
Regierungsrat

Luzern, 31. Mai 2022

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 733

Nummer: A 733
Protokoll-Nr.: 648
Eröffnet: 06.12.2021 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Jung Gerda und Mit. über die Folgen der erfolgreichen Volksinitiative «Für eine starke Pflege» (Pflegeinitiative) im Kanton Luzern

Zu Frage Nr. 1: Wo sieht der Kanton Luzern die grössten Herausforderungen bei der Umsetzung der Pflegeinitiative?

Die Massnahmen zur Umsetzung der Pflegeinitiative durch die Kantone werden aufgrund der neuen Verfassungsbestimmung grundsätzlich vom Bund in einem Gesetz festgelegt. Der Bundesrat hat dabei entschieden, dass er in zwei Etappen vorgehen will. Die erste Etappe betrifft die sogenannte «Ausbildungsoffensive» mit einer flächendeckenden Umsetzung von Ausbildungsverpflichtungen und finanziellen Beiträgen an die Studierenden in Pflege HF und FH, an die Betriebe für die Kosten der praktischen Ausbildung und an ihre Höheren Fachschulen. Zudem sollen Pflegefachleute neu selbständig Leistungen über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen dürfen. Die zweite Etappe wird die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zum Gegenstand haben.

Bei der Umsetzung der Ausbildungsoffensive dürfte die grösste Herausforderung sein, dass die Ausbildungsbetriebe genügend Ausbildungsplätze mit qualifizierten Ausbilderinnen und Ausbildnern zur Verfügung stellen können, um die angestrebte höhere Anzahl an Auszubildenden und Studierenden praktisch ausbilden zu können. Ohne praktische Ausbildung in der erforderlichen Qualität und mit der notwendigen engen fachlichen Unterstützung und persönlichen Betreuung besteht die Gefahr, dass den in der Regel noch sehr jungen Auszubildenden und Studierenden bereits in der Aus- oder Weiterbildung ein negativer Eindruck über den von ihnen angestrebten Beruf vermittelt wird, was sich nachteilig auf den späteren Verbleib im Beruf auswirkt. Mit den bestehenden Ausbildungsverpflichtungen bei den Spitälern und den Betrieben und Organisationen der Langzeitpflege ist der Kanton Luzern schon seit Längerem aktiv, was die Bereitstellung der benötigten Ausbildungskapazitäten in den Betrieben betrifft. Die Anstrengungen müssen jedoch noch weiter intensiviert werden. Weniger problematisch dürfte die Bereitstellung der notwendigen Ausbildungskapazitäten demgegenüber bei den Schulen sein.

Bezüglich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen verlangt die Pflegeinitiative, dass der Bund diese verbindlich regelt und beispielsweise Vorgaben zur Höhe der Löhne macht oder für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sorgt, etwa durch Vorschriften in Bezug auf die Dienstpläne. Zudem muss der Bund die Pflegequalität sichern, indem er einen Pflegegeschlüssel vorgibt (Anzahl Pflegefachpersonen pro Patient bzw. Anteil diplomiertes Pflege-

personal). Hier dürfte die Schwierigkeit vorrangig darin bestehen, auf Bundesebene überhaupt eine Einigkeit über Massnahmen zu erzielen, die Grundlage einer entsprechenden gesamtschweizerisch einheitlichen Regelung sein und die auch bei den Sozialpartnern im Gesundheitswesen auf Akzeptanz stossen könnten. Dabei bewegen sich die vorzusehenden Massnahmen in einem Spannungsverhältnis zwischen den betrieblichen Notwendigkeiten, insbesondere jenen der Gewährleistung eines 7/24h-Dienstbetriebes, den dafür benötigten Fachkräften und den zur Attraktivierung der Arbeitsbedingungen verfügbaren finanziellen Mitteln.

Zu Frage Nr. 2: Wie gedenkt der Kanton sich bei der parlamentarischen Diskussion um die Umsetzung der Initiative einzubringen? Welches sind dabei die Schwerpunkte? Wo gibt es sofortige Umsetzungsmöglichkeiten in der Kompetenz des Kantons und wo gedenkt der Kanton anzusetzen?

Die Kantone werden hauptsächlich durch die Ausbildungsoffensive betroffen sein. Da diese Etappe inhaltlich grundsätzlich dem indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative entspricht, wird es keine Vernehmlassung dazu geben. Der Einbezug der Kantone erfolgt vorab über die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK). Dies gilt vor allem auch für das die Gesetzesvorlage konkretisierende Ausführungsrecht. Der Kanton Luzern ist in der entsprechenden Fachgruppe und auch im Vorstand vertreten. Aktuell geht der Bund davon aus, dass die parlamentarische Beratung in der Herbstsession 2022 aufgenommen und im besten Fall in der Frühlingssession 2023 abgeschlossen werden kann – vorausgesetzt, dass keine allzu grossen Differenzen zwischen den Räten auftreten. Das Inkrafttreten wäre dann ungefähr per 1. Juli 2023 möglich, die Umsetzung sollte spätestens ab 1. Januar 2024 erfolgen.

Über mögliche Massnahmen und den Zeitplan für die zweite Etappe zum Thema Arbeitsbedingungen ist noch nichts bekannt. Zurzeit erarbeitet das Bundesamt für Gesundheit ein Aussprachepapier für den Bundesrat. In diesem Papier sollen die Umsetzungsthemen konkretisiert, die Zuständigkeiten und der Zeitplan geklärt werden. Sofern auch in der zweiten Etappe keine Vernehmlassungen oder Anhörungen direkt bei den Kantonen erfolgen werden, wird der Einbezug erneut stark über die GDK erfolgen.

Bei verschiedenen Massnahmen macht die Umsetzung der Pflegeinitiative keinen Sinn, solange die vom Bund zu definierenden Rahmenbedingungen noch nicht bekannt sind. Darüber hinaus fehlen für entsprechende finanzielle Beiträge des Kantons in der Regel auch die dafür nötigen Rechtsgrundlagen. Diese können im kantonalen Recht nicht schneller geschaffen werden, als der Bund dies tut.

Andererseits ist es uns ein grosses Anliegen, im Rahmen unserer Möglichkeiten rasch den Pflegeberuf noch attraktiver zu machen, um einem Pflegenotstand vorzubeugen. Unabhängig von der Umsetzung der Pflegeinitiative befasst sich das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) deshalb seit Längerem mit dem Fachkräftemangel in den Pflegeberufen. Entsprechend war der Kanton Luzern einer der ersten Kantone überhaupt, der das System der Ausbildungsverpflichtung auch in der Langzeitpflege eingeführt hat. Weiter hat sich die Zentralschweizer Gesundheitsdirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZGDK) am 9. Mai 2022 für eine gemeinsame Koordination und Umsetzung von Massnahmen zur Deckung der Lücke im Nachwuchsbedarf in den Pflegeberufen mit den entsprechenden Partnerorganisationen ausgesprochen. Vorangehend hat sie eine Analyse des zukünftigen Bedarfs in Auftrag gegeben. Als Sofortmassnahme unterstützen die Zentralschweizer Kantone die Kampagnen Wiedereinstieg (läuft seit 2020) und Quereinstieg (Lancierung im Juni 2022). Darüber hinaus hat die ZGDK zusammen mit XUND OdA Gesundheit Zentralschweiz und Bildungszentrum in den zentralen Handlungsfeldern Rekrutierung, Ausbildung, Personaleinsatz und Personalerhaltung eine Vielzahl verschiedener Massnahmen und Stossrichtungen zur Verbesserung

der Pflegeversorgung identifiziert, die nun bearbeitet werden oder die sich bereits in Umsetzung oder Vorbereitung befinden (vgl. Stellungnahme zu Postulat P [752](#)).

Weiter hat der Kantonsrat am 16. Mai 2022 das Postulat P [708](#) von Piazza Daniel und Mit. über die marktgerechte Ausbildungsentlöhnung für Studierende HF in Gesundheitsberufen am 16. Mai 2022 erheblich erklärt. Damit wurden wir verpflichtet, eine Erhöhung der Bruttolöhne für Studierende HF in den Spitälern zu prüfen.

Zu Frage Nr. 3: Wie gedenkt der Kanton Luzern im Rahmen des damaligen Gegenvorschlages (Ausbildungsoffensive) tätig zu werden? Wartet er die Diskussionen in Bern ab oder gedenkt er hier bereits gewisse Weichen zu stellen?

Wie in der Antwort zu Frage 2 dargelegt, werden Inhalt und Rahmenbedingungen der Ausbildungsoffensive vorab durch den Bund vorgegeben. Diese Arbeiten beschränken sich dabei nicht auf die Erarbeitung einer Gesetzesvorlage im Sinne des damaligen Gegenvorschlags. Für die Kantone in der Umsetzung massgebende Rahmenbedingungen werden vom Bund auch auf Verordnungsstufe zu regeln sein. Dies betrifft unter anderem die Gewichtung der verschiedenen Förderbeiträge und der Auszahlungsmechanismus. Dies erschwert bzw. verunmöglicht unseres Erachtens ein proaktives Tätigwerden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Kanton ein Vorgehen definiert, das dann den einheitlichen Vorgaben des Bundes widerspricht und dementsprechend korrigiert werden muss. Wo dies nicht der Fall ist, haben wir – wie erwähnt – im Rahmen der ZGDK und zusammen mit XUND OdA Gesundheit Zentralschweiz und Bildungszentrum eine Vielzahl verschiedener Massnahmen und Stossrichtungen zur Verbesserung der Pflegeversorgung identifiziert, die nun bearbeitet werden oder die sich bereits in Umsetzung oder Vorbereitung befinden.

Wie bereits bei unserer Antwort zu Frage 1 dargelegt, kennt der Kanton Luzern – anders als viele andere Kantone – seit längerem bereits ein System der Ausbildungsverpflichtung in der Spital- und in der Langzeitpflege. Zudem liegt mit dem im April 2022 veröffentlichten Bericht des Obsan zum «Gesundheitspersonal in der Zentralschweiz» bereits eine Bedarfsanalyse vor. Damit liegen wichtige Grundlagen der dereinst vom Bund beschlossenen Massnahmen der Ausbildungsoffensive bereits vor und damit sollte eine rasche Umsetzung der Massnahmen möglich sein. Damit besteht eine gute Ausgangslage, um entsprechende Massnahmen des Bundes ab 2024 umsetzen zu können.

Zu Frage Nr. 4: Gibt es diesbezüglich bereits Gespräche mit den Sozialpartnern beziehungsweise mit den betreffenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden?

Wie bereits mehrfach erwähnt, besteht ein intensiver Austausch des GSD zusammen mit der ZGDK mit XUND OdA Gesundheit Zentralschweiz und Bildungszentrum. Gemeinsam wurden mit dem Bericht des Obsan zum «Gesundheitspersonal in der Zentralschweiz» eine Bedarfsanalyse in Auftrag gegeben und daraus abgeleitet entsprechende Massnahmen ergriffen oder vorbereitet.

Bei der Verbesserung der Arbeits- und Anstellungsbedingungen sind in erster Linie auch die Betriebe selber gefordert. Das Thema ist deshalb ein ständiges Traktandum der regelmässigen Treffen zwischen GSD und den Spitälern und weiteren Akteuren stattfindenden Treffen. Die Fortentwicklung der Arbeits- und Anstellungsbedingungen zur Attraktivierung des Pflegeberufs wird von den Leistungserbringern als Daueraufgabe wahrgenommen. Um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken haben insbesondere die Spitäler in den letzten Jahren bereits enorme Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in ihren Betrieben unternommen. Neben regelmässigen strukturellen Lohnmassnahmen (z.B. hat das LUKS 2022 die Löhne des Pflegepersonals durchschnittlich um 2,6% erhöht) betrifft dies beispielsweise auch Massnahmen, wie die Anerkennung der Umkleidezeit als Arbeitszeit, die Gewährung von Zeitgut-

schriften für durchgehende Nachtdienste oder die Förderung der HF-Ausbildung durch entsprechende finanzielle Anreize oder Kompensationen. Ab 1. Juli 2022 wird für die beiden kantonalen Spitalunternehmen LUKS und lups zudem der mit den Personalorganisationen ausgehandelte GAV in Kraft treten, der dem Personal weitere, partnerschaftlich ausgehandelte attraktive Arbeitsbedingungen gewährleistet.

Sobald die genauen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Bundesmassnahmen zur Pflegeinitiative bekannt sind, werden die Gespräche mit den betroffenen Anspruchsgruppen diesbezüglich noch einmal intensiviert werden.