



**Bündnis
Freiheitliches
Gesundheitswesen**

Bundesamt für Gesundheit
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

gever@bag.admin.ch
pflege@bag.admin.ch

Basel, 16. August 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Mai 2024 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) die Vernehmlassung in obengenanntem Geschäft mit Frist bis 29. August 2024 eröffnet. Demgemäss lassen wir Ihnen nachstehend fristgerecht unsere Stellungnahme zukommen.

Wir verzichten dabei darauf, uns im Detail zu den einzelnen Massnahmen des neuen Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege und zu den einzelnen Eingriffen ins Arbeitsgesetz respektive der entsprechenden Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz zu äussern. Dies soll und muss den involvierten Fachorganisationen im Spital- und Spitexbereich sowie den Vertretungen der Pflegeberufe überlassen bleiben.

Demgegenüber nehmen wir Stellung zu grundsätzlichen Fragestellungen und zum methodischen Vorgehen:

Vorab ist festzuhalten, dass auch aus unserer Sicht erheblicher Handlungsbedarf im Pflegebereich besteht und der Pflegeberuf gestärkt werden muss. Die Frage ist allerdings, wie dies geschehen soll, ohne dabei erhebliche negative Kollateraleffekte auszulösen. Dies tut diese Vorlage aber, ohne sich mit Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung vom 24. Januar vertieft mit diesen Effekten auseinanderzusetzen.

Folgen der geplanten Neuregelung unklar

In der Konzeption gibt das neue Gesetz dem Verordnungsgeber in vielen Bereichen weiten Handlungsspielraum, die Regelungen des Arbeitsgesetzes respektive der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz zu verschärfen.

Durch diese sehr weit gehende Erteilung von Verschärfungskompetenzen in das Ermessen des Verordnungsgebers sind möglichen Folgen dieses Gesetzes nicht abschätzbar.

GESCHÄFTSSTELLE: ST. JAKOBS-STRASSE 25, POSTFACH 135, CH-4010 BASEL / SCHWEIZ

PHONE 0041 61 421 35 55 – MOBILE 0041 79 415 33 37

MAIL: BUENDNIS@BLUEWIN.CH – WEB: WWW.FREIHEITLICHESGESUNDHEITSWESEN.CH

Inventarisierung von „Stellschrauben“ des Arbeitsgesetzes

Konkret bedeutet dies, dass der Entwurf relativ simpel alle „Stellschrauben“ des Arbeitsgesetzes inventarisiert und dem Ordnungsgeber weitgehende Verschärfungskompetenz erteilt. Das ist – bei allem gebührenden Respekt – weder innovativ oder zukunftsorientiert noch zu Ende gedacht, weil dies massive Konsequenzen im System hätte, zu denen sich der Bericht kaum äussert.

Weiterreichen der Verantwortung an die Sozialpartner mit massiven Konsequenzen und Risiken ohne Lösungsvorschläge

Damit würde im Resultat jedenfalls die ganze Verantwortung für die Umsetzung und die Kostenfolgen dieser Revision an die Sozialpartner weitergereicht. Das steht nicht im Einklang mit Sinn und Zweck der Initiative, weil damit Spannungen zwischen den Sozialpartnern vorprogrammiert sind.

Dies aus zwei Gründen:

- Erstens würde durch verkürzte Wochenarbeitszeit, verschärfte Regelungen in den Bereichen Überstunden, Nachtarbeit, Sonn- und Feiertagsarbeit, Bereitschafts- und Pickettdienst usw. noch mehr Pflegepersonal als bisher benötigt, da die zu bewältigende Arbeit ja unverändert vorhanden ist. In einer Situation des Mangels an Pflegepersonal zu den aktuellen Anstellungsbedingungen müsste also nicht nur der aktuelle Mangel kompensiert werden, sondern gleichzeitig noch mehr Pflegepersonal zur Kompensation der veränderten Anstellungsbedingungen verfügbar sein. Wie das erreicht werden soll, ist völlig unklar.
- Zweitens würden durch die verschärften Anstellungsbedingungen massive Mehrkosten bei den Leistungserbringern entstehen.

Die Regulierungsfolgenabschätzung von BSS Volkswirtschaftliche Beratung vom 24. Januar 2024 spricht hier von Mehrkosten im Bereich von mehreren hundert Millionen bis Milliarden Franken. Mit diesen massiven Kostenfolgen und den damit einhergehenden Problemen setzen sich die Regulierungsfolgenabschätzung und der erläuternde Bericht nicht auseinander.

