auf Ausbildungsbeiträge könnten erhebliche Mittel eingespart werden, was aus Sicht des sgv wünschbar ist. Nach unserem Dafürhalten könnte ein Teil der eingesparten Mittel eingesetzt werden, um den Teil der ungedeckten Ausbildungskosten, dessen Finanzierung die öffentliche Hand gemäss Art. 5 des vorliegenden Gesetzesentwurfs übernimmt, zu erhöhen.

Art. 6 Ausbildungsbeiträge

Wie wir bereits bei Art. 1 dargelegt haben, lehnt der sgv Ausbildungsbeiträge aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Wir unterstützen daher den Antrag der Minderheit II, können uns aber eventuell auch Minderheit I anschliessen.

Art. 7 Grundsatz und Höhe

Da wir uns gegen Ausbildungsbeiträge aussprechen, unterstützen wir auch hier den Antrag der Minderheit II.

Art. 12 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Wir gehen nicht davon aus, dass sich der Fachkräftemangel im Bereich der Pflege innerhalb von knapp zehn Jahren beseitigen lässt. Der steigende Bedarf an Pflegeleistungen dürfte vielmehr zur Folge haben, dass auch langfristig erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen, um ausreichend Pflegenden auszubilden. Die vorgeschlagene Begrenzung der Geltungsdauer des vorliegenden Gesetzes auf acht Jahre ist daher kritisch zu hinterfragen. Da wir erhebliche Zweifel haben, dass es möglich sein wird, dieses Gesetz nach acht Jahren ausser Kraft zu setzen, sind wir eher der Meinung, dass auf eine zeitliche Befristung verzichtet werden sollte. Sollte uns die künftige Entwicklung unrecht geben, verfügt der Gesetzgeber über ausreichend Mittel, um das vorliegende Gesetz ausser Kraft zu setzen, oder um die dann noch benötigten Gesetzesbestimmungen in ein anderes Gesetz zu überführen.

Art. 73a BBG Anerkennung altrechtlicher und interkantonalen Abschlüsse

Wir beantragen die ersatzlose Streichung der vorgeschlagenen neuen Gesetzesbestimmung. Es ist und soll nicht Aufgabe der Organisationen der Arbeitswelt sein, Bildungsmaßnahmen durchzuführen. Das

Berufsbildungsgesetz sieht genügend Wege und Möglichkeiten zur Anerkennung altrechtlicher Abschlüsse vor. Die höheren Fachschulen können bereits heute Bildungsleistungen anerkennen und somit Absolventinnen und Absolventen von altrechtlichen Abschlüssen verkürzte Ausbildungen anbieten.

Art. 30 a GesBG Strafbestimmung

Wir unterstützen den Vorschlag der Mehrheit. Dem Berufsbezeichnungsschutz messen wir einen hohen Stellenwert bei, da mit ihm sichergestellt wird, dass transparent zum Ausdruck gebracht werden kann, welche Kompetenzen mit den jeweiligen Titeln verbunden sind. Mit angemessenen Bussen ist der Berufsbezeichnungsschutz zu stärken.

Bestimmungen zum Krankenversicherungsgesetz KVG

Die vorgeschlagenen Anpassungen auf Stufe KVG werden von unseren Mitgliedverbänden sehr kontrovers beurteilt. Wir verzichten daher darauf, auf die einzelnen Anträge und Minderheitsanträge einzugehen, sondern beschränken uns darauf, die grundsätzliche Haltung des sgv summarisch wiederzugeben:

- Aus unserer Sicht ist es wichtig, den Pfliegerberuf zu stärken und attraktiver zu gestalten. Ein vielversprechender Ansatz zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs kann darin bestehen, die Kompetenzen der Pflegenden zu vergrössern, indem man ihnen das Recht einräumt, in einem klar abgesteckten, zwischen den Versicherern und den Pflegeverbänden vereinbarten Rahmen Pflegeleistungen auch ohne ärztliche Anordnung zu erbringen. Wichtig für den sgv ist, dass die Patientenversorgung mit den angestrebten Anpassungen effizienter, wirtschaftlicher und qualitativ hochwertiger wird.
- Die Bedenken eines Teils der Krankenversicherer, dass das Recht der Pflegenden auf Verschreibung in eigener Verantwortung zu einer Mengenausweitung und damit zu einem weiteren Kostenanstieg im Gesundheitswesen führen kann, scheint uns aufgrund verschiedener Erfahrungen aus der Vergangenheit alles andere als unbegründet zu sein. Wir treten daher für ein System ein, in welchem die Modalitäten zur eigenverantwortlichen Erbringung von Pflegeleistungen zwischen den Versicherern und den Pflegeverbänden erarbeitet und vertraglich vereinbart werden.
- Einzelne unserer Mitglieder weisen zurecht darauf hin, dass Anfang 2011 eine neue Regelung in Kraft getreten ist, gemäss der die Rolle der Pflegenden bereits gestärkt wurde, indem der Arzt bzw. die Ärztin und das Pflegepersonal gemeinsam über die angemessenen Pflegemassnahmen zu befinden haben. Diese Regelung habe sich bewährt. Es wird befürchtet, dass sich die Ausdehnung der Kompetenzen der Pflegefachpersonen bzw. deren Aufnahme als neue Leistungserbringer als zu kompliziert, als zu wenig praktikabel, als ineffizient und damit letztendlich auch als teurer erweisen könnte. Seitens des sgv sind wir der Meinung, dass es diese Bedenken ernst zu nehmen gilt und dass genau beobachtet werden muss, welche Auswirkungen die Kompetenzerweiterungen in der Praxis effektiv zeitigen werden. Sollte es tatsächlich zu Fehlentwicklungen kommen, müsste rasch korrigierend eingegriffen werden.
- Eine Kommissionsminderheit verlangt, dass auf Stufe Gesetz eine Pflicht zum Anschluss an einen repräsentativen Gesamtarbeitsvertrag verankert wird. Dieses Ansinnen lehnt der sgv entschieden ab. In diesem wichtigen arbeitsrechtlichen Bereich muss weiterhin die Vertragsfreiheit gelten. Jedem Arbeitgeber muss es auch in Zukunft freigestellt sein, nach eigenem Ermessen darüber zu befinden, ob er sich einem Gesamtarbeitsvertrag anschliessen will oder nicht.

Bemerkungen zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege

Da wir uns klar gegen die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen aussprechen, schliessen wir uns der Minderheit II an, die die Finanzhilfen für eine Dauer von acht Jahren auf maximal 268 Millionen Franken limitieren will.

Bemerkungen zum Bundesbeschluss über die Erhöhung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen

Wir sprechen uns für Eintreten auf die Vorlage aus. Nach unserem Dafürhalten muss der Bundesbeschluss aber so angepasst werden, dass nicht nur kantonale Fachhochschulen, die in der Deutschschweiz eine untergeordnete Rolle spielen, sondern auch Höhere Fachschulen gefördert werden.

Bemerkungen zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität

Wir begrüssen den vorgeschlagenen Bundesbeschluss, von dem wir uns eine höhere Effizienz in der Gesundheitsversorgung und damit auch gewisse Kosteneinsparungen versprechen. Für uns stellt sich allerdings die Frage, ob eine Geltungsdauer von vier Jahren ausreichend ist, oder ob es nicht sinnvoller wäre, die Geltungsdauer von Beginn an auf acht Jahre zu verlängern (analog der vorgeschlagenen Geltungsdauer für das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege) und den Verpflichtungskredit auf 16 Millionen Franken zu verdoppeln.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor sgV, Nationalrat



Kurt Gfeller
Vizedirektor