

# femmes protestantes

An:

[gever@bag.admin.ch](mailto:gever@bag.admin.ch)

[pfllege@bag.admin.ch](mailto:pfllege@bag.admin.ch)

## **Stellungnahme der femmes protestantes zur Vernehmlassung „2. Etappe zur Umsetzung der Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)». Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege und Änderung des Gesundheitsberufegesetzes“**

Femmes protestantes bedanken sich für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Als Dachverband im Bereich Gleichstellung der Geschlechter äussern wir uns, weil der Pflegeberuf nach wie vor zu über 80% von Frauen ausgeübt wird, von denen viele betreuungspflichtige Kinder haben. In unserer Stellungnahme beziehen wir uns auf die Position des SBK und unterstützen diese vollumfänglich.

Da wir die Pflegeinitiative mit unterstützen haben, ist uns dieser zweite Teil der Umsetzung der Pflegeinitiative ein Kernanliegen. Die gesamte Initiative ist ein austariertes Konstrukt an Handlungsfeldern, die nur im Zusammenspiel gegen den Pflegenotstand wirken. Neben der ersten Etappe der Umsetzung, die am 1. Juli 2024 in Kraft gesetzt wurde, kommt der nun vorliegenden zweiten Etappe also eine enorme Bedeutung zu. In diesem Sinne würdigen wir durchaus, dass der Bundesrat das zentrale Anliegen der Erhöhung der Berufsverweildauer zum Ziel hat, sind aber äusserst konsterniert, dass er den Verfassungsartikel nur ungenügend umsetzt.

Für die femmes protestantes muss diese zweite Etappe der Umsetzung der Pflegeinitiative folgende Prioritäten beinhalten:

- Bedarfsgerechte Personalausstattung
- Bessere Arbeitsbedingungen
- Angemessene Finanzierung der Pflegeleistungen
- Reglementierung der Masterstufe und der Rolle der Pflegeexpert:innen APN

**Der Bundesrat unterbreitet zwar Vorschläge für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Reglementierung der Masterstufe und der APN-Rolle, er verzichtet aber darauf, die Personaldotation zu regeln und die Finanzierung der Pflegeleistungen zu verbessern. Wir schliessen uns der Sicht des SBK an, dass diese beiden Elemente für**

# femmes protestantes

**eine wirksame Umsetzung des Verfassungsartikels unentbehrlich sind. Denn wie sonst kann garantiert werden, dass in allen Institutionen und auf allen Schichten gut qualifiziertes Pflegepersonal in genügender Anzahl zur Verfügung steht, das dank guter Arbeitsbedingungen dem Beruf treu bleibt – und dass die dazu erforderlichen Massnahmen ausfinanziert sind? Mit dem Verzicht, Vorgaben für die Personaldotation anzugehen, verletzt der Bundesrat den verfassungsmässigen Auftrag, eine Pflege von hoher Qualität zu sichern. Dabei haben viele Stimmbürger:innen genau deswegen der damaligen Volksinitiative zugestimmt.**

Wir stellen fest, dass der Bundesrat bei den Arbeitsbedingungen den Ernst der Lage erkannt hat. Mit grosser Klarsicht hat er die wesentlichen «Schmerzpunkte» identifiziert und in der Vorlage wichtige wirksame Gegenmassnahmen erarbeitet. Der gewählte Weg eines Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege ist mit allem Nachdruck zu begrüssen. Gegen eine Stärkung der Sozialpartnerschaft mittels Statuierung einer GAV-Verhandlungspflicht ist nichts einzuwenden, vor allem nicht, wenn die im 2. Abschnitt enthaltenen Bestimmungen als verbindlich erklärt werden (Variante 2 zu Art. 15).

Allerdings bleiben diese Verbesserungen nur «nette» Vorgaben, wenn keine Finanzierungshilfen beschlossen werden. Der Bundesrat anerkennt das Problem und geht in seinen Erläuterungen darauf ein, begnügt sich aber damit, auf die Möglichkeit der innerbetrieblichen Umverteilung der Ressourcen zugunsten der Pflege hinzuweisen. Dabei lässt er ausser Acht, dass der Grossteil der Spitäler, Heime, Spitexorganisationen, Kliniken etc. selbst an Unterfinanzierung und Defiziten leiden. **Es ist deshalb unerlässlich, dass der Bund sowohl gesetzliche Leitplanken für die Verbesserung der betrieblichen Ressourcenverteilung zugunsten der Pflege erlässt als auch gemeinsam mit den Kantonen eine Beteiligung an den zusätzlichen Kosten übernimmt.**

Mit dem Fehlen einer bedarfsgerechten Personaldotation und ohne Klärung der Finanzierungsfragen wird die gesamte Vorlage aus dem Gleichgewicht gebracht.:Denn: Die zur Verfügung der Betriebe stehende Geldmittel bilden die Grenze der Sozialpartnerschaft; GAV sollten selbstverständlich eine spürbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen anstreben; dazu sind Mittel erforderlich, die den unterfinanzierten Betrieben fehlen.

Wir teilen die Ansicht, dass betriebsinterne Spielräume bestehen und dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen teilweise durch die Umleitung gewisser Finanzströme finanziert werden könnten. Dass dies bis anhin selten und, wenn überhaupt, nur unzureichend geschehen ist, liegt nicht am fehlenden Willen der Verantwortlichen, sondern an klaren und bekannten Fehlanreizen in den bestehenden Finanzierungssystemen, sowie ehrlicherweise auch an den bei der innerbetrieblichen Mittelallokation spielenden Machtverhältnissen und Partikularinteressen. **Ziel sollte also eine Finanzierung sein, die den Betrieben nicht nur**

# femmes protestantes

erlaubt, zwingendes Arbeitsrecht einzuhalten, sondern ihnen darüber hinaus auch den für die sozialpartnerschaftliche Aushandlung essenzieller Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erforderlichen finanziellen Spielraum gibt. Wir befürchten, dass die Vorlage den angestrebten Zweck einer längeren Berufsverweildauer und einer grösseren Attraktivität des Pflegeberufes verfehlen wird, wenn die erwähnten Mängel nicht behoben werden.

## **Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP)**

Der Beschluss des Bundesrates, **finanzielle Aspekte auszuklammern**, wird aus unserer Sicht mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Scheitern der ganzen Vorlage führen. Praktisch sämtliche vorgeschlagenen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen setzen den Einsatz von beträchtlichen finanziellen Mitteln voraus. Dabei handelt es sich aus gesellschaftlicher und gesundheitspolitischer Sicht natürlich um sinnvolle Investitionen. Aus Sicht der Betriebe entstehen aber zusätzliche Ausgaben, die mit den aktuellen Finanzierungssystemen nicht ausfinanziert werden können. Wenn die Betriebe verpflichtet werden, die Neuerungen mit dem bestehenden Budget umzusetzen, dann sind sie gezwungen, das Geld an anderer Stelle einzusparen. Dies kann dazu führen, dass es gesamthaft zu keinen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen kommen wird.

Gemäss Erläuterungen sollen alle Stakeholder an einem runden Tisch mit den Leistungserbringern aufgefordert werden, die betriebliche Verteilung der Gelder zu überdenken. **Diese Massnahme ist aus unserer Sicht ungenügend. Es braucht gesetzliche Leitplanken, um die Finanzierung der Pflege innerhalb der Betriebe zu stärken.** Diese wären durch die Kantone zu überwachen und durchzusetzen.

Im Zusammenhang mit den fehlenden Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierung überrascht, dass die bundesrätlichen Verpflichtungen aus Art. 197 Ziff. 13 darauf begrenzt werden, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, zumal derselbe Artikel der Übergangsbestimmungen eine "angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen" vorgibt.

***Ergänzungsvorschlag: Einfügen eines neuen Abschnittes "Finanzierung". In diesem Abschnitt wird festgehalten,***

- ***dass die Kantone verpflichtet werden, über die Umsetzung der Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Pflegenden eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen;***
- ***dass Bund und Kantone verpflichtet werden, ein Finanzierungsmodell zu erarbeiten, welches garantiert, dass die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zugunsten der Pflege auch umgesetzt werden können.***

# femmes protestantes

## **Art. 5 (&26)**

Die derzeit geltende wöchentliche Höchstarbeitszeit von 50 Stunden ist angesichts der vielschichtigen beruflichen Belastungen der Pflegenden ein Stein des Anstosses und wird von den Betroffenen oft als Zumutung empfunden. Die Senkung auf 45 Wochenstunden hat nicht nur positive Auswirkungen auf die Gesundheit und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie – sie entfaltet eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung: Der Attraktivitätsverlust des Pflegeberufes und der massgebend dadurch verursachte Personalnotstand haben viel mit einer um sich greifenden mit dem um sich greifenden Schwinden der Hoffnung zu tun, dass sich trotz der gewonnen Volksabstimmung gar nichts ändern wird. Damit die Frustration und die Resignation überwunden und den Pflegenden echte Zukunftsperspektiven geboten werden, muss die Politik eindeutige und starke Signale aussenden.

## **Art. 6**

Als grossen Fortschritt begrüssen die femmes protestantes die gesetzliche Festlegung einer wöchentlichen Normalarbeitszeit. Dem einseitig zwingenden Charakter des BGAP entsprechend haben die Sozialpartner die Möglichkeit, das wöchentliche Normvollpensum weiter zu reduzieren.

## **Art. 10**

Angesichts des Wildwuchses an mehr oder weniger fairen Regelungen in der heutigen Praxis ist es für die femmes protestantes von äusserster Wichtigkeit, dass der Grundsatz, dass die Umkleidezeit Arbeitszeit darstellt und dass diese Arbeitszeit abzugelten ist, kodifiziert wird.

**Wir stellen uns strikt auf den Standpunkt, dass es keinen ersichtlichen, juristisch fundierten Grund gibt, die Umkleidezeit nicht 1:1 wie die übrige Arbeitszeit abzugelten;** im Gegensatz z.B. zur sog. inaktiven Zeit bei Pikettdiensten bildet die Umkleidezeit integralen Bestandteil der eigentlichen Arbeit und muss entsprechend bezahlt werden (dazu etwa Andreas Petrik, «Ist Umkleidezeit Arbeitszeit?» in: Pflegerecht 2019 S. 147).

**Änderungsantrag: Die Umkleidezeit ist vollumfänglich abzugelten.**

## **Art. 13 1& 3**

# femmes protestantes

Der Zeitpunkt der Bekanntmachung der Dienstpläne ist im Hinblick auf die Planbarkeit des Alltags und auf die Vereinbarkeit von Berufs- und Sozialleben entscheidend. Es wird allzu oft als selbstverständlich erachtet, dass sich das Verfügungsrecht der Arbeitgeber über die Lebenszeit ihrer Arbeitnehmerinnen auf die ganzen 24 Stunden eines jeden Tages erstreckt. Erst mit der Bekanntgabe ihres Dienstplanes erfahren Pflegende, die Schichtdienst leisten, nicht nur, an welchen Daten, sondern ob sie am Tag-, in der Spät- oder in der Nachtschicht arbeiten. Die femmes protestantes erinnern daran, dass der Pflegeberuf nach wie vor zu über 80% von Frauen ausgeübt wird, von denen viele betreuungspflichtige Kinder haben.

**Damit kommt der hier reglementierten Frist ein absolut zentraler Stellenwert zu. Die Verlängerung der im ArG vorgesehenen Frist auf vier Wochen stufen wir aus den erwähnten Gründen als zwingendes Minimum ein, und begrüßen hier die Delegation der Kompetenz an den Bundesrat, mit den Sozialpartnern über das hier festgesetzte Mass hinauszugehen.**

## **Art. 15 Var. 1 oder 2**

**Wir sprechen uns mit aller Entschiedenheit für die Variante 2 und gegen die vom Bundesrat favorisierte Variante 1 aus.** Die femmes protestantes begrüßen zwar die in Abs. 1 litt. a und b bei Var. 1 stipulierten Bedingungen bzw. Einschränkungen und anerkennen den beabsichtigten erhöhten Anreiz zum Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen, möchten aber darlegen, inwiefern dieses Konstrukt dem Gesetz praktisch jede Erfolgsaussicht raubt.

In den Art. 5 bis 13 regelt der Bundesrat wichtige Elemente der Arbeitsbedingungen. Er hat die wesentlichen Schrauben identifiziert, an denen der Schlüssel angesetzt werden muss, um den massiven Berufsausstieg («Pflexit») zu stoppen und umzukehren. Nebst ihrem sehr spürbaren Impact auf die Qualität der Arbeitsbedingungen kommt diesen Punkten auch eine gewisse Signalwirkung zu, die nicht zu unterschätzen ist. Denn die Pflegenden fühlen sich durch diese Verbesserungen ernstgenommen, in ihrer Lage verstanden, und nehmen einen authentischen Willen der Politik und der Behörden wahr, ihnen endlich Bedingungen zu verschaffen, die ihnen erlauben, ihren gesellschaftlichen Auftrag zu erfüllen. Dieses Signal würde schon nur durch die Möglichkeit, die in der Vorlage definierten Werte herunterzuschrauben, extrem relativiert.

Aus Sicht der femmes protestantes sind diese (Minimal!-)Werte deshalb unabdingbar. Angesichts des bereits angesprochenen finanziellen Drucks, unter dem die Betriebe und das Gesundheitswesen als Ganzes stehen, gehen wir davon aus, dass verschiedene Interessenvertreter und Arbeitgeberverbände alles daransetzen werden, das Gesetz abzuschwächen und insbesondere Var. 2 zu verhindern. Wir können nur wiederholen, dass diese Variante allein das starke Signal darstellt, das die Pflege in der gegenwärtigen und sich stets verschärfenden Krise benötigt und erwartet.

# femmes protestantes

Gesamtarbeitsverträge erlauben die Regelung dutzender weiterer Aspekte der Arbeitsbedingungen, bei denen der sozialpartnerschaftliche Verhandlungsspielraum ungeschmälert bleibt. Bei den in Art. 5 bis 13 der Vorlage Kompromisse zu erlauben, wäre deshalb äusserst kurzfristig.

## Art. 16

Das kollektive Aushandeln zwingender Mindestvorschriften durch Arbeitnehmerorganisationen bezweckt die Verringerung des typischen Machtgefälles zwischen Arbeitgebern und einzelnen Arbeitnehmerinnen. Der Arbeitnehmerseite garantieren Gesamtarbeitsverträge ein besseres Arbeitsumfeld, der Arbeitgeberseite dadurch eine erhöhte Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt – und ein erhöhtes Mass an sozialem Frieden.

Dementsprechend wichtig und willkommen ist die Verankerung einer GAV-Verhandlungspflicht im BGAP. Wie die vom BAG erstellte Liste zeigt, sind GAV im Schweizer Gesundheitswesen relativ selten, mit grossen regionalen Unterschieden. Dabei ist auf den Umstand aufmerksam zu machen, dass sich kein einziger GAV darauf beschränkt, die Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals allein zu regeln; alle regeln sie die Arbeitsverhältnisse sämtlicher in den unterstellten Betrieben tätigen Berufsgruppen. Dies spielt im Hinblick auf die durch den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages induzierten Mehrkosten und damit auf die Motivation arbeitgeberseits, einen solchen überhaupt abzuschliessen, eine beträchtliche Rolle.

Wir können angesichts dessen nur wiederholen, wie eminent wichtig es ist, keine Verhandlungen über eine Senkung der in den art. 5 bis 13 definierten Standards zuzulassen.

***Ergänzungsvorschlag: Wir regen an, auch hier sicherzustellen, dass Gesamtarbeitsverträge ausschliesslich mit repräsentativen Arbeitnehmerverbänden abgeschlossen werden (analog Art. 15 Abs. 1 litt. b).***

## Art. 20

Hier möchten wir lediglich den mit CHF 30'000 doch sehr tiefen und schon fast als symbolisch zu bezeichnenden Höchstbetrag einer Verwaltungssanktion bemängeln. Angesichts der Grösse mancher Gesundheitsbetriebe (und des von diesen erwirtschafteten Umsatzes) ist das Verhältnis zu den durch die Missachtung der Vorschriften des BGAP möglichen Einsparungen nicht stimmig. Umso wichtiger bzw. unverzichtbar erscheint deshalb die durch das SECO zu führende öffentliche Liste der fehlbaren Betriebe geschaffene Transparenz.

# femmes protestantes

**Änderungsvorschlag: Das Mindestmass der Verwaltungssanktion beträgt 1% des Umsatzes der Institution; alternativ könnte die Höhe der Busse an die Anzahl der Vollzeit-äquivalenten (exkl. Studierende und Auszubildende) geknüpft werden.**

## **Art. 22-24**

Von uns sehr begrüsst wird die Einrichtung von kantonalen (ggf. überkantonalen) paritätischen, tripartiten Kommissionen im Bereich der Pflege. Vorbehalte haben wir angesichts der oben angesprochenen Mehrfachrolle der Kantone hinsichtlich der Zusammensetzung, da dadurch *de facto* eben keine echte Parität (50:50) zwischen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite gewährleistet ist, denn mit den Kantonen kommt ein dritter Player dazu.

In Bezug auf die Beobachtungsaufgaben der Kommissionen weisen wir darauf hin, dass die Entwicklung der Gesundheitskosten multifaktoriell ist. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass verbesserte Arbeitsbedingungen und erhöhte Personaldotationen zu Kosteneinsparungen führen: Senkung der Komplikationsrate, der Morbidität, der Mortalität, der Fehlerquote, der Spitaleinweisungen von Heimbewohner:innen, die Reduktion des Arzneimittelkonsums usw. usf. Dieser Nutzen wiegt die personalseitigen Mehrkosten mehr als auf. Gleichzeitig ist klar, dass die Demographie und der medizinische Fortschritt zu einer beträchtlichen Zunahme des Pflegebedarfs führen. Im Hinblick auf die Ziele des BGAP ergibt die den Kommissionen im Bereich der Pflege übertragene Beobachtung der Entwicklung der Gesundheitskosten nur einen Sinn, wenn es gelingt, die Faktoren sauber zu entflechten. Nur unter dieser Voraussetzung ist eine schlüssige Evaluation der Wirksamkeit des BGAP überhaupt möglich.

## **Fazit**

Wir sprechen uns für die Variante 2 und eine grundsätzliche Überarbeitung aus.

## **Gesundheitsberufegesetz (GesBG, SR 811.21)**

### **Art. 2, 2h**

Wir sprechen uns in aller Deutlichkeit **gegen die Variante 1** aus und **befürworten vorbehaltlos die Variante 2**. Allein der Master of Science in Pflege mit klinischer Ausrichtung kommt für uns als erforderlicher Bildungsabschluss für die kantonale Berufsausübungsbeurteilung für die Pflegeexpert:in APN in Frage. Als schlagendes Argument führen wir die der Pflegeexpert:in APN zugesprochene erweiterte klinische Praxis ins Feld, mit der auch ein erhöhtes Gefährdungspotential der Patient:innen verbunden ist. Auch internationale

# femmes protestantes

Vergleiche machen deutlich, dass der Master of Science in Pflege die Grundlage für die Rollen der Pflegeexpertin APN ist.

In diesem Sinne gilt es auch die Einzigartigkeit der Spezialisierungen der Höheren Berufsbildung hervorzuheben und zu würdigen. Sie sind bereits heute essenziell für das Gesundheits- und Pflegewesen und müssen unbedingt fortbestehen. Die Rolle der Pflegeexpert:in APN ist eine andere und neue Ausrichtung für neue Herausforderungen in der Gesundheitsversorgung.

## Fazit

Wir sprechen uns entschieden für die Variante 2 aus: Nur der Master in Advanced Practice Nursing berechtigt zum Erwerb der Berufsausübungsbewilligung als Pflegeexpertin bzw. Pflegeexperte APN. Grundsätzlich stimmen wir der Vorlage mit Änderungswünschen / Vorbehalten zu.



Gabriela Allemann

Präsidentin  
femmes protestantes  
(früher Evangelische Frauen Schweiz)



Jana König

Geschäftsleiterin  
femmes protestantes