

**Pa.Iv. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege
- Vernehmlassungsverfahren**

Stellungnahme von

Name / Organisation / Firma : Groupe Mutuel Services AG

Abkürzung der Organisation / Firma : GM

Adresse : Rue des Cèdres 5

Kontaktperson : Frau Geneviève Aguirre-Jan

Telefon : 058 758 25 29

E-Mail : gaguirrejan@groupemutuel.ch

Datum :

Wichtige Hinweise:

1. Wir bitten Sie keine Formatierungsänderungen im Formular vorzunehmen und nur die grauen Formularfelder auszufüllen.
2. Wenn Sie einzelne Tabellen im Formular löschen oder neue Zeilen hinzufügen möchten, so können Sie unter "Überprüfen/Dokument schützen/Schutz aufheben" den Schreibschutz aufheben. Siehe Anleitung im Anhang.
3. Bitte pro Artikel, Absatz und Buchstabe oder pro Kapitel des erläuternden Berichtes eine Zeile verwenden.
4. Ihre elektronische Stellungnahme senden Sie bitte **als Word-Dokument** bis am **14. August 2019** an folgende E-Mail Adressen: pflege@bag.admin.ch
Sowie an gever@bag.admin.ch
5. Spalte "Name/Firma" muss nicht ausgefüllt werden.

Herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung!

**Pa.IV. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der
Pflege - Vernehmlassungsverfahren**

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Bemerkungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zum erläuternden Bericht _____	3
Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Entwurfs des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zu deren Erläuterungen _____	7
Änderungen anderer Erlasse: Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Strafprozessordnung, des Militärstrafprozesses, des Berufsbildungsgesetzes sowie des Gesundheitsberufegesetzes sowie zu den Erläuterungen _____	8
Änderung anderer Erlasse: Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Krankenversicherungsgesetzes sowie zu den Erläuterungen _____	8
Bemerkungen zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zu den Erläuterungen _____	10
Bemerkungen zum Bundesbeschluss über die Erhöhung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen und zu den Erläuterungen _____	11
Bemerkungen zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität und zu den Erläuterungen _____	11
Anhang: Anleitung zum Einfügen zusätzlicher Zeilen: _____	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Pa.Iv. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

Allgemeine Bemerkungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zum erläuternden Bericht	
Name/Firma	Bemerkung/Anregung
GM	<p>Am 7. November 2017 reichte der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) die Volksinitiative «Für eine Stärkung der Pflege, für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität (Pflegeinitiative)» mit folgenden Zielen ein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anerkennung von Bund und Kantonen, dass die Pflege ein wichtiger Bestandteil der Gesundheitsversorgung ist; • Bund und Kantone zu verpflichten, dafür zu sorgen, dass jede Person Zugang zu einer ausreichenden und qualitativ hochwertigen Pflege hat; • Bund und Kantone zu verpflichten, eine ausreichende Anzahl von qualifizierten Pflegefachpersonen zu gewährleisten, um den wachsenden Bedarf zu decken; • Bund und Kantonen zu verpflichten, dass der Einsatz von Pflegekräften ihrer Ausbildung und ihren Fähigkeiten entspricht. <p>Darüber hinaus muss der Bund Gesetze erlassen: a) zur Definition der Pflegeleistungen, die Pflegefachpersonen in eigener Verantwortung oder auf ärztliche Verordnung zulasten der Sozialversicherungen erbringen dürfen;</p> <p>b) über die angemessene Vergütung der Pflegeleistungen;</p> <p>c) über die Arbeitsbedingungen, die an die Anforderungen von Personen, die im Pflege- und Betreuungsbereich tätig sind, angepasst sind;</p> <p>d) über die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten der in der Pflege tätigen Personen.</p> <p>Da die Kommission des Nationalrates der Ansicht war, dass diese Forderungen Teil eines gesetzlichen und nicht eines verfassungsrechtlichen Rahmens sein sollten, reichte sie eine parlamentarische Initiative ein, welche die Anliegen aufnimmt und auf Gesetzesstufe umsetzt.</p> <p>Wie die SGK-N befürwortet die Groupe Mutuel eher eine legislative als eine verfassungsmässige Intervention, da es bereits einen Verfassungsartikel über die medizinische Grundversorgung gibt (Art. 117a BV), der vorsieht, dass jeder Zugang zu einer ausreichenden und qualitativ hochwertigen medizinischen Grundversorgung haben soll. Die Schaffung eines berufsspezifischen Artikels, der in diesen Anwendungsbereich fällt, wäre daher unangemessen.</p>

