

Sicherstellung Fachkräftebedarf in der ambulanten Pflege – Position Spitex Schweiz

23.11.2022

1. Position von Spitex Schweiz

Der Personalmangel in der Pflege in der Schweiz ist akut und die Lage wird sich unter anderem aufgrund der demografischen Entwicklung und der med.-techn. Entwicklung akzentuieren.

Spitex Schweiz fordert und unterstützt deshalb Massnahmen zur Stärkung der Pflege. Diese sind notwendig, damit auch die Spitex künftig die Versorgung in der ambulanten Pflege sicherstellen kann.

Eine Herausforderung stellen die unterschiedlichen Kompetenzen der föderalen Ebenen dar. Die Kantone sind für die medizinische Grundversorgung zuständig, der Bund verfügt über begrenzte Kompetenzen. Auch im Bereich der Verbände gilt es die verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen.

Eine erste Massnahme zur Stärkung der Pflege stellt die Etappe 1 zur Umsetzung der Pflegeinitiative dar. Diese soll durch das Parlament rasch und unverändert verabschiedet werden, so dass eine Inkraftsetzung zeitnah erfolgen kann.

Weitere Massnahmen müssen darauf geprüft werden, dass sie finanziert sind, nicht zu einer Verschärfung der Fachkräftesituation führen oder die Konkurrenz zwischen den Leistungserbringern anheizen. Auf nationaler Ebene stehen gemäss der aktuellen Kompetenzordnung Anpassungen im Bereich des Krankenversicherungsgesetzes und des Arbeitsgesetzes im Vordergrund.

Die Verbesserung von Arbeitsbedingungen muss in erster Linie auf kantonaler Ebene gelöst werden. Die entsprechenden Kompetenzen zur Umsetzung von Massnahmen liegen vordringlich bei den Kantonen – sie sind für die Sicherstellung der Grundversorgung zuständig. Entsprechend sind die Kantone in der Verantwortung zu attraktiven Arbeitsbedingungen in der Region beizutragen – unter Beizug der Betriebe.

Spitex Schweiz empfiehlt zuhanden der Mitglieder Handlungsansätze, welche bei der Beurteilung der Situation vor Ort berücksichtigt werden sollen.

2. Ausgangslage

Der Personalmangel in der Pflege allgemein und seine Auswirkungen auf die ambulanten Pflege- und Unterstützungsleistungen fordern alle Gesundheitsversorger und die Spitex sehr. Diese Entwicklung wird aufgrund der demografischen Entwicklung, der insgesamt stetig steigenden Nachfrage im ambulanten Bereich und der Bedürfnisse der Pflege- und Betreuungsbedürftigen weiter zunehmen.

Um diesem Druck entgegenzutreten haben Volk und Stände im November 2021 die Pflegeinitiative angenommen. Der Bundesrat empfiehlt diese in zwei Etappen umzusetzen ([Medienmitteilung](#) vom 12.01.2022).

Etappe 1 umfasst eine Ausbildungsoffensive sowie die direkte Abrechnung. Sie stellt im Wesentlichen den indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative dar. Die gesetzlichen Regelungen wurden dem Parlament ohne erneute Vernehmlassung vorgelegt.

Spitex Schweiz unterstützt die Regelungen zur Etappe 1 ohne Vorbehalte.

In die **Etappe 2** gehören unter anderem die Forderungen nach anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und einer angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen. Diese Themen liegen gemäss Bundesrat hauptsächlich in der Zuständigkeit der Kantone, Betriebe und Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) bzw. der Finanzierer und Leistungserbringer im Gesundheitswesen. Er berücksichtigt dabei auch eine Vorgabe des neuen Verfassungsartikels, wonach der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Ausführungsbestimmungen erlässt. Diese finden sich gemäss heutiger Auslegung prioritär im Arbeitsgesetz, Obligationenrecht und im Krankenversicherungsgesetz.

Spitex Schweiz unterstützt weitere Massnahmen im Zusammenhang mit anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und einer angemessenen Abgeltung der Pflegeleistungen.

3. 6 Grundsätze von Spitex Schweiz für weitere Massnahmen zur Stärkung der Pflege

- a. Gesicherte Finanzierung** Für die Umsetzung einzelner Massnahmen muss die **Finanzierung** durch Bund und Kantone sowie Krankenversicherer **sichergestellt** sein.
- Damit die Spitex-Betriebe notwendige Massnahmen ergreifen und umsetzen können brauchen sie die finanzielle Zusicherung der Finanzierer. Ohne entsprechenden Handlungsspielraum können die Betriebe keine kostenwirksamen Entscheide treffen und ihr Handeln beschränkt sich auf innerbetriebliche Prozesse und Kulturfragen.
- b. Keine Verschärfung der Fachkräftesituation** Es ist von **Massnahmen abzusehen**, die kurz- und mittelfristig zu einer **Verschärfung der Fachkräftesituation** und einer **Konkurrenzierung unter den Leistungsanbietern** führen.
- Massnahmen müssen darauf abzielen, die Versorgung auch kurz- und mittelfristig sicherzustellen. Überdies müssen Massnahmen über alle Versorgungsbereiche greifen resp. ihre Auswirkungen auf diese antizipiert werden.
- c. Wahrnehmung der kantonalen Kompetenzen** Für die Umsetzung von Massnahmen zugunsten attraktiver Arbeitsbedingungen sind gemäss Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen **in erster Linie die Kantone** zuständig. Sie stehen mit in der Pflicht, Standards anzusetzen und mitzufinanzieren.
- Der Bund hat im Bereich der medizinischen Grundversorgung nur beschränkte Kompetenzen. Diese liegen gemäss Aufgabenverteilung in erster Linie bei den Kantonen, in der Pflegefinanzierung teilweise auch bei den Gemeinden. Dies ist auch gemäss Pflegeinitiative zu berücksichtigen.
- d. Betriebliche Autonomie und Einbezug** Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erfolgen auf **regionaler Ebene und in den Betrieben**. Dabei gilt es die Situation im Kanton zu berücksichtigen.
- Auch wenn der Personalmangel praktisch überall ein Thema ist, gestalten sich die Bedingungen in den Kantonen unterschiedlich. Es wurden in einigen Kantonen Massnahmen ergriffen, in anderen Kantonen sind diese noch ausstehend oder es drängen sich andere Massnahmen auf. Die Betriebe sind hier einzubeziehen.
- e. Forderungen im Rahmen der nationalen Kompetenzen** Spitex Schweiz stellt **auf nationaler Ebene konkrete Forderungen zu Bereichen, welche bundesweit geregelt** sind (v.a. Arbeitsgesetz, Obligationenrecht, Krankenversicherungsgesetz).
- Im Vordergrund stehen dabei Anpassungen im Krankenversicherungsgesetz und im Arbeitsgesetz (vgl. Punkt 4 des Dokuments).
- f. Empfehlungen zur Überprüfung der Arbeitsbedingungen** Spitex Schweiz zeigt zuhanden der Mitglieder **mögliche Bereiche** zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene auf und wendet sich mit einer **Checkliste zur Überprüfung an die Mitglieder**.
- Die Themenbereiche werden dabei in qualitativer, nicht in quantitativer Hinsicht dargelegt. Die Umsetzung der Massnahmen obliegt vollumfänglich den Organisationen und den Kantonen (vgl. Grundsätze c und d).
- Spitex Schweiz anerkennt, dass verschiedene Mitglieder in den vergangenen Jahren bereits auch Massnahmen ergriffen haben.

4. Forderungen von Spitex Schweiz auf nationaler Ebene

Der Bund hat gemäss heutiger Rechtsordnung Zuständigkeiten im Bereich des Arbeitsgesetzes, des Obligationenrechts und des Krankenversicherungsrechts.

In den Diskussionen rund um den indirekten Gegenvorschlag wurden auf nationaler Ebene auch Forderungen nach einem verpflichtenden, nationalen GAV und einer Nurse-to-Patient-Ratio laut. Spitex Schweiz spricht sich nach wie vor gegen eine nationale GAV-Pflicht aus. Eine solche wird den unterschiedlichen Situationen in den Kantonen nicht gerecht. Ausserdem vernachlässigt sie, dass die ambulante Pflege kein Tarifpartner ist und entsprechend allfällige Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern nicht automatisch in die Tarife eingepflegt werden können.

Auch eine Nurse-to-Patient-Ratio kann im Bereich der ambulanten Pflege nicht angewandt werden, da es sich hier immer mindestens um ein 1:1-Verhältnis handelt.

Krankenversicherungsgesetz

Forderung: Notwendige Leistungen sind mengenmässig vollumfänglich zu finanzieren.

Die gemäss einer professionellen Bedarfserhebung erbrachten Leistungen der Spitex sind quantitativ vollumfänglich abzugelten – unabhängig davon, ob es sich um KLV-Leistungen nach Art. 7 Abs. 2 Bst. a (Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination), b (Massnahmen der Untersuchung und der Behandlung) oder c (Massnahmen der Grundpflege) handelt.

Forderung: Die Abgeltung der Pflege bei komplexen Erkrankungen und palliativen Situationen sowie in der Prävention ist ausreichend zu gestalten.

Die heutige Finanzierung von verschiedenen spezialisierten Leistungen ist ungenügend oder gar nicht vorhanden (z.B. im Bereich der Prävention) und erfolgt von Kanton zu Kanton verschieden. Dies ist seit langem bekannt und auch in verschiedenen Gefässen des Bundes thematisiert (z.B. Nationale Strategie Palliative Care, Nationale Demenzstrategie, Nationale Strategie nichtübertragbarer Krankheiten, Nationale Strategie Sucht). In einigen Kantonen wurden daraufhin kantonale Programme umgesetzt, um die Situation, Prozesse und teilweise auch die Finanzierung zu verbessern. Die heutige Situation führt dennoch zu Versorgungslücken und Finanzierungslücken. Dies muss durch klarere nationale Vorgaben auch zur Finanzierung verbessert werden.

Forderung: Die OKP-Beiträge an die Pflege müssen regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Aufgrund der medizinisch-technischen Entwicklungen und der Teuerung ist auch künftig mit einem Kostenwachstum in der Pflege zu rechnen. Allfällige Kostensteigerungen beispielsweise aufgrund zunehmender Komplexität dürfen, unter Berücksichtigung der WZW-Kriterien, nicht nur einseitig zulasten der Restfinanzierer fallen. Eine Anpassung der Beiträge der OKP muss zwingend erfolgen (ein Kostenteiler im Rahmen von EFAS Pflege steht dabei im Vordergrund).

Forderung: Die Umschreibung der Leistungsbereiche ist zu anpassen.

In Art. 7 KLV werden die Pflegeleistungen umschrieben, an welche die OKP einen Beitrag bezahlt. Die abschliessenden Nennungen sind teilweise nicht mehr zeitgemäss und müssen angepasst werden. So decken sie etwa telemedizinische Leistungen oder das Anbringen eines dreilagigen Kompressionsverbands nicht ab.

Arbeitsgesetz

Forderung: Gleiche Regelungen für die ambulante und die stationäre Pflege.

Im aktuellen Arbeitsgesetz gibt es verschiedene Ausnahmeregelungen für stationäre Leistungserbringer – dies aufgrund der Leistungserbringung an allen Wochentagen und zu jeder Tag- und Nachtzeit. Immer mehr Spitex-Organisationen sind mit ähnlichen Arbeitssituationen konfrontiert – Wochenend- und Nachtdienste haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Aus diesem Grund ist eine analoge Handhabung für die ambulante Pflege für die Aufrechterhaltung dieser Dienste zentral.

5. Checkliste von Spitex Schweiz zur Überprüfung der Arbeitsbedingungen

Der Verband Spitex Schweiz und seine Mitglieder setzen sich seit längerem mit der Attraktivität der Arbeitsplätze in der Spitex auseinander. So hat Spitex Schweiz 2012-2015 im Projekt «Attraktiver Arbeitsplatz» mit dem Teilprojekt «Magnet-Spitex» verschiedene Faktoren für einen guten Betrieb beleuchtet. Auch in der Zeitschrift «Spitex Magazin» wurde das Thema in verschiedener Weise mehrmals eingebracht.

Der Fachkräftemangel in der Pflege ist nicht neu und er hat sich verschärft. Ohne zusätzliche Massnahmen wird sich dies akzentuieren und die Versorgungssicherheit gefährden. Auch im Bereich der Spitex werden deshalb seit Jahren Bestrebungen unternommen, die Arbeitssituation anzupassen oder zu verbessern. Diese Bestrebungen sind aufrecht zu erhalten.

Aus Sicht von Spitex Schweiz empfiehlt es sich, verschiedene Bereiche zu prüfen. Diese sind im Anhang 1 zu diesem Dokument dargestellt. Die Bereiche sind nicht neu: Sie stammen aus der Studie «Magnet-Spitex», oder aus Defiziten, welche in die politische Diskussion eingeflossen sind, und aus Workshops von Spitex Schweiz mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Spitex-Branche.

Die Empfehlungen sind als eine Art Checkliste zu verstehen. Die Umsetzung allfälliger Massnahmen muss regional angepasst erfolgen – dies kann in verschiedener Weise erfolgen. Die genannten Beispiele sind als mögliche Vorschläge zu verstehen.

Im Anhang 2 finden sich zusätzliche Links zur Information.

Anhang 1: Checkliste Arbeitsbedingungen

Thema	Beschreibung	Vorschläge zur Umsetzung
Adäquater Personal-Mix	Der Skill- und Grade-Mix entspricht den zu erbringenden Leistungen der Organisation.	z.B. Einsatz der Mitarbeitenden gemäss Skills und Grades
Individuelle Pensenplanung	Nach Möglichkeit wird auf Bedürfnisse zur Vereinbarkeit von Familie, Freizeit und Arbeit Rücksicht genommen.	z.B. Fixe Arbeitstage
Flexible Arbeitsmodelle	Bei den Arbeitsmodellen wird auf die Voraussetzungen der Mitarbeitenden und den Erhalt der Arbeitsbewältigungsfähigkeit Rücksicht genommen.	z.B. Schichtwahl, Pensum, Bogenkarriere, angepasste Tätigkeit, Nutzung von Hilfsmitteln
Optimale Führung	Die Führung wirkt auf allen Ebenen fördernd und motivierend. Die Führung ist zweckdienlich organisiert und verfügt über die notwendige Kompetenz.	z.B. Aus-/Weiterbildung von Führungskräften, Regelmässige Mitarbeitendenbefragung
Fristgerechte Arbeits- und Ferienplanungen	Eine möglichst frühzeitige Planung erleichtert den Arbeitseinsatz.	z.B. Einsatz von «SpringerInnen», Pool mit Aushilfen (evtl. regional), Reduktion von temporären Mitarbeitenden
Zeitgemässe Ferienregelung	Die Ferienregelung entspricht vergleichbaren Tätigkeiten und trägt zur Erhaltung der Arbeitsbewältigungsfähigkeit bei.	z.B. Ferienregelungen nach Alter
Integrale Erfassung und Abgeltung der Arbeitszeit	Die Arbeitszeit wird vollumfänglich geregelt.	z.B. Regelungen zu Wegzeiten und Umkleidezeiten im Stützpunkt
Qualitätsmanagement	Durch das Qualitätsmanagement erfolgt die Qualitätsentwicklung der erbrachten Leistungen einer Spitex-Organisation, d.h. die kontinuierliche und nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Qualität.	z.B. Sicherstellung eines systematischen Qualitätsmanagements, Zertifizierung

Ausbildungspflicht	Alle Betriebe des Kantons aus allen Branchen der Pflege sind verpflichtet auszubilden. Die Betriebe werden bei den Ausbildungen angemessen unterstützt.	z.B. der Kanton verfügt über eine erfüllbare Ausbildungspflicht für die Betriebe, attraktive Arbeitsbedingungen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner
Laufbahn- und Nachwuchsförderung	Die Mitarbeitenden können sich regelmässig weiterbilden und werden gemäss ihren Kompetenzen eingesetzt. Mittels geeigneter Laufbahnplanung werden Perspektiven eröffnet.	z.B. interne und externe Weiterbildungen, strategische Karriereplanung
Anforderungsgerechte Löhne	Die Löhne entsprechen vergleichbaren Tätigkeiten und anderen Branchen der Pflege.	z.B. Teilnahme am Lohnvergleich, kantonale Lohnvergleiche z.B. Mechanismen zur Berücksichtigung des Teuerungsausgleichs
Angemessene Zulagen	Die Zulagen für Inkonvenienzen, z.B. für Wochenend-, Nachtarbeit oder kurzfristige Einsätze sind marktgerecht.	z.B. Zulage für MA, welche zusätzliche Aufgaben übernehmen
Betriebliche Gesundheitsförderung	Die Gesundheit der Mitarbeitenden wird gezielt gefördert.	z.B. Umsetzung Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in der Spitem; Einsatz betriebliches Gesundheitsmanagement, Angebote für die Mitarbeitenden, Prävention bei Schichtarbeit
Einbezug der Pflege in Gremien	Die Pflege ist in den leitenden Gremien der Spitem vertreten.	z.B. Vertretung der Pflege im GL-Gremium, Vorstand, VR, ...
Reduktion der Administration auf den relevanten Aufwand	Die administrativen Tätigkeiten der Mitarbeitenden werden auf die aus Qualitäts- und Abrechnungsgründen notwendigen Elemente reduziert.	z.B. die Pflegedokumentation enthält primär aussergewöhnliche und abweichende Informationen, die IT-Systeme sind optimiert (keine doppelte Erfassung), die Mitarbeitenden sind in der Anwendung geschult

<p>Kriterien für Einsätze in Engpasssituationen</p>	<p>Mit der Leistungsauftraggeberin werden Schritte vereinbart, wie in Situationen mit zu grosser Nachfrage nach Spitex-Leistungen vorgegangen wird.</p>	<p>z.B. Festlegung von Leistungseinschränkungen, Regeln zur Priorisierung</p>
--	---	---

Anhang 2: Links zu weiterführenden Dokumenten

Gesundheitsförderung Schweiz: Fachkräfte-Erhalt in der Langzeitpflege – Ansätze zur Gestaltung attraktiver Arbeitsbedingungen (August 2020)
https://friendlyworkspace.ch/system/files/documents/2022-10/AP_51_Fachkraefteerhalt_Langzeitpflege_de_web.pdf

SECO: Broschüren und Flyer (verschiedene, z.B. Mutterschutz im Betrieb, Schutz vor psychosozialen Risiken am Arbeitsplatz, Mobbing und andere Belästigungen, Arbeiten in der Nacht und in Schicht, Erschöpfung frühzeitig erkennen)
https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Broschuren.html

BFH: Forschungsprojekt STRAIN – Work-related stress among health professionals in Switzerland
<https://www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/strain/>

Abschlussbericht Spitex-Organisationen

https://www.bfh.ch/dam/jcr:dfec42db-4805-40dd-8a3c-b4551fedbe1d/STRAIN_Abschlussbericht_SpitexOrganisationen_de.pdf

Obsan: Gesundheitspersonal in der Schweiz – Nationaler Versorgungsbericht 2021

<https://www.obsan.admin.ch/de/publikationen/2021-gesundheitspersonal-der-schweiz-nationaler-versorgungsbericht-2021>

Uni Lausanne/Uni Basel: Zukünftig erforderliche Kompetenzen in der Langzeitpflege auf Tertiärstufe

https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/nat-gesundheitspolitik/Forum-medizinische-Grundversorgung/schlussbericht-pflegekompetenzen-lzp.pdf.download.pdf/Schlussbericht_Pflegekompetenzen_LZP.pdf

Uni Luzern: Wie soll die Gesundheitsversorgung 2040 aussehen?

Publikation Frühling 2023