

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Juli 2019

665. Parlamentarische Initiative 19.401 betreffend Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität (Vernehmlassung)

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates hat am 20. Mai 2019 ein Vernehmlassungsverfahren zur parlamentarischen Initiative 19.401 betreffend Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität eröffnet.

Die parlamentarische Initiative (PI) bildet den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)», die der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 7. November 2018 Volk und Ständen zur Ablehnung empfiehlt (BBl 2018, 7653). Die PI zielt auf die Behebung des in der Schweiz herrschenden Fachkräftemangels in der Pflege. Dazu sollen einerseits mehr Fachkräfte ausgebildet und andererseits deren Kompetenzen im Hinblick auf die selbstständige Erbringung von Pflegedienstleistungen im Rahmen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) anerkannt werden. Die PI sieht hierzu ein neues Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege vor. Die Kantone sollen demnach den Beteiligten im Bereich der praktischen Ausbildung von Pflegefachpersonen Ausbildungsverpflichtungen auferlegen und Beiträge an die ungedeckten Kosten ausrichten. Sie sollen ferner Auszubildende auf Stufe Höhere Fachschule (HF) und Fachhochschule (FH) mit Ausbildungsbeiträgen zur Deckung der Lebenshaltungskosten unterstützen. Der Bund beteiligt sich an den Kosten über einen auf acht Jahre befristeten Verpflichtungskredit. Das neue Bundesgesetz sieht zudem eine Anpassung des KVG vor, wonach Pflegefachpersonen künftig Leistungen der Grundpflege ohne ärztliche Anordnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) erbringen dürfen. Weitere Beiträge des Bundes sind vorgesehen für die Erhöhung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den Fachhochschulen sowie zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, dabei insbesondere bei der Interprofessionalität.

Der Handlungsbedarf im Bereich Pflege zur Minderung des Fachkräftemangels ist unbestritten. Die notwendigen Massnahmen sind allerdings unter der Federführung der dafür zuständigen Kantone zu erarbeiten und gegebenenfalls umzusetzen. Das neue Bundesgesetz verletzt mit seinen verpflichtenden Vorgaben zu Einzelmassnahmen die kantonale Hoheit. Es verursacht zudem Folgekosten zulasten der Kantone, die vom Bund aufgrund offener und insbesondere befristeter Finanzierungszu-

sagen unzureichend abgedeckt werden. Auf die Anpassung des KVG betreffend Pflegeleistungen ist wegen der damit drohenden Mengenausweitung sowie aus Gründen der Qualitätssicherung zu verzichten. Die PI ist aus diesen Gründen abzulehnen.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an pfllege@bag.admin.ch und gever@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 haben Sie uns eingeladen, zur parlamentarischen Initiative (PI) 19.401 betreffend Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die Pflege steht anerkanntermassen vor grossen Herausforderungen. Die Gründe hierfür sind unter anderem die Zunahme der älteren Bevölkerung und der Fachkräftemangel. Zu Letzterem zeigt der Nationale Versorgungsbericht über die Gesundheitsberufe 2016, dass insbesondere in der Diplompflege zu wenige Pflegefachkräfte ausgebildet werden. Als Folge davon wird ein grosser Teil der neu angestellten Pflegefachkräfte aus dem Ausland rekrutiert. Es ist deshalb im Grundsatz unbestritten, dass die Zahl der Abschlüsse in der Diplompflege zu erhöhen und in diesem Zusammenhang die Attraktivität des Berufsbildes Pflege zu stärken ist.

Die vorliegende PI nennt hierzu verschiedene Massnahmen, die in der Hauptsache auf die eigentliche Ausbildung der Pflegefachkräfte zielen, aber auch eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) zur selbstständigen Erbringung von Grundpflegeleistungen vorsehen.