Pa.IV. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

Pflegeausbildung

In unserem Gesundheitssystem ist die Pflege wichtig und unerlässlich für eine optimale Behandlung. Daher ist die Bedeutung einer ausreichenden Pflege durch qualifiziertes Personal unbestritten. Die demografische Alterung und die Zunahme der Anzahl chronischer Patienten erfordern ein Umdenken in der Patientenversorgung, um den Pflegeprozess zu optimieren. Daher sind [Massnahmen zur Verbesserung der Ausbildung von Pflegefachkräften zu begrüessen, da sie der Steigerung der Qualität und Effizienz der Pflege förderlich sind. Dies sollte jedoch nicht zu einer Akademisierung, und damit zu einem Anstieg der OKP-Kosten führen.](#)

Personal- und Nachfolgebedarf

Gemäss dem erläuternden Bericht (siehe S. 9) steht der Pflegeberuf an der Spitze der am häufigsten veröffentlichten Stellenangebote in der Schweiz. Der Mangel an Pflegefachkräften ist auf die kurze Dauer der Berufsausübung zurückzuführen, die insbesondere durch seine harten Bedingungen (unregelmässige Arbeitszeiten, Nacht- und Wochenenddienste, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder Privatleben erschweren, sowie die damit verbundene erhebliche körperliche und psychische Belastung) verursacht wird. Daher spielt die Rekrutierung von ausländischen Mitarbeitern eine wichtige Rolle.

Der Bericht des BFS „Pflegepersonal: Die Schweiz im internationalen Vergleich“, publiziert am 4. Juli 2019 sowie der Artikel von J. Cosandey und K. Kienast "Verschwenden wir Pflegeressourcen?", der 2016 von Avenir Suisse veröffentlicht wurde, bieten weitere Analyseelemente, die berücksichtigt werden sollten.

1. [Vergleicht man das Angebot an Pflegepersonal in der Schweiz mit anderen OECD-Ländern, so kann man kaum von einem Mangel sprechen:](#) Werden alle Kategorien von Pflegenden zusammen genommen, steht die Schweiz an vierter Stelle unter den Ländern mit der höchsten Anzahl (24,7 pro 1000 Einwohner). Betrachtet man die Zahl der diplomierten Pflegefachpersonen, so steht die Schweiz an zweiter Stelle (17 Pflegefachpersonen pro 1000 Einwohner). Im Gegensatz dazu hat die Schweiz nur 7,7 Pflegehelfer pro 1000 Einwohner und liegt damit auf Platz 9, weit hinter Norwegen (17,0), dem Vereinigten Königreich (15,8) und Island (14,0), die an der Spitze stehen.
2. Zweitens ist die [Ausbildung im Gesundheitswesen eines der erfolgreichsten Studiengebiete.](#) Der kürzlich erschienene Schlussbericht des Bundesrates zum Masterplan "Bildung Pflegeberufe" zeigt, dass sich die Zahl der Abschlüsse im Beruf Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ zwischen 2007 und 2014 mehr als verdoppelt hat. Mit 83,6 Absolventen pro 100'000 Einwohner (alle Bildungsebenen zusammen) liegt die Schweiz weit vor den anderen Ländern (der Durchschnitt der OECD-Länder liegt bei 47).
3. Drittens hat sich parallel zur Ausbildungsquote auch [das Angebot durch die hohe Zuwanderung von qualifiziertem Pflegepersonal erhöht.](#) Im Jahr 2012 verfügten 27% der Pflegefachkräfte in Alters- und Pflegeheimen arbeiten über einen ausländischen Abschluss.

Pa.Iv. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

Die hohe Pro-Kopf-Personaldichte spiegelt laut den Autoren die hohe Nachfrage wider, die [zum Teil durch die dezentrale Struktur des Schweizer Gesundheitswesens verursacht](#) wird. Die geringe Grösse der Schweizer Spitäler sowie Alters- und Pflegeheime (fast 60% der Heime verfügen über weniger als 60 Betten, was in der Branche als Mindestgrösse für den wirtschaftlichen Betrieb angesehen wird) vermindert mögliche Skalenerträge. Sie stellen auch fest, dass viele Ressourcen (Nacht- oder Wochenendkinderbetreuung, Weiterbildung) nicht optimal genutzt werden. Daher kommen sie zum Schluss, [dass eine vernünftige Zusammenlegung von Krankenhäusern oder Heimen die Nachfrage nach medizinischem Personal verringern würde, ohne die verfügbare Zeit pro Patient zu verkürzen](#).

Die Groupe Mutuel stellt fest, dass der im erläuternden Bericht erwähnte Begriff der Unterdeckung angesichts der OECD-Zahlen zu relativieren ist. Darüber hinaus ist sie der Ansicht, dass [die regionale Planung, wie im Bericht der Expertengruppe von 2017 "Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung" \(siehe Massnahme M14\) empfohlen, in die Überlegungen miteinbezogen werden sollte, da sie die Zahl der benötigten Mitarbeiter verringern könnte](#). Es ist bekannt, dass ein Teil des Bedarfs an Pflegekräften auf Ineffizienzen im Pflegesystem zurückzuführen ist. Die Erhöhung der Zahl der Beschäftigten im Gesundheitswesen bedeutet somit, die Symptome zu bekämpfen, ohne die Ursachen zu beseitigen. Mit der Erhöhung der Anzahl Leistungserbringer gehen die von der regionalen Planung erwarteten Ressourceneinsparungen verloren, was wohl erneut zu höheren OKP-Kosten führen dürfte. Wäre es angesichts dieser Statistiken nicht wirtschaftlicher, die Rekrutierung von Pflegehilfspersonal zu fördern, damit sich diplomierte Pflegefachkräfte auf komplexere Aufgaben konzentrieren können, anstatt deren Zahl zu erhöhen, mit der Gefahr, dass sie letztendlich primäre Aufgaben übernehmen?

Einführung des Rechts für Pflegende, Leistungen in eigener Verantwortung abzurechnen

Die Initiative und der Gegenvorschlag kommen zu einem Zeitpunkt, in welchem die Gesundheitskosten mit dem 2018 in die Vernehmlassung geschickten ersten Massnahmenpaket und dem für 2019 in Aussicht gestellten zweiten Paket gedämpft werden sollen. Die Verabschiedung von Massnahmen, welche zu Mehrkosten führen würden, wäre mit den Bemühungen zur Kostendämpfung unvereinbar.

[Die Einführung des Rechts der Pflegekräfte, ihre Dienste in eigener Verantwortung abzurechnen, ist in diesem Zusammenhang kontraproduktiv und ignoriert letztlich die Interessen der Prämienzahler](#). Sie birgt das Risiko, zusätzliche Kosten zu verursachen (Prinzip der angebotsinduzierten Nachfrage), welche zurzeit schwierig zu beziffern sind (laut dem erläuternden Bericht werden die Mehrkosten für den Heim-Pflegebereich auf zusätzlich 30 Millionen Franken pro Jahr geschätzt; für die häusliche Pflege werden die zusätzlichen Kosten auf 25 bis 110 Millionen Franken pro Jahr geschätzt). Es ist auch unklar, ob die Übertragung der Kompetenz zur Abrechnung von den Ärzten an das Pflegepersonal zu Einsparungen

Pa.IV. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

führen könnte. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Risiko einer Kompensation der Einkommensverluste durch die Ärzte mittels Mengenausweitung bei anderen Leistungen nicht berücksichtigt wird.

santésuisse hat für diese neue Kompetenz Kostenschätzungen vorgenommen und die ersten Zahlen gehen weit über die im Bericht genannten Kosten hinaus.

Um die Kostensteigerungen kontrollieren zu können, ist geplant, dass die Kantone ein Moratorium für die Zulassung zur OKP-Abrechnung neuer Pflegefachkräfte einführen können, wenn die Kosten stärker als der Schweizer Durchschnitt steigen (vgl. Art. 55 E-KVG). Im Vergleich zu dem erwarteten starken Kostenanstieg hält die Groupe Mutuel diese Massnahme für unzureichend, da es im Ermessen der Kantone liegt, diese Massnahme zu ergreifen und denselben zusätzliche Befugnisse überträgt. Die Erweiterung der kantonalen Kompetenzen steht jedoch im Widerspruch zu einer liberalen Wirtschaft und ist aufgrund der bereits vielfältigen Rollen der Kantone problematisch. Die Groupe Mutuel ist der Ansicht, dass ein Zulassungssystem auf der Grundlage von Verträgen mit einem oder mehreren Versicherern bei zu hohen Kosten (z.B. bei einem Überangebot an Dienstleistern) vorzuziehen wäre. Die Entscheidung, zulasten der OKP abrechnen zu können, würde in diesem Fall von den Krankenkassen getroffen. Die Einführung der Vertragsfreiheit wäre ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Krankenversicherer, böte aber auch Sanktionsmöglichkeiten bei wiederholten Verstössen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Dies stünde letztlich im Einklang mit der Zuständigkeit der Krankenversicherer zur Rechnungskontrolle und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit von Behandlungen, auch für die Langzeitpflege.

Grundsätzlich ist die Groupe Mutuel offen für eine neue Aufgabenteilung im Rahmen der Patientenversorgung, solange sie effizienter, wirtschaftlicher und qualitativ hochwertiger ist. Der Arzt muss jedoch weiterhin eine koordinierende Rolle wahrnehmen, da er einen Überblick über den Gesundheitszustand des Patienten hat und befugt ist, bestimmte Behandlungen zu verschreiben.

Derzeit laufen Pilotprojekte (zum Beispiel im Kanton Jura), welche eine Evaluierung der eigenständigen Abrechnung von Pflegefachpersonen erlauben soll. Die Groupe Mutuel ist der Ansicht, dass die Ergebnisse dieser Projekte abgewartet werden müssen, bevor man eine Verallgemeinerung der Möglichkeit akzeptiert, klar definierte Leistungen ohne ärztliche Verschreibung zu erbringen.

Darüber hinaus dürfte die Erweiterung der Kompetenzen des Pflegepersonals die Forderungen anderer paramedizinischer Akteure nach Gleichbehandlung nach sich ziehen.

Pa.Iv. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

	<p>Fazit</p> <p>In Anbetracht des oben Aufgeführten akzeptiert die Groupe Mutuel Massnahmen zur Verbesserung der Ausbildung von Pflegenden, sofern sie zu mehr Qualität und nicht zu einer Akademisierung des Pflegeberufes und damit zu höheren Kosten führen (auch im Spitalsektor, für die dort tätigen Pflegefachpersonen). Aufgaben, die keine besonderen Fachkenntnisse erfordern, sollen weiterhin von weniger qualifizierten Personen ausgeführt werden können.</p> <p>Sie lehnt jedoch die Einführung des Rechts der Pflegefachpersonen, Pflegeleistungen in eigener Verantwortung abzurechnen, ab, solange es nicht erwiesen ist, dass dies mit den seit 2018 unternommenen Anstrengungen zur Kontrolle der Gesundheitskosten vereinbar ist. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind in erster Linie korporatistischer Natur und zum Teil zu Lasten der Versicherten, da sie letztendlich zu einem Anstieg der Gesundheitskosten führen können. Eine solche Delegation könnte jedoch insofern begrüsst werden, wenn sie zu einer Gesamtkosteneinsparung (oder zumindest zu einem neutralen Effekt) führen würde, einschliesslich einer nachgewiesenen Verringerung der Arbeitsbelastung der Ärzte. Der erwartete Nutzen im Sinne dieser Interprofessionalität ist jedoch im Rahmen dieses Projekts nicht nachgewiesen.</p> <p>Schliesslich fordert die Groupe Mutuel, dass die Zulassung von Pflegepersonal zulasten der OKP abzurechnen auf der Grundlage von Verträgen mit einem oder mehreren Krankenversicherern erfolgt, welche den Versicherern ein wichtiges Regulierungsinstrument, aber auch ein Sanktionsinstrument bei wiederholten Verstössen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit durch Pflegefachpersonen geben würde.</p>
--	--

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Entwurfs des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zu deren Erläuterungen

Name/Firma	Art.	Abs.	Bst.	Bemerkung/Anregung	Antrag für Änderungsvorschlag (Textvorschlag)
GM				Die Groupe Mutuel spricht sich für die Bestimmungen des Entwurfs des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege aus, solange diese nicht zu einer Akademisierung mit negativen Kostenfolgen führen. (siehe Fazit).	

Pa.IV. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

Änderungen anderer Erlasse: Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Strafprozessordnung, des Militärstrafprozesses, des Berufsbildungsgesetzes sowie des Gesundheitsberufegesetzes sowie zu den Erläuterungen

Name/Firma	Art.	Abs.	Bst.	Bemerkung/Anregung	Antrag für Änderungsvorschlag (Textvorschlag)
GM				Keine Kommentare.	

Änderung anderer Erlasse: Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Krankenversicherungsgesetzes sowie zu den Erläuterungen

Name/Firma	Art.	Abs.	Bst.	Bemerkung/Anregung	Antrag für Änderungsvorschlag (Textvorschlag)
GM				Die Groupe Mutuel lehnt die Bestimmungen zur Änderung des Krankenversicherungsgesetzes vom 18. März 1994 ab . Sofern das Recht der Pflegenden auf Verschreibung in eigener Verantwortung beibehalten wird , gelten die folgenden Bemerkungen betreffend den Bestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung.	
GM	25	2	a, Ziff. 2bis	Annahme.	
GM	25a	1			
GM	25a	2		Antrag der Mehrheit: Annahme.	

Pa.Iv. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

				Antrag der Minderheit: Ablehnung.	
GM	25a	3		Annahme	
GM	25a	3bis		Antrag der Mehrheit: Annahme. Antrag der Minderheit: Ablehnung.	
GM	25a	3ter		Annahme, vorausgesetzt , dass die in der KLV festgelegten Beiträge, die durch die OKP abgedeckt werden, nicht durch die einfache Tatsache geändert werden, dass die Pflegefachpersonen eigenständig zulasten der OKP abrechnen könnten.	
GM	35	2	dbis	Annahme.	
GM	38	2		Antrag der Mehrheit: Ablehnung.	
GM	38	1bis		Antrag der Minderheit: Annahme. Die Groupe Mutuel befürwortet ein Zulassungssystem, das auf Verträgen mit einem oder mehreren Versicherern basiert. Die Einführung der Vertragsfreiheit wäre ein wichtiges Regulierungs-, aber auch Sanktionsinstrument bei wiederholten Verstössen gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Effizienz, was letztlich dem Vertrauen des Bundesrates in die Krankenversicherer bei der Rechnungskontrolle entspricht.	
GM	38	2		Antrag der Minderheit: Annahme.	
GM	39	1	b	Annahme.	

Pa.IV. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

GM	39	1bis		Annahme	
GM	39a			Annahme, vorbehaltlich einer regelmässigen Überprüfung, um Innovationen zu berücksichtigen, die den Bedarf an Pflegenden verändern können.	2 Der Bundesrat legt regelmässig die Zahl an Pflegefachpersonen im Verhältnis zu den Patienten pro Versorgungsbereich fest. Er übernimmt im Interesse der Patientensicherheit die anerkannten Standards der Fachgesellschaften und der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW).
GM	39b			Ablehnung.	
GM	55b			Ablehnung. Da die Groupe Mutuel ein Zulassungssystem basierend auf Verträgen mit einem oder mehrerer Versicherer unterstützt, sollte der Beschluss zulasten der OKP abrechnen zu dürfen, bei den Krankenversicherern liegen.	
GM	Übergangsbestimmung			Annahme.	

Bemerkungen zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und zu den Erläuterungen

Name/Firma	Art.	Bemerkung/Anregung	Textvorschlag
GM		Die Groupe Mutuel unterstützt diesen Entwurf.	

Pa.IV. 19.401 – Indirekter Gegenvorschlag Pflegeinitiative – Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege - Vernehmlassungsverfahren

Bemerkungen zum Bundesbeschluss über die Erhöhung der Ausbildungsabschlüsse in Pflege an den kantonalen Fachhochschulen und zu den Erläuterungen

Name/Firma	Art.	Bemerkung/Anregung	Textvorschlag
GM		Die Groupe Mutuel unterstützt diesen Entwurf.	

Bemerkungen zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Förderung der Effizienz in der medizinischen Grundversorgung, insbesondere der Interprofessionalität und zu den Erläuterungen

Name/Firma	Art.	Bemerkung/Anregung	Textvorschlag
GM		Die Groupe Mutuel unterstützt diesen Entwurf.	