



Postulat der Fraktion Alternative – die Grünen
betreffend Klatschen reicht nicht: wirksame Verbesserungen für Pflegekräfte
(Vorlage Nr. 3156.1 - 16438)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
Vom 17. August 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative – die Grünen reichten am 29. Oktober 2020 das Postulat «Klatschen reicht nicht: wirksame Verbesserungen für Pflegekräfte» ein. Der Kantonsrat hat das Postulat am 26. November 2020 an den Regierungsrat zur Antragsstellung überwiesen.

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen nachfolgenden Bericht und gliedert ihn wie folgt:

1. In Kürze	1
2. Vorbemerkung	1
3. Beurteilung der Anliegen aus dem Postulat	2
4. Ergänzende Bemerkungen des Regierungsrats	5
5. Fazit	6
6. Antrag	6

1. In Kürze

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gerieten die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte in den Fokus. Für die enorme Leistung unter erschwerten Bedingungen wurde dem Pflegepersonal vielerorts mit öffentlichem Klatschen der Dank ausgedrückt. Der Forderung der Postulantin, der Regierungsrat müsse gestützt auf seine Oberaufsichtspflicht gemäss Gesundheitsgesetz für bessere Arbeitsbedingungen sorgen, kann nicht gefolgt werden, da sich die Oberaufsichtspflicht ausschliesslich darauf bezieht, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Gesundheitsberufe und -institutionen zu kontrollieren. Die Arbeitsbedingungen werden im Arbeitsgesetz geregelt. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat die Nichterheblicherklärung des Postulats.

2. Vorbemerkung

Die Postulantin fordert den Regierungsrat auf, sich im Rahmen seiner Oberaufsichtspflicht gemäss § 2 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes bei allen Institutionen des öffentlichen Gesundheitswesens im Kanton Zug für eine Verbesserung der Situation der Pflegefachkräfte einzusetzen und für die Einhaltung geltender Gesetze zu sorgen. Hierzu ist anzumerken, dass sich diese Oberaufsichtspflicht lediglich darauf bezieht, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Gesundheitsberufe und -institutionen zu kontrollieren. Dies beinhaltet etwa die notwendigen Abklärungen und Kontrollen bei der Erteilung von Berufsausübungs- oder Betriebsbewilligungen.

Die Anliegen der Postulantin betreffen hingegen die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden in den Pflegeberufen. In diesem Bereich kommt nicht das Gesundheitsgesetz, sondern das Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) und andere arbeitsrechtliche Vorgaben zur Anwendung. Auch die konkret genannten Punkte, bei welchen Verbesserungen gefordert werden, betreffen grösstenteils nicht gesundheitspolizeilich, sondern arbeitsrechtliche sowie innerbetriebliche Angelegenheiten.

3. Beurteilung der Anliegen aus dem Postulat

a) Konsequente Einhaltung und Kontrolle des Arbeitsgesetzes:

*Um die Qualitätssicherung und Mitarbeitergesundheit zu gewährleisten, müssen gerade in der Schichtarbeit die Erholungszeiten genügend berücksichtigt werden. Ist dies nicht der Fall, kann darunter die Arbeitsqualität leiden. Die Einhaltung der Arbeitszeiten sind durch die kantonalen Arbeitsinspektor*innen zu kontrollieren.*

