

# Position

August 2019

DER GROUPE MUTUEL

## Indirekter Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative

### In Kürze

Der Gegenvorschlag nimmt die Forderungen des Schweizer Berufsverbands der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) auf Gesetzes- statt auf Verfassungsebene auf. Darin ist insbesondere vorgesehen, dass Massnahmen zur Verbesserung der Ausbildung ergriffen werden und dass Pflegefachpersonen in eigener Verantwortung spezifische Pflegeleistungen erbringen können. Die Groupe Mutuel unterstützt die Massnahmen zur Förderung der Ausbildung, sofern die Kosten die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) nicht belasten. Den Bestimmungen, die es Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern ermöglichen, ohne ärztliche Verordnung in eigener Verantwortung Pflegeleistungen zu erbringen, steht sie jedoch aufgrund der grossen Gefahr der Mengenausweitung skeptisch gegenüber.



### Ihr Kontakt der Groupe Mutuel

**Miriam Gurtner**

Tel. 058 758 81 58

[migurtner@groupemutuel.ch](mailto:migurtner@groupemutuel.ch)

[www.groupemutuel.ch](http://www.groupemutuel.ch)

Groupe Mutuel

Gesundheit® Leben® Vermögen® Unternehmen®



## Kontext

Am 7. November 2017 hat der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) eine Volksinitiative mit dem Titel «Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität» eingereicht, mit der folgende Ziele verfolgt werden:

- Bund und Kantone anerkennen und fördern die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung und sorgen für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität.
- Sie stellen sicher, dass eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen für den zunehmenden Bedarf zur Verfügung steht und dass die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ist der Ansicht, dass diese Forderungen in einem Gesetz besser aufgehoben sind als in der Verfassung und hat deshalb eine parlamentarische Initiative eingereicht, um die berufliche Stellung der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner allgemein aufzuwerten und zwar durch:

- die Verbesserung der Ausbildung und
- das Recht für Pflegefachpersonen, Leistungen in eigener Verantwortung zu erbringen.

Das Ziel besteht letztlich darin, die Nachfrage nach Pflegeleistungen einer alternden Bevölkerung zu befriedigen, in der chronische Erkrankungen zunehmen.

## Bestand Pflegepersonal

Wenn man den Bestand an Pflegefachpersonen in der Schweiz mit den anderen OECD-Ländern vergleicht, so liegt dieser gemäss einem vom Bundesamt für Statistik (BFS) im Juli 2019 veröffentlichten Bericht auf:

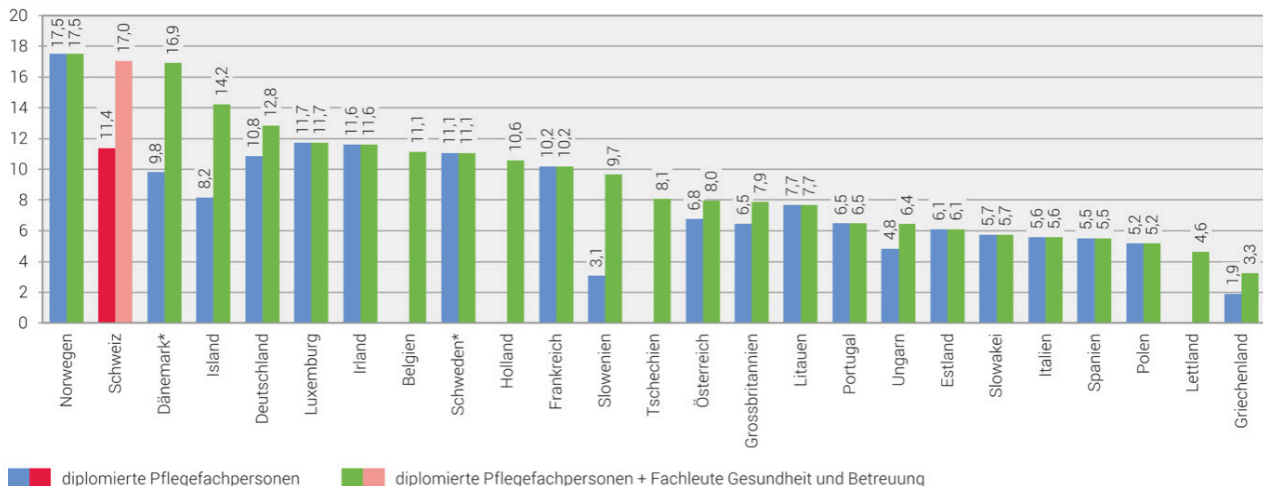
- Platz 4 derjenigen Länder mit den meisten Pflegenden (alle Kategorien zusammengenommen 24,7 auf 1000 Personen)
- Platz 2 unter den Ländern mit den grössten Personalressourcen im Pflegebereich (17 Pflegefachpersonen und Fachleute Gesundheit und Betreuung pro 1000 Personen)

Die Schweiz zählt hingegen nur 7,7 Pflegehelferinnen und -helfer auf 1000 Personen und liegt damit auf Platz 9, weit hinter Norwegen (17,0), dem Vereinigten Königreich (15,8) und Island (14,0).

## Diplomierte Pflegefachpersonen, Fachleute Gesundheit und Betreuung, 2016

Praktizierendes Personal

Pro 1000 Personen



\* Daten 2015

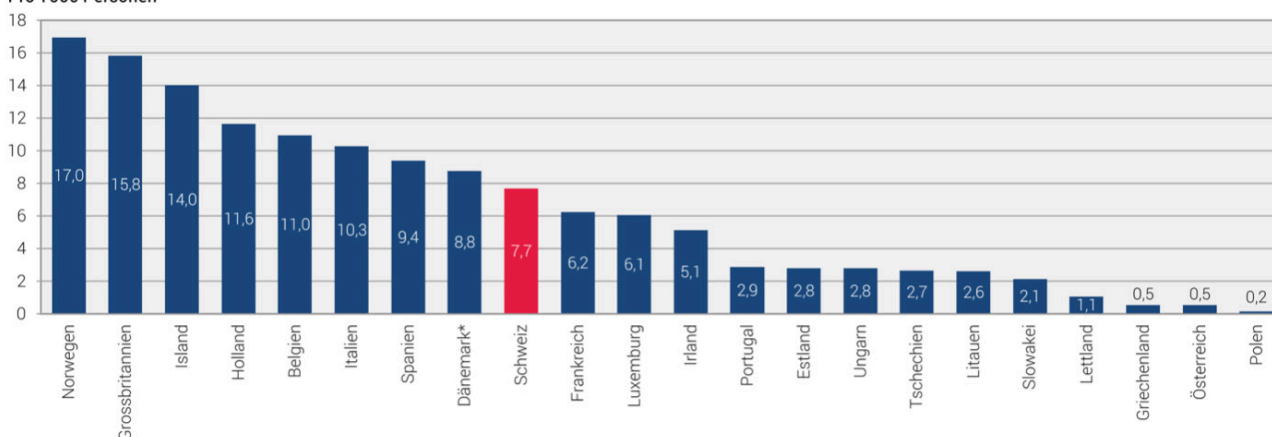
Quellen: OECD; BFS

© BFS 2019

<sup>1</sup> Bericht des BFS «Pflegepersonal: die Schweiz im internationalen Vergleich», veröffentlicht am 2. Juli 2019

Praktizierendes Personal

Pro 1000 Personen



\* Daten 2015

Slowenien, Deutschland, Schweden: fehlende Werte

Auch wenn in der Schweiz im Pflegebereich am meisten Stelleninserate veröffentlicht werden, sollte in Anbetracht dieser Zahlen eher von „Personalengpass“ als von einem „Notstand“ in der Pflege gesprochen werden. Die Statistiken zeigen ausserdem, dass Pflegehelferinnen und -helfer im Pflegepersonalbestand untervertreten sind. Wäre es daher nicht wirtschaftlicher, die Rekrutierung von Pflegehelferinnen und -helfern zu fördern, sodass sich die qualifizierten Pflegefachpersonen auf komplexe Aufgaben in der Pflege konzentrieren können, anstatt die Zahl letzterer zu erhöhen mit der Gefahr, dass sie einfachere Aufgaben zu höheren Kosten ausführen?

### Nachwuchsbedarf

Die hohe Nachfrage nach Pflegepersonal liegt nicht nur am Bedarf der Bevölkerung, sondern wird teilweise auch durch die dezentrale Struktur des Schweizer Gesundheitssystems verursacht. Viele Schweizer Spitäler sowie Alters- und Pflegeheime realisieren

nämlich keine Skaleneffekte (fast 60 % der Alters- und Pflegeheime verfügen über weniger als 60 Betten, was in der Fachliteratur als Minimalausstattung für eine wirtschaftliche Nutzung gilt). Entsprechend könnte das Pflegepersonal durch eine regionale Planung und Organisation der Pflegeheime und Spitäler besser verteilt und die Kosten zulasten der OKP gesenkt werden. Die Groupe Mutuel weist darauf hin, dass der Begriff „Mangel“ in Anbetracht der Zahlen der OECD zu relativieren ist, und ist der Meinung, dass eine regionale Planung, wie sie im Bericht der Expertengruppe „Kostendämpfungsmaßnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung“ aus dem Jahr 2017 empfohlen wird, in die Überlegungen einbezogen werden sollte. Möglicherweise könnte damit der durch die dezentrale Struktur des Schweizer Gesundheitssystems verursachte Mangel an Pflegepersonal behoben und die Kosten zulasten der OKP gesenkt werden.

