

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Gesundheitsversorgung
und Berufe
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

per E-Mail an:

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

27. August 2024

Vernehmlassung zur 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 Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Mai 2024 geben Sie uns die Gelegenheit zur 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 Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer nachfolgend beschriebenen Anliegen.

Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP)

I. Grundsätzliches

Die Durchführung der Kontrolle der Arbeitsbedingungen in den Pflegeberufen durch die kantonalen Arbeitsinspektorate ist selbstverständlich und angezeigt. Doch trotz der Lektüre der verschiedenen Rechtsgutachten, die zu diesem Projekt geführt haben, stellen wir den vorgeschlagenen Rechtsmechanismus in Frage.

Die Arbeitsinspektorate stehen heute mit dem Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) und dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) bereits in einem Gesetzesdualismus und sollen nun mit der Umsetzung eines neuen Bundesgesetzes beauftragt werden. Es ist wenig nachvollziehbar, weshalb mit dem Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) ein separates Bundesgesetz mit branchenspezifischem Sonderrecht geschaffen werden soll, welches grossmehrheitlich auf das ArG referenziert.

Da der Regelungsgegenstand thematisch zum ArG gehört, könnte er ohne weiteres auch dort (ArG bzw. Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz [ArGV 2; SR 822.112]) integriert werden.

Mit dem vorgeschlagenen vielschichtigen «System» mit diversen Ausnahmen und Verschränkungen des öffentlichen Rechts mit Gesamtarbeitsvertrag (GAV), wird mutmasslich die Transparenz, die Rechtssicherheit sowie die Handlungssicherheit der Vollzugsbehörden leiden.

Wir bitten Sie daher, die Option einer Vereinfachung des geplanten gesetzlichen Mechanismus, i.S. einer Erweiterung des betrieblichen und persönlichen Geltungsbereichs des ArG, anstelle eines neuen Bundesgesetzes, in Betracht zu ziehen.

Damit soll die Gleichbehandlung aller Arbeitnehmenden sichergestellt werden. Und allfälligen Forderungen für weitere Gesetze in anderen Branchen (Bau, Detailhandel und Dienstleistungen etc.) würde damit der Wind aus den Segeln genommen.

Das Projekt widerspricht den Leitprinzipien einer guten Regulierung, indem thematisch zusammengehörende Bestimmungen in unterschiedlichen Bundesgesetzen geregelt werden sollen. Sowohl das ArG/OR wie auch das BGAP regulieren Arbeits- und Ruhezeiten. Das nun vorgeschlagene BGAP würde als branchenspezifische Spezialgesetzgebung das ArG/OR «überlagern».

Die Regulierungsfolgenabschätzung vom 23. Januar 2023 der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, welche den Vernehmlassungsunterlagen nicht beilieg, aber beim BAG verfügbar ist, berücksichtigt bei der Gegenüberstellung der kantonalen Regelungen die am 31. Januar 2023 vorgenommenen Anpassungen in den §§ 259bis ff Gesamtarbeitsvertrag (GAV; BGS 126.3) nicht, welche bereits Verbesserungen für das Spitalpersonal im Bereich der sog. Inkonvenienzen (Zeit- und Geldzuschläge) mit sich brachten.

Eine Regulierungsfolgenabschätzung wurde nur für den Bund vorgenommen. Der Kanton Solothurn müsste beim Erlass des vorgeschlagenen BGAP seinen GAV anpassen, zumal in dessen geltender Fassung nur das Verhältnis zum ArG definiert ist (§ 37 GAV bezüglich Gesundheitsschutz, § 247 bezüglich Gesundheitsschutz und Arbeits- und Ruhezeiten nur für die Assistenzärzte/innen).

Ebenfalls fehlt eine Kostenfolgenabschätzung für den Kanton Solothurn. Wie hoch die voraussichtlichen Mehrkosten ausfallen, wurde offenbar nicht berechnet. Es ist eine politische Würdigung vorzunehmen, ob die Mehrkosten als Argument gegen die Revision genannt werden sollen oder nicht. Diese Würdigung kann das Personalamt des Kantons Solothurn nicht vornehmen. Der Entwurf des BGAP sieht in einigen Regelungsbereichen Arbeitsbedingungen vor, die zu Gunsten der Arbeitnehmenden über die geltende Regelung im GAV hinausgehen: dies betrifft die wöchentliche Höchstarbeitszeit, den Ausgleich der Überzeit/Überstunden sowie die Abgeltung von Sonntags- und Feiertagsarbeit. Die unveränderte Übernahme vom Vorentwurf in das künftige BGAP hätte noch nicht quantifizierte Mehrkosten zur Folge.

Wir beantragen eine grundlegende Überarbeitung der Vorlage und insbesondere mehr Transparenz in Bezug auf die Kostenfolgen. Die Mehrkosten müssen von den regulären Tarifierungs- und Finanzierungssystemen aufgefangen werden können und dürfen nicht einseitig auf die Kantone und Gemeinden zurückfallen. Wir erwarten vom Bund eine verbindliche Zusage, die KLV-Beiträge in angemessener Weise zu erhöhen, damit die Mehrkosten von den Krankenversicherern und den Restfinanzieren im gleichen Verhältnis getragen werden.

Die vorgeschlagene Variante 1 unterstützen wir. Diese Variante erfüllt einerseits die Anliegen der Pflegeinitiative und andererseits wird die Sozialpartnerschaft gestärkt.

II. Im Einzelnen

Sollte das Vorhaben eines neuen Bundesgesetzes dennoch grundsätzlich bestätigt werden, bitten wir Sie, die folgenden Bemerkungen sowie die im beiliegenden Antwortformular zusammengefassten Vorschläge zu berücksichtigen.

Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (GesBG)

Generelle Bemerkung

Wir begrüßen die Reglementierung der Masterstufe Pflege und des Berufs der Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN im GesBG ausdrücklich. Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN nehmen eine wichtige Funktion in der kontinuierlichen, vorausschauenden Versorgung von Menschen mit chronischen Erkrankungen oder Mehrfacherkrankungen wahr. Sie erlauben neue Zusammenarbeitsmodelle zwischen der Pflege und der Ärzteschaft und stärken damit die medizinische Grundversorgung und die integrierte Versorgung. Zudem spielen sie eine wichtige Rolle für die Sicherung der Pflegequalität und der Pflegeentwicklung bspw. in der Langzeitpflege. Mit

einem einheitlichen Verständnis des Berufs und der Rolle von Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN wird zudem die Möglichkeit zur beruflichen Weiterentwicklung im Bereich der Pflege verbessert, was einer Forderung der Pflegeinitiative entspricht.

Variante 2 (nur Masterabschluss) mit verkürzter Bachelor-Passerelle für Pflegefachpersonen HF

Wir sprechen uns für die Variante 2 aus, wonach nur ein Master of Science in Advanced Practice Nursing einer FH oder UH zum Erwerb einer Berufsausübungsbewilligung als Pflegeexpertin und Pflegeexperte APN berechtigt.

Es ist wichtig, dass die Ausbildung die Entwicklung eines neuen, erweiterten Praxisfeldes als Ganzes ermöglicht und nicht bloss zum Erwerb isolierter erweiterter Kompetenzen führt. Dies ist wichtig für die Patientensicherheit, für die Zusammenarbeit mit der Ärzteschaft auf Augenhöhe und für die Attraktivität dieses Berufsprofils insgesamt. Voraussetzung für die Übernahme von Aufgaben einer anderen Berufsgruppe ist ein gegenseitiges Verständnis der Berufsrollen und eine gute interprofessionelle Zusammenarbeit. Die Abschlüsse der höheren Berufsbildung können diese Voraussetzungen insgesamt nicht erfüllen und würden zu einer Verwässerung des Profils führen. Die vorhandenen Bildungsgefässe (NDS HF, HFP) vermitteln Spezialisierung, d.h. vertiefte Kompetenzen in spezifischen Bereichen, sie können jedoch die notwendigen Kompetenzen für eine erweiterte pflegerische Praxis, die auch gewisse ärztliche Tätigkeiten umfasst, nicht ausreichend vermitteln. Zudem fehlen auch die wissenschaftlichen Kompetenzen in der nötigen Tiefe. Ein konsekutiver Masterabschluss (Master of Science) ist auch international der etablierte Standard als Voraussetzung für die Berufsausübung als APN.

Bei der regulatorischen Umsetzung muss jedoch berücksichtigt werden, dass Absolvierende der höheren Berufsbildung (HBB) ebenfalls von diesen Weiterbildungsmöglichkeiten profitieren können. Ein wesentlicher Faktor ist dabei die Durchlässigkeit zwischen der Höheren Berufsbildung und der Hochschulbildung. Wir schlagen deshalb wie die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) als Ergänzung zu Variante 2 eine verkürzte Bachelor-Passerelle für Pflegefachpersonen HF vor.

Wir halten die Regelung, welche in den so genannten Best Practices (Zulassung zum Bachelorstudium an Fachhochschulen) von Swissuniversities festgelegt ist, für unangemessen und fachlich ungerechtfertigt. Wir fordern vom Bundesrat, Möglichkeiten für eine Legiferierung im GesBG oder im Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG; SR 414.20) zu prüfen, die eine deutlich verkürzte Passerelle für dipl. Pflegefachpersonen HF zulässt. Zusätzlich sollen die ergänzenden Kompetenzen weiterer Abschlüsse der Höheren Berufsbildung (namentlich NDS Anästhesie-, Intensiv- oder Notfallpflege sowie Höhere Fachprüfungen) identifiziert und angerechnet werden.

Abrechenbarkeit der APN-Leistungen zulasten OKP klären

Schliesslich erachten wir die Abrechenbarkeit der APN-Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) als unabdingbar, wenn die mit der Reglementierung der Masterstufe Pflege und des Berufs der Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN angestrebten Ziele erreicht werden sollen. Idealerweise hätten die entsprechenden Regelungen bereits im Rahmen der vorliegenden Vorlage vorgelegen. Unter diesen Umständen begrüssen wir es ausdrücklich, dass das BAG im Auftrag des Bundesrates bis Ende 2025 prüfen wird, wie Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten APN zukünftig auch Leistungen zulasten der OKP abrechnen können, die ihren erweiterten Kompetenzen entsprechen. Es ist für die Entlastung der ärztlichen Grundversorgung und für die Entwicklung innovativer Versorgungsmodelle unabdingbar, dass entsprechende Leistungen zulasten der OKP abgerechnet werden können und das Krankenversicherungsgesetz (KVG) sowie die relevanten Verordnungen entsprechend angepasst werden.

Unsere Detailbemerkungen und Anträge zu den einzelnen Artikeln der beiden Gesetzesvorlagen sowie zum Erläuternden Bericht entnehmen Sie bitte dem ausgefüllten Antwortformular.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage: Ausgefülltes Antwortformular