Die Umsetzung des Arbeitsgesetzes ist Arbeitgeberpflicht. Schichtarbeit und die sich daraus ergebenden Ruhezeiten sind im Arbeitsgesetz (Art. 34 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz, ArGV 1, SR 822.111) definiert und müssen eingehalten werden. Ergänzend gilt es, die Sonderbestimmungen für Spitäler und Kliniken zu beachten, welche Abweichungen zulassen. Das Merkblatt für die Anwendung des Arbeitsgesetzes in Krankenanstalten und Kliniken des SECO fasst die Regeln übersichtlich zusammen (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Merkblätter_und_Checklisten/merkblatt-fuer-die-anwendung-des-arbeitsgesetzes-in-krankenanstalten.html, zuletzt besucht am 3.8.2021). Ob Arbeitgebende ihren Pflichten nachkommen und darauf achten, dass diese Arbeitszeiten eingehalten werden, wird durch die Arbeitsinspektoren (Mitarbeitende des Amts für Wirtschaft und Arbeit) kontrolliert. Werden bei solchen Kontrollen Verstösse festgestellt, können die Inspektoren zu verschiedenen Massnahmen greifen, die bis zu einer Strafanzeige gehen. Im Weiteren können Arbeitnehmende ihre Rechte auf zivilrechtlichem Weg einklagen. Hierfür ist die Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht zuständig. Das Verfahren ist einfach und bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken kostenlos.

b) Bezahlte Umkleidezeit in der Pflege und Betreuung, sowie Nacht- und Wochenendzulagen und arbeitsrechtliche Bestimmungen müssen auch bei der Entlohnung und Erfassung der Arbeitszeit konsequent angewendet werden.

Gemäss ArG gilt als Arbeitszeit jene Zeit, während der sich die oder der Arbeitnehmende zur Verfügung der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers zu halten hat. Welche Tätigkeiten konkret als Arbeitszeit gelten, ist eine Auslegungsfrage, die das Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden betrifft und im Streitfall durch das Gericht zu klären ist. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) definiert in seiner Wegleitung zur Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz, dass auch Tätigkeiten und Vorkehrungen, die beispielsweise aus Gründen der Sicherheit oder der Hygiene am Arbeitsplatz als Vorbereitungshandlungen getätigt werden müssen, als Arbeitszeit gelten, bevor die eigentliche Arbeitshandlung angegangen werden darf. Bei dieser Umschreibung handelt es sich jedoch um eine Empfehlung, die zuerst rechtsverbindlich umgesetzt werden muss, bevor sie Rechtswirkung entfaltet. So muss namentlich geklärt werden, ob, für wen und in welchem Umfang Umkleidezeit als Arbeitszeit angerechnet wird. Dies kann etwa im Einzelarbeitsvertrag, in einem Personalreglement oder in einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) geschehen.

Wie in der Stellungnahme zu Aussage a) ausgeführt, prüft das Arbeitsinspektorat bei Kontrollbesuchen im Rahmen von Betriebs-Audits diverse Punkte. Dabei klärt das Arbeitsinspektorat die Betriebe auch darüber auf, dass gemäss Empfehlung des SECO Umkleidezeit als Arbeitszeit anzurechnen ist, wenn zwingende Gründe für die besondere Arbeitskleidung bestehen und die Arbeitskleidung aus sachlichen Gründen am Arbeitsplatz angezogen werden muss (Wegleitung des SECO zur Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz).

Das Kantonsspital Zug kennt mit dem seit dem 1. Januar 2021 geltenden GAV die bezahlte Umkleidezeit.

Die Entlohnung von Nacht- und Sonntagsarbeit (Art. 31-33 ArGV 1), sowie die korrekte Erfassung der Arbeitszeit (Art. 73 ArGV 1) ist gesetzlich vorgeschrieben. Bei den bereits erwähnten Betriebs-Audits prüft das kantonale Arbeitsinspektorat die konsequente Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgaben.

*c) Gleicher Lohn für gleiche Ausbildung bzw. gleichwertiges Ausbildungsniveau:
Dies sollte mit der heutigen Gleichstellung selbstverständlich sein. Allfällige Ungleichheiten gilt es aber schleunigst anzupassen.*

Soweit der Kanton und die Gemeinden die Funktion der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers innehaben, wenden sie durchgehend das Prinzip der Lohngleichheit an. Für privatrechtlich geführte Institutionen gilt die Wettbewerbsfreiheit und das liberale Arbeitsmarktrecht des Bundes. Im einleitenden Text des Postulats hat die Postulantin die zunehmende Knappheit der Arbeitskräfte erwähnt. Wie in den übrigen Branchen ist der Grad der Knappheit auch ein Bestimmungsfaktor der Entlohnung. Dies ist auch heute schon bei Pflegeberufen sichtbar. So unterscheidet sich die Situation zwischen Pflegepersonal mit Sek-II-Abschluss gegenüber der Situation von Pflegepersonal mit einem tertiären Abschluss. Bei Letzteren ist die Knappheit um einiges grösser, was einen Einfluss auf die Lohnhöhe hat.

*d) Flächendeckende Mindestlöhne:
Um eine hohe Qualität in der Pflege sicherzustellen, braucht es gute Arbeitsbedingungen und einen anständigen Mindestlohn. Insbesondere die hohen Lebenskosten im Kanton Zug sind zu berücksichtigen.*

Die Mehrheit der Kantone kennt keine flächendeckenden Mindestlöhne, auch der Kanton Zug nicht. Der Kanton Zug stützt sich auf die seit Jahrzehnten erprobte und bewährte Sozialpartnerschaft und auf den offenen Arbeitsmarkt. Die durch die Bundesverfassung garantierte Wettbewerbsfreiheit führt zu einem Gleichgewicht der Kräfte innerhalb der Sozialpartnerschaft. Ausdruck dieser ausbalancierenden Kräfte ist der per 1. Januar 2021 wieder erneuerte betriebliche Gesamtarbeitsvertrag des Kantonsspitals Zug. Wie in der Antwort zu Frage c ausgeführt, widerspiegelt sich im Lohn auch die Personalknappheit: je weniger Fachpersonen auf dem Markt sind, desto höher ist der Lohn.

Generell kann festgehalten werden, dass das Lohnniveau im Kanton Zug verglichen mit anderen Kantonen eher hoch ist. So zeigt sich bei Kontrollen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (in jenen Branchen, wo es zuständig ist), dass die ortsüblichen Löhne selten bzw. nie unterschritten werden. Dies zeigt einerseits auf, dass der «Markt spielt» und andererseits, dass die hohen Lebenskosten berücksichtigt werden.

e) *Massnahmen zum Erhalt der psychischen Gesundheit:*
Psychohygiene muss als Bestandteil der Arbeit anerkannt sein, und in jedem Betrieb muss eine unabhängige Beratungsstelle zur Krisenbewältigung eingerichtet sein.

Der Schutz der psychischen Gesundheit ist Thema in der Verordnung 3 zum ArG (SR 822.113) und in der dazugehörigen Weisung des SECO. Der Arbeitgebende hat alle Massnahmen zu treffen, um den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit zu wahren. Sollten die notwendigen besonderen Kenntnisse nicht innerhalb des Betriebs vorhanden sein, müssen externe Spezialisten beigezogen werden. Der Prozess, wie mit psychosozialen Risiken umgegangen wird, muss in einem betriebsinternen Reglement definiert sein wie die übrigen sicherheitsrelevanten Themen. Die Arbeitsinspektoren lassen sich diese betriebsinternen Reglemente bei ihren Kontrollen vorlegen.

f) *Kompensationsmassnahmen für erhöhten Stressfaktor insbesondere in Krisensituationen:*
Pikettdienst, ständige Erreichbarkeit, kurzfristige Dienständerung, Pausenregelungen, Stempelsysteme müssen mit zusätzlichen Massnahmen kompensiert werden.

Pikettdienst und die Dauer von Pausen und Ruhezeiten sind ebenfalls im ArG geregelt und müssen durch die Arbeitgebenden eingehalten werden. Die Anrechenbarkeit des Pikettdiensts als Arbeitszeit ist von der Zeitspanne zwischen dem Einsatzaufruf und dem Eintreffen am Arbeitsort (Interventionszeit) abhängig. Für Pausen gilt es je nach der täglichen Arbeitszeit eine gesetzlich geregelte Mindestdauer zu beachten. Die Dienstpläne sind grundsätzlich frühzeitig bekannt zu geben, gemäss Verordnung 1 zum ArG «in der Regel mindestens zwei Wochen» vorher. Dennoch kann es zu kurzfristigen Anpassungen aufgrund von Krankheit usw. kommen. Diese sind nicht steuerbar. Die Erfassung der Arbeitszeit durch ein Stempelsystem ermöglicht die Belegbarkeit der geleisteten Arbeit. Sie ist durch das ArG vorgeschrieben, über das System der Zeiterfassung entscheidet der Arbeitgebende.

g) *Sozialverträgliche Arbeitszeiten:*
Beruf mit Familie, Vereine oder Hobbies sind wichtig und dienen der Psychohygiene. Dies zu vereinen ist mitunter sehr schwierig, da die unregelmässigen Dienstzeiten praktisch keinen konstanten Wochenrhythmus haben. Mehr Vereinbarkeit der Work-Life-Balance hat präventiven Charakter und dient der eigenen Gesundheit.

Sozialverträgliche Arbeitszeiten sind ein ebenso entscheidendes Kriterium zugunsten eines attraktiven Arbeitgebers wie die Entlohnung. Wer gute Arbeitskräfte für sich gewinnen möchte, kommt nicht um ein attraktives Gesamtpaket herum. Es gilt aber auch zu beachten, dass Arbeitsstellen bei den genannten Institutionen nicht beliebig von einer Flexibilisierung wie in anderen Branchen profitieren können. Gerade in Spitälern muss eine durchgehende Betreuung der Patientinnen und Patienten gewährleistet werden können. Dies ist nur möglich, wenn ein vorgegebener Einsatzplan eingehalten werden kann. Hier stehen die Institutionen in der Verantwortung, ein ausgewogenes Mass an Planung und Flexibilität zu finden.

h) *Familienergänzende Kinderbetreuung:*
Dienstzeiten in der Pflege und Betreuung lassen sich nur schlecht mit den Angeboten der Kinderbetreuung vereinbaren. Es sollen spital-interne Angebote geprüft werden.

Betriebsinterne Kinderbetreuung gehört zu einem attraktiven Gesamtpaket eines Arbeitgebenden. Die in der Antwort zu Frage g) ausgeführten Grundsätze sind auch hier anwendbar.

i) *Personalvertretung der Pflegenden in den Leitungsgremien von Gesundheitsbetrieben: Für eine bessere Zusammenarbeit und mehr Verständnis für die Anliegen der Pflegefachkräfte.*

Die Möglichkeiten der Mitwirkung bezüglich des Gesundheitsschutzes sind schon gegeben (Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben, Mitwirkungsgesetz, SR 822.14). Es gilt für alle privaten Betriebe, die ständig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz beschäftigen. In Betrieben mit mindestens 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern können diese aus ihrer Mitte eine oder mehrere Vertretungen bestellen.

4. Ergänzende Bemerkungen des Regierungsrats

Der Regierungsrat stimmt mit der Postulantin darin überein, dass die Mitarbeitenden im Gesundheitswesen einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft leisten und dankt diesen Personen für ihren grossen Einsatz, unabhängig von der Corona-Pandemie. Gleichzeitig ist aber zu betonen, dass weder von einem drohenden Pflegenotstand noch von prekären Arbeitsbedingungen in diesem Bereich gesprochen werden kann. Immerhin konnte in der Zeit von 2010 bis 2020 die Gesamtzahl Lernender und Studierender dank diverser Massnahmen der Betriebe, der Kantone und der Organisation der Arbeitswelt XUND (OdA Xund) fast verdoppelt werden.