Der erläuternde Bericht vom 8. Mai 2024 geht mit diesem massiven Problem sehr salopp um. So ist auf S. 47 zu lesen: *«Nicht jeder Kostenanstieg muss aber zwingend zu höheren Prämien führen. Es ist durchaus denkbar, dass die Leistungserbringer das zur Verfügung stehende Geld intern anders verteilen und so die Mehrkosten auffangen. Zu diesem Zweck plant das EDI, im ersten Halbjahr 2024 einen Runden Tisch zur angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen mit den relevanten Stakeholdern und den Kantonen durchzuführen. Ziel dieser Gespräche ist, dass die Leistungserbringer ihre Finanzierungssysteme anpassen und mehr Mittel aus den aktuell gültigen Tarifen für die Pflege einsetzen. Gelingt dies nicht, ist mit steigenden Prämien zu rechnen.»*

Dieser fast schon naiv anmutende Ansatz geht davon aus, dass die zu einem grossen Teil bereits heute mit massiven Finanzproblemen kämpfenden Leistungserbringer die erheblichen Mehrkosten durch interne «Umverteilungen» kompensieren sollten. Und gleichzeitig wird damit bereits die gesamte Verantwortung für die Umsetzung und die Schuld im Fall des Misserfolgs an die Leistungserbringer delegiert, auch für allfällig daraus resultierende Prämienanstiege. Dabei wird vernachlässigt, dass Bund und Kantone im Lichte der bereits jetzt bestehenden massiven Finanzierungsprobleme der Leistungserbringer keinerlei Tarifanpassungen vorgenommen haben.

Dieses Problem wird dann zwar unter Ziffer 5.3 des erläuternden Berichtes erwähnt, es werden aber keinerlei Lösungsansätze vorgebracht.

Mit dieser Vorgehensweise wird der Gesetzgeber seinem Auftrag, tragfähige und systemverträgliche Reformen zu erarbeiten, in keiner Art und Weise gerecht.

Aktuelle Realitäten im System nicht berücksichtigt

Die vorliegende Revision verschliesst sich den Realitäten im System:

- Die Schweizer Spirallandschaft ist seit einigen Jahren mit massiven, existentiellen Finanzproblemen konfrontiert. Es kann hierzu beispielsweise auf die aktuellen Studien „Clarity on Healthcare – Schweizer Spitäler und Kliniken: Momentaufnahme 2024 und Ausblick 2025“, KPMG, Zürich Juli 2024 und „Spitäler in Schieflage“, PwC, April 2024 verwiesen werden. Aus der KPMG-Studie ergibt sich, dass die 48 repräsentativ untersuchten Spitäler 2023 eine durchschnittliche EBITDA-Marge von lediglich noch 1.8% aufwiesen und die Prognose für 2024 und 2025 bei kaum besseren 2.4% liegt. Diese Werte liegen dramatisch unter der Zielgrösse von 10%, womit ein Investitionsstau entsteht und mittelfristig sogar mit Liquiditätsengpässen zu rechnen ist. In dieser dramatische Schieflage sollen nun durch die vorliegende Reform nochmals Mehrkosten im Milliardenbereich entstehen, ohne dass konkrete Massnahmen definiert werden, um der Verbesserung dieser äusserst gefährlichen Tendenz zu begegnen.
- Bund und Kantone weigern sich seit einigen Jahren, steigende Kosten und Teuerung tariflich abzubilden.
- Die Revision betrifft auch die ambulante Pflege (Spitex und 24 Stunden – Betreuung). Dieser Bereich wurde durch Urteil 2C_470/2020 des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2021 dem Arbeitsgesetz unterstellt und die betroffenen Leistungserbringer sind nach wie vor mit der Umsetzung dieser Veränderung befasst. Jetzt soll bereits eine weitere Verschärfung eingeführt werden, die teilweise nicht einmal den Interessen der betroffenen Pflegefachkräfte entspricht. Gerade bei intensiver und zeitaufwändiger Spitex-Betreuung droht damit eine vermehrte Einweisung in Pflegeheime, was einerseits teurer ist und andererseits in vielen Fällen nicht dem Willen der Betroffenen und dem Ziel, so lange wie möglich am angestammten Ort weiterleben zu können, entspricht.

Postulat Streiff nicht umgesetzt

In Ziffer 1.7.2 des erläuternden Berichtes wird fälschlicherweise ausgeführt, das Postulat Streiff 19.4278 «Versorgungslücken schliessen. Es ist Zeit für neue Pflegemodelle» werde durch die vorliegende Revision umgesetzt.

Tatsächlich verlangt das Postulat, eine geeignete Tarifstruktur zur Finanzierung der von Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten erbrachten Leistungen zu schaffen.