Grundpflegeleistungen / Anpassung KVG

Das KVG unterscheidet zwischen Leistungserbringenden, die direkt zulasten der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) tätig sind, wie beispielsweise Ärztinnen und Ärzte und Personen, die auf Anordnung oder im Auftrag einer Ärztin oder eines Arztes selbstständig und auf eigene Rechnung Leistungen erbringen. Dazu gehören z. B. Pflegefachpersonen, Physio-, Ergo- und Logotherapeutinnen und -therapeuten. Nach der neuen Regelung sollen Pflegefachpersonen einen Teil der Pflegeleistungen (insbesondere die Grundpflege) selber anordnen können. Die bisherige ärztliche Anordnung soll entfallen. Damit ginge einer der wich-

tigen Grundsätze des KVG, wonach die Ärztin oder der Arzt eine Koordinationsfunktion übernehmen soll, verloren: Pflegefachpersonen könnten Leistungen erbringen, ohne dass beispielsweise die Hausärztin oder der Hausarzt Kenntnis davon hätte. Mit dem heutigen Anordnungssystem ist die Koordination von Diagnose und Therapie gesichert, was ein entscheidender Faktor für die Qualitätssicherung ist. Zudem stellt sich bei Personen mit langfristigem Pflegebedarf jeweils die Frage, was diese oder deren Angehörige selber erbringen können und wieweit eine professionelle Pflegefachperson notwendig ist. Kann Letztere selber entscheiden, droht eine Mengenausweitung. Dies hätte eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung für die OKP und damit für die Prämienzahlenden sowie der für die Restfinanzierung verantwortlichen Kantone und Gemeinden zur Folge. Die Ermächtigung von Pflegefachpersonen zur Verschreibung von Leistungen zulasten der OKP ist deshalb abzulehnen.

Massnahmen Ausbildung

Die Bereitstellung des Bildungsangebots für das Gesundheitspersonal ist Sache der Kantone. Die entsprechenden Massnahmen, namentlich auch für die Ausbildung der Pflegefachkräfte, stützen sich direkt oder indirekt auf das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (SR 412.10) und das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (SR 414.20) sowie auf kantonale Regelungen zu den Berufsfachschulen, den Fachhochschulen, zur Spital- und Pflegeversicherung sowie zu Ausbildungsbeiträgen. Die Planung und Umsetzung der im neuen Bundesgesetz vorgeschlagenen Massnahmen liegen gemäss den genannten Rechtsgrundlagen im Kompetenzbereich der Kantone. An dieser bewährten Aufgabenzuordnung soll nichts geändert werden.

Das neue Bundesgesetz verpflichtet die Kantone, bestimmten Leistungserbringenden nach KVG Ausbildungsverpflichtungen aufzuerlegen sowie Ausbildungsbeiträge an Auszubildende in der Diplompflege zu leisten. Ersteres haben zahlreiche Kantone bereits angeordnet. Die Verpflichtung der Kantone zur Leistung von Beiträgen an die Ausbildungslöhne der angehenden Pflegefachleute ist systemfremd und unnötig. Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass den zum jetzigen Zeitpunkt noch unklaren Kostenfolgen eine Finanzierungsbeitragung des Bundes gegenüber steht, die sich auf höchstens die Hälfte der kantonalen Beiträge beläuft und zudem auf acht Jahre befristet ist. Demgegenüber verursachen die gemäss der PI einzurichtenden Strukturen zur Förderung der Ausbildungsabschlüsse in der Pflege ständige, wiederkehrende Kosten, zumal auch die Zahl der Ausbildungsplätze

massgeblich zu erhöhen wäre. Diese Kosten müssten mittelfristig von den Kantonen getragen werden. Dieses ausgeprägte Missverhältnis in der Finanzierung der vorgeschlagenen Massnahmen zulasten der Kantone ist nicht annehmbar.

Ablehnung der parlamentarischen Initiative

Zusammenfassend halten wir fest, dass angesichts der von den Kantonen und dem Bund bereits beschlossenen Massnahmen der Pflegeinitiative kein indirekter Gegenvorschlag gegenüberzustellen ist. Die mit der PI vorgeschlagenen Massnahmen würden die Kantone erheblich einschränken und zu Mehrkosten führen. Die Anstrengungen zur Dämpfung der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen würden damit teilweise zunichtegemacht.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli