



Interpellation der SP-Fraktion
betreffend Verbesserungen für die Pflege, die auch im Kanton Zug dringend sind
(Vorlage Nr. 3338.1 - 16792)

Antwort des Regierungsrats
vom 10. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion reichte am 28. November 2021 die vorliegende Interpellation ein. Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 16. Dezember 2021 an den Regierungsrat.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung.

1. Vorbemerkung

Die Interpellantin verweist in ihrer Begründung auf die am 28. November 2021 vom Volk angenommene Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)». Die Anliegen der Initianten betreffend bessere Arbeitsbedingungen, genügend Personal auf allen Schichten sowie die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze sollen im Kanton Zug rasch und unabhängig vom Bund realisiert werden.

Das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege wird in der Herbstsession 2022 im Bundesparlament beraten; die Umsetzung soll spätestens ab 1. Januar 2024 erfolgen. Diese Ausbildungsoffensive beruht auf dem indirekten Gegenvorschlag und bildet die erste Etappe der Umsetzung der Pflegeinitiative. In einer zweiten Etappe will der Bund die Anliegen betreffend Arbeitsbedingungen und Abgeltung der Pflegeleistungen angehen. Konkrete Vorschläge zur Umsetzung dieser Anliegen werden dem Bundesrat vom Bundesamt Gesundheit (BAG) bereits im Juni 2022 vorgelegt. In beiden Etappen werden die Kantone über die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) in die Diskussion miteinbezogen.

Aufgrund der Tatsache, dass der Bund die Umsetzung der Pflegeinitiative zügig an die Hand nimmt und auf die schon im Vorfeld der Volkabstimmung erarbeitete Gesetzesvorlage zur Ausbildungsoffensive abstützen kann, erachtet es der Regierungsrat nicht als sinnvoll, auf kantonaler Ebene grundlegende Änderungen im System vorzunehmen, die dann u. U. in Kürze wieder an Bundesrecht angepasst werden müssen.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1

Welche Massnahmen ergreift die Regierung, um die Arbeitsbedingungen rasch und nachhaltig zu verbessern?

- in den Spitälern
- in den stationären Einrichtungen der Langzeitpflege
- in der Psychiatrie
- in der ambulanten Pflege

Die gesetzlichen Arbeitsbedingungen werden durch das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) und dessen Verordnungen geregelt.¹

Da es sich um Bundesrecht handelt, verbleibt dem Regierungsrat kein kantonaler Spielraum auf Gesetzesstufe (vergleiche hierzu auch den Bericht und Antrag des Regierungsrats zum Postulat der Fraktion Alternative – die Grünen betreffend Klatschen reicht nicht: wirksame Verbesserungen für Pflegekräfte [Vorlage Nr. 3156.2 - 16683]).

Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben sind die Arbeitgeber für die Arbeitsbedingungen wie Lohn inkl. Zulagen, Arbeitszeit und Ferien zuständig. In einem ausgetrockneten Arbeitsmarkt wie im Bereich Pflege herrscht unter den Betrieben im Gesundheitswesen bezüglich attraktiver Arbeitsbedingungen ein Wettbewerb. Bekanntlich tragen jedoch die «weichen» Faktoren mindestens ebenso so sehr zur Zufriedenheit der Arbeitnehmenden bei. Dazu gehören u. a. Wertschätzung, klare Kommunikation, gute Vorgesetzte, Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten – also typische Merkmale eines gut geführten Betriebs mit einer mitarbeiterorientierten Betriebskultur.

Der Regierungsrat wird konkrete Massnahmen ergreifen, wenn die Bundesvorgaben geklärt sind. In die betrieblich zu regelnden Arbeitsbedingungen mischt sich der Regierungsrat nicht ein.

Frage 2

a) Bei wie vielen Institutionen, die im direkten oder indirekten Einflussbereich des Regierungsrats liegen, ist ein Gesamtarbeitsvertrag vorhanden?

Es liegen keine Betriebe im Gesundheitswesen im direkten Einflussbereich des Regierungsrats. Allenfalls könnte man beim Kantonsspital Zug (ZGKS) von einem indirekten Einflussbereich sprechen, da der Kanton die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der Betriebsgesellschaft hält. Bei dieser handelt es sich um eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (§ 5 des Gesetzes über das Zuger Kantonsspital, BGS 826.12). Der heute am ZGKS geltende Gesamtarbeitsvertrag (GAV) wurde nach Verhandlungen unter den Sozialpartnern auf den 1. Januar 2021 in wesentlichen Punkten angepasst und in Kraft gesetzt.

b) Falls es noch solche Institutionen gibt, die keinen Gesamtarbeitsvertrag haben, ist der Regierungsrat bereit, seinen Einfluss geltend zu machen zwecks Ausarbeitung eines Gesamtarbeitsvertrages?

c) Inwiefern ist die Regierung bereit, mit den Sozialpartnern einen Rahmen-GAV für die Langzeitpflegeeinrichtungen und die Spitex-Organisationen zu erarbeiten?

¹ Für Spitäler und Kliniken siehe auch: 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 29.3.2022).

Gesamtarbeitsverträge entstehen immer durch Verhandlungen unter den Sozialpartnern: Arbeitgeber und Arbeitnehmende. Dem Regierungsrat kommt bei der Aushandlung keine Rolle zu. Hingegen kann ein bestehender GAV unter bestimmten Bedingungen und auf Antrag der Sozialpartner allgemeinverbindlich erklärt werden; dies fällt jedoch in die Zuständigkeit des Bundes.

Die Einführung eines allgemeinverbindlichen GAV ist Bestandteil der politischen Diskussion auf Stufe Bund bei der Umsetzung der Pflegeinitiative.

Frage 3

Mit welchen Massnahmen wird der fachgerechte und qualifizierte Einsatz des Personals im Bereich Pflege im Kanton Zug gefördert (Zuständigkeiten Kanton und Gemeinden)?

Alle Betriebe des Gesundheitswesens, d. h. auch die Spitäler, Kliniken, Pflegeheime und Spitexbetriebe, benötigen eine Betriebsbewilligung (§ 26ff. Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug [Gesundheitsgesetz, GesG; BGS 821.1]). Die Gesundheitsdirektion beziehungsweise die medizinische Abteilung des Amts für Gesundheit ist zuständig für das Bewilligungswesen für die Gesundheitsberufe sowie die Betriebe im Gesundheitswesen. Es handelt sich dabei um gesundheitspolizeiliche Bewilligungen, welche die Sicherheit und fachgerechte Behandlung der Patientinnen und Patienten im Fokus haben. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wird insbesondere überprüft, ob der Betrieb über das für die fachgerechte Versorgung notwendige Fachpersonal (s. a. [Betriebsbewilligungen — Kanton Zug \(zg.ch\)](#)) bzw. ob die Gesundheitsfachperson über die benötigten Fähigkeiten verfügt (s. a. [Berufsausübungsbewilligungen/Meldepflicht — Kanton Zug \(zg.ch\)](#)).

Es ist an den Betrieben, je nach Pflegesituation mit dem adäquaten Grade-Skill-Mix die personellen Ressourcen im Pflgeteam bei der Betreuung der Patientinnen und Patienten optimal zu nutzen. Die öffentliche Hand nimmt bei diesen operativen Fragen keine Rolle wahr.

Frage 4

Inwiefern ist die Regierung bereit, rasch einen verbindlichen Personalschlüssel für die Aufnahme auf die Spitalliste, Pflegeheimliste sowie die Zulassung im ambulanten Bereich zu verankern?

Von der gesundheitspolizeilichen Bewilligung ist die Zulassung zur Abrechnung zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) zu unterscheiden.

Für die Zulassung von ambulanten Leistungserbringern wird seit 1. Januar 2022 vom Kanton überprüft, ob das für den entsprechenden Betrieb erforderliche qualifizierte Personal vorhanden ist (Art. 58g KVV). Der Kanton hat ein entsprechendes Bewilligungsverfahren eingeführt (siehe dazu [Bewilligung Zulassung KVG — Kanton Zug \(zg.ch\)](#)).

Für die Spitäler und Kliniken erfolgt die Zulassung zur Abrechnung zu Lasten der OKP über die Aufnahme in die Spitalliste, für Pflegeheime über die Aufnahme in die Pflegeheimliste. Damit Spitäler und Kliniken bzw. Pflegeheime in die kantonale Spital- resp. Pflegeheimliste aufgenommen werden können, müssen sie über das erforderliche Fachpersonal verfügen (Art. 39 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10] i. V. m. Art. 58d Abs. 2 Verordnung über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102]).

Einen verbindlichen Personalschlüssel für die einzelnen Betriebe einzuführen sieht der Regierungsrat nicht als zielführend an, da die betrieblichen Gegebenheiten – auch innerhalb der gleichen Sparte – zu unterschiedlich sind für einen starren Schlüssel. Insbesondere hängt die

optimale Pflege von der Komplexität der Pflegesituationen ab, welche v. a. bei der ambulanten Pflege und in Langzeitinstitutionen auch ständig wechselt.

Es liegt auch im ureigenen Interesse der Betriebe, das Personal flexibel mit dem passenden Grade-Skill-Mix im Sinne einer optimalen Pflege der Patientinnen und Patienten einzusetzen. Eine gute Personalführung erhöht die Zufriedenheit des Pflegepersonals und damit die Attraktivität als Arbeitgeber – es wird einfacher, Fachpersonal zu rekrutieren. Ein ungenügender Personalschlüssel gefährdet ausserdem den Ruf einer Pflegeinstitution und damit die Auslastung der Betten, was wiederum zu betriebswirtschaftlichen Problemen führt.

Frage 5

Wie kann die Regierung kurz- und mittelfristig mehr Ausbildungskapazitäten schaffen und unterstützen?

Bei der Ausbildung spielen die Betriebe (Spitäler, Kliniken, Pflegeheime, Spitex) eine entscheidende Rolle. Die Kapazitäten der Betriebe für die praktische Ausbildung sind ausschlaggebend für die Anzahl von Pflegefachpersonen, die ausgebildet werden können.

Der Kanton Zug bietet seinerseits am gewerblich-industriellen Bildungszentrum (GIBZ) Ausbildungsgänge für die Pflegeberufe auf der Sekundarstufe II (Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ und Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA) an. Dazu gehört auch die ergänzende Bildung für Erwachsene zum Beruf Fachfrau/Fachmann Gesundheit, welche bis vor kurzem in der Zentralschweiz einzigartig war und auf grosses Interesse stösst.

Andererseits engagiert sich die Gesundheitsdirektion mit einer delegierten Mitarbeiterin im Stiftungsrat der XUND in der Tertiärausbildung im Bereich Pflege. XUND ist eine Institution, welche von den Alters- und Pflegezentren, Spitälern und Spitexorganisationen der Zentralschweiz sowie deren Branchenverbänden getragen wird. XUND besteht aus den Bildungszentren in Luzern und Alpnach mit den Höheren Fachschulen Pflege, den Nachdiplomstudien Anästhesie-, Intensiv- und Notfallpflege sowie den überbetrieblichen Kursen für Lernende auf der Sekundarstufe II. XUND konnte die Abschlüsse auf Tertiärstufe von 148 im Jahr 2012 auf 237 im Jahr 2020 erhöhen. Auf Sekundarstufe II wurden die Abschlüsse in der Zentralschweiz zwischen 2012 und 2020 von 406 auf 692 fast verdoppelt (siehe Gesundheitspersonal in der Zentralschweiz, Bestand und Entwicklung, Angebot und Bedarf, Obsan Bericht 02/2022; abrufbar unter [Gesundheitspersonal in der Zentralschweiz | OBSAN \(admin.ch\)](#)).

In beiden Schulen wird darauf hingearbeitet, dass die Ausbildungskapazitäten weiter gesteigert werden. Da neben den schulischen Ausbildungsplätzen auch die entsprechenden Kapazitäten in den Betrieben vorhanden sein müssen, müssen die Herausforderungen der Ausbildung im Bereich Pflege koordiniert angegangen werden. Ebenso gilt es, gezielt das Interesse an den Pflegeberufen zu fördern, um genügend Nachwuchs rekrutieren zu können.

Im Sinne einer zusammenhängenden Bildungs- und Versorgungsregion arbeiten die Akteure in den Zentralschweizer Kantonen denn auch auf allen Ebenen betreffend Aus- und Weiterbildung sowie Berufsmarketing eng zusammen. Dieses Vorgehen ist ausserordentlich erfolgreich: In der Zentralschweiz konnte der Personalbestand im Bereich Pflege und Betreuung von 2012 bis 2019 auf Tertiärstufe um 15 Prozent und auf Sekundarstufe II um 39 Prozent (EFZ) bzw. um 12 Prozent (EBA) erhöht werden. Damit steht die Zentralschweiz mit durchschnittlich 18 Prozent Wachstum beim Personalbestand im Bereich Pflege besser da als der Rest der Deutschschweiz (+16 Prozent).

Im Rahmen der «Zuger Gespräche 2022» wird die Gesundheitsdirektion mit den Leistungserbringern diskutieren, wie die Ausbildung in den Betrieben weiter gefördert werden und wie der Kanton diese Anstrengungen unterstützen kann.

Frage 6

Welche tarifarischen Möglichkeiten ortet die Regierung für die verschiedenen Leistungserbringenden?

Die Kosten für die Ausbildung der nicht-universitären Gesundheitsberufe in den Betrieben sind in der Entschädigung für die Leistungen zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) abgebildet. Für die Spitäler und Kliniken betrifft dies die Baserate, welche zwischen dem Spital und den Versicherern ausgehandelt wird. Bei den Pflegeheimen werden die Ausbildungskosten über die Restfinanzierung der Pflege von den Gemeinden berücksichtigt. Somit ist im Tariffsystem angelegt, dass für die Betriebe keine ungedeckten Ausbildungskosten entstehen.

Die Gemeinden zahlen der Spitex Kanton Zug die Kosten für die Ausbildung. Die Ausbildungsleistungen wurden im Leistungsauftrag vereinbart und werden als Teil der gemeinwirtschaftlichen Kosten vergütet.

Trotz dieser Ausgangslage zahlte der Kanton den Pflegeheimen und der Spitex Beiträge an die Ausbildung, bis der Kantonsrat im Jahr 2016 die entsprechende rechtliche Grundlage im Gesundheitsgesetz aufhob. Neu soll auf Bundesebene eine Verpflichtung der Kantone geschaffen werden, den Betrieben Beiträge an die ungedeckten Kosten der praktischen Ausbildung zu entrichten. Die Gesundheitsdirektion wird im Rahmen der Umsetzung der Ausbildungsinitiative in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Curaviva Zug die Situation analysieren und prüfen, ob ungedeckte Ausbildungskosten bestehen und wie hoch diese sind. Die gleiche Analyse wird in der ambulanten Pflege und in den Spitälern und Kliniken erfolgen.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 10. Mai 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart