

Verbandsschwerpunkte zum Thema anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen

Stellungnahme von ARTISET und CURAVIVA

Ausgangslage

Der Personalmangel in der Pflege ist bekannt und wird sich weiter verschärfen. Denn durch den demographischen Wandel, wird die Nachfrage in der Langzeitpflege bis ins Jahr 2040 um 69% wachsen. Gleichzeitig sinkt die Personalabdeckung, da im Zuge der Corona-Krise noch mehr Fachkräfte als üblich den Beruf verlassen haben.

Mit der Annahme der Pflegeinitiative am 28. November 2021 hat der Bundesrat den Auftrag erhalten diese Herausforderungen anzugehen. Er macht dies in zwei Etappen: einer Ausbildungsoffensive und mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die erste Etappe basiert auf den indirekten Gegenvorschlag und befindet sich in der Umsetzung (s. [Faktenblatt: Umsetzung Pflegeinitiative 1. Etappe](#)).

Das Paket 2 zur Umsetzung der Pflegeinitiative, wie in Art. 197 (Übergangsbestimmungen) der Bundesverfassung formuliert, beinhaltet:

- o die **angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen**;
- o **anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen** für die in der Pflege tätigen Personen;
- o **Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung** von den in der Pflege tätigen Personen.

Am 25. Januar 2023 hat der Bundesrat über die weiteren Schritte und erste Vorschläge zum Inhalt der 2. Etappe informiert. Aus Sicht von CURAVIVA und ARTISET sind die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen ungenügend, um dem Fachkräftemangel wirksam entgegenzuwirken. Im vorliegenden Dokument geht es um die wichtigsten Prioritäten von Seiten CURAVIVA und ARTISET unabhängig von den Massnahmen des Bundesrates. Im Vordergrund stehen in diesem Dokument die anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen. Es steht jedoch ausser Frage, dass anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen nur mit einer angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen möglich werden.

Ausbildungsoffensive und bessere Arbeitsbedingungen hängen zusammen

Das Vorgehen bestehend aus einer Ausbildungsoffensive und der Verbesserung der Arbeitsbedingung (inkl. der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten) ist richtig: Denn um dem Personalmangel entgegenzuwirken, braucht es eine **Erhöhung der Berufsabschlüsse**. Zusätzlich ist die Attraktivität der Arbeitsbedingungen zu verbessern. Denn dies hat einerseits einen positiven Einfluss auf die Berufswahl und andererseits kann damit die **Zahl der Berufsausstiege reduziert** werden.

Speziell die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist sehr herausfordernd, da sie je nach ergriffener Massnahme das Arbeitsangebot weiter verringern und bei brüsker Umsetzung die Personallücke verschärfen kann. Entsprechend ist von Massnahmen, die potenziell kurz- und mittelfristig zu einer Verschärfung der Fachkräftesituation und einer kontraproduktiven Konkurrenzierung unter den Leistungserbringern führen, abzusehen. Offensichtlich wird dies bei einer Reduktion der Wochenarbeitszeit bei gleichem Lohn: Auf der einen Seite gelingt es damit, Personal länger im Beruf zu halten, auf der anderen Seite braucht es mehr Stellen bzw. Fachkräfte, um die gleichen Leistungen zu erbringen. Je nachdem, wie der Nettoeffekt ausfällt, verringert oder erhöht sich die Personallücke. Auch Lohnerhöhungen können insgesamt zu einem negativen Effekt führen, denn angesichts der hohen Arbeitsbelastung liegt der Gedanke nahe, bei einem deutlichen Lohnanstieg das persönliche Pensum zu reduzieren. Ungeachtet von den Effekten ist das Personal immer gemäss den eigenen Kompetenzen einzusetzen.

Um negative Effekte zu verhindern, sind die **Arbeitsbedingungen parallel zur Ausbildungsoffensive schrittweise zu verbessern**, so dass die Zahl der Berufsausstiege reduziert und die Fachkräfte-Lücke durch zusätzlich ausgebildetes Personal geschlossen werden kann. Beides ist mit hoher Dringlichkeit voranzutreiben.

Zuständigkeiten für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung liegt in erster Linie bei den Kantonen. Der Bund legt jedoch aufgrund seiner Kompetenzen wichtige Rahmenbedingungen fest. Dieses föderale System erschwert koordinierte Massnahmen zur Verbesserung des Fachkräftemangels. Deshalb müssen der Bund und die Kantone für eine möglichst gute Abstimmung der beiden Etappen der Pflegeinitiative eng zusammenarbeiten. Es liegt in ihrer Verantwortung sicherzustellen, dass im Rahmen der 2. Etappe der Pflegeinitiative nur Massnahmen definiert werden, die auch finanziert sind. Nur so kann mit den resultierenden Massnahmen beider Etappen möglichst viel Wirkung erzielt werden. ARTISET und CURAVIVA halten deshalb fest:

- **Für die Umsetzung der Massnahmen muss die Finanzierung durch Bund und Kantone / Gemeinden sichergestellt sein.** Dazu gehört, dass Bund und Kantone / Gemeinden angemessene OKP-Beiträge bzw. eine angemessene Restfinanzierung festlegen. Es dürfen in der 2. Etappe der Pflegeinitiative keine Massnahmen vorgesehen werden, deren Finanzierung nicht geregelt sind.
- **Die Umsetzung der Inhalte der Pflegeinitiative geschieht primär auf der Ebene der Kantone.** Damit ist für die Umsetzung der Pflegeinitiative beim Paket 2 auf die föderalistische Gestaltungsfreiheit abzustellen:
 - **Die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für förderliche Arbeitsbedingungen liegt in der Kompetenz der Kantone, Gemeinden und Sozialpartner. Die Betriebe haben ein grosses Interesse an attraktiven Arbeitsbedingungen** (wie auch die Förderung beruflicher Entwicklungsmöglichkeiten) **und wirken dementsprechend auf Kantone, Gemeinden und als Sozialpartner auf die Entwicklung der Rahmenbedingungen ein.**
 - Was in einem Kanton oder einem Betrieb eine deutliche Verbesserung darstellen würde, ist andernorts bereits Alltag. Massnahmen oder Standards auf nationaler Ebene können daher kontraproduktiv sein, wenn sie tiefer ansetzen als die Standards in einzelnen Regionen oder Betrieben.
- Von Massnahmen, die potenziell kurz- und mittelfristig zu einer Verschärfung der Fachkräftesituation und einer kontraproduktiven Konkurrenzierung unter den Leistungsanbietern führen, ist abzusehen.
- ARTISET und der Branchenverband CURAVIVA setzen sich für gute Rahmenbedingungen ein, zeigen mögliche Pisten für Aktivitäten auf und richten sich mit Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene an die Mitglieder.

Forderungen an Bund und Kantone

Bei Regulierungsbestrebungen für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und die Verbesserung der Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung von den in der Pflege tätigen Personen seitens Bund und Kantone sind nach CURAVIVA und ARTISET folgende Grundsätze zu beachten:

1. Angemessene Finanzierung der anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen

Die Alters- und Pflegeheime verfügen nicht über den notwendigen finanziellen Spielraum, attraktivere Arbeitsbedingungen umsetzen oder zusätzliche Personalressourcen bereitstellen zu können.

CURAVIVA und ARTISET fordern, dass die Finanzierung von Massnahmen, wie insbesondere die unten aufgeführten 10 Empfehlungen, je nach Zuständigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden

unvermittelt zu klären und sicherzustellen sind. Dazu gehört auch die Schaffung neuer Stellen, um das Personal zu entlasten.

2. Genügende Personaldotation

Der Pflege- und Betreuungsbedarf ist von den Bedürfnissen der Bewohnenden abhängig. Die Zusammensetzung der Bewohner:innen ist jedoch von Institution zu Institution verschieden. Forderungen, wie eine strikte Nurse-to-Patient Ratio (NPR) schränkt die Flexibilität der Betriebe ein, die Personalszusammensetzung nach Bedarf anzupassen. Der Skill-Grade-Mix ergibt sich aus dem konkreten Pflege- und Betreuungsbedarf und orientiert sich nach den betrieblichen Rahmenbedingungen. Er verhilft zu einer sinnvollen Aufgabengabenteilung zwischen den Mitarbeitenden, die unterschiedliche Berufserfahrungen, individuelle Fähigkeiten und verschiedenen Berufsabschlüssen mitbringen.

CURAVIVA und ARTISET lehnen eine strikte NPR ab und befürworten stattdessen einen individuell nach Bedarf abgeleiteten Skill-Grade-Mix.

3. Kantonale Rahmen- oder Gesamtarbeitsverträge

CURAVIVA und ARTISET verlangen die Förderung eines Bottom up-Ansatzes: Aus den Erfahrungen von einzelnen Regionen lernen und in einer ersten Stufe den Abschluss von kantonalen Gesamtarbeits- oder Rahmenverträgen anstreben.

CURAVIVA und ARTISET fordern, dass auf nationale Top Down-Verordnung von Gesamtarbeits- oder Rahmenverträgen verzichtet wird, die bereits bestehende kantonale Lösungen gefährden und möglicherweise unterminieren.

4. Anerkennung der betrieblichen Aus- und Weiterbildungskosten als Pflegekosten

Mit der Integration der Aus- und Weiterbildungskosten der einzelnen Betriebe in die Pflegekosten lässt sich das Risiko der Befristung der Ausbildungsoffensive abfedern. Damit lässt sich eine Gleichbehandlung mit den Spitälern erreichen, bei denen die Aus- und Weiterbildungskosten in den DRG integriert sind.

CURAVIVA und ARTISET fordern die Integration der betrieblichen Aus- und Weiterbildungskosten in die Pflegekosten.

5. Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für einzelne Betriebe

Der Grundsatz der Stärkung der Aus- und Weiterbildung für die gesamte Branche ist – sofern finanziert und genügend Auszubildende vorhanden sind – zu begrüssen. Die Betriebe sind bereit, ihren Anteil am Gelingen der Ausbildungsoffensive mitzutragen.

CURAVIVA und ARTISET fordern eine finanzierte Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für die gesamte Branche.

6. Gleiche Vorgaben bei Pflegeleistungen von Dienstleister für Menschen mit Behinderung

Einzelne Kantone gehen dazu über, Dienstleister für Menschen mit Behinderung zu verpflichten, bestimmte Leistungen über das KVG abzurechnen. Hier ist zu beachten, dass Dienstleister für

Menschen mit Behinderung, welche Pflegeleistungen nach KVG erbringen und abrechnen, dieselben Vorgaben wie Alters- und Pflegeheime erfüllen.

CURAVIVA, ARTISET und insbesondere INSOS verlangen, dass nur Institutionen, die gemäss KVG zu den berechtigten Leistungserbringern zählen, Unterstützungsleistungen aus der Pflegeinitiative in Anspruch nehmen können sollen.

Förderprogramm zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen ohne (Anschub-)Finanzierung ist in den Institutionen nicht umsetzbar. ARTISET und CURAVIVA schlagen deshalb ein Förderprogramm vor (wie in der [Medienmitteilung vom 16. Februar 2023 gefordert](#)), das sicherstellt, dass die Leistungserbringer Massnahmen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen finanziell tragen können. Für die Anschubfinanzierung stellen Bund und Kantone die notwendigen Gelder zur Verfügung. Die Kantone wären bei der Verwaltung und Gewährung der finanziellen Unterstützung im Lead.

ARTISET und CURAVIVA stellen drei Förderprogramm-Modelle zur Diskussion:

Modell «Direkt / Selbstverantwortung»: Bund und Kantone unterstützen die Leistungserbringer mit jährlichen Zuschüssen aus dem Förderprogramm. Es liegt in der Verantwortung der Leistungserbringer, wie sie mit den gesprochenen Finanzmitteln die Arbeitsbedingungen verbessern.

Modell «Vorgabe»: Der jährliche Zuschuss an die Leistungserbringer wird mit einem vorgegebenen Massnahmenkatalog zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen über eine zu definierende Laufzeit verknüpft.

Modell «Anreiz»: Die Kantone verbinden die Anschubfinanzierung für anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen mit einem Anreizsystem zur Förderung von «Best-Practice»-Ansätzen über eine zu definierende Laufzeit.

Im nachfolgenden Abschnitt werden mögliche Massnahmen aufgelistet, die mit einer Anschubfinanzierung, wie im Förderprogramm vorgeschlagen, auf Ebene Institution umgesetzt werden könnten.

Empfehlungen von CURAVIVA und ARTISET zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Betrieben

Um ausgebildetes Personal im Berufsfeld zu halten, müssen attraktive Arbeitsbedingungen angeboten werden. Der OBSAN-Bericht «Gesundheitspersonal in der Schweiz – Nationaler Versorgungsbericht 2021» listet Faktoren auf, die sich positiv auf den Verbleib von Pflegefachpersonen im Beruf auswirken. Einerseits tangieren diese Faktoren die Anstellungsbedingungen, wie Lohn oder Ferienregelungen, aber auch andere Faktoren, die auf Ebene Betrieb angegangen werden müssen. ARTISET und CURAVIVA formulieren zehn Empfehlungen, die mit der nötigen Finanzierung auf der Ebene Betriebe angegangen werden können:

1. Anforderungsgerechte Löhne

- **Die Teuerung ist nach Absprache mit den (Rest-)Finanzierern möglichst auszugleichen.**
- **Löhne der verschiedenen Versorgungsbereiche für vergleichbare Funktionen in Pflege und Betreuung müssen harmonisiert werden.** Lösungsansätze sind gemeinsam mit den Finanzierern der Leistungen zu entwickeln.
- Nicht unterstützt wird eine pauschale Erhöhung der (Einstiegs-)Löhne. Es besteht ein Risiko, dass diese je nach wirtschaftlicher Situation der Finanzierer rasch rückgängig gemacht werden.

- Mit einer Funktionsanalyse soll überprüft werden, ob die (Funktions-)Einstufungen der Mitarbeitenden in Pflege und Betreuung adäquat sind, z.B. im Vergleich zu anderen Berufsgruppen.
- Idealerweise erfolgen Lohnerhöhungen oder Verbesserungen der Arbeitsbedingungen im Gleichschritt mit der gesamten Branche. Denn Lohnerhöhungen oder eine Reduktion der Wochenarbeitszeit bei gleichbleibendem Lohn können in einem Betrieb zu einer kurzfristigen Linderung des Personalmangels führen, erhöhen jedoch die Konkurrenz um Fachpersonal in der Branche und schaden ihr so als Ganzes. Die Umsetzung und den Austausch von Best Practices hingegen bringen die Branche hingegen als Ganzes weiter.
- In Alters- und Pflegeheimen sind neben Fachpersonen im Bereich der Pflege und Betreuung auch Mitarbeiter:innen aus weiteren Branchen tätig. Bei einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen sind alle Mitarbeiter:innen also z.B. auch aus Hauswirtschaft, Restauration etc. zu berücksichtigen.

2. Zulagen anpassen

- **Inkonvenienzzulagen / Zeitgutschriften gewähren oder aktualisieren.**
- Lassen sich Umstellungen beim Personaleinsatz nicht umgehen, sind **Entschädigungen für kurzfristige Dienstplanänderungen zu gewähren.**
- Zulagen für Schichtarbeit, Bereitschafts- und Pikett-Dienste sind adäquat auszugestalten.

3. Zeitgemässe Pensen und Ferienregelungen sind anzustreben

- **Vorausschauende Dienstplanung:**
 - Es sind individualisierte Lösungen vorzusehen, die den Bedürfnissen der Mitarbeitenden möglichst gut Rechnung tragen. (Flexible Arbeitszeitmodelle, die den Bedürfnissen der Mitarbeiter:innen in den verschiedenen Lebensphasen besser entsprechen); z.B. unter Arbeitsbedingungen (s. Abschnitt Privatleben und Beruf vereinbaren)
 - Kompetenzgerechte Einsatzplanung (s. Abschnitt Dienst- und Einsatzplanung)
- **Ferienregelungen grosszügig auslegen** (z.B. 5 Wochen bis 49, ab 50 6 Wochen, ab 60 7 Wochen, falls noch Schichtarbeit geleistet wird)
z.B. Regelung im GAV Waadt: 5 Wochen Ferien, 6 Wochen Ferien ab Kalenderjahr, in dem Arbeitnehmende ihren 50. Geburtstag feiern können.

4. Integrale Erfassung und Abgeltung der Arbeitszeit

Es bestehen verschiedene kantonale Modelle zur Umsetzung dieser Empfehlung, die den Betrieben zur Verfügung gestellt werden.

5. Förderung der interprofessionellen Zusammenarbeit / Anpassung der Team-Mixes

Nicht nur zwischen medizinischen und pflegerischen Berufsprofilen ist die Zusammenarbeit zu verbessern, auch die Integration der anderen Berufsprofilen in die Langzeitpflege und -betreuung ist zu prüfen und zu fördern.

6. Gesundheitsförderung

Die Betriebe fördern die Gesundheit ihrer Mitarbeitenden und setzen ein betriebliches Gesundheitsmanagement um.

7. Bessere Vereinbarkeit von Beruf, Familie und weiteren Lebensinhalten

Die Betriebe gestalten über Ihre Strategie, Struktur, Kultur und Prozesse die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und weiteren Lebensinhalten. So können z.B. bis zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung der Kinderbetreuung in eine zeitgemässe Lösung» Beiträge der Arbeitgeber an die familienexterne Kinderbetreuung zielführend sein.

8. Vertretung der Pflege und Betreuung in der Geschäftsleitung

Bei Alters- und Pflegeinstitutionen ist Pflege ein zentraler Bestandteil der Dienstleistung. Entsprechend ist eine Vertretung mit Berufsausbildung in Pflege in der Geschäftsleitung vorzusehen.

9. Einrichten von Personalkommissionen

Personalkommissionen können die Geschäftsleitung bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen unterstützen. Erfahrungen zeigen, dass sich dies auch bei kleineren Betrieben lohnt.

10. Das Arbeitsvolumen gibt das notwendige Mass für die Gestaltung der Arbeitspensen vor

- **Wenn die Vorgaben (bspw. der Richtstellenpläne) aufgrund von Personalmangel über längere Zeit nicht eingehalten werden können, ist eine Reduktion der Leistungen, insbesondere in den Plätzen / Betten abgebaut werden, in Betracht zu ziehen.**
- Korrekturen der Vorgaben in den Richtstellenplänen nach unten sind abzulehnen. Ein Kanton würde hiermit den Druck auf das Personal weiter erhöhen und den Fachkräftemangel weiter verschärfen.