Diese Forderung wurde nicht umgesetzt, womit das Postulat – entgegen der Behauptung im Bericht – in einem entscheidenden Punkt nicht umgesetzt worden ist.

Fazit / Empfehlungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorliegende Revision in weiten Teilen nichts anderes tut, als alle in Frage kommenden „Stellschrauben“ des Arbeitsgesetzes aufzulisten und dem Bundesrat weitgehende Kompetenz zur Verschärfung dieser Massnahmen zu geben. Innovative, zukunftsweisende Elemente zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege fehlen vollständig, wurden offenbar nicht einmal geprüft.

Es ist auch nicht erkennbar, dass gemeinsam mit den betroffenen Sozialpartnern mögliche Reformen diskutiert und bewertet wurden, sind es doch sie, welche schlussendlich die ganze Verantwortung für die Umsetzung tragen sollen.

Ferner wurden die Risiken und Konsequenzen dieser Reform kaum in Erwägung gezogen und die Vorlage enthält deshalb keinerlei Ansätze, wie schädlichen Effekten im System begegnet werden kann.

Stattdessen wird die ganze Verantwortung für die Umsetzung an die Sozialpartner weitergereicht, unter der gleichzeitigen impliziten Zuschiebung der Verantwortung für prämierelevante Kostenanstiege.

Bei allem gebührenden Respekt wird der Gesetzgeber mit einer derartigen Regelung seiner Verantwortung für die Stabilisierung und Weiterentwicklung des Systems in keiner Art und Weise gerecht. Es handelt sich hierbei um eine nicht zu Ende gedachte Revision, die unbedingt zurückgenommen und grundsätzlich überarbeitet werden muss.

Ansonsten drohen den sich bereits in erheblicher finanzieller Schieflage befindlichen Leistungserbringern zusätzliche Probleme, die sich mit den vorhandenen Mitteln und Instrumenten nicht beheben lassen und schlussendlich zu massiven Spannungen zwischen den Sozialpartnern führen werden. Und das ist das Gegenteil von dem, was die Initiative erreichen wollte. Hinzu kommt, dass unter den durch eine derart unausgeglichene Revision entstehenden Spannungen Patientinnen und Patienten respektive Behandlungsqualität und Patientensicherheit leiden würden.

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen empfehlen wir Ihnen deshalb, die Vorlage zwecks vollständiger Überarbeitung zurückzunehmen.

Dies unter folgenden Aspekten:

- Gemeinsam mit den Sozialpartnern tragfähige, systemkompatible und finanzierbare Lösungen erarbeiten und nicht bloss „Stellschrauben“ des Arbeitsgesetzes inventarisieren.
- Die Sozialpartner von Anfang an in den Gesetzgebungsprozess einbinden.
- Risiken so weit als möglich vermeiden: Es droht bei unausgewogenen, nicht zu Ende gedachten Veränderungen zusätzlicher Unfrieden zwischen den Sozialpartnern, der sich auch zu Lasten der Patientinnen und Patienten auswirken würde.
- Es darf kein Abschieben der Verantwortung für die Folgen der Revision an die Sozialpartner erfolgen.

Wir danken Ihnen im Voraus bestens für die wohlwollende Prüfung unserer Empfehlungen und bitten Sie um deren Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüssen
Bündnis Freiheitliches Gesundheitswesen

Prof. Dr. Robert Leu, Präsident

Felix Schneuwly, Vizepräsident

Breit abgestützte und branchenübergreifende Vereinigung mit hoher Legitimation

Am 5. September 2013 ist in Bern das Bündnis Freiheitliches Gesundheitswesen gegründet worden. Mittlerweile gehören dem Bündnis bereits 26 grosse Verbände und Unternehmen aus allen Bereichen des schweizerischen Gesundheitswesens an.

Das Bündnis ist dank des branchenübergreifenden Charakters und seiner Grösse einzigartig in der schweizerischen Gesundheitslandschaft und schöpft die Legitimation zur Mitwirkung an der Meinungsbildung aus seiner Grösse, seiner breiten Abstützung und der Fachkompetenz seiner Mitglieder.

Das Bündnis engagiert sich für ein marktwirtschaftliches, wettbewerbliches, effizientes, transparentes, faires und nachhaltiges Gesundheitssystem mit einem Minimum an staatlichen Eingriffen und Wahlfreiheit für Patientinnen / Patienten, Versicherte und Akteure unseres Gesundheitswesens.

Das Bündnis kann auf Internet unter www.freiheitlichesgesundheitswesen.ch besucht werden.