<sup>2</sup> Artikel von J. Cosandey und K. Kienast «Verschenden wir Pflegeressourcen?», veröffentlicht im Jahr 2016 durch Avenir Suisse

## Inhalt des Gegenvorschlags

### › **Ausbildung der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner**

In den letzten Jahren wurden von Bund und Kantonen verschiedene Massnahmen im Bereich Bildung ergriffen, um den Pflegeberuf zu stärken. Trotzdem geht die SGK-N davon aus, dass zusätzliche Anstrengungen notwendig sind, um den Pflegeberuf attraktiver zu gestalten, und hat sich für Finanzhilfen für die Bildung sowie für die Förderung der Effizienz der medizinischen Grundversorgung, insbesondere durch Interprofessionalität, ausgesprochen.

**Die Groupe Mutuel** unterstützt die Massnahmen zur Verbesserung der Ausbildung der Pflegefachpersonen nur, wenn sie die Pflegequalität begünstigen und nicht einfach den Personalbestand der Tertiärstufe erhöhen, was sich negativ auf die Kosten auswirken könnte (auch beim im Spitalbereich tätigen Pflegepersonal). Aufgaben, die keine besondere Qualifikation voraussetzen, müssen weiterhin von weniger qualifiziertem Personal erbracht werden können.

### › **Einführung des Rechts für Pflegefachpersonen, Leistungen in eigener Verantwortung zu erbringen**

Angesichts der Bestrebungen zur Kosteneindämmung im Gesundheitsbereich ist dieser Vorschlag kontraproduktiv und geht zulasten der Interessen der Prämienzahler. Durch diese Möglichkeit könnten zusätzliche Kosten verursacht werden (Grundsatz der angebotsinduzierten Nachfrage), die derzeit schwierig einzuschätzen sind. Es ist auch unklar, ob die Delegation gewisser Aufgaben von den Ärzten an das Pflegepersonal wirklich Einsparungen ermöglicht. In diesem Zusammenhang muss auch hervorgehoben werden, dass nicht berücksichtigt wird, dass die Ärzte ihre Einkommenseinbussen durch andere Behandlungen kompensieren könnten.

Aus diesem Grund steht die **Groupe Mutuel** der Einführung des Rechts für Pflegefachpersonen, Leistungen in eigener Verantwortung zu erbringen, äusserst kritisch gegenüber. Die vorgeschlagenen korporatistischen Massnahmen sind teilweise zum Nachteil der Versicherten, da die Gesundheitskosten schlussendlich steigen würden.

Eine solche Verlagerung wäre dann begrüssenswert, wenn sie zu Kosteneinsparungen führt (oder zumindest kostenneutral ist), insbesondere wenn die Ärzte tatsächlich entlastet werden. Der erwartete Nutzen im Bereich Interprofessionalität ist heute nicht erwiesen und müsste zuerst erhärtet werden.

### › **Moratorium für die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP**

Um die Kostensteigerung einzudämmen, können die Kantone freiwillig ein Moratorium für die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP für Pflegefachpersonen vorsehen, wenn die Kosten stärker als im gesamtschweizerischen Durchschnitt steigen (vgl. Art. 55 E-VVG).

**Die Groupe Mutuel** lehnt diese Bestimmung ab, da sie ein Zulassungssystem basierend auf Verträgen mit einem oder mehreren Versicherern bevorzugt. Damit hätten diese ein wichtiges Mittel zur Steuerung, aber auch zur Sanktion, wenn die Wirtschaftlichkeit der Leistungen wiederholt verletzt würde. Die vorgeschlagene Massnahme ist auch in Anbetracht der erwarteten finanziellen Auswirkungen unzureichend, da der Entscheid den Kantonen überlassen wird, die eine zusätzliche Kompetenz erhalten. Die Ausweitung der Kompetenzen der Kantone widerspricht einer liberalen Konzeption des Gesundheitswesens und ist aufgrund der verschiedenen Funktionen der Kantone, die Governance betreffend, problematisch.

<sup>3</sup> Der Leistungserbringer bestimmt die Nachfrage des Patienten durch die Verordnung von Leistungen, was dieser aufgrund der Informationsasymmetrie nicht hinterfragen kann.

<sup>4</sup> Gemäss erläuterndem Bericht werden die Mehrkosten im Bereich der Pflegeheime auf 30 Millionen Franken und im Bereich der Spitex auf 25 – 110 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

## Schlussfolgerungen

Die Groupe Mutuel unterstützt die Bestimmungen des Vorentwurfs des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und die entsprechenden Ausführungen, soweit diese nicht zu einer übermässigen Akademisierung des Pflegepersonals führen, was sich negativ auf die Kosten auswirken könnte.

Die Grundsätze des KVG der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit müssen auch hier im Zentrum stehen und in der Organisation des Systems berücksichtigt werden. Bestimmungen, die es Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern ermöglichen, Leistungen in eigener Verantwortung zu erbringen, sind abzulehnen, solange nicht erwiesen ist, dass dies für die Prämienzahler nicht zu Mehrkosten führt. Sollte die eigenständige Abrechnung zulasten der OKP dennoch eingeführt werden, so müsste dafür der Vertragszwang aufgehoben werden.