Das Zuger Kantonsspital, das im Postulat explizit angesprochen wird, ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und nicht eine öffentlich-rechtliche Institution. Der Kanton hat daher keine Mittel, die Arbeitsbedingungen am Kantonsspital zu beeinflussen. Privatrechtlich organisierte Institutionen des öffentlichen Gesundheitswesens sind vollumfänglich dem Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) und dessen Verordnungen unterstellt. Soweit Gemeinden öffentlich-rechtlich organisierte Institutionen führen, sind die Bestimmungen betreffend Fürsorgepflicht und Gesundheitsschutz des Arbeitsgesetzes auch dort verbindlich.

Durch die Vorgaben des ArG und der dazugehörigen Verordnungen sind die Betriebe und alle Arbeitgebenden bereits heute in der Pflicht, die bestmöglichen Arbeitsbedingungen für ihre Mitarbeitenden zu schaffen (Art. 6 ArG). Die Aufsicht der Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben obliegt dem kantonalen Arbeitsinspektorat (Amt für Wirtschaft und Arbeit). Dazu finden sogenannte Betriebs-Audits statt (systemorientierte Prävention), wobei relevante Fragen dieses Postulats regelmässig angesprochen und kontrolliert werden. Insbesondere werden die korrekten Arbeitszeitaufzeichnungen und der Umgang mit psychosozialen Risiken thematisiert und kontrolliert. Auch weitere Kontrollen – stichprobeweise, auf Verdacht oder Meldung hin – können jederzeit stattfinden. Betriebe und alle Mitarbeitende können bei Bedarf immer mit dem kantonalen Arbeitsinspektorat Kontakt für Fragestellungen zu den Arbeitsbedingungen aufnehmen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es die Aufgabe der Leistungserbringer als Arbeitgeber ist, die Arbeit des Personals im Gesundheitswesen angemessen zu honorieren und attraktive Arbeitsbedingungen zu schaffen, um so qualifiziertes und motiviertes Personal zu finden.

Im Weiteren macht der Regierungsrat darauf aufmerksam, dass in der Zentralschweiz im letzten März ein neues Programm gestartet wurde, welches den Wiedereinstieg in die Pflegeberufe fördert. Dieses Programm wird auch vom Kanton Zug finanziell unterstützt (Details: <https://xund.ch/newsroom/aktuelles/news-detail/wiedereinsteigerinnen-in-die-diplompflege-gesucht/>). Damit soll erreicht werden, dass Pflegepersonal, das aufgrund von Mutterschaft oder anderen Gründen zeitweise nicht im Pflegeberuf gearbeitet hat, wieder in dieses Berufsfeld

zurückkehrt. Gleichzeitig sollen aber auch Arbeitgebende auf das ungenutzte Potential von Wiedereinsteigerinnen und deren spezifische Bedürfnisse aufmerksam gemacht werden. Mit diesem Programm werden u.a. auch die Arbeitgebenden für die wichtigen Aspekte der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie sensibilisiert. Auch das Verständnis für das Gesundheitssystem ist von Bedeutung und entsprechend Teil der Pflegeausbildung der OdA Xund. Da das Programm erst vor weniger als einem Jahr gestartet wurde, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Zwischenbilanz gezogen werden.

5. Fazit

Die von der Postulantin aufgeworfenen Fragen werden grossmehrheitlich durch das Arbeitsgesetz geregelt. Im Kanton Zug ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit bzw. die Arbeitsinspektoren für die Einhaltung dieser Vorgaben zuständig. Sollten Arbeitnehmende eine Verletzung der Arbeitgeberpflichten feststellen, können sie den Arbeitgeber auf zivilrechtlichem Weg einklagen. Die weiteren Punkte betreffen die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden. Um als Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Fachkräfte rekrutieren zu können, ist es in deren Interesse, attraktive Arbeitsbedingungen bieten zu können.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der Fraktion Alternative – die Grünen betreffend Klatschen reicht nicht: wirksame Verbesserungen für Pflegekräfte (Vorlage Nr. 3156.1 - 16438) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 17. August 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart